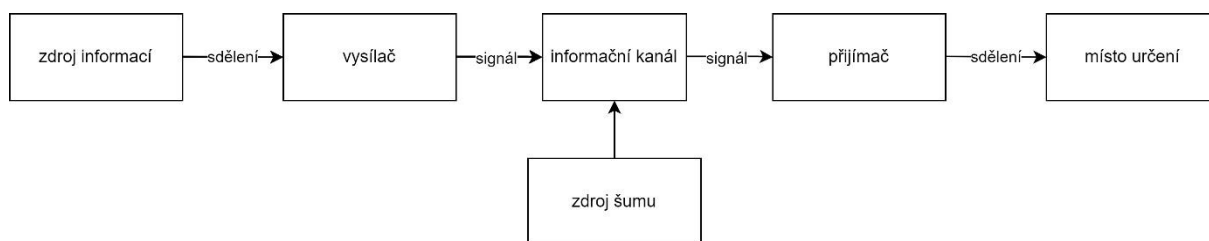




## KOMUNIKACE

Pojem komunikace (z latinského *communicare* – spojovat) v nejširším slova smyslu označuje jakýkoliv přenos informace. (Koťátko, 1996, str. 507) Aby k přenosu došlo, musí být informace pro komunikující subjekty relevantní. Mezilidskou komunikaci proto nelze popsat pouze lineárním komunikačním schématem představeným matematiky Claudem Shannonem a Warrenem Weaverem (Shannon, 1948) ve čtyřicátých letech 20. století, které znázorňuje například datový přenos pomocí telegrafu, rozhlasu nebo televize.

**Obr. XXX: Lineární komunikační schéma**



Zdroj: (Shannon, 1948)

Při komunikaci mezi lidmi je totiž nutné zdroje „informačního šumu“ hledat nejen v okolním prostředí, ale především uvnitř prostředí sociálního. Vysílající či přijímající subjekty nejsou naprogramovány, jsou současně zdroji šumu, který může být spojen nejen s neschopností, ale i s neochotou porozumět. Informační šumy v mezilidské komunikaci rozdělil Joseph DeVito (2008, stránky 41–42) na:

- fyzické (vznikající mimo tělo člověka)
- fyziologické (spojené s dysfunkcí smyslových orgánů člověka)
- psychologické (spojené s neochotou porozumět, emocemi vůči mluvčímu či předávané informaci) a
- sémantické (vycházející z rozdílného kódování mezi vysílajícím a přijímajícím).

Vladimír Heger (2012, str. 21) připomíná, že šumy mohou vzniknout také následkem nadbytečně použitých informací (redundancí) nebo asynchronního příjmu částí informace (např. obrazu a zvuku).

Jednosměrný je také známý model komunikace představený Haroldem Laswellem (1948) ve formě pěti otázek, následně rozšířený o další dvě otázky Richardem Braddockem:

**Tab. XXX: Rozšířený Laswellův model komunikace**

Kdo?	Mluvčí
Co?	Sdělení
Kterým kanálem?	Médium

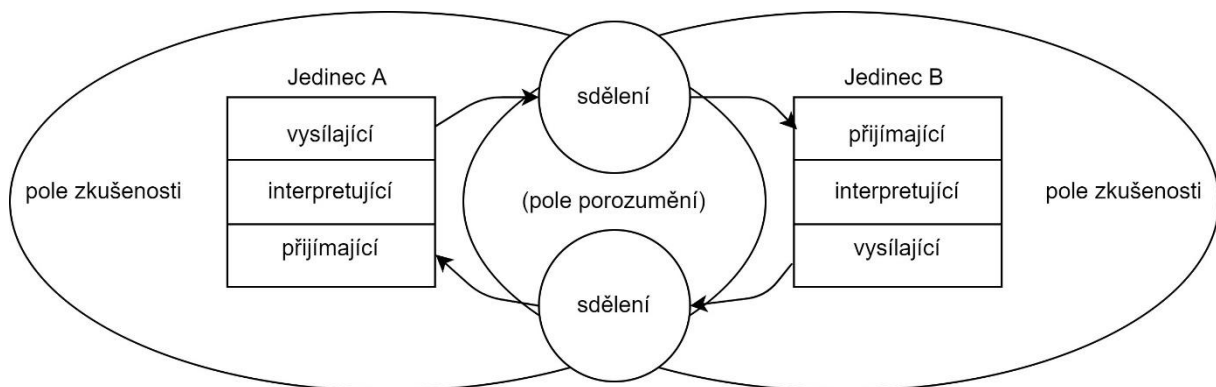
Komu?	Příjemce
S jakým efektem?	Účinek
Za jakým účelem?	
Za jakých podmínek?	

Zdroj: Vlastní konstrukce podle (Braddock, 1958)

V případě mezilidské komunikace není forma oddělitelná od obsahu. Ke komunikaci dochází ve chvíli, kdy spolu subjekty sdílejí společný soubor znaků a sémiotických pravidel, takže může dojít k porozumění. Pokud je v rámci komunikace možná zpětná vazba, pozice vysílajícího a přijímajícího se střídají, mluvíme o **interakci**. Ta může probíhat asynchronně, opakovaně a prostřednictvím různých médií. (Heger, 2012, str. 15)

Nelineární, kontinuálně probíhající komunikaci popisuje transakční schéma vytvořené Wilburem Schrammem (1954). Vykresluje komunikaci dvou jedinců, kteří jsou současně vysílajícími i přijímajícími subjekty, předávají a současně vnímají informace, pokud je možné, aby došlo k průniku jejich „polí zkušenosti“.

**Obr. XXX: Transakční komunikační schéma**



Zdroj: Vlastní konstrukce podle (Schramm, 1954)

Komunikační realita je pochopitelně mnohem složitější, než v tomto schématu o dvou účastnících. V rámci komunikační sítě může:

- jeden vysílající vytvořit více sdělení,
- sdělení být určeno více příjemcům,
- sdělení být vytvořeno více vysílajícími a
- příjemce obdržet více sdělení.

**Přímá** komunikace probíhá tehdy, pokud jsou komunikující osoby ve smyslově vnímatelné blízkosti. Neznamená to ovšem, že taková komunikace není zprostředkovaná. „Pole porozumění“ ve výše uvedeném schématu Wilbura Schramma je vždycky průnikem „polí zkušenosti“ komunikujících. Přesto nelze zkušenosti prostě vyměnit, mezi vysílajícím a přijímajícím subjektem je informace předávána v podobě kódu, který musí být interpretován, což řeší nejen filosofie od Descarta a Kanta, ale také umění, viz např. „Malý slovník nepochopených slov“ mezi Franzem a Sabinou v *Nesnesitelné lehkosti bytí* (Kundera, 2006, stránky 103–126). Výměna informací v rámci komunikace je jen málokdy reciproční. (Nakonečný, 1997, str. 325)

K **nepřímé** komunikaci dochází vždy, pokud jsou od sebe vysílající a přijímající vzdáleni v prostoru a/nebo v čase. Součástí komunikace se stávají **média** (sdělovací prostředky), která výrazně ovlivňují sdělení, neboť člověk komunikuje nejen s dalšími lidmi, ale také – a někdy především – s médiem. (Heger, 2012, str. 31)

Nepřímá komunikace však nemusí vždy být komunikací mediální. Nepřímo spolu mohou komunikovat jednotlivci (balkonová scéna Romea a Julie), skupiny (pokřik protilehlých fotbalových tribun), a bez zapojení médií může probíhat i komunikace **veřejná** (imatrikulační proslov). Naopak mediální komunikace může samozřejmě probíhat i mezi dvěma jednotlivci (telefonní hovor) nebo ve skupině (online meeting).

**Masová** komunikace umožňuje rozšiřování a přenos symbolických obsahů široké veřejnosti, resp. masám (Vítová, 1996, str. 508). Jde vždy o komunikaci mediální. Vysílající nemůže znát velikost množiny svých adresátů, protože je potenciálně možné, aby se informace šířila bez prostorového omezení a věčně. Pro vývoj masové komunikace byl zásadní vynález písma, který umožnil oddělení člověka a sdělení. Poprvé tak bylo možné vydestilovat komunikaci téměř čistě **verbální**, bez emocí spojených s projevem, bez osobitosti mluvčího. Gramotnost významně proměnila způsob myšlení lidí i podobu společnosti. Vzhledem k množství mozkových center, které jsou zapojovány během čtení, se stala významným rozvojovým stimulem. Možnost zápisu změnila význam a podobu tradic i „celkové lidské chápání vesmíru“ (Goody, 2000, str. 11). Současný rozmach informačních technologií paradoxně všeobecné rozšíření gramotnosti podřívá – masová komunikace už totiž zdaleka není jen verbální, symbolický obsah se šíří prostřednictvím obrázků či videí.

Naše porozumění nemůže být absolutní, i přesto, že používáme zdánlivě stejné znaky. Peter L. Berger a Thomas Luckmann ve svém klasickém díle *Sociální konstrukce reality* (Berger & Luckmann, 2001, str. 71) vysvětlují, jak slova umožňují zakódování původně živé zkušenosti založené na individuálním nebo skupinovém zážitku – například „sám, velký boj, jednou rukou, samec jednorozče“ – a její předávání a objektivizaci. Pokud se totiž ve slovní zásobě objeví slovo „hrdina“, může jím být označen i ten, kdo na lovu nosorožců nikdy nebyl.

Psaná forma komunikace, která zbavuje slova jejich neverbální složky, tedy jen pokračuje v tom, co umožnil vznik řeči. Znamé úsloví: „Co je psáno, to je dáno“ ve skutečnosti platí už pro samotný jazyk jako „symbolickou formu“ (Cassirer, 1996)<sup>1</sup>, tedy „co je pojmenováno, to je dáno“, to se stává sociální realitou.

Jazyku jako nástroji symbolického násilí se ve svém díle věnoval Pierre Bourdieu. Postavení jedince ve společnosti je dáno nejen jeho bohatstvím, ale také schopností používat správná slova na správném místě. Jazyk přímo konstruuje sociální svět. Pokud se například mají různí aktéři spojit ve skupinu, která hájí své zájmy, je k tomu potřeba „symbolické práce“, jejíž součástí je i hledání společného jazyka, „prosazování společných jmen, zkratk...ap.“ (Bourdieu, 1999, stránky 38–39) Podstatou symbolického násilí tedy není výkon moci jedince nad jedincem, ale podřízení struktury, která určité jedince zvýhodňuje. „Symbolické násilí je násilím, které se uskutečňuje v neznalosti a jejím

---

<sup>1</sup> „Podrobnější analýza ukazuje, že také zdánlivě ‚dané‘ je vlastně již proniknuto určitými akty buď jazykové či mytické nebo logicko-teoretické ‚apercepce‘. Dané ‚je‘ pouze tím, čím se v těchto aktech stává; už ve svém zdánlivě jednoduchém a bezprostředním stavu je podmíněno a určeno nějakou primárně významovou funkcí.“ (Cassirer, 1996, str. 118)

prostřednictvím a provádí se daleko snáze, když ten, kdo ho vykonává, neví o tom, že ho vykonává, a ten, kdo je mu vystaven, neví o tom, že je mu vystaven.“ (Ramonet, 2003, str. 84)

V raném novověku si monopol na užití fyzického a symbolického násilí nárokoval absolutistický stát, resp. systém správních institucí personalizovaný panovníkem („stát jsem já“). Zatímco panovník byl odstraněn, byrokratická struktura přetrvávala. Především prostřednictvím školství se podle Bourdieua stát rozhodující měrou podílí na „utváření a předávání nástrojů výstavby sociální skutečnosti“ (Bourdieu, 1999, str. 88) – jako legitimní vnucuje hodnoty, ke kterým umožňuje přístup, ne ale všem členům společnosti rovnocenný. Mocenským projevem je například konstrukce umělého spisovného jazyka, který nahrazuje lokální dialekty nebo dokonce mateřskou řeč jako celek.

Zatímco Bourdieu v etatistické Francii popisoval symbolický nátlak ze strany státu, Hannah Arendtová se zkušeností emigrantky v liberalistických Spojených státech už na konci padesátých let 20. století varovala před zpřetrháním sociálních vazeb a „radikální privatizací“, kdy „nikdo nemůže být vidět a slyšet nebo být viděn a slyšen“ a je „uvězněn ve své subjektivitě jako na samotce.“ (Arendtová, 2007, str. 76) Důsledkem je odcizení a opuštěnost:

*Cokoli soukromý člověk činí nebo připouští, zůstává bez významu, nemá to žádné důsledky a týká se to pouze jeho, a jinak nikoho. Právě to, že byl moderní člověk zbaven těchto bytostně lidských věcí a ztratil jimi garantovanou realitu, vedlo k oné opuštěnosti, která se v moderním světě stala masovým fenoménem, v němž se absence vztahů projevila ve své nejextrémnější a nejnelidštější formě.* (Arendtová, 2007, stránky 76–77)

Chybějící mezilidská komunikace vede k jednostrannému pohledu na svět, a dokonce k úplnému zmizení společného světa, který existuje pouze v mnohosti perspektiv. „Skutečnost světa se vlastně a spolehlivě může ukázat jen tam, kde jsou věci viděny mnohými lidmi z mnoha perspektiv, aniž by přitom ztratily svoji identitu, takže ti, kdo jsou kolem nich shromážděni, vědí, že se jim naskýtá pohled na něco totožného v nejzazší různosti.“ (Arendtová, 2007, str. 75)

Klíčovou roli komunikace pro fungování sociálních skupin dokazují i výsledky experimentů prováděných ekonomy v rámci rozvoje teorie her. Významu komunikace pro spolupráci mezi lidmi se dlouhodobě věnovala Elinor Ostromová, nositelka Nobelovy ceny za ekonomii za rok 2009. Ve svém díle upozorňovala na významné, a dlouho přehlížené odlišnosti ve výsledcích her modelujících sociální dilemata<sup>2</sup> v závislosti na vzájemné komunikaci hráčů:

---

<sup>2</sup> Jako sociální dilema označuje Elinor Ostromová takový typ hry, kdy „jednotlivci ve vzájemně závislých situacích čelí volbám, ve kterých maximalizace krátkodobého vlastního zájmu přináší horší výsledky pro všechny účastníky než proveditelné alternativy. Například v případě dilematu veřejného statku všichni ti, kteří by mohli mít prospěch z poskytování takového statku, jakým je kontrola znečištění, rozhlasové vysílání nebo předpověď počasí, považují přispívání na takový statek za nákladné a upřednostňují, aby zaplatili jiní. Pokud se všichni řídí touto rovnovážnou strategií, pak statek není poskytován nebo je poskytován nedostatečně.“ (Ostrom, 1998, str. 1) Představme si například hru, v níž všichni účastníci dostanou stejný počet aktiv a sami se rozhodují, kolik z těchto aktiv poskytnou na veřejné statky. Když jednotlivec přispěje 10 jednotkami, každý z účastníků skupiny, včetně tohoto jednotlivce, obdrží příspěvek 5 jednotek. V tomto nastavení je optimálním výsledkem pro skupinu jako celek, aby každý přispěl všemi svými jednotkami k poskytování veřejného blaha, Nashova rovnováha pro racionálního egoistu však nastává, pokud nepřispívá vůbec, protože má přístup k výhodám veřejného statku financovaným z příspěvků ostatních, aniž by platil jakékoli náklady. V případě reálných jednokolových her se příspěvky v závislosti na kulturním prostředí v průměru pohybují kolem 40 – 60 %. (Ostrom, 2000, stránky 139–140)

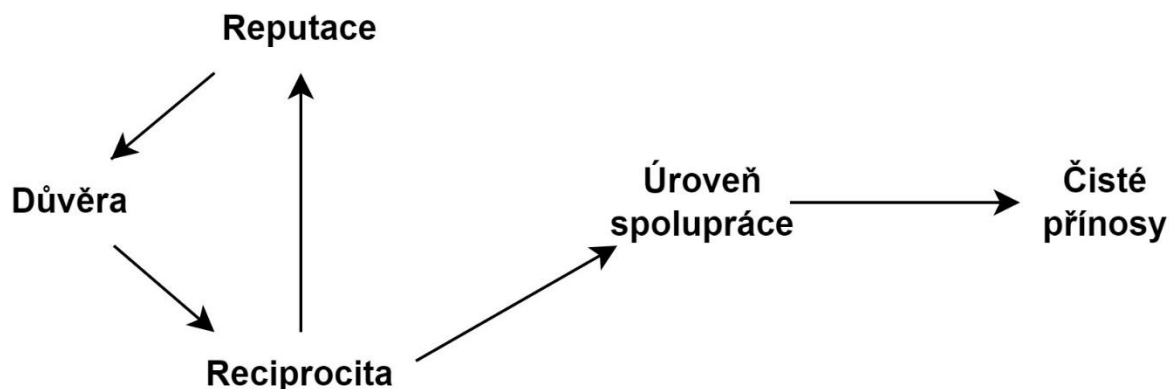
V metaanalýze více než 100 experimentů s více než 5000 subjekty, řízených ekonomy, politology, sociology a sociálními psychology, zjistil [David] Sally (1995), že příležitosti pro komunikaci tváří v tvář významně zvyšují míru spolupráce, v případě jednokolových experimentů v průměru o více než 45 procentních bodů. V opakovaných hrách dosáhnou hráči v průměru o 40 procentních bodů vyššího výsledku, pokud spolu mohou před každým rozhodovacím kolem hovořit. Žádná jiná proměnná nemá tak silný a konzistentní vliv na výsledky jako komunikace tváří v tvář. Komunikace má silný a pozitivní vliv na úroveň spolupráce, dokonce i v případě, kdy jednotlivci nedostávají zpětnou vazbu ohledně skupinových rozhodnutí po každém kole. (Ostrom, 1998, str. 7)

Mezi příčiny tohoto zdánlivě neracionálního chování hráčů patří:

- přenos informací mezi těmi, kdo dokáží vymyslet optimální strategii, a těmi, kteří plně nechápou, jaká strategie by byla optimální;
- formulace a směna vzájemných závazků;
- zvýšení důvěry ovlivňující očekávání spojená s chování ostatních;
- přidání dalších hodnot do subjektivní struktury přínosů;
- posílení předem daných normativních hodnot a
- rozvoj skupinové identity.

Jádrem vysvětlení pro-společenského chování v těchto hrách je vazba mezi důvěrou v ostatní, snahou ostatních účastníků o dobrou pověst a pravděpodobností recipročního chování. Všechny tři tyto proměnné jsou výrazně posilovány komunikací, podle autorky především komunikací tváří v tvář. (Ostrom, 1998, str. 15)

**Obr. XXX: Jádru společenských vztahů podle Ostromové: Reciprocita, snaha o dobrou pověst a důvěra**



Zdroj: Vlastní konstrukce podle (Ostrom, 1998)

Strategie jednotlivých hráčů se liší nejen v závislosti na osobnostních charakteristikách, ale také s ohledem na kulturní a sociální prostředí. Ve všech zemích, kde byly prováděny tyto experimenty, patřily mezi nejobvyklejší formy recipročního jednání ve vícekolových hrách tyto (Ostrom, 1998, str. 11):

- 1) Od počátku vždy spolupracovat; přestat spolupracovat tehdy, pokud ostatní nepostupují recipročně; trestat nespolupracující osoby, pokud je to možné.
- 2) Začít spolupracovat, pokud ostatní považujeme za důvěryhodné; přestat spolupracovat tehdy, pokud ostatní nepostupují recipročně; trestat nespolupracující osoby, pokud je to možné.
- 3) Začít spolupracovat, jakmile spolupracují ostatní; přestat spolupracovat tehdy, pokud ostatní nepostupují recipročně; trestat nespolupracující osoby, pokud je to možné.

Pro všechny výše zmíněné základní strategie je právě komunikace faktorem, který zásadním způsobem ovlivňuje výsledek hry. Existují však i n reciproční formy jednání, například (Ostrom, 1998, str. 11):

- 4) Nikdy nespolupracovat;
- 5) Napodobovat jednání 1) nebo 2), ale přestat spolupracovat, pokud to s úspěchem lze (černý pasažér);
- 6) Vždy spolupracovat (tato forma je ve všech kulturách extrémně vzácná).

Jak autorka upozorňuje ve svém nejslavnějším díle *Governing the Commons* (Ostrom, 1990), často citované příklady analýzy sociálních dilemat, včetně „tragédie občiny“ Garreta Hardina (1968), jsou ve svých zjištěních limitovány právě podmínkou nulové komunikace mezi aktéry. Představa, že problém černého pasažéra je možné řešit jedině zásahem externí autority, anebo privatizací, je založena na předpokladu, že se aktéři nemohou domluvit na stabilním řešení: „Vězni ve slavném dilematu nemohou změnit omezení, která jim uložil okresní státní zástupce; jsou zkrátka ve vězení.“ (Ostrom, 1990, str. 7) Reální jednotlivci ale nemají zakázáno komunikovat, a proto mohou dojít k jinému, společensky výhodnějšímu rovnovážnému řešení.

Z hlediska veřejné správy je možné rozlišit komunikaci **vnitřní** (uvnitř instituce, např. úřadu) a **vnější**. Požadavky „good governance“ ovšem tyto rozdíly smazávají: dochází k prolamování hranic veřejných organizací, správa je stále více založena na síťování, což zvyšuje důležitost interakcí. Instituce veřejné správy se podle některých autorů mohou do budoucna stát především koordinátorem sítí, jejichž jednotliví aktéři na sobě závisejí, a musí proto spolu stále vyjednávat. (Špaček, 2016, str. 49) Také z hlediska municipálního marketingu je kvalitní komunikace uvnitř instituce podmínkou, anebo alespoň výraznou výhodou při komunikování navenek.

Pro účely municipálního marketingu je možné využít pět základních otázek z Laswellova schématu a ptát se:

- **Kdo všechno** (anebo co, resp. **co všechno**) mluví jménem obce? V kterých případech je tato komunikace jednosměrná a kdy je možná interakce? Kdo (anebo co) přijímá zpětnou vazbu?
- **Co** (jaký obsah spojený s obcí) je vytvářen a komunikován? Která sdělení jsou zveřejňována záměrně (popř. povinně), a co naopak nemohou aktéři (v krátkém období) ovlivnit? A které informace naopak potřebují? Mají těchto informací dostatek?
- **Které kanály** jsou pro komunikaci tohoto obsahu využity? A kde jsou získávány potřebné informace?
- **S kým** tato komunikace probíhá? Jaká specifika s sebou nese komunikace v určitém prostředí nebo s určitými skupinami? S kým je třeba komunikovat povinně, na koho se soustředit nad rámec zákona či běžné praxe?

- **Jaký efekt** komunikace přináší? Jakým způsobem je přijímána a vyhodnocována zpětná vazba?

## PARTICIPACE

Zastupitelská demokracie je založena na delegování moci a odpovědnosti voleným zástupcům, kteří jsou podle § 69, odst. 3 Zákona o obcích povinni vykonávat svou funkci „v zájmu obce a jejích občanů“ (AION CS, 2010–2021). I při nejlépe míněné snaze lze tento závazek jen těžko naplnit bez aktivní účasti občanů, naopak nízký zájem občanů o veřejné dění zvyšuje riziko klientelismu nebo přímo korupce.

Pojem participace (z latinského *partem capere* – brát podíl) znamená účast či podílení se na něčem. Participativní demokracie podle Hrubého (2014):

- do jisté míry napravuje deficit zastupitelské demokracie,
- napomáhá k sociální inkluzi a vzniku komunit (community building) a
- vychovává občany k aktivnímu občanství.

Občanská participace s sebou nese mnohé další přínosy. Jak ale již na konci šedesátých let 20. století v článku *A Ladder of Citizen Participation* poznamenala Sherry Arnsteinová (1969, str. 216), idea občanské participace je podobná výzvě: „jezte špenát“ – nikdo není principiálně proti, protože všichni vědí, že je to prospěšné. Pokud ale principy participace prosazují nemajetní (ať už jakékoliv barvy pleti), a když dokonce tito nemajetní definují participaci jako přerozdělení moci, konsenzus se roztříští.

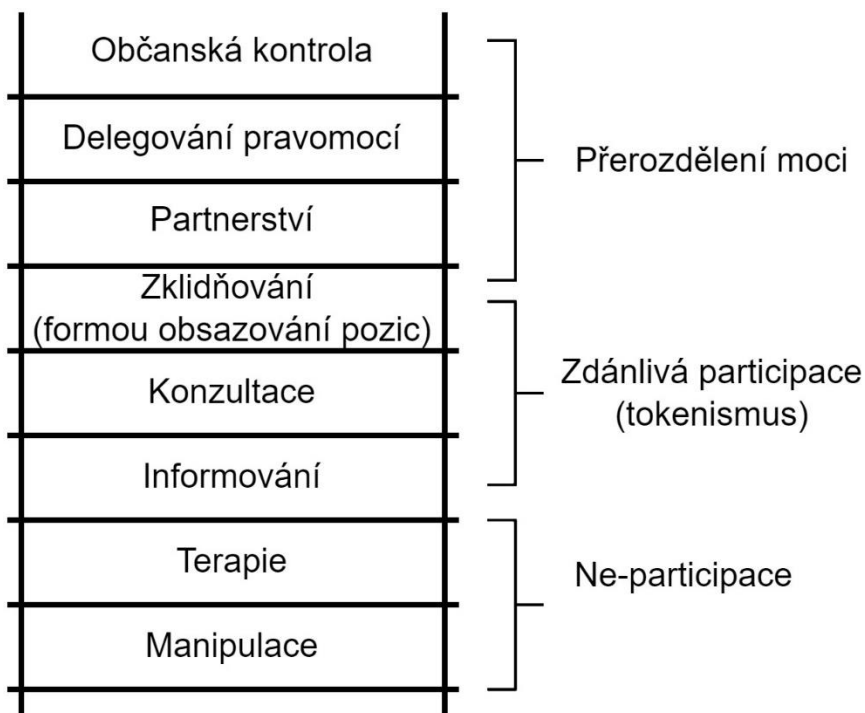
Článek Sherry Arnsteinové si získal mimořádnou oblibu nejen vzhledem k ostré kritice nefunkčních participačních nástrojů, ale především díky navržené typologii participace, která je přenositelná i mimo kontext amerických federálních agentur své doby. Typologie byla záměrně provokativně uspořádána do podoby žebříku o osmi příčkách, přičemž každá příčka odpovídá míře přerozdělení moci při realizaci plánu a/nebo programu. Pochopitelně, že jde jen o zjednodušující model<sup>3</sup>, obraz žebříku ale pomáhá ilustrovat princip stupňující se účasti občanů, pokud je moc skutečně přerozdělena. Naopak „participace bez přerozdělování moci je prázdným a frustrujícím procesem (...) Držitelům moci dovoluje tvrdit, že byly zohledněny všechny strany, ale pouze některým z těchto stran umožňuje profitovat.“ (Arnstein, 1969, str. 216)

**Obr. XXX: Žebřík občanské participace podle S. Arnsteinové**

---

<sup>3</sup> Arnsteinová si pochopitelně uvědomovala, že „namísto osmi příček žebříku může být ve skutečném světě...150 příček s méně ostrými a ‚čistými‘ rozdíly“, stejně tak je jasné, že „bezmocní“ a „držitelé moci“ netvoří homogenní bloky – každá skupina „zahrnuje řadu odlišných úhlů pohledu, významných štěpení, soupeřících vlastních zájmů a roztříštěných podskupin.“ (Arnstein, 1969, str. 217). Zjednodušení je ale možné, protože tak zástupci jednotlivých skupin vnímají „ty druhé“. Rozdělení na „my“ a „oni“ při jednání občanů s orgány veřejné správy je typické i pro rovnostářskou českou společnost, byť z jiných příčin, než ve Spojených státech.





Zdroj: Vlastní konstrukce podle (Arnstein, 1969)

Arnsteinová se rozhořčeně vyjadřuje především o prvních dvou příčkách žebříku. V rámci „manipulace“ jsou pod záminkou účasti občanů vytvářeny poradní orgány či výbory, které slouží pouze jako nástroj PR. Jako „terapii“ označuje Arnsteinová například situaci, kdy jsou občané (především sociálně vyloučení nebo jinak znevýhodnění) motivováni k aktivitám, které se nijak netýkají jejich problémů.

Skutečnou participací ale není ani pouhé informování veřejnosti, jednosměrná komunikace se totiž může proměnit „v přístroj poskytující povrchní informace, odrazující otázky nebo irelevantní odpovědi“. (Arnstein, 1969, str. 219) Také konzultace mohou být prováděny jen naoko, bez záruky, že nápady a obavy lidí budou brány vážně. A podobně může fungovat dokonce i přímé zapojení veřejnosti do poradních orgánů – pokud jsou marginální pozice v radách a plánovacích výborech obsazeny „pečlivě vybranými ‚hodnými‘ chudými“ (Arnstein, 1969, str. 220), jde o typický příklad tzv. tokenismu, jehož smyslem je jen dočasné zklidňování situace, nikoliv hledání řešení. Teprve nejvyšší tři příčky pomyslného žebříku – partnerství, delegování pravomocí a občanská kontrola – lze skutečně označit za participaci.

Zatímco Arnsteinová psala svůj článek s přesvědčením, že nedostatečná participace je způsobena neochotou politiků, dnešní autoři vnímají a diskutují také pasivitu občanů. Mezi její příčiny zařazuje Jaroslava Šťastná (2016, str. 40):

- privatizaci života, uzavřenost v rodinném prostředí, nezájem a nedostatečné povědomí o aktivitách v obci;
- selektivní vnímání veřejných záležitostí (jednotlivci a skupiny jsou vedeni různými zájmy a motivy, neexistuje synergie);
- přesvědčení o „dělbě práce“ v obci (každý vykonává svoji práci, rozvoj obce má být věcí profesionálů);
- mýtus fatálnosti – představa, že „oni“ stejně už rozhodli.

Pro podporu participace v municipalitách se obvykle používají typologie, které se odvolávají na Arnsteinovou, ale jsou upraveny tak, aby sloužily v dnešních souvislostech. Například *Metodika participace* představená organizací Agora Central Europe obsahuje pouze pět stupňů: informování, připomínkování, konzultaci, partnerství a rozhodování. (Haken, a další, 2016, str. 7) Současní autoři nadále používají obraz žebříku, uvádějí ale, že při jeho použití neplatí jednoduché pravidlo „čím výše, tím lépe“. Participace ve veřejné správě by neměla být považována za všelék (IPR Praha, 2015, str. 7), protože má své nedostatky a omezení (Ústav koncepce a rozvoje města Plzně, 2020, str. 11) a v některých případech je dokonce zákonem zakázána (Haken, a další, 2016, str. 9).

Mezi limity participace (anebo jen záminky, proč neparticipovat) jsou řazeny:

- Nedostatečná reprezentativnost – do participačních procesů se obvykle zapojují spíše vzdělanější občané, lidé s vyššími příjmy a „silným sociálním kapitálem“ (IPR Praha, 2015, str. 21), a také s vyšší průměrnou volební účastí. Pro úspěch participačního projektu je proto klíčové zajistit účast těch, kterých se rozhodnutí týká, a přitom mají pocit, že na jejich hlasu nikomu nezáleží. Častěji proto nechodí ani k volbám, anebo volí na základě rychlého či povrchního soudu. Výhodou participace je, že dává hlas i těm, kteří jinak mohou svůj názor projevit jen obtížně, například dětem a mládeži. (Haken, a další, 2016, str. 17)
- Možnost zneužití zájmovými skupinami – hodnotově jasně zakotvená skupina přesvědčená o své pravdě může někdy svůj pohled na věc vydávat za názor celé veřejnosti. (Haken, a další, 2016, str. 13) To je možné v rámci participačního procesu ošetřit, dobře vedená participace může přinést překvapivá zjištění a změnit stanoviska všech zúčastněných.
- Časová i finanční náročnost – podle autorů *Plzeňského standardu participace* (Ústav koncepce a rozvoje města Plzně, 2020, str. 12) je otevřený participační proces obvykle delší a nákladnější než klasické uzavřené rozhodovací postupy, a nikdy také není zaručeno, že jeho výsledkem bude obsahově kvalitnější výstup. Dlouhodobé náklady jsou však nižší (například díky eliminaci protestů občanů) – a vedle toho jsou s participací spojeny zřejmé dlouhodobé přínosy.
- Pocit ohrožení volených zástupců – často se objevuje názor: „Občané nás zvolili, abychom za ně rozhodovali, proč se jich tedy ptát, když si ve volbách svobodně vybrali konkrétní volební program?“ (Agora Central Europe, 2006, str. 38) Jako odpověď poslouží mnohé protiotázky: Je možné, aby volební program obsahoval řešení všech rozvojových problémů v municipalitě? A mohou být volení politici, kteří jsou z podstaty své činnosti vázáni v prostředí úřadu nebo stranické centrály, univerzálními odborníky?

Pro participační proces je klíčové správně definovat, kdo jsou jeho **aktéři**. Není například možné používat vágní termín „veřejnost“, i v rámci tzv. **neorganizované veřejnosti** je možné vytipovat specifické skupiny, *Metodika participace* (Haken, a další, 2016, str. 29) mezi ně řadí například mládež (předškolní, školní, dospívající), rodiče na mateřské dovolené, rodiny s dětmi, seniory<sup>4</sup>, nezaměstnané, příslušníky minorit, ale i majitele psů, sportovce či turisty. Pro participační projekty ve veřejném prostoru jsou klíčovou (a potenciálně mimořádně citlivou) skupinou majitelé domů či pozemků v dotčeném území, které lze v rámci municipality vnímat jako **stakeholdery**<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Kategorii „seniorů“ by ovšem bylo vhodné také dále rozdělit, nebo alespoň jasně definovat.

<sup>5</sup> Pojem „stakeholder“ se často používá jako synonymum slova „aktér“. Význam těchto pojmů však z etymologického hlediska není stejný – stakeholder je zainteresován vzhledem k svému hmotnému zájmu či

S rostoucí fragmentací společnosti se mění podoby tzv. **organizované veřejnosti**. Čeští autoři někdy rozlišují „tradiční a nekonvenční“ formy politické participace (Hrubeš, 2014, str. 8), mezi ty druhé, jejichž význam stoupá, řadí například petice. Společenské změny jsou však podstatně hlubší. Podle Ulricha Becka se již od osmdesátých let 20. století „společenské instituce – politické strany, odbory, vlády...stávají konzervátory sociální skutečnosti, která stále méně existuje“ (Beck, 2004, str. 157) a politika je stále více nahrazována „subpolitikou“. Počty členů velkých, dříve celospolečensky významných institucí (např. výše zmiňovaných odborů, politických stran, anebo také církví a náboženských společností) během krátké doby poklesly na pouhá procenta původního stavu. Jejich představitelé tak v některých případech zastupují pouze sami sebe a několik svých osobních přátel. Naopak, na základě intenzivního podnětu se rychle může zformovat početná, byť často jen dočasná skupina hájící zájmy, které považuje za oprávněné.<sup>6</sup>

Mezi aktéry participačního procesu vždy patří **politici** a dotčení **úředníci**. Úspěch participačních projektů je vždy závislý na míře politické podpory. Pokud jsou sami politici jeho iniciátory (participace „top-down“), bude jejich zaujetí pochopitelně vyšší, než v případě, kdy je participace aktivitou „zdola“ (bottom-up). *Metodika participace* si klade následující otázky týkající se motivace:

*Je primárním zájmem politika (jako zadavatele) mít čisté svědomí v tom, že jsme „lidem dali slovo“? Nebo je to strach, aby se to „nezvrtlo“, zvláště třeba v případě projektu financovaného z dotací? Nebo politik proces chápe jako zefektivnění a zkvalitnění poskytované služby (realizovaného projektu)? Je postoj politické reprezentace spíše orientován tržně a hledá silnou objednávku formou průzkumu zájmu? Nebo politik projekt chápe jako příležitost budování partnerství, posilování vztahů a vazeb v komunitě, rozvíjení občanské společnosti na místní úrovni? (Haken, a další, 2016, str. 27)*

Stejně, jako je nutné vnímat rozdíly mezi aktéry na straně veřejnosti, musí participující rozlišovat mezi politiky a zaměstnanci úřadu. Také úředníci mohou někdy být iniciátory participace, nejčastěji jsou však vykonavateli politických zadání, někdy s omezenými kompetencemi. Zvláště v případě velkých měst může participaci limitovat velikost úřadu a složitost interní komunikace.

V určitých případech jsou aktéry participačního procesu také zástupci dozorujících orgánů **státní správy**, například pracovníci památkové péče, anebo ochrany životního prostředí. Je výhodné, pokud se na participaci podílejí místní **vzdělávací instituce**, nejen díky své důvěryhodnosti, ale i proto, že podchycují velkou část, a v případě základních škol téměř celou dětskou populaci.

Specifickými aktéry jsou **zaměstnavatelé**, modelově například místní podnikatelé, ať už se projekt přímo týká jejich aktiv (např. pozemků), anebo ovlivňuje jejich zaměstnance. Pro rozvoj území je zvláště přínosné, pokud spolu s těmito aktéry komunikují, například v rámci destinačního managementu. Mezi **mecenáše** mohou ovšem patřit také ti, kdo v místě nikoho nezaměstnávají. Participaci mohou

---

dokonce vsazeným penězům („stake“). Aktér je definován svojí aktivitou. Zvláště v případě občanské participace je vhodné mezi těmito dvěma pojmy rozlišovat.

<sup>6</sup> „Prozatím poslední variantu tohoto fenoménu představuje široká politická aktivizace občanů, kteří rozmanitými, a všem dosavadním politickým schémátům se vymykajícími formami – od iniciativních skupin přes takzvaná ‚nová sociální hnutí‘ až po formy alternativní, kritické profesní praxe (mezi lékaři, chemiky, atomovými fyziky atd.) – uplatňují s mimoparlamentní bezprostředností svá zpočátku jen formální práva a naplňují je životem, který pokládají za hodný usilování. Tato aktivizace občanů ve vztahu k všemožným tématům má zvláštní význam právě proto, že jsou jim otevřena také ostatní centrální fóra subpolitiky – soudnictví a mediální publicita –, jichž mohou alespoň v některých bodech, jak ukazuje vývoj, velmi efektivně využít k ochraně svých zájmů (při ochraně životního prostředí, v rámci protiatomového hnutí či při ochraně dat).“ (Beck, 2004, stránky 317–318)

podpořit **solitérní aktéři** (Patočka & Heřmanová, 2008, str. 178), lokální osobnosti s vysokou důvěryhodností a symbolickým kapitálem.

Participativní projekty ovlivňují svou činností také **experti** – profesionálové, kteří se na participaci podílejí buď jednorázově (např. znalec, který vypracuje posudek), anebo kontinuálně (nezisková organizace, která řídí celý proces). Předpokládá se, že na projektu nejsou osobně zainteresováni, proto mohou hrát roli nezávislé autority, anebo dokonce moderátora.

Metody a techniky participace lze rozdělit podle pětistupňového participačního žebříku (Haken, a další, 2016, str. 60) například takto:

### 1) Informování

- Úřední deska – podle § 26, odst. 1 Zákona o obcích: „Každý správní orgán zřizuje úřední desku, která musí být nepřetržitě veřejně přístupná. (...) Obsah úřední desky se zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup.“ (AION CS, 2010–2021)
- Webové stránky – stejně jako v případě firem mohou internetové stránky obce sloužit pro zveřejňování základních informací, ale je možné je využívat i pro interakci, například vložení ankety. Výhodou je také měřitelné sledování návštěvnosti internetových stránek či jejich sekcí.
- Tištěné materiály – obec může distribuovat informace do poštovních schránek, ať už formou pravidelného zpravodaje, anebo jednorázových letáků. Jde většinou o důvěryhodné, všeobecně rozšiřitelné a sledované zdroje informací.
- Newslettery, zasílání sms – obce mohou občanům, kteří s touto formou souhlasí, zasílat informace na e-mail nebo na mobilní telefon.
- Informování v médiích – představitelé obce mohou k informování využívat masmédiá, v případě velkých měst může jít i o pravidelná vysílání, anebo dokonce médium s vlastnickým podílem.
- Výstava (bez přítomnosti pracovníků obce) – informace jsou předávány ve veřejném prostoru, většinou primárně obrazovou formou. Přímou na místě chybí možnost zpětné vazby, pokud je přítomen pracovník obce (například při vernisáži), anebo je možné na místě psát své připomínky, jde už o další participační stupeň.
- Brífinky – představitelé obce vyhradí čas na setkání s veřejností věnované konkrétnímu tématu či problematice. I když může dojít k interakci, není možné řešit konkrétní problémy, jde tedy stále především o informační nástroj. (Haken, a další, 2016, str. 73)

### 2) Připomínkování

- Dotazníky, ankety a rozhovory – zpětnou vazbu mohou obce dostat díky sociologickým šetřením (ať už kvantitativním, nebo kvalitativním). Vždy je potřeba sledovat jejich reprezentativnost, v případě kvantitativních šetření také srozumitelnost anketních/dotazníkových otázek. Ankety lze pochopitelně provádět také online, u citlivých témat je rizikem možnost manipulace s výsledky.
- Online připomínkování – občanům lze poskytnout možnost zaslat svou připomínku na internetovou stránku, anebo v mobilní aplikaci.
- Hotline – telefonní linka vyhrazená pro poskytování informací, ale i možnost připomínek nebo stížností.

- Den otevřených dveří – občané mohou přijít kdykoliv v průběhu předem stanovené doby na dané místo, kde jsou přichystány informace k projednávanému tématu a odborníci se znalostí problému či zástupci obce. (Centrum občanského vzdělávání, 2021)
- Místní šetření – množství připomínek lze získat při setkání občanů se zástupci města přímo v místě, o němž se jedná, místní šetření může být spojené s určitým happeningem nebo kulturní akcí. Přináší množství (nestrukturovaných) podnětů, úspěch akce závisí nejen na schopnostech a osobnostních charakteristikách účastníků, ale i na vnějších vlivech, například na počasí. (Haken, a další, 2016, str. 65)

### 3) Konzultace

- Veřejná setkání – na rozdíl od pouhých brífinků<sup>7</sup> jde o setkání s občany, kterého se účastní ti, kdo v dané věci rozhodují, a očekává se, že budou diskutovat možnosti pro své (budoucí) rozhodování.
- Semináře a konference – v rámci semináře je sledovanému tématu věnován čas, je popisováno a diskutováno s odborníky, z různých úhlů pohledu a do hloubky. Účast je obvykle limitovaná, událost je určena „poučené veřejnosti“, může tedy dojít k různým informačním zkreslením.
- Open Space – metoda umožňuje účastníkům neformálně sdílet své zkušenosti a pohledy na dané téma. Účastníci se sami rozdělují do prázdných místností určených pro diskusi nad obecnějšími tématy, základem je přitom „pravidlo dvou nohou“, tedy možnost kdykoliv odejít do jiné místnosti. Místnosti nemají žádné moderátory, výsledky jsou následně představeny v hlavním prostoru, kde je zpracován zápis. (Centrum občanského vzdělávání, 2021)
- Neformální posezení – setkání formou „snídaně s primátorem“ nebo „posezení při kávě“ může zvýšit důvěru mezi aktéry.
- Městský panel/občanská porota – městský panel tvoří obvykle náhodně vybraná skupina obyvatel, s nimiž obec konzultuje své plány. Jde většinou o desítky osob, které se pravidelně (například čtvrtletně) scházejí. Občanská porota funguje obdobně, obvykle je však svolána jen jednorázově. (Haken, a další, 2016, str. 67)

### 4) Partnerství

- Pracovní skupiny – jde o poradní orgány tvořené zástupci různých skupin aktérů. Pracují dlouhodobě, věnují se tématům do hloubky. Výsledky jejich činnosti se mají stát podkladem pro rozhodování.
- Plánovací víkendy, workshopy – jedno- nebo dvoudenní dílny věnované předem danému tématu (např. možnou podobu veřejného prostranství), většinou vedené externím odborníkem vytvářejí dočasný prostor pro partnerství. Pokud využívají formu hry, umožňují účastníkům vystoupit ze své sociální role.
- Zapojení veřejnosti do poradních orgánů – zatímco Arnsteinová varuje před tokenismem, *Metodika participace* (Haken, a další, 2016, str. 69) uvádí, že správným výběrem odborníků a reprezentantů veřejnosti lze zvýšit důvěryhodnost a transparentnost pracovních skupin či komisí v obci.

### 5) Rozhodování

---

<sup>7</sup> *Metodika participace* (Haken, a další, 2016) používá pro informační brífink pojem „veřejné slyšení“ a pro konzultaci „veřejné setkání“, což může působit zmatečně. V praxi mohou být různé techniky označovány zcela jakkoliv.

- Místní referendum – po splnění podmínek daných zákonem č. 22/2004 Sb. lze v obci vyhlásit místní referendum. I když jde o vrcholný nástroj přímé demokracie, většinou je spíše znakem nedostatečné participace a neochoty dojít ke konsenzu. Výsledek referenda je pro obec (či kraj) závazný, už samotné jeho organizování může sloužit jako forma nátlaku na politickou reprezentaci. (Haken, a další, 2016, str. 70)
- Nezávazné referendum – může být vyhlášeno obcí, která se může zavázat k respektování jeho výsledků. Rizikem je nízká účast voličů, aniž by poklesly náklady na uspořádání referenda. Limitující je také nutnost formulovat otázku tak, aby se na ni dalo odpovědět „ano“ nebo „ne“, což může vést k manipulaci.
- Delegování pravomocí a zodpovědnosti – zodpovědnost za určitou činnost, téma či „jen“ část rozpočtu je předána do rukou veřejnosti, resp. entity, která ji zastupuje. Příkladem může být participativní rozpočtování, kdy obec alokuje určitou částku z rozpočtu, o kterou se pak v hlasování veřejnosti ucházejí jednotlivé projekty. Podle webové stránky provozované neziskovou organizací Agora Central Europe (2017) vyzkoušelo v letech 2015–2020 participativní rozpočtování již 122 českých obcí a jeden kraj.

## REFERENCE

- Agora Central Europe. (2006). *Jak přizvat občany ke spolupráci aneb jak dát radnici uši, aby slyšela, co lidé chtějí*. Získáno 20. říjen 2021, z <https://www.agorace.cz/nase-sluzby/participace-jak-prizvat-obcany-ke-spolupraci/>
- Agora Central Europe. (2017). *Města využívají participativní rozpočtování stále častěji*. Získáno 22. říjen 2021, z [participativni-rozpocet.cz: https://www.participativni-rozpocet.cz/blog/2021/02/09/participativni-hlasovani-v-roce-2020/](https://www.participativni-rozpocet.cz/blog/2021/02/09/participativni-hlasovani-v-roce-2020/)
- AION CS. (2010–2021). *Zákon č. 128/2000 Sb. Zákon o obcích*. Získáno 20. říjen 2021, z [Zákony pro lidi: https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128](https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128)
- Arendtová, H. (2007). *Vita activa, neboli, O činném životě*. Praha: Oikoymenh .
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), stránky 216–224.
- Beck, U. (2004). *Riziková společnost. Na cestě k jiné moderně*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Berger, P., & Luckmann, T. (2001). *Sociální konstrukce reality. Pojednání o sociologie vědění*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Bourdieu, P. (1999). *Teorie jednání*. Praha: Karolinum.
- Braddock, R. (1958). An Extension of the "Lasswell Formula". *Journal of Communication*(8), stránky 88–93.
- Cassirer, E. (1996). *Filosofie symbolických forem*. Praha: Oikoymenh.
- Centrum občanského vzdělávání. (22. říjen 2021). *COV-Participativní metody*. Získáno 22. říjen 2021, z <http://www.participativnimetody.cz/>
- DeVito, J. (2008). *Základy mezilidské komunikace*. Praha: Grada.
- Goody, J. (2000). *The Power of the Written Tradition*. Washington, London : Smithsonian Institution Press.
- Haken, R., Havlín, F., Marek, O., Mička, P., Nawrath, M., & Vachůnová, Z. (2016). *Metodika participace aneb jak zapojit občany do rozhodování*. Načteno z <https://www.agorace.cz/nase-sluzby/metodika-participace/>
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*(162), stránky 1243–1248.
- Heger, V. (2012). *Komunikace ve veřejné správě*. Praha: Grada.
- Hrubeš, M. (2014). Co je participace a participativní demokracie? V J. Pánek, M. Hrubeš, M. Kubásek, J. Valůch, & V. Zahumenská, *GeoParticipace. Jak používat prostorové nástroje v rozhodování o lokalitách, ve kterých žijeme?* (stránky 8–13). Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci.
- IPR Praha. (21. říjen 2015). *Manuál participace. Jak zapojit veřejnost do plánování města*. Načteno z [http://www.iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/Manual\\_Participace/manpart\\_1510.pdf](http://www.iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/Manual_Participace/manpart_1510.pdf)
- Koťátko, P. (1996). Komunikace. V J. Linhart, M. Petrusek, A. Vodáková, & H. Maříková, *Velký sociologický slovník* (stránky 507–508). Praha: Karolinum.
- Kundera, M. (2006). *Nesnesitelná lehkost bytí*. Brno: Atlantis.

- Lasswell, H. (1948). The Structure and Function of Communication in Society. V L. Bryson, *The Communication of Ideas* (stránky 37–51). New York: Institute for Religious and Social Studies.
- Nakonečný, M. (1997). *Encyklopedie obecné psychologie*. Praha: Academia.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1998). A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. *The American Political Science Review*, 92(1), stránky 1–22. doi:<https://doi.org/10.2307/2585925>
- Patočka, J., & Heřmanová, E. (2008). *Lokální a regionální kultura v České republice. Kulturní prostor, kulturní politika a kulturní dědictví*. Praha: ASPI.
- Ramonet, I. (2003). *Tyranie médií*. Praha: Mladá fronta.
- Sally, D. (leden 1995). Conversation and Cooperation in Social Dilemmas: A Meta-Analysis of Experiments from 1958 to 1992. *Rationality and Society*, 7(1), stránky 58–92. doi:10.1177/1043463195007001004
- Shannon, C. E. (1948). A Mathematical Theory of Communication. *The Bell System Technical Journal*(27), stránky 379–423.
- Schramm, W. (1954). *The Process and Effects of Mass Communications*. Urbana: University of Illinois Press.
- Špaček, D. (2016). *Public management v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck.
- Šťastná, J. (2016). *Když se řekne komunitní práce*. Praha: Karolinum.
- Ústav koncepce a rozvoje města Plzně. (říjen 2020). *Plzeňský standard participace. Zapojení veřejnosti do tvorby veřejného prostoru*. Získáno 20. říjen 2021, z <https://www.ukr.plzen.eu/rozvoj-mesta/participace/participace.aspx>
- Vítová, Š. (1996). Komunikace masová. V J. Linhart, M. Petrušek, A. Vodáková, & H. Maříková, *Velký sociologický slovník* (stránky 508–509). Praha: Karolinum.