

## ETIKA VO VEREJNEJ SLUŽBE A VEREJNÝ ZÁUJEM

### ETHICS IN PUBLIC SERVICE AND THE PUBLIC INTEREST

David Ivanovič

Katedra filozofie FF UCM v Trnave

2.1.2. systematická filozofia, 2. rok štúdia, denná forma štúdia

ivanovic.ucm@gmail.com

Školiteľka: **doc. PhDr. Zuzana Palovičová, CSc. (palovicz@gmail.com)**

#### **Kľúčové slová**

verejná služba, verejný záujem, etika, sociálna filozofia

#### **Key words**

public service, public interest, ethics, social philosophy

### **Úvod**

Jednou z hlavných požiadaviek modernej demokratickej spoločnosti je zabezpečovanie a fungovanie verejných služieb. Základnou definíciou verejných služieb je, že sú to služby vo verejnom záujme. Avšak aj napriek tejto skutočnosti nedisponujeme jasným vymedzením pojmu „verejný záujem“, čo spôsobuje problémy nielen v legislatívno-právnej rovine, ale aj v etickej.

Cieľom tejto štúdie je poukázať na etickú relevanciu pojmu „verejný záujem“ a na jeho rôzne reflexie v dejinách sociálno-politického myslenia, ktoré môžu napomôcť jeho objasneniu v súčasnosti.

### **Verejné služby a etika**

V súčasnej pluralitnej spoločnosti existujú mnohé teoretické i praktické prístupy k interpretovaniu a hodnoteniu skutočnosti, ktoré vychádzajú z rôznych tradícií, svetonázorových a náboženských postojov. Obraz pluralitnej spoločnosti má dôsledky aj pre etiku, ktorá sa začala viacej sústrediť na etickú expertízu, čiže analyzovanie problému, ako na hľadanie univerzálnych a nespochybniteľných princípov. Preto sa v 80. rokoch 20. storočia začal klásť akcent na praktickú, resp. aplikovanú etiku, ktorá mala reagovať na požiadavky doby a resignovať na snahy vtesnať svet do ideálnej etickej teórie, ktorá by poskytovala normy a princípy, ktoré by usmerňovali konanie v každej novej situácii. Jednou z aplikovaných etík, ktoré sa rozvíjajú najmä v anglosaskom prostredí a postupne sa udomácňujú aj v našom priestore je etika vo verejnej službe.

Úroveň poskytovania a fungovania verejných služieb je jedným z významných ukazovateľov vyspelosti štátu. Ak hovoríme o verejných službách, je dôležité ich terminologické vymedzenie. Primárne je potrebné rozlišovať medzi **verejnými službami**, ktoré sa vyznačujú tým, že ich zabezpečuje zložka verejnej správy a sú výsledkom spoločenského konsenzu (školsťvo, zdravotníctvo...), a **verejno-prospešnými službami**, ktoré sú charakterizované ako hospodárske činnosti (energetika, vodohospodárstvo...) (1). Poskytovanie verejných služieb štátom má zabezpečiť, že ich adresáti budú mať k nim neproblematičký prístup bez ohľadu na majetok, príjmy a spoločenské postavenie.

Etika vo verejnej službe poukazuje na morálne princípy a štandardy, ktoré súvisia s poskytovaním verejných služieb, a v širšom vymedzení súvisí s celou administratívnou sférou vlády. Cieľom tejto etiky nie je len rozlišovanie správneho od nesprávneho, dobrého od zlého, ale predovšetkým skúmanie, prečo je určité rozhodnutie správne a dobré na rozdiel od iného. Etika je v tomto zmysle neoddeliteľne spojená s hodnotami a presvedčeniami, ktoré vníma spoločnosť ako správne a do veľkej miery sa s nimi stotožňuje. Tieto hodnoty a presvedčenia majú rozličný charakter – politický, osobnostný, inštitucionálny, sociálny a pod. (Kernaghan, 1993, s. 16).

Tak ako pre všetky aplikované etiky, aj pre etiku vo verejnej službe platí, že jej cieľom nie je vytvoriť systém noriem a princípov, ktoré by jednoznačne vymedzili, čo je správne. Je to najmä preto, že väčšina situácií vo verejnej sfére je križovatkou mnohých morálnych noriem a princípov, čo spôsobuje vznik etickej dilemy, teda určitej problémovej situácie ponúkajúcej protichodné riešenia, a preto konečné morálne hodnotenie musí byť výsledkom dôslednej etickej expertízy.

Principlistické vymedzenie morálneho konania vo verejných službách sa stretáva s mnohými problémami (2). V oblasti poskytovania verejných služieb môžeme ako príklady uviesť nasledovné imperatívy: Buď politicky neutrálny!; Neprehrádzaj dôverné informácie!; Poskytuj efektívnu a férovú službu verejnosti!; Chráň súkromie občanov a zamestnancov!; Predchádzaj konfliktu záujmov!; Buď zodpovedný! a, samozrejme, kľúčový imperatív, o ktorom sme sa zmienili už v úvode: Konaj vo verejnom záujme! (Kernaghan, 1993, s. 16). Problematickosť takýchto imperatívov môžeme vidieť vo viacerých skutočnostiach. Po prvé, každý morálny imperatív má teoretickú podobu, ktorú nie je vždy možné realizovať v praxi. Po druhé, každý morálny imperatív má síce jasnú a jednoznačnú formuláciu, ale vhodnosť jeho použitia v praxi až taká jednoznačná nie je. Po tretie, každý morálny imperatív sa môže dostať do konfliktu s nejakým iným imperatívom (napríklad nie je vždy možné byť efektívny a zároveň aj zodpovedný) (Kernaghan, 1993, s. 16 – 17). Uvedené problémy poukazujú na fakt, že principlistické zdôvodnenie morálneho konania vo verejných službách je potrebné prehodnotiť a začleniť do širšieho etického diskurzu.

V tejto súvislosti máme na mysli predovšetkým konzekvencionalistické zdôvodnenie morálneho konania, ktoré oproti etike princípov kladie do popredia dôsledky konania. Treba však upozorniť, že poukazanie na konzekvencionalizmus nie je negáciou etiky princípov (3). Diskurz aplikovaných etík sa snaží vyvarovať jednostranného odmietnutia jednej etickej teórie na úkor druhej. Práve naopak, ide tu skorej o spoluprácu viacerých etických prístupov, ktoré v procese etickej expertízy môžu napomôcť morálnemu hodnoteniu situácie alebo problému. Ako podotýka J. Wolff (2011, s. 3), ak má byť filozofia (etika) nápomocná pri riešení problémov vo verejnej sfére, musí zabudnúť na boj medzi rôznymi etickými princípmi a snažiť sa o konsenzus, ktorý je základným kameňom verejnej politiky.

### Verejný záujem a jeho etická relevancia

Diskurz aplikovaných etík v mnohých prípadoch poukázal na fakt, že pojmy, ktoré primárne nie sú filozoficko-etickými, majú pre aplikovanú etiku dôležitý význam. Tento význam spočíva v tom, že ich bližšie vysvetlenie a jasnejšie chápanie môže napomôcť spoľahlivejšie morálne hodnotenie (4).

Pre definovanie verejných služieb má pojem „verejný záujem“ nenahraditeľný význam. Základnou definíciou verejných služieb je, že sú to služby vo verejnom záujme. To znamená, že jednotlivci, ktorých úlohou je poskytovanie týchto služieb, musia konať v mene verejného záujmu a abstrahovať od skupinových a individuálnych záujmov. Avšak aj napriek dôležitosti pojmu „verejný záujem“ pri definovaní pojmu „verejná služba“ je tento pojem nejasný, veľmi široko špecifikovaný a rozlične chápaný. Práve problém definovania „verejného záujmu“ má veľa dôsledkov pre etickú dimenziu vo verejných službách. Ak niektorý jednotlivec nekoná v mene verejného záujmu, hovoríme, že jeho konanie je nemorálne, a to aj napriek tomu, že nemáme jasnú predstavu o tom, čo tento pojem označuje.

Problematika definovania a presného vymedzenia pojmu „verejný záujem“ súvisí najmä s naznačenou pluralizáciou a modernizáciou spoločnosti. Moderná spoločnosť je komplikovaným mechanizmom, v ktorom každý jednotlivec má svoje želania, túžby, očakávania. Prepojenie pojmov „spoločnosť“ a „záujem“ je viditeľné v tzv. konsenzuálnych sociológiách, založených na úzkom vzťahu medzi spoločnosťou a záujmami jej členov. Je to z toho dôvodu, že to, čo prospieva spoločnosti, prospieva aj jej členom a naopak, to, čo poškodzuje jednu stranu, poškodzuje aj druhú (Keller, 2008, s. 41).

Pojem „verejný záujem“ (*public interest*) má rôzne synonymické označenia. Ako príklady môžeme uviesť pojmy „národný záujem“ (*national interest*), „verejné dobro“ (*public good*), „spoločné dobro“ (*common good*), „spoločná vôľa“ (*common will*) (O'Flynn, 2011, s. 262), ktoré odrážajú jeho rôzne dejinné interpretácie.

V spoločnosti môžeme vymedziť tri základné typy záujmov: individuálny, skupinový a verejný (Sičáková – Zemanovičová, 2000, s. 8). Individuálny záujem definujeme ako záujem jednotlivca, súvisiaci s jeho pláňmi, očakávaniami, predstavami a prostriedkami, ako rozvinúť svoj osobnostný potenciál. Skupinový záujem spája ľudí so spoločným cieľom. Na jeho dosiahnutie sa spájajú do rôznych záujmových skupín. Definícia verejného záujmu je značne komplikovaná. Môžeme ho definovať ako záujem všetkých členov spoločnosti. V modernej dobe sa však definícia často zužuje iba na majoritnú spoločnosť. Pri definovaní verejného záujmu nemusíme vychádzať iba z kvantitatívneho hľadiska (teda z nejakého numerického počtu občanov). Verejný záujem je úzko spätý so štátnou mocou a pokladá sa za samozrejmé, že všetci vykonávatelia štátnej moci konajú vo verejnom záujme (a to nielen v záujme väčšiny obyvateľov, ale celej spoločnosti). Charakteristika verejného záujmu cez pojem štátnej moci môže zvädzať ku skepticizmu. Poukazuje naň napríklad B. O'Toole tvrdiac, že na verejný záujem „sa môžeme pozeráť ako na frázu používanú tými, ktorí vykonávajú štátnu moc k legitimizácii svojej činnosti“ (O'Toole, 2003, s. 95). Znamená to, že ak politik označí svoju činnosť za konanie vo verejnom záujme, predpokladá sa, že naozaj koná pre dobro spoločnosti, i keď v skutočnosti môže toto deklarovanie iba maskovať súkromný záujem. Túto skutočnosť si všimá aj iný autor, ktorý tvrdí, že „verejný záujem môže byť vysoko problematická, dokonca nebezpečná idea, pretože historicky sa zdá príliš otvorená k manipulácii nesvedomitými elitami“ (O'Flynn, 2011, s. 259).

V súvislosti s definovaním verejného záujmu zohráva dôležitú úlohu aj pojem „verejný“. Už viackrát zmienený vývoj k modernej pluralitnej spoločnosti významne ovplyvnil aj chápanie tohto pojmu. Nemecká politologička a filozofka Hannah Arendt vo svojej práci *Vita activa* venovala značnú časť interpretácii pojmu „verejný“, ktorý bol v antike nerozlučne spojený s pojmom „polis“, teda s tými, ktorí vykonávajú politickú činnosť a majú na nej účasť, v protiklade k priestoru „oikos“. Arendtová chápe vznik novovekej spoločnosti ako splynutie sfér „oikos“ a „polis“ (Arendt, 2007 s. 66 – 75). Vv novovekej spoločnosti sa pojem „verejný“ spája aj so súkromnou, aj s politickou sférou, inak sformulované, priestor verejného sa rozširuje. Rozširovanie pojmu „verejný“ je v súčasnej dobe viditeľné aj vo vytváraní nadštátnych spoločenstiev (napr. Európska únia), čo vyvoláva otázku, či verejný záujem nemáme interpretovať nielen ako záujem všetkých občanov štátu, ale aj ako záujem všetkých občanov nadštátneho spoločenstva (5). Ak pôjdeme ešte ďalej, tak v súčasnej ére globalizácie sa poukazuje na fakt, že žiadny štát nie je izolovaný od práv a povinností voči iným štátom, a preto všetky štáty sú členmi jedného veľkého globálneho spoločenstva, ktoré má určité spoločné záujmy (6).

### Verejný záujem a jeho metamorfózy v sociálno-politickom myslení vybraných filozofov

Filozofické úvahy o verejnom záujme sú predovšetkým súčasťou sociálno-politickej filozofie, v ktorej jednou z ústredných tém je hľadanie optimálneho štátneho zriadenia, v ktorom je výkon moci zameraný na dobro občanov. Interpretácia pojmu „verejný záujem“ v dejinách sociálno-politického myslenia poukazuje jednak na fakt, že tento pojem má svoju históriu, a teda aj svoje opodstatnenie vo vzťahu k verejnej moci, a na druhej strane nám napomáha k jeho pochopeniu v súčasnosti.

Počiatky uvažovania o verejnom záujme môžeme nájsť už v antike u **Aristotela**. Ten však používal synonymický pojem „spoločné dobro“ (*common good*). V Aristotelovej teórii štátu zohráva pojem „dobro“ kľúčovú úlohu. V diele *Etika Nikomachova* píše: „Čo je cieľom vedy o štáte a ktoré dobro je zo všetkých dobier dosiahnuteľných činnosťou najvyššie? Takmer väčšina ľudí sa zhoduje v jeho pomenovaní, lebo nevzdelaní i vzdelaní ho nazývajú blaženosťou a domnievajú sa, že byť blaženým je to isté ako dobre žiť a dobre konať“ (Aristoteles, 1979, s. 22). V kontexte Aristotelovej filozofie sa s pojmom „spoločné dobro“ stretávame aj v práci *Politika* v súvislosti s náukou o ústavách. Medzi dobrou ústavou a dobrým štátnym zriadením je úzke prepojenie: „Keďže štátna ústava a správa štátu znamená to isté a správa štátu je najvyššou mocou štátov, musí byť najvyšším vládcom alebo jeden, alebo niekoľko málo mužov, alebo množstvo; keď vládne či už jeden, alebo niekoľkí, alebo mnohí na všeobecný prospech, vždy sú to nevyhnutne správne štátne formy a pochybné sú potom tie, ktoré dbajú len na vlastný prospech či už jedného, alebo niekoľkých, alebo mnohých“ (Aristoteles, 2009, s. 111). Formulované v modernom jazyku – ústavy sú dobré vtedy, ak

panovník, či už jednotlivec, alebo skupina, vládne v prospech verejného záujmu. Vzťah medzi panovníkom a občanmi však nie je jednostranný. Nielen panovník sa musí podieľať na spoločnom dobre, ale aj občania. Funkčný štát je teda dobrý vtedy, ak funguje na princípe reciprocity. Aristoteles tvrdí, že ľudí „zblížuje spoločný prospech, pokiaľ má každý jednotlivec záujem na dôstojnom živote“ (Aristoteles, 2009, s. 110). Čiže spoločenstvo štátu je cestou k dobru iba vtedy, ak panovník vládne v prospech spoločného dobra (v mene verejného záujmu) a zároveň sa občania aktívne zúčastňujú na politickom živote (na tvorbe verejného záujmu), čo vyplýva z Aristotelovej koncepcie človeka ako „zoon politikon“. Ľudská prirodzenosť je zdrojom toho, že človek je štátotvorná bytosť, a v tom je implicitne zakomponovaná požiadavka úsilia o spoločné dobro. Spoločné dobro nie je teda iba normou pre panovníka, ale aj povinnosťou občana.

V nadväznosti na predchádzajúce tvrdenia môžeme definovať aj Aristotelovu teóriu občianstva. Občan je predovšetkým ten, kto tvorí štát a má účasť na výkone politickej moci (či už v poradných, riadiacich alebo súdnych funkciách). Filozof J. Frank si v tejto súvislosti všimá, že občania v Aristotelovej koncepcii nie sú vytváraní iba ich individuálnymi aktivitami, ale predovšetkým zdieľaním ústavy, teda kolektívnou aktivitou. Kolektívna aktivita vytvára sociálne a politické inštitúcie, ktoré v prvom rade prispievajú k utváraniu občanov. Je tu vzájomná závislosť medzi politikou a občianskou identitou (Frank, 2005, s. 24). Túto vzájomnú závislosť sme nazvali reciprocitou. Dôsledkom danej koncepcie je sociálne vylúčenie všetkých, ktorí sa nezúčastňujú na spoločnom dobre, teda nemajú status občana. V tejto súvislosti je známy Aristotelov výrok: „Kto však nemôže žiť v spoločenstve a vo svojej sebestačnosti ho nepotrebuje, ten nie je časťou štátu, ale je to alebo divé zviera, alebo boh“ (Aristoteles, 2009, s. 29). Ak zhrnieme Aristotelovu teóriu verejného záujmu, tak verejný záujem je jednak podmienkou dobrej vlády v prospech občanov a na druhej strane občania sú občanmi iba vtedy, ak sa zúčastňujú na verejnom záujme. Ak by niekto v Aristotelom štáte narúšal verejný záujem, automaticky by sa z tohto štátu vylúčil, pretože konanie proti verejnému záujmu, resp. spoločnému dobru, je niečím neprirodeným (odporuje to koncepcii „zoon politikon“). Verejný záujem u Aristotela je podmienkou dobrého štátu, dobrého občana a jedinou cestou k blaženosti, lebo „štát je spoločenstvo dobrého života v domoch a rodinách, ktorého účelom je dokonalejší a sebestačný život... to znamená, ako my tvrdíme, žiť blažene a krásne“ (Aristoteles, 2009, s. 116).

Podobnú koncepciu verejného záujmu v zmysle spoločného dobra nachádzame aj vo filozofii predstaviteľa vrcholnej scholastiky **Tomáša Akvinského**. Vo svojom diele *Suma teologická* píše: „Vlastným účinkom zákona je činiť dobrými tých, ktorým je daný... Ak úmysel zákonodarcu smeruje k pravému dobru, čo je dobro všeobecné, riadené podľa Božej spravodlivosti, tak sa ľudia skrze zákon stávajú jednoducho dobrými. Ak však zákonodarcov úmysel smeruje k tomu, čo nie je dobrom, ale iba jeho úžitkom a potešením, alebo odporuje Božej spravodlivosti, potom zákon nerobí ľudí dobrými“ (Akvinský, 1938, s. 653, I-II, q. 92, a. 1, co.). Akvinský tu naznačuje, že podstatou štátu a jeho zákonov je vytvárať všeobecné dobro pre všetkých jeho občanov. Táto požiadavka nie je iba v záujme občanov štátu, ale vyplýva aj z Božej spravodlivosti.

Aristoteles aj Akvinský žili v takých spoločnostiach, v ktorých bolo stále možné, aby občania postupne na seba preberali občianske povinnosti. Ich ideálna predstava štátu bola založená na skutočnosti, že štát je unitárny, existuje v ňom jeden záujem, jeden cieľ, a tým je dobro všetkých občanov. Zriadenie ideálneho štátu v Aristotelovom a Akvinského chápaní sa podobalo komunitnému zriadeniu (7), v ktorom každý občan mal zaručenú bezpečnosť a istotu, pretože sa vychádzalo z predpokladu, že každý koná v prospech spoločného dobra.

Ďalší z možných prístupov k problematike verejného záujmu môžeme nájsť v škótskom osvietenstve, konkrétne vo filozofii **Adama Smitha**. Ten tvrdí, že každý jednotlivec je vedený predovšetkým svojím vlastným záujmom, ktorý spočíva v naplnení individuálnych potrieb, teda človek je racionálnym egoistom (8). V diele *Skúmanie podstaty a pôvodu bohatstva národov* píše: „Nie je to láskavosť rezbára alebo pekára, ktorému vďačíme za svoj obed, ale je to ohľad na ich vlastný záujem. Nespoliehame sa na ich ľudskosť, ale na ich sebalásku a nikdy im nezdôrazňujeme naše potreby, ale ich výhody“ (Smith, 2001, s. 16) (9). Ďalej Smith využíva metaforu neviditeľnej ruky trhu, ktorá poukazuje na prirodzený vývoj (voľný priebeh) v podnikateľskej aktivite. Neviditeľná ruka trhu vedie človeka k cieľu, o ktorom ani neuvažoval, – k záujmu spoločnosti, teda k verejnému záujmu. „Keď sa jedinec zo všetkých síl snaží použiť svoj kapitál na podporu domáceho priemyslu tak,

aby výroba mala čo najväčšiu hodnotu, tak sa nutne usiluje o to, aby ročné príjmy spoločnosti boli čo najvyššie... Ovšemže väčšinou nie je jeho úmyslom podporovať verejný záujem a ani nevie, nakoľko ho podporuje... myslí len na svoj zisk a v tom, ako v mnohom inom, ho vedie neviditeľná ruka trhu, aby podporoval cieľ, ktorý vôbec nemal v úmysle“ (Smith, 2001, s. 397 – 398). To znamená, že verejný záujem je akoby vedľajší produkt uspokojovania individuálnych záujmov. Ak človek naplňa svoje individuálne potreby a záujmy, napomáha tým bohatstvu spoločnosti, v ktorej žije. Táto koncepcia má isté podobné črty s Aristotelovou s tým rozdielom, že Smith kladie väčší dôraz na jednotlivca ako na štát (uprednostňuje individuálne pred kolektívnym). Vychádza z predstavy, že jednotlivec žijúci v konkrétnom priestore štátu dokáže lepšie posúdiť, akou formou má čo najlepšie zhodnotiť svoj kapitál. Ak každý jednotlivec čo najlepšie zhodnotí svoj kapitál, bude to mať význam aj pre štát, lebo sa tým zvýši jeho bohatstvo.

V období 20. storočia zohralo dôležitú úlohu dielo nemeckého filozofa **Jürgena Habermasa**. V kontexte našej práce je podstatné najmä dielo *Štrukturálna premena verejnosti : Skúmanie jednej kategórie občianskej spoločnosti* z roku 1962. V tejto práci autor podrobne analyzuje chápanie pojmu „verejnosť“ vo vzťahu k súkromnej sfére a jeho analýzy siahajú až do obdobia antiky. Osobitne sa zaoberá vznikom a úpadkom „meštianskej formy“ verejnosti. Verejnosť definuje Habermas ako „sféru súkromných osôb zhromaždených v publikum“ (Habermas, 2000, s. 87). Vo verejnej sfére dochádza k stretu záujmov jednotlivých členov verejnosti. Úlohou verejnosti je najmä prepojenie „štátu“ a „spoločnosti“ v tom zmysle, že verejnosť má vykonávať formálnu kontrolu nad štátom. Táto funkcia verejnosti sa však postupne menila, čo je viditeľné najmä na jednej z verejných inštitúcií – na tlači (Habermas, 2000, s. 281). Práve tlač spôsobila, že verejné diskusie sa dostávali do úzadia a nahradili ich súperiace články v žurnalistických žánroch. Dôsledkom toho je skutočnosť, že sa postupne začal vytrácať verejný záujem ako výsledok racionálnej zhody diskutujúcich. Preto verejnej mienke ako produktu verejnosti a vyjadrenia verejného záujmu chýbajú podľa Habermasa kritériá racionality (Habermas, 2000, s. 298).

Skeptický postoj voči existencii verejného záujmu v jeho tradičnom chápaní ako záujmu celej spoločnosti poskytuje dielo amerického novinára, mediálneho kritika a filozofa **Waltera Lippmanna**. Od neho pochádza jedna z najznámejších definícií, resp. podmienok verejného záujmu, ktorú uvádza v diele *The Public Philosophy* z roku 1955. Lippmann píše: „... verejný záujem môže byť predpokladaný, iba ak by ľudia videli jasne, mysleli racionálne, konali nezištne a zhovievavo“ (Lippmann, 1955, s. 42). Toto tvrdenie môžeme pochopiť vo svetle jeho skoršej práce *Public Opinion*, ktorú publikoval v roku 1922. Existenciu verejného záujmu tu spochybňuje na základe neschopnosti jednotlivca interpretovať svet taký, aký naozaj je. V uvedenom diele uvažuje o neschopnosti ľudí funkčne a presne interpretovať svet, pretože skutočné prostredie je príliš veľké, príliš komplexné a prchavé na priame oboznámenie. Lippmann tvrdí, že „každý z nás žije a pracuje na malom kúsku zemského povrchu, pohybuje sa v malom kruhu a aj z tohto známeho pozná len málo dôverne. Z každej verejnej udalosti, ktorá má mnoho dôsledkov, vidíme prinajlepšom iba niekoľko aspektov. Naše názory sú však nevyhnutne späté s väčším priestorom, s dlhšími časovými úsekmi, s obrovským počtom vecí, ktoré nemôžeme priamo pozorovať“ (Lippmann, 2008, s. 71). Preto si ľudia vo svojich hlavách vytvorili pseudoprostredie, ktoré je subjektívne, zmätočné a nevyhnutne zjednodušené – pseudoprostredie každého jedinca je vlastne fikcia. Z toho vyplýva, že ľudia žijú síce v rovnakom svete, ale myslia a cítia rôzne, ich správanie a konanie je ovplyvňované ich pseudosvetom. Konanie a správanie ovplyvnené pseudosvetom je potom konané v reálnom živote. Poukázal na to, že ľudia veria viacej obrazom reality v ich hlavách než obrazom prechádzajúcim kritickým myslením. Najvýznamnejšími faktormi, ktoré zabraňujú reálnemu vnímaniu sveta, sú stereotypy (mentálne obrazy, ktoré určujú chápanie ľudí, predmetov, udalostí). Vo väčšine prípadov naše vnímanie neprebíha od pozorovania k definovaniu, ale od vopred vytvorenej definície udalosti k jej pozorovaniu. V rozsiahlom a komplexnom svete vnímame iba to, čo pre nás definovala naša kultúra so svojimi stereotypmi. W. Lippmann (2008) poukazuje na to, že súčasný svet je taký komplexný, že je prakticky nemožné, aby sa ľudia priamo zúčastňovali na politickom procese. Sprostredkovanie informácií o verejnom dianí prostredníctvom médií a tlače deformuje obraz politiky a znemožňuje jasné videnie sveta a jeho racionálnu interpretáciu, čo je nevyhnutným predpokladom verejného

záujmu. Ak každý vidí svet verejného diania subjektívne, ak každý pozná iba určité aspekty problému, ako je možné sformulovať spoločný (verejný) záujem?

### Verejný záujem, legislatíva a etika

Jedným z dôvodov rozpracovávaní aplikovanej etiky na rozdiel od všeobecnej je aj skutočnosť, že aplikované etiky dokážu efektívnejšie ovplyvniť legislatívny proces. To zdôrazňuje, že medzi aplikovanými etikami a legislatívou je úzke prepojenie. Ak napríklad v environmentálnej etike rozpracovávame vzťah človeka a životného prostredia, poukazujeme na fakt, že životné prostredie a príroda sú hodnoty, ktoré by sme mali chrániť, a to nie iba navonok ako niečo dobrovoľné, ale ako niečo, čo je právne kodifikované – teda aby vo vzťahu človek a príroda existovali aj práva, aj povinnosti, ktoré budú vynútiteľné a prípadne aj sankcionovateľné. Podobne aj v etike verejných služieb, konkrétne pri probléme verejného záujmu, je potrebné poukázať aj na jeho legislatívnu rovinu.

V podmienkach Slovenskej republiky je pojem verejný záujem definovaný v niekoľkých dokumentoch a zákonoch. Za základnú môžeme považovať definíciu v ústavnom zákone č. 357 z 26. mája 2004. Tento zákon sa zaoberá ochranou verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. Verejný záujem a osobný záujem definuje nasledovne: „Verejný záujem je taký záujem, ktorý prináša majetkový alebo iný prospech všetkým občanom alebo mnohým občanom. Osobný záujem je taký záujem, ktorý prináša majetkový prospech verejnému funkcionárovi alebo jemu blízkym osobám“ (Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z., čl. 3). Verejný záujem je tu teda vymedzený na základe a) prospešnosti a b) v opozícii k osobnému záujmu.

Na základe uvedených definícií vidíme, že vymedzenie verejného a osobného záujmu v podmienkach Slovenskej republiky je príliš široké a nejednoznačné, čo spôsobuje množstvo problémov pri riešení konkrétnych sporných situácií. Uvedená definícia nejednoznačne definuje verejný záujem, pretože ho formuluje aj ako „záujem v prospech všetkých občanov“, aj ako „záujem v prospech väčšiny občanov“. Z toho potom môže vyplývať, že verejné záujmy nie sú rovnocenné. Problematika verejného záujmu tu súvisí najmä so základnými ľudskými právami a jeho funkcia spočíva predovšetkým v odôvodnení legitimacy zásahu štátnej moci do osobných práv človeka. Verejný záujem sa často stáva najmä hodnotiacim kritériom prospešnosti určitej činnosti pre jednotlivca alebo pre spoločnosť. Aj keď slovenský právny systém veľmi frekventovane používa pojem verejný záujem, často chýba jeho presné obsahové vymedzenie. To neraz spôsobuje problémy pri aplikácii konkrétneho zákona na konkrétnu skutočnosť (10).

### Záver

Na základe uvedených analýz môžeme konštatovať, že pojem „verejný záujem“ je problematický nielen na legislatívno-právnej rovine, ale aj vo vzťahu k verejným službám a na etickej úrovni. Dejiny sociálno-politického myslenia potvrdzujú fakt, že tento pojem je závislý aj od konkrétneho sociálno-politického usporiadania spoločnosti, ktoré zohráva dôležitú úlohu pri jeho terminologickom vymedzení. Môžeme vidieť, že postupnou pluralizáciou a modernizáciou spoločnosti vzrastá aj problematickosť definovania verejného záujmu. V práci sme sledovali líniu vývoja konceptu verejného záujmu u vybraných autorov od Aristotela po Lippmanna. Aristoteles definoval verejný záujem ako záujem všetkých občanov štátu v prospech spoločného dobra, čo úzko súvisí s prirodzenosťou človeka ako „zoon politikon“. Podobnú koncepciu verejného záujmu zastával aj Akvinský, ktorý sa však zameral aj na teologický rámec v súvislosti s Božou spravodlivosťou. Iný pohľad nachádzame u A. Smitha: verejný záujem pokladal za vedľajší produkt uspokojovania individuálnych záujmov. Verejný záujem vzniká, ak človek koná ako racionálny egoista. Skeptický postoj ku konceptu verejného záujmu v tradičnom chápaní ako záujmu celej spoločnosti reprezentovali v našej práci J. Habermas a W. Lippmann. Podľa oboch autorov človek žijúci v komplexnom svete nedokáže adekvátne interpretovať celú realitu, ale väčšina informácií o nej je sprostredkovaná prostredníctvom médií a tlače. Z toho dôvodu nie je ani schopný podieľať sa na verejnom záujme, ktorý je výsledkom racionálnej a bezprostrednej interpretácie celej reality.

Pestrá paleta názorov na koncept verejného záujmu nás privádza k otázke, či sa prikloniť k realistickému, alebo skorej ku skeptickému pohľadu. V tejto štúdii sme sa nesnažili ukázať, že koncept verejného záujmu smeruje s pluralizáciou spoločnosti ku skepticizmu. Výsledkom štúdie nie je záver, že verejný záujem je v pluralitnej spoločnosti prázdny pojem, ktorého by sme sa mali vzdať. Naopak, ide tu o pokus ukázať, že verejný záujem je dynamickým pojmom, ktorý treba definovať a interpretovať na základe konkrétneho sociálno-politického pozadia. Tým tomuto pojmu dávame obsah a zmyslupnosť a následne ho môžeme použiť ako jedno z kritérií v procese morálneho rozhodovania vo verejných službách. Dôsledkom dynamickosti pojmu verejný záujem je fakt, že ho nemôžeme chápať ako objektívny koncový bod každého rozhodnutia, ale ako jedno z dôležitých hľadísk v procese tvorby morálneho rozhodnutia vo verejných službách. Súvisí to najmä s naznačeným problémom charakteru situácií vo verejných službách. Keďže tieto situácie sú väčšinou etickými dilemami a križovatkami rôznych princípov, je problematické stanoviť jeden princíp (verejný záujem) raz a navždy. Požiadavka „služiť verejnému záujmu“ vo verejných službách teda nie je definovaná špecificky ako súbor pravidiel, čo by sme mali alebo nemali urobiť. Verejný záujem je predovšetkým jedným z takýchto pravidiel, ktorých skúmanie v konkrétnej situácii musí byť predmetom dôslednej etickej expertízy. Tá je v tomto prípade obsahom etiky vo verejných službách.

### Poznámky

- (1) Takéto vymedzenie nachádzame napríklad v dokumente Komisie európskych spoločenstiev z roku 2003, ktorý nesie názov *Zelená kniha o službách obecného záujmu*. Podľa uvedeného dokumentu sa verejné služby a verejnoprospešné služby aj napriek svojej odlišnosti často prekrývajú, preto je ich jednoznačné definovanie problematické. Napríklad zdravotná starostlivosť ako verejná služba nemusí byť automaticky poskytovaná orgánom verejnej moci, ale aj prostredníctvom súkromného sektora. V tomto prípade však verejný sektor dôslednejšie dohliada na jej poskytovanie ako v prípade verejnoprospešných služieb.
- (2) Princípalistické vymedzenie morálneho konania je typické napríklad pre Kantovu deontologickú etiku. V tejto súvislosti sa hovorí o rigorizme morálky – teda o bezpodmienečnom dodržiavaní morálnych princípov bez ohľadu na dôsledky konania.
- (3) Rozpor medzi deontologickou a konzekvencionalistickou etikou je viditeľný vo viacerých oblastiach. Deontologická etika kladie dôraz na autonómnosť človeka, na ľudské práva, naopak, konzekvencionalizmus (najmä vo verzii utilitarizmu) zdôrazňuje slasť (ako dôsledok), ktorú určité konanie prináša. Tento rozpor môžeme zjednodušene vidieť napr. pri bioetike interrupcií. Deontologizmus odmieta interrupcie, lebo základným imperatívom je ochrana ľudského života bez ohľadu na následky a vplyv na život matky. Utilitarizmus bude hodnotiť aj následky vykonania, resp. nevykonania interrupcie. Podobne v oblasti sociálnej politiky – ak chceme riešiť problém svetovej chudoby – pýta sa, či máme právo požadovať jej kompenzáciu od bohatých. Aplikované etiky sa však snažia takéto rozpory prekonať a tým využiť rôzne morálne stanoviská k riešeniu rôznych morálnych problémov. Ak zovšeobecníme názor, ktorý prezentuje Z. Palovičová (2003, s. 396 – 408), tak môžeme konštatovať, že v aplikovaných etikách ide skorej o komplementárne chápanie etických teórií ako o alternatívne.
- (4) Príkladom takýchto pojmov, ktoré primárne nepatria do filozofie a etiky, sú napr. pojmy „organizácia“ a „inštitúcia“. Etická relevancia týchto pojmov je dôležitá najmä v oblasti verejnej správy, konkrétne v otázkach implementácie etiky vo verejnej správe (bližšie Geffert, 2013).
- (5) Tento problém by sme čiastočne mohli vyriešiť prijatím Millerovej tézy o etickom význame štátnych hraníc, ktorá obsahuje názor, že voči občanom vlastného štátu máme väčšie záväzky a povinnosti ako voči občanom iných štátov (Miller, 1988, s. 647). Inak sformulované, záujmy, resp. dobro vlastného štátu by mali vždy prevážiť nad všetkým ostatným.
- (6) Predstava verejného záujmu v globálnom rozmere sa zdá byť takmer nereálna, predsa však môžeme na ilustráciu uviesť nejaké hodnoty, na ktorých by sme sa mohli globálne zhodnúť. Napríklad Hans Jonas uvádza, že základným imperatívom ľudského konania by malo byť zachovanie ľudského života na Zemi. Opodstatnenosť tohto príkladu spočíva aj v tom, že Jonas zakotvuje tento imperatív najmä pre oblasť verejnej politiky na rozdiel od Kanta, ktorý chápal kategorický imperatív vo vzťahu k individu (Jonas, 1997, s. 35).
- (7) Moderný štát však nemá charakter komunity, ale modernej spoločnosti, v ktorej síce chýbajú istoty, ale, naopak, existuje vyššia miera slobody a individualizácie človeka. V dobe, keď každý človek má zaručenú slobodu a v spoločnosti vystupuje ako individuum, je ťažké takto definovať verejný záujem, pretože v slobodnej individualizovanej spoločnosti je zájmov veľa. Moderný štát je elitársky, t. j. skladá sa

z inštitúcií, ktoré ustanovujú právne a morálne parametre, a personálne sa skladá z tých, ktorí sa považujú za lídrov. Problémom sa stáva najmä skutočnosť, že verejný záujem veľakrát naráža na odpor individuálnych záujmov, ktoré v súčasnej spoločnosti majú až príliš silné postavenie. Na túto skutočnosť poukazuje aj B. O'Toole: „... moderné spoločnosti sú komplexné a pluralistické vo svojom charaktere, s tisícami skupín s konkurujúcimi cieľmi a záujmami, z nich ak nie všetky, tak aspoň väčšina je v konflikte s kolektívnymi cieľmi a záujmami“ (O'Toole, 2003, s. 102).

- (8) Pojem „racionálny egoista“ má v sociálnej filozofii, najmä v kontraktualizme, dôležité miesto. Tento pojem nemôžeme chápať negatívne, ale skôr naopak. V Rawlsovej teórii spravodlivosti je človek racionálnym egoistom, pretože si vyberá takú teóriu spravodlivosti, aby mu vyhovovala aj v prípade, keď sa ocitne na vrchole bohatstva, aj v prípade, keď skončí na dne chudoby. Racionálny egoista je teda človek, ktorý nachádza rovnováhu medzi možnými ziskami a stratami, medzi vlastným a spoločným dobrom.
- (9) Motivácia konania v Smithovej filozofii môže byť interpretovaná v dvoch rovinách. Po prvé, v diele *Teória morálnych citov* uvažuje o cite sympatie ako motíve konania. Po druhé, v diele *Skúmanie podstaty a pôvodu bohatstva národov* píše o racionálnom egoizme ako motíve konania. Mohlo by sa zdať, že medzi týmito dvomi rovinami existuje rozpor, avšak aj Smithova predstava ekonomiky trhu obsahuje morálne implikácie (bližšie Smreková, 2008, s. 276 – 280).
- (10) Podľa analýzy Nadácie otvorenej spoločnosti, ktorá nesie názov *Verejný záujem a verejná prospešnosť v legislatíve a v praxi orgánov verejnej správy*, môžeme v súčasnej legislatívnej praxi vidieť použitie pojmu „verejný záujem“ na označenie rôznych skutočností: a) dôvodu na zásah verejnej moci do osobných (najmä vlastníckych) práv jednotlivca (fyzickej osoby alebo právnickej osoby), b) hodnotiaceho kritéria určitej činnosti alebo veci z hľadiska jej prospechu (majetkového alebo iného) pre verejnosť, c) kritéria alebo podmienky na udelenie občianstva, na výkon určitej činnosti atď. (Marček, 2006, s. 20). Z toho vyplýva, že štát má pomerne široký priestor na uskutočňovanie svojej politiky bez ohľadu na individuálne práva občana. Ak je napríklad vo verejnom záujme vybudovať diaľnicu cez súkromný pozemok, nie je jednoduché odôvodniť tento verejný záujem len prostredníctvom zákona, pretože zákon je až príliš všeobecný. Preto interpretácia verejného záujmu môže byť uskutočnená len vo vzťahu ku konkrétnej situácii.

## Literatúra

- AKVINSKÝ, Tomáš. 1938. *Teologická summa*. Olomouc : Bohovédné učilišťa řádu dominikánského, 1938. Dostupné na: <http://www.cormierop.cz/Summa-teologicka-IIcast-1dil.html> [2014-02-05]
- ARENDT, Hannah. 2007. *Vita activa neboli o činném životě*. Praha : Oikoymenh, 2007. 431 s. ISBN 978-80-7298-185-4
- ARISTOTELES. 1979. *Etika Nikomachova*. Bratislava : Nakladateľstvo Pravda, 1979. 272 s.
- ARISTOTELES. 2009. *Politika*. Bratislava : Kalligram, 2009. 304 s. ISBN 978-80-8101-184-9
- FRANK, Jill. 2005. *A democracy of distinction : Aristotle and the Work of Politics*. London : The University of Chicago Press, 2005. 199 p. ISBN 0-226-26019-4
- GEFFERT, Richard. 2013. Inštitúcie a organizácie vo filozofii a etike – historické inštitucionálne metamorfózy fundamentov. In: *E-logos*, 2013, č. 13, s. 1 – 18. ISSN 1211-0442
- HABERMAS, Jürgen. 2000. *Strukturální přeměna veřejnosti : Zkoumání jedné kategorie občanské společnosti*. Praha : Filosofia, 2000. 424 s. ISBN 80-7007-134-6
- JONAS, Hans. 1997. *Princip odpovědnosti*. Praha : Oikoymenh, 1997. 318 s. ISBN 80-86055-06-2
- KELLER, Jan. 2005. *Úvod do sociologie*. Praha : Slon, 2005. 204 s. ISBN 978-80-86429-39-7
- KERNAGHAN, Kenneth. 1993. Promoting Public Service Ethics : The Codification Option. In: CHAPMAN, Richard ed. 1993. *Ethics in Public Service*. Edinburg : Edinburg University Press, 1993, pp. 15 – 30. ISBN 0748603832
- LIPPMANN, Walter. 1955. *The Public Philosophy*. Boston : Atlantic Monthly Press, 1955. 189 p.
- LIPPMANN, Walter. 2008. *Public Opinion*. New York : BN Publishing, 2008. 319 p. ISBN 9562916138
- MARČEK, Eduard ed. 2006. *Verejná prospešnosť. Legislatíva a prax (Verejný záujem a verejná prospešnosť v legislatíve a praxi orgánov verejnej správy)*. Bratislava : Vydavateľstvo Bratislava – Peter Rašla, 2006. 78 s. ISBN 80-967009-7-9
- MILLER, David. 1988. The Ethical Significance of Nationality. In: *Ethics*, roč. 98, 1988, č. 4, s. 647 – 662.



- O'FLYNN, Ian. 2011. Taking the Broader View : the Public Interest, Deliberative Democracy and Political Ethics. In: BROOKS, Thom ed. 2011. *New waves in ethics*. Hampshire : Palgrave Macmillan, 2011, pp. 259 – 277. ISBN 978-0-230-53798-9
- O'TOOLE, Barry. 2003. Veřejný zájem : politická a administrativní vhodnost? In: CHAPMAN, Richard. 2003. *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí*. Praha : Slon, 2003, s. 95 – 115. ISBN 80-86429-14-8
- PALOVIČOVÁ, Zuzana. 2003. Etika cnosti a etika pravidiel. Komplementarita, či alternatívy? In: *Filozofia*, roč. 58, 2003, č. 6, s. 396 – 408. ISSN 0046-385X
- SIČÁKOVÁ, Emília – ZEMANOVIČOVÁ, Daniela. 2000. *Konflikt záujmov, etika a etický kódex vo verejnej správe*. Bratislava : Róbert Vico – vydavateľstvo, 2000. 96 s. ISBN 80-967382-7-5
- SMREKOVÁ, Dagmar. 2008. Adam Smith. In: REMIŠOVÁ, Anna ed. 2008. *Dejiny etického myslenia v Európe a USA*. Bratislava : Kalligram, 2008, s. 270 – 280. ISBN 978-80-8101-103-0
- SMITH, Adam. 2001. *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů*. Praha : Liberální institut, 2001. 986 s. ISBN 80-86389-15-4
- WOLFF, Jonathan. 2011. *Ethics and public policy : A philosophical inquiry*. Abingdon : Routledge, 2011. 230 s. ISBN 9780415668538
- ZÁKON č. 357/2004 Z.z o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. Dostupné na: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2004-357> [2014-02-05]
- ZELENÁ KNIHA o službách obecného zájmu. 2003. Dokument Komise evropských společenství. Dostupné na: [http://edice.cd.cz/edice/DOKES/DOKES03/dok6\\_03.pdf](http://edice.cd.cz/edice/DOKES/DOKES03/dok6_03.pdf) [2014-02-05]

## Summary

*Public service is a service which is provided by government or public sector to citizens. Main definition of public service is that it is a service in the public interest. It means that everyone who provides a public service must act in public interest and not in self-interest. Nevertheless the term "public interest" is necessary for the definition of "public service", it doesn't have exact meaning, which is important not only in law and politics but in ethics too. In this study ethical relevance of term "public interest" in connection with ethics in public service is showed. This study analyses conversions of "public interest" in history of social-political thought which can help its understanding in contemporary philosophy and public policy. Analysis shows that the term "public interest" is very complicated, dependent on social-political conditions of state and therefore it needs ethical expertise in every situation which is connected with providing of public service.*