

JUDr. FRANTIŠEK CHMEL:

Motivy spravedlnosti a účelnosti v sociální politice.

Sociální politikou můžeme nazvati souhrn akcí, jimiž hospodářské a společenské poměry osob a tříd jsou pod průměrem hospodářských a společenských poměrů určité pospolitosti přibližujeme tomuto průměru.

Je na snadě, ač teoreticky to není zcela vyloučeno, že do sociální politiky nemůžeme zahrnout ty akce, ať už veřejné, nebo soukromé, které snaží se hospodářské a sociální poměry určitých osob a stavů povznést nad dotyčný průměr; když ne z jiného, tak z toho důvodu, že taková snaha přestává býti zájmem celé pospolitosti, nýbrž omezuje se na užší okruh osob. Z definice uvedené vyplývá, že pojem sociální politika může míti v různých dobách různý obsah; opatření, jež bychom do něho zahrnuli, řídí se právě oním »průměrem« poměru své doby a místa. Průměr tento nelze stanovit kvantitativně podle účasti množství jednotlivých členů nějaké pospolitosti sociální, nýbrž kvalitativně. může se vyskytovat pospolitost, kde počet jedinců v lepších hospodářských a sociálních podmínkách je zcela úzký, počet jedinců v podmínkách vyloženě špatných je nepoměrně rozsáhlý a onen průměr, k němuž akce sociálně politické budou směřovat, nebude určován číselným poměrem mezi potřebami všech členů dělených počtem těchto členů, nýbrž spíše úměrou mezi druhy potřeb jednotlivých tříd, ku počtu tříd.

Sociální politikou není tudíž souhrn opatření, jichž účelem by bylo vyrovnání třídních protiv ve smyslu negativním, t. j. tak, že určitým jedincům, neb stavům se odnímají jim dosud náležející hospodářské neb sociální vymoženosti, jen proto, že na ostatní stav se těchto vymožeností dostat nemůže, při čemž těmto ostatním sociálně slabším třídám se nic pozitivního neposkytuje; do sociální politiky patří jen ta opatření, jež někomu

přinášejí výhody, kterými jsou hospodářské poměry percipienta přibližovány výše zmíněnému průměru, byť i za cenu zeslabení dosavadní pozice vrstev hospodářsky silnějších. Je právě typickým znakem všech opatření sociálně politických, že přinášejíce zlepšení situace osoby jedné, zhoršují aspoň částečně situaci osoby druhé. Kromě toho, hledáme-li pozitivní znaky pojmu sociální politiky, nemůžeme se vyhnout jednomu z nejdůležitějších, t. j. motivům akcí sociálně politických; důvodem k nim není »milostrdenství«, nýbrž »spravedlnosti a společenská účelnost«.¹⁾

Spravedlnost sama o sobě vymezuje pojem onoho výše zmíněného průměru, k němuž sociální politika snaží se donésti hospodářské poměry co nejširších vrstev určité národní pospolitosti.

Akce, jež by některé třídě poskytovala práva nad onen průměr, by nebyla spravedlivá. Z toho důvodu nelze souhlasit s názorem, jenž nechce do sociální politiky zanášet pojem spravedlnosti jen proto, že by tím pozbyla ryzího charakteru hospodářského, a že by do ní byl vnášen prvek mravní, etický.²⁾ Vždyť pojem spravedlnosti je pojmem exklusivně sociálním a právním a teprve derivativně etickým, vážíme-li jej s hlediska důležitosti prvků z nichž se skládá; jsou-li určité hospodářské poměry rozloženy rovnoměrně mezi více příslušníků téže pospolitosti, je to především záležitostí jejich osobně lidských vztahů navzájem a cena této úpravy je pro ně významná jen tehdy, je-li právně petrifkována.

Motiv etický je obvykle subjektivně méně významný u těch, jichž se uspořádání sociálních poměrů týká; bývá vodítkem a to konečně až v druhé řadě těm, kteří k akcím sociálně politickým dopomáhají, není-li zatlačen do pozadí motivy mocnějšími, jako je strach z nespokojenosti, z revoluce, z přílišného vyčerpání sil zaměstnanců atd. Sociální spravedlnost je činitelem v soc. politice mnohem důležitějším než sociální účelnost, už z toho důvodu, že soc. spravedlnost je přímým motivem sociálně politických akcí, naproti tomu sociální účelnost hledí k jejich následkům, obvykle ne přesně předvídaným. Společenské uspo-

1) English, Sociální politika.

2) Wiese, Balá.

řádání vzniklé z akcí sociálně politických se někdy rozbíhá s představou, kterou o něm má původce určité takové akce. Sociální účel je tedy objektivně derivát takové akce; z jiné strany ovšem je zase sociální účelnost takové akce mnohovýznamná. Působí někdy okolnosti, jež buď samy o sobě, nebo shlukem několika, nutně vyvolávají akce další, neb podobné, v jiných společenských třídách. Působí tím obvykle přímo na organizaci hospodářskou a jsou tudíž přímým podporovatelem hospodářského rozvoje neb úpadku, podle toho, jak ulehčují, neb zatěžují určité vrstvy. Podle toho mohou působit vzestup onoho »průměru« a tím nesou v sobě zárodek potřeby nových akcí sociálně politických, neb jeho snížení, čímž ohrožují raison d'être sociálně politických vymožeností již stávajících.

Větší důležitost sociální spravedlnosti nad sociální účelností v politice sociální prokazuje i okolnost, že téměř všechny akce, jež do pojmů soc. politiky zahrnujeme, obvykle jsou poskytnutím zařízení již stávajících osobám, jež výhod těch dosud nemají; nebo jsou výhodou, jež je surogátem určité jiné výsady, neb okolností, jež pro svou zvláštní povahu je omezena na určitý užší kruh osob a nemůže třídě, jíž je poskytována, v té míře býti dána, jako je tomu u třídy jiné; ale málokdy se stává, že by sociálně politická akce představovala naprosté novum — ať hospodářské neb společenské. Na př. starobní pojištění je jen equivalentem zaopatření, jež je poskytováno veřejným úředníkům pensí, soukromým podnikatelům držbou určitého majetku. Kdyby sociální účelnost v pojmu politiky sociální převyšovala moment sociální spravedlnosti, musela by většina, neb aspoň část akcí soc. pol. být určitou novotou, příkladu nemající v životě určitého národního společenství. Prozkoumá-li se však kterékoliv opatření sociálně politické, pochybuji, že bychom našli, že kromě formy svého zřízení je určeno ku krytí potřeby, jež by dosud u nějaké jiné osoby, neb třídy osob v národní pospolitosti nebyla saturována. Proto snad nikdy sociální politika nepozbude svého charakteru, »souhrn akcí, směřujících k dosažení průměru«.

Přes to, že sociální spravedlnost je důležitější než sociální účelnost, je z vědeckého stanoviska účelnost velmi závažná, je momentem snáze postižitelným a je tudíž snazším předmětem

zkoumání, což má nesmírný význam potud, že se může vyskytnout pochybnost, zda určité sociální opatření je »hospodárné«, totiž zda prospěch, jež s sebou nese, vyváží v životě národní neb hospodářské pospolitosti eventuelní škodu, jež z něho vzejde.

S tímto názorem nebývá vždy projevován souhlas v literatuře, respektive závažnost obou motivů bývá směřována. Tak na př. Heyde ve své knize »Abriss der Sozialpolitik« v kapitole nadezvané »Motive der Sozialpolitik« klade jako první a nejzávažnější motiv vzniku akcí sociálně-politických státní *raisonu*. Podle něho je to nutnost sebezáchovy, která nutí stát, aby udržel harmonický poměr mezi jednotlivými třídami. Stát potřebuje lidi a je tudíž věc jeho egoismu, aby třídy sociálně slabé chránil před útlakem a fysickými škodami a ztráty již nastalé aby nějakým způsobem napravil. Zájem jeho rozmnožuje se tím, že třídy sociálně slabé jsou početně nejčetnější, takže jejich fysický úpadek by současně znamenal úpadek státu. Druhým mocným motivem státu je zájem režimu na tom, aby třídy nejpočetnější neviděly lepší ideál státně politické formy v režimu jiném. Aby se tudíž vyhnul vládním krisím, povstáním, revolucím po případě jenom negativnímu poměru nejpočetnějších tříd ke vládní formě, musí pečovat o to, aby jejich sociální poměry byly pokud možno snesitelné a tudíž, aby se poměrně blížily sociálnímu průměru státního národa. Vidíme, že Heyde dává zde přednost sociální účelnosti před sociální spravedlností.

Sociální spravedlnost klade až na druhé místo. Na třetí místo jako nejdůležitější motiv sociálně politický klade hospodářské zájmy státu a jednotlivých jeho tříd a zdůrazňuje dnes všeobecně uznávané hledisko, že vysoké mzdy zvedají kupní sílu, dávají popud k technickému a hospodářskému pokroku atd. Heyde, jak vidíme, si neuvědomuje, že první a třetí motiv akcí sociálně politických spadají do téže kategorie a to pod sociální účelnost. Sociální spravedlnost klade mezi ně a nijak zvláště nevyzvedá. Přes to, že vyčerpal hlavní motivy sociálně politické, vykazuje jeho výklad závažné nedostatky, vyplývající z jeho úzkého pojetí prostředí, v němž sociálně politické akce se rodí. Je dlužno přiznat, že sociálně politické akce mohou být realizovány, ježto je k nim zapotřebí konkrétní právní normy v hrani-

cích určitého státu a především se zřetelem na konkrétní poměry ve státě.

Historie sociální politiky nás však jasně přesvědčuje o tom, že prostředí, v němž se motivy akcí sociálně politických rodí, je daleko širší, než jsou hranice jednoho státu. Blízká časová spjitost vzniku jednotlivých norem v různých státech, norem materiálně identických svědčí o tom, že nejzávažnějším motivem určité akce je skutečnost, že společnost civilisovaná nutnost takové akce uznává. Staletí viděla potoky krve, prolité v selských revolucích, než-li bylo uznáno, že sedlák má nárok na osobní svobodu. Staletí, po která hlavy státu a jejich rádcové si byli plně vědomi toho, že pro stát by bylo účelnější mít sedláky svobodné a bohaté a teprve přesvědčení mezinárodně všeobecně sdílené, že není důstojno společnosti 19. století, aby sedlák byl pouhým poddaným státu, způsobilo někde úplné, někde částečné zrovnoprávnění jeho právního, hospodářského a tím i lidského postavení se situací tříd jiných.

Podobné podmínky shledáme v boji dělnických tříd za hospodářské vyrovnání se životními poměry tříd jiných, byť boj tento byl ulehčen o okolnost, že jejich rovnoprávnost lidská byla téměř a limine uznávána a konec konců musíme uznat, že jak u případů předchozích, tak u případů s významem rozsáhlejším, jako v zápase o uznání rovnoprávnosti jednotlivých ras s rasami jinými — tak na př. u židů, nebo u černochoů v Americe — momentem nejzávažnějším, který stavěl celé vládní režimy do řad obhájců této rovnoprávnosti, bylo všeobecně cítěné přesvědčení, že spravedlnost vyžaduje, aby zrovnoprávnění bylo určité, až dosud potlačené rase přiznáno. Toto všeobecně cítěné přesvědčení není nějaký jen temně cítěný pocit masový, jak se na př. ve vztahu ke vzniku odborových organizací dělnických domnívá ve své knize »Internationale Sozialpolitik« Ritzmann. (Sie verdanken ihr eigenes Entstehen dem anfangs nur dumpfen Gefühl der Massen für ihre bedrückte Lage.) Ritzmann sám přes toto své konstatování nemůže uniknout vědomí fakta, že toto přesvědčení je jasně chápáno sice jen jedinci, ale ihned naprosto plně a s vědomím celkového dosahu takového zásahu (... die von nicht beteiligten Beobachtern naturgemaes früher erkannt wurde).

Rovněž Zwiedineck — Südenhorst, jak už vyplývá z jeho definice sociální politiky, klade větší váhu na složku účelnosti před složkou spravedlnosti. Definuje sociální politiku jako politiku, jež usiluje zabezpečiti trvale dosahování sociálních účelů. Sociální ideál je mu tudíž předmětem tohoto snažení; důsledek tohoto názoru ovšem je, že přiznává sociální politice určité kvality dynamické, neboť vědomě mluví o sociální politice jako s m ě r u politiky obecné. Tomuto dynamickému prvku v sociální politice nemůže se vyhnout ani von Wiese ve své knize Einführung in die Sozialpolitik, neboť v předmětu všeobecné sociální politiky vidí boj společenských tříd o moc. Sociální spravedlnost je mu pouze měřítkem pro hodnocení sociálně politických skutečností a názorů. Přiznává tedy soc. spravedlnosti funkci dosti podružnou.

Vědomí nutnosti sociální spravedlnosti nacházíme i ve veliké knize von Borghta: Grundzüge der Sozialpolitik. Borght vyslovuje jasné přesvědčení, že bez duchovních (geistige, intellektuelle) motivů by vůbec k vývoji sociální politiky jako takové nebylo došlo. Vědomí sociálních rozdílů a tlak těchto materiálních diferencí působí, že passivní subjekty těchto poměrů snaží se přijít do poměrů lepších. Je dlužno ovšem přiznat, že ten nepřijemný tlak si uvědomovaly všechny třídy sociálně utlačené za všech dob a ve všech vládních režimech. A poněvadž je jasné, že zrod uvědomělé a záměrné sociální politiky je pak pouze záležitostí právní techniky, že za všech dob a okolností bylo jen věci dobré vůle a břemeno rozdílů vyrovnat, ačkoliv při tomto vědomí již sama účelnost tlačila jednotlivé státní režimy k odstranění sociálních diferencí, zejména proto, že bylo očividné, že tyto rozdíly nejsou všude stejné a že tam, kde jsou menší, neb kde jsou vůbec odstraněny, přináší to jasný prospěch celé státní organizaci, vracíme se volky nevolky k přesvědčení, že to je motiv sociální spravedlnosti, který mocně převažuje při praktickém vybudování záměrné sociální politiky nad motivem sociální účelnosti a je důvodem, proč XIX. století takovou silou smetlo z lidské společnosti staletá příkoří a nerovnosti.

Abychom přesně zvážili vliv motivu spravedlnosti na vývoj sociální politiky musíme si vymezit pojem spravedlnosti. Macek ve své knize »Základy sociální politiky« přiklání se k názoru, že

je to tak zvaná spravedlnost směnná (*iustitia commutativa*) spíše než spravedlnost rozdělovací která hraje vlastní úlohu při vývoji sociální politiky. Podle něho spravedlností směnnou je ten druh spravedlnosti, která je uskutečňována při svobodné směně bez rozdělování a přidělování nějakou autoritou. Obsah pojmu směnné spravedlnosti se podle Macka vyčerpává třemi principy:

- A. zásadou každému stejně,
- B. zásadou každému podle jeho potřeb,
- C. zásadou každému podle jeho zásluh.

Vidíme ovšem na první pohled, že duch těchto tří principů je v rozporu s možností jejich realizace. Princip první prakticky realizovat se vůbec nedá ze dvou důvodů. Především z té příčiny, že fond sociální produkce není schopen takové výroby, aby všichni obdrželi stejnou kvotu spotřebních statků k uspokojení svých nároků. Za druhé z toho důvodu, že různost individualit jednotlivých lidí je taková, že poskytování stejných kvot sociálních produktů každému by bylo povětšinou mařením statků, neboť mnozí lidé vůbec o statky jinými velmi žádané nestojí a naopak. Důvody stejné platí i při praktické aplikaci zásady druhé, vzhledem k zákonu o klesající intenzitě potřeb, jehož prostým následkem anebo průvodním zjevem by bylo, že přidělení stejné kvoty statkové každému by bylo konsumní realizací u jednoho individua nadbytečnou, u druhého však naprosto nepostačující. Další a snad ještě větší nesnáze by působil známý zjev, že úkoj určité potřeby zakládá často vznik potřeby nové, což by ovšem zase záviselo na fyziologickém nebo psychologickém založení uspokojovaného individua. Vidíme, že již tyto dvě zásady, jež dle Macka tvoří obsah »směnné spravedlnosti« narážejí na sebe takovým způsobem, že téměř vylučují známý a všemi cítěný prvek spravedlnosti sám o sobě. Přihlédneme-li však k praktické aplikaci třetího principu jako komponenty směnné spravedlnosti, totiž k zásadě každému podle jeho zásluh, dostáváme se do přímého sporu se spravedlností vůbec. Aplikovali bychom zde totiž princip spíše etický, než právní, nepřihlížejíce vůbec k tomu, že zásluh se dobývá především výkonem, činem a ten že sice velmi často závisí (jako fakt) na volném elementu, ale jeho kvalita bývá už na lidské vůli nezávislá. Kvalita lidského činu závisí spíše na vrozených vlastnostech lid-

ských než na čemkoliv jiném a ač se dá nedostatek těchto vrozených schopností nahradit pílí a pod., přece jen pouze částečně a hlavní podíl lidských výkonů závisí od přirozeného nadání, geniality, sklonů a pod., za něž nikdo nemůže a které nejsou ničí zásluhou. Zde nám prvek spravedlnosti přímo uniká. Právní řád je si toho vědom do té míry, že dělá z toho důsledky někdy značně ostré (vide na př. časově omezenou ochranu vynálezů, práva autorského a pod.). Uvážíme-li, že ne bez příčiny díváme se na výkony lidí mimořádně nadaných jako na jakousi povinnost, kterou mají k lidské společnosti, nemůžeme současně viděti v jejich činech něco, co by vyžadovalo zvláštní odměny a i když ji připustíme spíš z důvodu podnícení k podobným činům dalším, než z důvodu jiného, nemůžeme vidět v této odměně zásadní akt sociální spravedlnosti. Kdybychom lidské potřeby uspokojovali jen podle jeho zásluh a ne též podle dvou principů prvých, myslím, že bychom proti účinkům sociální politiky takového druhu musili uvést v život sociální politiku novou, která by především odstraňovala neblahé účinky odměny podle zásluh. Vždyť v praktickém životě obvykle každý dosáhne jen toho, co si od života sám dobude, co si svými zásluhami získá. A to především důsledkem toho, že pojem ocenění zásluhy je pojmem ryze subjektivním. Zásluha každého činu se obvykle oceňuje ne podle jeho významu objektivního pro celou lidskou společnost, nýbrž podle subjektivního ocenění těch individuí, jichž se onen akt týká. Má-li tudíž princip každému podle jeho zásluh určitou komponentu antisociální, nemůžeme tento princip považovat za hlavní, nebo aspoň důležitou komponentu spravedlnosti v sociální politice.

Z těchto důvodů soudím, že Mackův názor o komponentách sociální spravedlnosti není správný, a že pojem sociální spravedlnosti musíme určit jiným způsobem. Macek, který velmi obšírně v celých třech kapitolách své knihy pojednává o sociální spravedlnosti, myslím, dopouští se té zásadní chyby, že si pojmový obsah sociální spravedlnosti chce rozložiti téměř matematicky, ač předmětem zkoumání je pojem eticko-právní. A přece lze právní pojmy vůbec rozkládat neb ověřovat matematicky?

Další omyl, kterého se dle mého soudu Macek dopouští, je okolnost, že rozložením pojmu sociální spravedlnosti na tři

komponenty si vytkl jednak sice přesný, jednak omezený cíl, nebo lépe řečeno měřítko, které mu zastavuje cestu pak k aplikaci sociální spravedlnosti pro případy, kde nelze použít žádného z těchto tří principů. Takové případy mohou se zejména často vyskytnout v tak zv. sociální politice podnikové, kde směrnicí pro realizaci aktů sociálně politických je sice sociální spravedlnost, ale pozorovaná z hlediska největší možné výkonnosti podniku a kde právě oba principy, každému podle jeho zásluh a každému stejně tvrdě na sebe narážejí.

Sociální politikou podnikovou (Betriebssozialpolitik nazývá se v německé literatuře (Geck) ten druh soc. politiky, která vychází z podniku a na podnik je usměrněna (řízena). V této soc. politice, přes to, že motivu spravedlnosti nemůžeme upřítí vynikající význam, převládá přec jen motiv účelnosti, který není ovšem usměrněn k nějakému sociálnímu ideálu, nýbrž k hospodářskému prospěchu podniku. Její vývojová linie, která začíná u dobročinnosti, končí vyloženě u vyhraněné politiky personální, čemuž musíme rozumět tak, že se dnes uznává, že osobní poměry jednotlivých zaměstnanců hrají závažnou roli při hospodářské prosperitě podniku. Nemůžeme ovšem popřít, že v jednotlivých vyhraněnějších případech podnikové politiky sociální hráli důležitou roli i momenty jiné, čistě charitativní nebo dokonce vyloženě náboženské, jako v případě belgického podnikatele Hamptinna, který úzkostlivě dbal o to, aby v jeho závodě byli muži a ženy od sebe oddělení, aby jejich odchod z práce nebyl současný, aby dělníkům, když v sobotu odcházejí z práce unaveni a tudíž náchylní k nějakému občerstvení, jež se může lehce zvrhnout v hýření, nebyla vyplácena mzda atd., ale v daleko převážné míře hrají tu hlavní roli hospodářské zájmy podnikatelů, u nichž rozhoduje hledisko účelnosti.

Vrátíme-li se k vymezení pojmu spravedlnosti v sociální politice, musíme uznat, že nelze ji rozložit na jednotlivé dílčí složky, jak to činil Macek. Spravedlivým bude určitý akt sociálněpolitický vždy ve srovnání se stavem jiných tříd sociálních ve státě nebo ve státech jiných se stejnou nebo přibližně stejnou úrovní hospodářskou a právní. Tím dostáváme i měřítko časové vhodnosti zrodu sociálněpolitických norem. Odpadá nám tím také nutnost přesné definice spravedlnosti vůbec. Spravedlivou

bude taková norma politická, která přináší tomu, pro něž je určena, hospodářský, právní neb sociální ekvivalent výhody, již už jiná třída osob požívá. Za spravedlivou normu soc. polit. nemůžeme však dle toho považovat takovou, která by individuím, jímž je určena, přinášela vymoženost, která by šla přímo proti rovněž spravedlivému požadavku třídy jiné, čili, která by svým subjektům zakládala určité nadprávi. To by nebyl akt sociální politiky, nýbrž třídního boje.