

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Tomáš Ryška

Mezinárodní spolupráce územních samospráv

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: Prof. JUDr. Jakub Handrlíca, LL.M., Ph.D., DSc.

Katedra: Správního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 18.12.2024

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval/a samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 110 362 znaků včetně mezer.

Tomáš Ryška

V Praze dne 18.12.2024

Obsah

Úvod.....	4
1. Pojem mezinárodní spolupráce územních samospráv.....	6
1.1. Účastníci mezinárodních vztahů	7
1.1.1. Územní samospráva jako aktér na poli mezinárodního práva	7
1.1.2. Rozdíl mezi územní samosprávou a mezinárodními organizacemi.....	10
1.2. Obsah spolupráce územních samospráv	11
1.2.1. Způsoby výkonu decentralizované spolupráce	18
1.3. Cíle mezinárodní spolupráce územních samospráv	20
2. Právní rámec mezinárodní spolupráce územních samospráv	24
2.1. Právní systémy relevantní pro spolupráci územních samospráv	24
2.2. Právní nástroje k navazování decentralizované spolupráce	26
2.2.1. Memorandum o porozumění (memorandum of understanding).....	27
2.2.2. Dohoda o spolupráci (cooperation agreement)	29
2.2.3. Dohoda o partnerství (twinning agreement)	31
2.2.4. Sítě spolupracujících municipalit	32
2.3. Vymahatelnost obsahu decentralizované spolupráce	32
3. Spolupráce místních samospráv v České republice	35
3.1. Partnerské vztahy Města Jihlavy	36
3.2. Partnerské vztahy Kraje Vysočina	38
Závěr.....	42
Seznam použitých zdrojů.....	45

Úvod

Navzdory narůstajícímu trendu decentralizace a navyšování počtu spoluprací, vnitrostátních i mezinárodních, jejichž stranami jsou samosprávné územní celky, se nezdá, že by byl tento trend v naší republice dostatečně probírán, či jinak reflektován v odborné literatuře, natož aby byl ohraničen speciální zákonnou úpravou. Ba co víc, při průzkumu možných českých zdrojů k tématu této práce jsem nenarazil v podstatě na jediný odborný text či jiný právní pramen, který by se problematikou mezinárodní spolupráce územních samospráv jakkoliv zabýval. Světlou výjimku zde tvoří Svaz měst a obcí, na jehož stránkách lze nalézt několik informací o této spolupráci, směřujících však spíše k edukaci politických reprezentací, jejichž obce jsou členy svazu, a které do spolupráce zvažují vstoupit. Nejedná se tedy o informace cílené na odbornou, nebo širokou veřejnost. Tento druh mezinárodní spolupráce se přitom na první pohled jeví jako užitečný nástroj, kterým je možno otevírat mnohé příležitosti, napomáhat rozvoji municipalit a taktéž propojovat místní komunity napříč celým světem. Město Jihlava, ze kterého pocházím, a kde jsem politicky aktivní, je jedním z těch, které je v těchto spolupracích velmi činné a má hned několik zahraničních partnerů. Stejně tak tomu je i u Kraje Vysočina, jehož je město Jihlava krajským městem.

Jelikož se na první pohled nezdá, že by absence specifické české právní úpravy partnerské spolupráce municipalit nějak zásadně vadila, hlavním cílem této práce je zodpovědět otázku: „Jakou roli v partnerských spolupracích Jihlavy a Kraje Vysočina hraje právo, zejména to správní?“. Předkládanou prací bych chtěl přispět k posouzení současné právní i faktické situace v České republice ohledně mezinárodní spolupráce územních samospráv a zároveň pomoci rozšířit povědomí a podnítit debatu o této problematice. Cílem je rovněž nabídnout porovnání teorie a praxe vybraných samosprávných celků, které by následně mohlo být rozšířeno o další zkoumané subjekty a dopomoci tak k utvoření ucelené analýzy stavu mezinárodní spolupráce územních samospráv v celé České republice a návrhům k její možné optimalizaci.

Za účelem lepší přehlednosti je celá práce strukturována do tří hlavních částí, z nichž první si klade za cíl odpovědět na otázku „Co to mezinárodní spolupráce územních samospráv vlastně je?“, neboť právě kvůli hrubému nedostatku českých pramenů k tomuto tématu nelze bez dalšího presumovat, že čtenář bude s problematikou mezinárodní spolupráce územních samospráv jakkoliv obeznámen. Ujasnění si některých pojmů nám navíc bude prospěšné i v jiných částech této práce a považuji za nezbytné čtenáře nejprve obeznámit se samotným konceptem této spolupráce, než se pustíme do rozboru toho, jaký význam v ní hraje právní úprava. Právem se více zabývá část druhá, cílicí na zodpovězení otázky „Jaký má právo vliv na

mezinárodní spolupráci územních samospráv obecně?“. Rozebírá tedy význam příslušnosti municipalit k rozdílným státním právním systémům, představuje právní nástroje k navázání této spolupráce a pojednává o závaznosti a vymahatelnosti povinností mezi spolupracujícími municipalitami. Věřím, že pomocí užití vybraných zahraničních zdrojů v druhé části práce bude pro čtenáře utvořen relevantní náhled na míru působení práva na tyto spolupráce. Konečně třetí část je zaměřena výhradně na prostředí české a čerpá tudíž z českých zdrojů, které jsou doplněny polostrukturovanými rozhovory s politiky z Jihlavy a Kraje Vysočina. Cílem třetí části je zjistit „Zda je absence specializované české právní úpravy mezinárodní spolupráce územních samospráv pro vybrané subjekty problematická?“. Toho má být dosaženo za pomoci komparace dosavadních poznatků obsažených v předchozích částech práce s názory a zkušenostmi z praxe vybraných politiků z vedení Města Jihlavy a Kraje Vysočina. Po přečtení této části by čtenář měl mít přinejmenším relevantní představu o možné potřebnosti či nepotřebnosti české právní úpravy mezinárodní spolupráce územních samospráv, jakož i o souladu, či nesouladu zahraniční teorie s českou praxí, byť pouze na základě vybraných příkladů.

Zdroje k této práci jsem nalézal především v literatuře zahraniční, zejména od autorů amerických, francouzských a indonéských. Zdroje jsou především v podobě článků, nicméně jsou zde zastoupeny i zdroje knižní jakož i zákony tuzemské a zákony cizích právních systémů, konkrétně práva francouzského, indonéského či evropského.

1. Pojem mezinárodní spolupráce na úrovni územních samospráv

Na samém začátku je třeba váženému čtenáři představit jeden z klíčových pojmů, který nás bude provázet napříč celou diplomovou prací, a jehož upřesnění je tak logicky pro čtenáře nezbytné k pochopení textu jako takového. Vzhledem k patrné nejednotnosti této problematiky z hlediska pohledu na ni napříč různými právními prameny i jinými relevantními odbornými zdroji, je toto úvodní ukotvení o to důležitější, aby práce mohla plnit svůj informativní charakter a nepůsobila naopak ještě větší zmatení.

Termín, o kterém je zde řeč, zní „*decentralised cooperation*“, neboli překladem do českého jazyka „decentralizovaná spolupráce“. Jedná se o slovní spojení, které vzniklo v osmdesátých letech minulého století v souvislosti s poskytováním rozvojové spolupráce na místní úrovni.¹ Je důležité poznamenat, že ač termín decentralizovaná spolupráce budu v práci užívat jakožto synonymum k mezinárodní spolupráci územních samospráv, je dobré mít na paměti, že decentralizovaná spolupráce byla interpretována mnoha autory různými způsoby a často se decentralizovanou spoluprací nemusí myslet pouze spolupráce na úrovni municipalit, nýbrž i na úrovni škol, obchodních společností ale i krajů, oblastí a provincií, a taktéž se nemusí jednat o spolupráci přeshraniční, nýbrž i o tu vnitrostátní. Proto je třeba při čtení odborných publikací na téma decentralizované spolupráce mít na paměti vždy fakt, že tento termín je různými autory interpretován odlišně a její obecný význam tedy musí být vykládán poměrně široce. Jednotlivými definicemi decentralizované spolupráce se budu zabývat v pozdější kapitole této práce, kde tuto problematiku rozebereme více do hloubky. Prozatím ale dávám čtenáři výzvu k tomu, aby v rámci této práce vnímal termín decentralizovaná spolupráce a termín mezinárodní spolupráce územních samospráv jakožto termíny synonymní, a zároveň jej upozorňuji, že je možné se při čtení odborné literatury na toto téma setkat i s významy mírně odlišnými.

Nyní se již přesuneme k první z otázek, jejichž zodpovězení si tato práce klade za cíl a sice co to mezinárodní spolupráce územních samospráv vůbec je? Domnívám se, že abychom úspěšně popsali mezinárodní spolupráci na úrovni územních samospráv, musíme tak učinit skrze vymezení tří jejích základních složek: subjektů, které tuto činnost vykonávají, poté obsahu této činnosti a nakonec cílů, kterých touto spoluprací má být dosahováno. To bude úkolem první části této práce.

¹ HAFTECK, Pierre. An introduction to Decentralized Cooperation: definitions, origins and conceptual mapping. Online. *Public Administration and Development*. 2003, roč. 23, č. 4, s. 333-345. ISSN 0271-2075. Dostupné z: <https://doi.org/10.1002/pad.286>. [cit. 2024-12-09].

1.1. Účastníci mezinárodních vztahů

Vzhledem k tomu, že se tato práce zabývá spoluprací mezinárodní, je nezbytné vždy operovat s aktéry, kteří se nacházejí v rozdílných regionech dvou, nebo i více států. Pojďme si tedy přiblížit subjekty, které jsou účastny procesů na poli mezinárodního práva, ale než tak učiníme, je na místě, v rámci zkoumání účastníků mezinárodních vztahů, nejprve alespoň zmínit termín mezinárodní systém, jehož jsou účastníci součástí. Mezinárodní systém můžeme definovat jako soubor subjektů a vztahů mezi nimi, který na rozdíl od systému vnitrostátního je systémem silně decentralizovaným, neboť jednotlivé subjekty nad sebou nemají žádný orgán plně srovnatelný s orgány veřejné moci, na které jsme zvyklí u států. Mezinárodní systém je proto některými vnímán jako anarchický, případně jako polyarchický systém.²

Mezinárodní právo tradičně rozeznává jako subjekt především stát, případně mezinárodní organizace, nicméně jimi mohou být i povstalecké skupiny, polosuverénní státy, nebo politické územní útvary, jejichž mezinárodněprávní subjektivita je dána politicko-historickým vývojem, jako tomu například bylo u Západního Berlína po Druhé světové válce.³

Územní samosprávy však za obvyklých okolností mezi subjekty mezinárodního práva řadit nemůžeme. Vystává tedy otázka, jak na ně tedy nazírat ve chvílích, kdy při mezinárodní spolupráci se svými přeshraničními protějšky bezpochyby provádí různé interakce v mezinárodním systému. Odpovědí je, že v rámci těchto interakcí mezinárodní právo nahlíží na územní samosprávy nikoliv jako na samostatné subjekty, nýbrž jako na součást státu, tedy jakési jeho zástupce, ačkoliv nemusejí často jednat s posvěcením centrální vlády.⁴

Když už hovoříme o územních samosprávách, bylo by rovněž na místě si tento pojem upřesnit tak, aby byl užitečný napříč rozličnými právními systémy a bylo možné ho bez obav užívat při dalším rozboru decentralizované spolupráce. Následující bod této kapitoly proto předvede komparaci některých vybraných definic územní samosprávy, aby tento pojem čtenáři přiblížil.

1.1.1. Územní samospráva jako aktér na poli mezinárodního práva

Ačkoliv vzhledem k nadnárodní povaze zkoumané otázky spolupráce územní samosprávy je patrné, že nebude dostačující definice našeho tuzemského práva, přinejmenším pro místní samosprávy na území České republiky je přesto nanejvýš důležité, jak na územní samosprávu

² KROUPA, Jiří. *Mezinárodní systém, jeho subjekty a vybrané problémy* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2010 [cit. 2024-12-09]. Dostupné z: <https://is.muni.cz/do/law/shop/publikace/34261552/210-5863-Ukazka.pdf>

³ ŘÍHA, Michal. *Mezinárodní smlouvy*. Praha: Asociace pro mezinárodní otázky, 2014. ISBN neuvedeno.

⁴ GRANDI, Lorenzo Kihlgren. *City diplomacy. Cities and the global politics of the environment*. Cham: Palgrave Macmillan, [2020]. ISBN 978-3-030-60716-6.

naše české právo nahlíží, od čehož se odvíjejí i jejich možnosti nadnárodních interakcí. Nadto i prameny mezinárodního práva tuzemské zákonné úpravě dávají nemalou váhu. Ústava České republiky věnuje celou svou sedmou hlavu územní samosprávě. V ní najdeme charakteristické znaky územní samosprávy na našem území, které jsou posléze znovu zmiňovány při vymezení pojmu obcí a krajů v prvních paragrafech zákona č. 128/2000 Sb. a zákona č. 129/2000 Sb., tedy zákona o obcích a zákona o krajích. Jedná se o následující charakteristické rysy: 1) jde o společenství občanů 2) toto společenství občanů má právo se interně samo spravovat a také prostřednictvím svých orgánů vystupovat jako subjekt právních vztahů 3) toto společenství občanů je veřejnoprávní korporací, která může vlastnit majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu.⁵ Naše tuzemské právo tedy přiznává územním samosprávám politickou, právní a finanční samostatnost, byť od určité míry regulovanou zákonem. Z toho vyplývá, že z hlediska českého práva by pro tuzemské územní samosprávy mělo být bez dalšího možné jednat i jako aktéři mezinárodní spolupráce. Bohužel české právo se otázkou spolupráce územních samospráv nijak nezabývá, a proto možnost směřování aktivit nadnárodní spolupráce našich tuzemských samospráv s jinými aktéry směrem do mezinárodního prostředí můžeme dovozovat pouze nepřímou. V rámci mezinárodního práva se nicméně setkáme s právními prameny, které tuto pravomoc našich samospráv podporují.

K datu 1. 9. 1999 vstoupila pro Českou republiku v účinnost Evropská charta místní samosprávy. Tato multilaterální smlouva v rámci Rady Evropy ve svém 3. článku rozebírá pojem místní samosprávy. V prvním odstavci článku 3 je místní samospráva definována jako „právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných.“ Zároveň je třeba poukázat i na velmi důležitý 10. článek této charty, který přisuzuje místním společenstvím právo v souvislosti se svými pravomocemi provádět decentralizovanou spolupráci, jakož i právo se za účelem společných zájmů sdružovat s jinými místními sdruženími. Podmínky takové činnosti však mohou být upraveny zákonem.⁶

Z toho můžeme vyvozovat, že územní samospráva jakožto aktér na poli mezinárodního práva je chápána coby místní společenství, nestátní entita, jejíž pravomoci jsou omezeny zákony, případně ústavou země, ve které se nacházejí. Zákonná omezení pak platí stejně na poli mezinárodním, jako vnitrostátním.

⁵ *Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky: ve znění pozdějších ústavních zákonů.* V Academii vyd. 1. Praha: Academia, 2013. ISBN 978-80-200-2307-0.

⁶ *Sdělení č. 181/1999 Sb. Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy.* 1999. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-181>.

Lorenzo Kihlgren Grandi ve své knize „City diplomacy“ z roku 2020 uvádí poměrně dobré určení měst, které si dovolím vzhledem k obdobnému významu aplikovat na místní samosprávu. Toto určení spočívá v komplexních definicích termínu město, a to ve dvou dimenzích: v politickém významu (tedy jakožto místní vlády) a ve významu územním.⁷

Město z hlediska politického je veřejný, subnárodní orgán, odpovědný za správu území, na němž působí (definice tohoto území je pak druhou částí zmíněné dvojdimenzionální definice města). Většina států světa má takovýto druh orgánu spravujícího část státního území, jejich vnitřní organizace se však již podstatně liší. Obvykle ale obsahují výkonnou složku vedenou starostou, politické shromáždění, radu, a stálý personál úřadu. Jelikož se v poslední době objevil v globálním měřítku trend decentralizace, funkcionáři jsou do výše zmíněných pozic územních samospráv povětšinou voleni tamními obyvateli, namísto aby byli do funkce jmenováni centrální vládou. Stejně tak napříč celým světem většina místních vlád odpovídá za poskytování obdobného souboru služeb jejich místnímu obyvatelstvu. Příkladem lze uvést osvětlení, správu odpadu, správu veřejného prostoru či veřejnou dopravu.⁸

Druhou dimenzí definice města je vnímání města jakožto území. Někdy se rovněž říká vnímání „města v pravém slova smyslu“. To je jednoduše definováno podle administrativních hranic. Podle velikosti můžeme dále rozlišovat města dle jejich velikosti: 1) Malá města, definována obvykle od rozličných národních minimálních hranic dělících město od vesnice a končící městem do 50 000 obyvatel. 2) Mezi město, nebo také střední či sekundární město, s populací od 50 000 do 1 milionu obyvatel. 3) Velké město s populací nad 1 milion obyvatel. 4) Někdy se také uvádí tzv. megaměsto s populací nad 10 milionů obyvatel. Dále je na místě zmínit termín metropole, hojně užívaný například v Itálii či ve Francii, který má sice napříč světem různé významy, nicméně my jej po vzoru dr. Lorenza Kihlgren Grandi budeme užívat pro administrativní hranice zahrnující centrální město a dále řadu okolních menších obcí. Nakonec je vhodné zmínit i jedno rozlišení nikoliv kvantitativní, nýbrž kvalitativní povahy, a to je termín globální město. Tento termín vytvořila nizozemsko-americká socioložka Saskia Sassen a jedná se o město, které hraje zásadní roli v globální geopolitice, ať už kvůli jejich ekonomické, politické či kulturní důležitosti. Velká část akademického výzkumu týkajícího se městské diplomacie, která je v mnoha aspektech velmi blízká mezinárodní spolupráci územních samospráv, se zaměřuje právě na globální města, což z pochopitelných důvodů poukazuje na

⁷ GRANDI, Lorenzo Kihlgren. *City diplomacy*. Cities and the global politics of the environment. Cham: Palgrave Macmillan, [2020]. ISBN 978-3-030-60716-6.

⁸ Tamtéž jako zdroj č. 7

skutečnost, že globální města jsou na mezinárodním poli často aktivnější a mají zde lepší postavení k uplatňování své diplomacie.⁹

Města samozřejmě nejsou jediným druhem subnárodní vlády, který můžeme obsáhnout v rámci tématu této diplomové práce. Mezi územní samosprávy můžeme jednoznačně řadit i okresy, kraje, oblasti, regiony, provincie et cetera. Výše zmíněná dvojdímní definice však ve své obecné rovině je schopna pokrýt nejen města/obce, ale všechny tyto typy subnárodních vlád, a proto si ji dovoluji vnímat jako zástupnou.¹⁰

Nakonec je důležité v rámci popisu územních samospráv účastných na decentralizované spolupráci zmínit i skutečnost, že je třeba vždy myslet na to, jak subjekty decentralizované spolupráce definují jednotlivé právní systémy, případně jednotlivé mezinárodní organizace. Nezřídka se totiž potkáme s tím, že většina definic označuje územní samosprávu jako subjekt decentralizované spolupráce pouze pokud splňuje další kumulativní podmínky, které jsou odvislé od jejich počínání v této spolupráci, či jednoduše podle toho, jaký právní řád, kterého státu na daný samosprávný celek dopadá. Různé územní samosprávné celky proto mají rozdílné podmínky, které musí splňovat, aby se mohli stát aktérem v rámci decentralizované spolupráce. Samozřejmě i bez splnění podmínek pro účast na decentralizované spolupráci se stále jedná o územní samosprávu, ovšem pro účely této práce pak již nejde o samosprávou relevantní.

1.1.2. Rozdíl mezi územní samosprávou a nevládními organizacemi

Poměrně často u místních samospráv dochází k tomu, že ač jsou to právě ony, kdo uzavírá spolupráci se svým zahraničním protějškem, tyto dohody nezřídka počítají i s propojením jiných, menších organizací, jako například škol či obchodních společností situovaných na území spolupracujících municipalit. Historicky můžeme vidět, že jakožto komunikační kanál mezi těmito drobnými aktéry decentralizované spolupráce původně sloužily spíše nevládní organizace, které se na přelomu osmdesátých a devadesátých let dvacátého století staly hlavními kanály rozvojové spolupráce. Tyto nevládní organizace se však při své činnosti musely vypořádat s řadou komplikací, jako například s plánováním a utvářením rozpočtů pro střednědobé projekty či zajištění dostatečné odborné způsobilosti. Bohužel nezřídka docházelo k tomu, že kvůli nedostatku kvalifikovaných osob na projektech pracovali sociální vědci v pozicích ekonomů, agronomů či jiných profesí, na které neměli vhodnou kvalifikaci. Takové projekty, ač byly započaty s dobrým úmyslem a vystavené na hodnotách dobročinnosti a soucitu

⁹ GRANDI, Lorenzo Kihlgren. *City diplomacy*. Cities and the global politics of the environment. Cham: Palgrave Macmillan, [2020]. ISBN 978-3-030-60716-6.

¹⁰ Tamtéž jako zdroj č. 9

často nefungovali podle představ, neboť bylo třeba dlouhodoběji ve vztazích s příjemci nabízet odpovídající know how a efektivní postupy, které nevládní organizace nebyly schopny v dostatečné míře zajistit. V rámci hledání alternativ, u nichž by bylo pravděpodobné, že budou schopny lépe naplnit požadavky vyšší odbornosti a efektivity se obrátila pozornost k místním vládám, aby se tyto starali o projekty místního rozvoje. Na rozdíl od většiny nevládních organizací totiž místní vlády obvykle disponují potřebnými odbornými znalostmi, jsou zvyklé pracovat na střednědobém a dlouhodobém projektovém plánování a rozpočtování a nezdědka zahrnují příjemce projektů na svém území do rozhodování v rámci projektů. Dále se také, coby již zavedené instituce, mohou zapojit do rozvojové spolupráce, ale nemusí, přičemž toto rozhodnutí nijak zásadně neovlivní jejich fungování, natož aby se na projektech stávali závislími. Všechny tyto vlastnosti poskytují v rámci projektů udržitelného místního rozvoje místním vládám komparativní výhodu nad nevládními organizacemi. Nakonec dnes vzhledem k velkému počtu místních vlád, které mají svá partnerská města a spolupracují na projektech decentralizované spolupráce, tyto vlády mohou čerpat mnoho znalostí ze zkušeností svých, či svých protějšků v tuzemsku i cizině.¹¹

1.2. Obsah spolupráce územních samospráv – rozbor pojmu decentralizované spolupráce

Obsahem decentralizované spolupráce je určitá aktivita, činnost, kterou provádějí subjekty decentralizované spolupráce, aby jejím prostřednictvím naplňovali cíle této spolupráce. Klíčové je ovšem určit, jakým dalším možným podmínkám takováto aktivita podléhá, abychom mohli určit, že se skutečně jedná o aktivitu v rámci decentralizované spolupráce, a nikoliv aktivitu třeba vykonávanou subjekty decentralizované spolupráce, třeba i směřující k dosažení cíle decentralizované spolupráce, avšak kvůli nesplnění dalších podmínek jde o aktivitu z obsahu spolupráce vyloučenou. Na počátku úvahy samozřejmě není možné vyloučit, že dostačujícím znakem je zkrátka jen to, že aktivita je prováděna příslušnými subjekty a směřuje k dosažení cíle decentralizované spolupráce. Níže však budeme zkoumat, jak na pojem decentralizované spolupráce nahlíží jednotlivé právní systémy, či mezinárodní smlouvy, a díky tomu se pokusíme určit, zda je tento prvotní znak dostačující, či nikoliv.

Cílem tohoto prvního bodu druhé kapitoly je tedy představit čtenáři některé pohledy na decentralizovanou spolupráci a zároveň jejich porovnáním nalézt vhodnou definici pro obsah této činnosti, která by byla užitečná universálně. Nalézt takovou definici je poměrně

¹¹ HAFTECK, Pierre. An introduction to Decentralized Cooperation: definitions, origins and conceptual mapping. Online. *Public Administration and Development*. 2003, roč. 23, č. 4, s. 333-345. ISSN 0271-2075. Dostupné z: <https://doi.org/10.1002/pad.286>. [cit. 2024-12-09].

problematické, jelikož jak bude patrné níže, definice různých právních systémů se od sebe poměrně liší, a tudíž se jen těžko hledá společný jmenovatel všech. Tím vyvstává otázka, zda by nebylo lepší namísto pokusu o definici decentralizované spolupráce sestavit výčet charakteristických znaků, kterými je možné takovou spoluprací popsat a orientovat se podle nich. K pouhému charakterizování decentralizované spolupráce však nechci přistoupit, jelikož jsem toho názoru, že ač by charakterizování mohlo být přesnější, definice je, zejména vzhledem k právní povaze spolupráce, kterou chci rovněž zkoumat, daleko užitečnější a nebál bych se říci nezbytná, jelikož u charakteristických znaků by mohlo být snáze předmětem rozporu, zda se již o decentralizovanou spoluprací jedná, či nikoliv. Jediná cesta pro užití charakteristiky namísto definice, která se mi jeví přijatelná je, kdyby při uzavírání spolupráce bylo možné jasně určit, zda o decentralizovanou spoluprací jde, například prostřednictvím nějakého orgánu, který by zjištěné charakteristiky vztahu posoudil a rozhodl o nich, nebo pomocí nějaké hodnotící metody, například existují-li ve vztahu alespoň tři charakteristické znaky decentralizované spolupráce, pak se vždy o takovou spoluprací jedná. Jelikož však zvažujeme spoluprací mezi subjekty pocházejícími z různých právních systémů, kde často decentralizovaná spolupráce není nijak ukotvena, nejeví se žádný ze způsobů užívajících k identifikaci decentralizované spolupráce charakteristiku jakožto obecně aplikovatelný. Navíc využitím takového orgánu či pravidla bychom vlastně nepřímou vytvořili definici, která by jednoduše spočívala v tom, že decentralizovanou spoluprací je cokoliv, co naplňuje požadavky dané metody či je schváleno daným orgánem. Raději se tedy pustíme do definování obsahu decentralizované spolupráce pomocí komparace různých definic vnitrostátních právních řádů, popřípadě definic uvedených v pramenech mezinárodního práva. Budeme se přitom také snažit příliš nevěnovat subjektům a cílům decentralizované spolupráce, které do definic sice pochopitelně nezřídka patří, ale mají v této práci vlastní kapitoly.

Pro decentralizovanou spoluprací je na poli práva mezinárodního podstatný článek 10 Evropské charty místní samosprávy, který přiznává místním samosprávám právo se sdružovat a spolupracovat s jinými místními samosprávami. Článek 10 ve svém třetím odstavci jasně deklaruje, že místní samosprávy jsou oprávněny spolupracovat se svými protějšky v jiných členských státech. Charta tedy obsahuje jednoznačné základy pro existenci mezinárodní spolupráce územních samospráv, přičemž se nezdá, že by zároveň tuto aktivitu podmiňovala dalšími nezbytnými znaky. K tomu je ovšem potřeba doplnit, že Evropská charta místní samosprávy pro své signatáře nemusí být závazná celá. Článek 12 této charty ukládá signatářům povinnost přijmout alespoň 20 odstavců první části charty, přičemž alespoň 10 z nich musí být vybráno ze článků, blíže specifikovaných ve článku 12. Do „povinných“ odstavců ovšem nepatří

článek 10 odstavec 3, který, jak jsme si výše řekli, ustanovuje právo místních samospráv spolupracovat se svými protějšky v cizích státech.¹²

Evropská charta územní samosprávy proto nemůže být jediným zdrojem, ve kterém budeme hledat vhodnou definici postavení územních samospráv na mezinárodním poli, i kdybychom si nekladli za cíl komparaci definicí decentralizované spolupráce. Nejen, že je tato charta závazná pouze pro její signatáře, kterými je v současné době všech 46 členských států Rady Evropy plus do začátku války na Ukrajině byla i Ruská Federace, která však 16. 3. 2022 od charty odstoupila.¹³ Zároveň ale ani po signatářích není vyžadováno, aby uznali právo místní samosprávy na mezinárodní spolupráci s jinými místními společenstvími.¹⁴ Zdá se, že ačkoliv je bezpochyby hlavní ambicí charty vytvoření základních standardů a principů, které mají zaručit právní, finanční i politickou nezávislost územní samosprávy, právo na přeshraniční spolupráci s jinými územními samosprávami není dle této charty základním právem, na kterém je třeba se jednomyslně shodnout.

Ještě starším dokumentem, než je Evropská charta místní samosprávy, je dokument z roku 1995 nesoucí název Loménská úmluva. Jedná se o smlouvu o spolupráci uzavřenou mezi Evropskou unií a 70 zeměmi Afriky, Karibiku a Tichomoří. Roku 2000 je Loménská úmluva sice nahrazena novější Dohodou z Cotonou, nicméně pro mezinárodní spolupráci územních samospráv je Loménská úmluva daleko přínosnější, a proto se budeme zabývat jí. V části Loménské úmluvy nadepsané „Decentralised cooperation“ je definice tzv. „agents“ tedy aktérů, kteří jsou odpovědní za rozvojové operace v rámci decentralizované spolupráce. Tito aktéři jsou definováni jednak jako decentralizované veřejné orgány, zároveň ale i jako nevládní rozvojové organizace, venkovské a vesnické skupiny, družstva či výzkumné instituce. Ač se bezpochyby jedná o definiční znak, lze jej zařadit do určení subjektů decentralizované spolupráce, nikoliv do jejího obsahu. Druhým definičním rysem dle Loménské úmluvy je, že tyto subjekty jsou ochotny a schopny se podílet na rozvoji signatářských států Afriky, Karibiku a Tichomoří, ovšem pouze za předpokladu, že operace a projekty, prováděné těmito subjekty, jsou neziskové. Z hlediska Loménské úmluvy tedy můžeme mluvit o těchto doplňujících podmínkách pro určení decentralizované spolupráce ve smyslu této úmluvy. Požadavek, aby se spolupráce týkala signatářských států Afriky, Karibiku a Tichomoří je zjevně požadavkem ryze specifickým pro

¹² *Sdělení č. 181/1999 Sb. Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy.* 1999. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-181>.

¹³ COUNCIL OF EUROPE. *European Charter of Local Self-Government* [online]. Strasbourg: Council of Europe, [cit. 2024-12-09]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>

¹⁴ *Tamtéž jako zdroj č. 12*

tuto dohodu. Nicméně požadavek neziskovosti by se oproti tomu dal vnímat obecněji a je to naše účely tudíž významnější.¹⁵

Další možnou definici můžeme najít například u Rozvojového programu OSN, neboli UNDP, který se na decentralizovanou spolupráci dívá z geografického hlediska a jednoduše ji popisuje jako mezinárodní kooperativní spojení mezi dvěma nestátními aktéry ze dvou různých zeměpisných oblastí. Jednoduše řečeno, jediný požadavek z této definice kladený zde na samosprávu jakožto aktéra mezinárodní spolupráce je, aby jeho protějšek nepocházel se stejného státu.

V kontrastu s tímto požadavkem UNDP je naopak článek *Decentralised cooperation between industries and local governments in a statist skill_formation system: an analysis of industrial schools in Sweden*, který za decentralizovanou spolupráci přímo označuje spolupráci subjektů v rámci jednoho státu, ba dokonce v rámci jednoho regionu.¹⁶ Jak jsme si řekli v předchozí kapitole o subjektech decentralizované spolupráce, tyto kooperace nepřesahující státní hranice pro nás nejsou příliš relevantní, nicméně prostřednictvím této skutečnosti je třeba vyvrátit předpoklad, že aktivity decentralizované spolupráce musí nutně vycházet od subjektů v rozdílných tátech.

Na mezinárodní scéně bychom našli definicí přibližující nám samosprávné celky jako aktéry decentralizované spolupráce jistě ještě mnohem více, ale pro účely této práce zmíním pouze jednu další, kterou nám přinesla IULA, tedy Mezinárodní unie místní správy (*international union of local authorities*). Toto mezinárodní sdružení vzniklo roku 1913 a ačkoliv bylo za bouřlivého období první poloviny dvacátého století dvakrát uzavřeno, stále si zachovalo svůj primární cíl, kterým je podporování demokratické místní samosprávy, a to zejména organizováním kontaktů mezi obcemi, ale i jinými neúzemními samosprávami jako jsou různé korporace, vzdělávací instituce či i jednotlivci, za účelem výměny informací a odborných znalostí, případně za účelem usnadnění kulturních kontaktů.¹⁷ IULA se klání k tomu, že základní

¹⁵ HAFTECK, Pierre. An introduction to Decentralized Cooperation: definitions, origins and conceptual mapping. Online. *Public Administration and Development*. 2003, roč. 23, č. 4, s. 333-345. ISSN 0271-2075. Dostupné z: <https://doi.org/10.1002/pad.286>. [cit. 2024-12-09].

¹⁶ PERSSON, Bo a HERMELIN, Brita. Decentralised cooperation between industries and local governments in a statist skill-formation system: an analysis of industrial schools in Sweden. Online. *Journal of Vocational Education & Training*. 2022, roč. 74, č. 4, s. 645-663. ISSN 1363-6820. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/13636820.2020.1829007>. [cit. 2024-12-09].

¹⁷ MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY. *International Union of Local Authorities (IULA)* [online]. Cambridge: MIT, [cit. 2024-12-09]. Dostupné z: <http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/resources/organizations/iula.html>

podstata decentralizované spolupráce spočívá v činnostech cílících na rozvoj, které zahrnují přímou účast a financování nevládními organizacemi.¹⁸

Kromě definic z mezinárodního prostoru zde máme i některé státy, které se rozhodli definovat si decentralizovanou spolupráci taktéž na úrovni národní. Zmiňovali jsme, že i pro celou řadu mezinárodních pramenů je vnitrostátní zákonný rámec důležitý pro faktické fungování decentralizované spolupráce, a proto je nezbytné rozebrat úpravu této problematiky i na národní úrovni. Jak již bylo zmíněno, Česká republika se tomuto tématu ve svých právních publikacích, ať už z rukou legislativců či odborné veřejnosti bohužel vyhýbá, a tak se musíme po definicích zpracovaných na vnitrostátní úrovni poohlédnout jinde. Jedním z možných příkladů je Francie¹⁹, která má s ohledem na svou koloniální minulost, jakož i současné strategické cíle významnou motivaci na průběhu decentralizované spolupráce zejména se svými bývalými Africkými koloniemi. Zároveň se jedná o zemi, kde je dlouhodobě velké množství starostů zároveň členy Národního shromáždění (*Assemblée nationale*),²⁰ a tudíž dává smysl, že je zde úprava práva samospráv na decentralizovanou spolupráci obšírněji rozvedena. Francouzské pojetí úpravy decentralizované spolupráce je oproti výše zmíněným úpravám na poli mezinárodního práva více svazující. Tuto vyšší míru restrikce lze spatřovat v tom, že právní systém Francie definuje samosprávu jakožto subjekt mezinárodní spolupráce pouze tehdy, pokud mezi ní a jejím cizozemským protějškem existuje psaná úmluva o spolupráci. Jakákoliv spolupráce, která není založena na písemné dohodě mezi jednotlivými samosprávami tak není považována za decentralizovanou spolupráci. Nicméně ačkoliv je zde patrná vůdčí role místních samospráv, na spolupráci se základem této písemné dohody se mohou podílet i další aktéři, kteří již územním samosprávným celkem být nemusejí.²¹

Významným dokumentem, který upravuje tuto problematiku na poli francouzského práva, a na němž je dobře vidět vyšší míra regulace pravomocí územních samospráv na poli mezinárodní spolupráce, je Obecný kodex územních samospráv (*Code général des collectivités territoriales*). Tento kodex ve svém článku L1115-5 zavádí generální zákaz územním samosprávám uzavírat dohody s cizími státy. Z tohoto zákazu je vyňata jen velmi malá skupina dohod naplňující specifika uvedená tímto článkem. Tyto dohody navíc musejí být nejprve schváleny zástupcem francouzského státu v daném regionu, nebo se musejí týkat taxativně

¹⁸ HAFTECK, Pierre. An introduction to Decentralized Cooperation: definitions, origins and conceptual mapping. Online. *Public Administration and Development*. 2003, roč. 23, č. 4, s. 333-345. ISSN 0271-2075. Dostupné z: <https://doi.org/10.1002/pad.286>. [cit. 2024-12-09].

¹⁹ Tamtéž jako zdroj č. 18

²⁰ TREICHELLOVÁ, Denisa. *Postavení a působnost struktur a orgánů územní správy a samosprávy ve Francii* [online]. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2019 [cit. 2024-12-09]. Dostupné z: <https://naos-be.zcu.cz/server/api/core/bitstreams/21ef6482-cd8c-4ac8-bd02-191dbd261f0b/content>

²¹ Tamtéž jako zdroj č. 18

vymezených případu vypsanych v druhém pododstavci článku L1115-5 Obecný kodex územních samospráv, které ve své podstatě již počítají s předchozím schválením státem, například je dovoleno uzavřít úmluvu, jejímž obsahem je provádění předchozí mezinárodní dohody schválené státem. Pokud jde o možnost spolupráce s jinou územní samosprávou, článek L1115-1 Obecného kodexu územních samospráv tuto pravomoc samosprávám naopak generálně přiznává, ovšem nezapomíná na nutnost souladu s mezinárodními závazky Francie a deklaruje prostor pro další možné upřesnění této pravomoci pomocí zákonné úpravy. S ohledem na komplexnější právní úpravu, která v sobě nese prvky centralizace v podobě schvalování určitých dohod státem, a zároveň s ohledem na vyšší frekvenci těchto mezinárodních spoluprací je jistě pochopitelné, že Francie ke kontrole a koordinaci decentralizované spolupráce zřídila zvláštní orgány. V článku L1115-6 Obecného kodexu územních samospráv nalezneme ustanovení zakládající Národní komisi pro decentralizovanou spolupráci, která na základě tohoto článku sestavuje a aktualizuje stav vnější činnosti územních samospráv, podporuje koordinaci mezi státem a územními samosprávami a mezi územními celky a může předkládat jakékoli návrhy týkající se vnější činnosti územních celků. Je také obdařena pravomocí žádat po územních samosprávách informace nezbytné pro plnění svých úkolů.²²

Dalším příkladem zpracování problematiky decentralizované spolupráce na poli práva na vnitrostátní úrovni, který si dovoluji zmínit je právní úprava této problematiky v rámci italského práva, v níž lze opět nalézt i podmínky v definici subjektů i způsobů provádění této spolupráce. Italské právo v rámci své Národní úmluvy o decentralizované spolupráci přichází s poněkud podrobnější definicí, která obsahuje již výše zmíněné prvky z mezinárodního prostředí. Tato definice je následující: „Decentralizovaná spolupráce je činnost rozvojové spolupráce prováděná italskými místními orgány, individuálně nebo v konsorciu, za pomoci subjektů patřících k organizované občanské společnosti na odpovídajícím území s administrativní pravomocí, prováděné v partnerství především s protějšky institucí rozvojových zemí, podporující aktivní účast různých složek zastupujících občanské společnosti v partnerských zemích v rozhodovacím procesu zaměřeném na udržitelný rozvoj jejich území“.²³

Itálie patří k těm zemím, které za účelem vykonávání decentralizované spolupráce vytvořili uvnitř státu orgány, které mají této spolupráci napomáhat a zároveň regulovat její

²² LÉGISLATION FRANÇAISE. *Code général des collectivités territoriales* [online]. Paris: Legifrance, [cit. 2024-12-09]. Dostupné z: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633/

²³ HAFTECK, Pierre. An introduction to Decentralized Cooperation: definitions, origins and conceptual mapping. Online. *Public Administration and Development*. 2003, roč. 23, č. 4, s. 333-345. ISSN 0271-2075. Dostupné z: <https://doi.org/10.1002/pad.286>. [cit. 2024-12-09].

fungování. Na rozdíl od dříve zmíněné Francie však Itálie představuje orgány na lokální úrovni, které jsou spojeny se samosprávou, nikoliv se státní mocí.

Na rozdíl od Francouzského modelu je zde tedy patrný prvek decentralizace i v tomto směru. Koncem minulého století byl patrný trend zakládání orgánů zabývajících se decentralizovanou spoluprací napříč italskými městy. Jako příklad můžeme uvést Palermo, Catanii, Janov, Neapol, Bergamo, Arezzo či Řím. Počátkem 21. století však postupně většina těchto orgánů z různých důvodů ukončila svou činnost a zanikla. Výjimky jsou města Modena, Arezzo a Řím, který si pravděpodobně udržuje svůj Občanský výbor pro decentralizovanou spolupráci díky svému specifickému postavení na národním i mezinárodním poli, které je způsobeno různými faktory, ať už jde o skutečnost, že se jedná o hlavní město, sídlí zde celá řada italských sdružení a mezinárodních organizací (příkladem FAO, IFAD či WFP), nebo z důvodu přítomnosti Městského státu Vatikán. Ve městě Řím byl tento Občanský výbor rozdělen do tří menších orgánů, tj.: Shromáždění, Komise a Kulaté stoly. Každý z těchto orgánů se odlišuje jinou přístupností, provozní dynamikou, funkcemi atd. Například na zasedání Shromáždění je vstup zcela otevřen pro kohokoliv, kdo má zájem, nicméně hlasovací právo mají pouze sdružení, která patří do Občanského výboru. Oproti tomu zde máme Komisi, jejíž složení je stále a uzavřené, byť jednou za čas volené Shromážděním a jmenované starostou města Řím.²⁴

Vidíme tedy, že decentralizovaná spolupráce v Itálii je zaměřena nejen na rozhodování úzkého vedení města, nýbrž na participaci subjektů organizované občanské společnosti. Decentralizovaná spolupráce zde byla patrně primárně mířena na podporu chudších cizozemských regionů, například afrických, s primárním cílem udržitelného rozvoje území spolupracující samosprávy. I zde by spolupráce měla probíhat za aktivní účasti složek zastupujících občanskou společnost partnerských zemí, které dostanou svůj prostor v rozhodovacím procesu.

Z doposud řečeného je patrné, že různé právní systémy nezdůrazňují předkládají speciální podmínky pro určení decentralizované spolupráce, ať už se jedná o podmínky spočívající ve zvláštních vlastnostech subjektů (například jejich rozdílná státní příslušnost), zvláštním provádění dané aktivity (například neziskově), či v omezení množiny cílů spolupráce na specifickou oblast. Kdybych nyní měl odpovědět na otázku, zda je možné určitou aktivitu označit za obsah decentralizované spolupráce pouze dle toho, že je vykonávána subjektem spolupráce a směřuje k jejímu cíli, musel bych odpovědět, že nikoliv, protože zde vidíme mnoho

²⁴ Ianni, Vanna. *New forms of democratic local government: The case of the Citizen's Committee for decentralised cooperation in Rome*. Field Actions Science Reports. Special Issue 11, 2014. Online since 21 March 2014. [cit. 30. 4. 2019]. Dostupné z: <http://journals.openedition.org/factsreports/3405>

speciálních podmínek, které navíc nejsou společně uznávané a někdy jsou i ve vzájemném rozporu. Můžeme však tento popis aktivity považovat za jakési generální, základní určení, na kterém posléze mohou váznout další speciální podmínky.

Na základě všeho výše zmíněného bych nyní rád uvedl jakousi generální definici územních samospráv jakožto subjektů decentralizované spolupráce, která by mohla sloužit jako definice společná všem výše zmíněným případům. Pochopitelně je třeba myslet na to, že výčet definic výše zmíněných je pouze výčtem demonstrativním, který nemůže sloužit jako dostatečný podklad pro vytvoření nezpochybnitelně univerzální definice. I tak se mi utvoření definice na základě omezených zdrojů zdá relevantní, přinejmenším jako výstup mého průzkumu zdrojů k tomuto tématu. Zároveň celé výše zmíněné pojednání o rozdílných definicích různých právních systémů slouží čtenáři alespoň ke zběžnému nahlédnutí do této problematiky. Dovolte mi nyní tedy uvést, jak decentralizovanou spolupráci definuji já, vycházejí z předchozích uvedených popisů decentralizované spolupráce pramenů národních a mezinárodních: „Územní samospráva účastná decentralizované spolupráce je typem samosprávného subjektu splňujícího podmínky jemu nadřazeného právního systému, který mu umožňuje provádět decentralizovanou spolupráci, přičemž k účasti na této spolupráci využívá své politické, právní či finanční nezávislosti, buduje spolupráci samostatně či prostřednictvím dalších institucí a to na základě vzájemného konsensu se svým protějškem či protějšky v jiných státech, za účelem dosažení zájmových či hodnotových cílů.“ Jakoukoliv činnost, která pak do této definice spadá, je možno označit za činnost spadající do obsahu decentralizované spolupráce.

1.2.1. Způsoby výkonu decentralizované spolupráce

V rámci činnosti decentralizované spolupráce se mohou její subjekty zaměřovat na spolupráci prostřednictvím různých horizontálních i vertikálních spoluprací (horizontálních s protějšky ze zahraničí, vertikálních například s místními aktéry) a taktéž spoluprací na několika vztahových rovinách.²⁵

Napříč celým světem vzniká řada propojení jednotlivých měst, regionů, ale i jiných možných subjektů decentralizované spolupráce a nezřídka dochází i k vytváření nových platformů podporujících dialog mezi různými aktéry subnárodní diplomacie, či mezinárodních koalic, prostřednictvím kterých se subjekty snaží prosazovat své zájmy, které dokonce někdy mohou odporovat i zahraniční politice jejich domovských států. Zde je na místě coby příklad alespoň krátce vzpomenout Sdružení měst a místních vlád (*United cities and local Governments*

²⁵ GRANDI, Lorenzo Kihlgren. *City diplomacy*. Cities and the global politics of the environment. Cham: Palgrave Macmillan, [2020]. ISBN 978-3-030-60716-6.

- UCLG), které je bezkonkurenční největší světovou asociací místních vlád, neboť její přímí a nepřímí členové dohromady představují 70% světové populace.²⁶

Sdružení měst a místních vlád je organizací, která se snaží propojovat a zastupovat co největší množství místních či regionálních vlád a díky tomu navyšovat svůj hlas na poli globální diplomacie. Jelikož jde o skutečně obrovskou organizaci, vnitřně se následně dělí na sekce pro jednotlivé části kontinentů. Příkladem je africká, asio-pacifická či evropská sekce. Cílem této asociace je skrz své postavení a propojení svých členů sdílet zkušenosti, podporovat své členy v dosažení globálních agend na místní úrovni, jakož i postupné vytváření příznivého prostředí pro decentralizovanou spolupráci, kterou organizace vnímá jakožto klíčový nástroj mezinárodní spolupráce a rozvojových vztahů.²⁷

Decentralizovanou spolupráci je také možné členit, a to podle různých vztahových rovin, které spolu však obvykle koexistují. V prvé řadě je zde mezinárodní rovina, která je zaměřena na otázky globálního řízení, jako je například migrace, bezpečnost, změna klimatu, doprava, digitální transformace, globální ekonomika, ale i podpora rozmanitosti jednotlivých kultur a jejich vzájemný soulad. Toto je primární rovina, na kterou se zaměřujeme v této práci, neboť sahá přes hranice jednoho státu.²⁸

Dále je zde rovina národní, která upravuje interakce mezi celostátní a městskou diplomacií.²⁹ Dle mého se zde nemusí jednat pouze o soulad či rozpor národní a místní diplomacie v konkrétních otázkách, ale zařadil bych sem i případy, kdy stát může jednotlivá města či regiony v decentralizované spolupráci (či jiných otázkách souvisejících s diplomacií místních vlád) různě podporovat, dotovat některé jejich aktivity či vytvářet pro ně příznivé vnitrostátní prostředí, ale stejně tak může dojít k omezení těchto činností prostřednictvím různých právních regulací, například splněním předem vytyčených podmínek. V rámci decentralizované spolupráce můžeme takovéto omezení nalézt například v právním systému Francie, který byl již rozebrán v předchozím bodě této práce.

Nakonec zde máme také úroveň místní, v rámci které se zaměřujeme na místní dopad mezinárodních aktivit, ale rovněž také na roli místních aktérů, jako jsou například školy, obchodní společnosti či místní sdružení, a jejich participaci v rámci decentralizované spolupráce ať už jakožto vedlejšího aktéra spolupráce dvou místních vlád, či v pozici plnohodnotné

²⁶ GRANDI, Lorenzo Kihlgren. *City diplomacy*. Cities and the global politics of the environment. Cham: Palgrave Macmillan, [2020]. ISBN 978-3-030-60716-6

²⁷ United Cities and Local Governments. (n.d.). *About us*. Retrieved December 14, 2024, dostupné z: <https://uclg.org/about-us>

²⁸ Tamtéž jako zdroj č. 26.

²⁹ Tamtéž jako zdroj č. 26

protistrany s níž město decentralizovanou spoluprací provádí.³⁰ Dobrým příkladem této druhé varianty, kdy je místní aktér plnohodnotným partnerem pro město je případ některých škol ve Švédsku jako je třeba škola Curt Nicolin nacházející se v malé obci Finspång ve středním Švédsku. Školu vlastní ze 49% obec a z 51% různé místní společnosti. Spolupráce spočívá v tom, že společnosti škole poskytují finanční prostředky, stejně jako studentům nabízejí stáže ve svých výrobnách, nebo pro výuku poskytují vlastní mentory a dozorce. Škola se zaměřuje především na průmysl, ale oblasti vzdělávání byly rozšířené tak, aby odpovídali poptávce po pracovní síle v dané obci a jejím blízkém okolí. Z toho pak pramení i výhoda pro společnosti, které si tímto způsobem vlastně vychovávají potenciální pracovní sílu. Studenti Curt Nicolin totiž díky stážím a celkovému propojení společností se školou často skutečně jdou pracovat právě k těmto společnostem.³¹

1.3. Cíle mezinárodní spolupráce územních samospráv

Třetí esenciální složkou decentralizované spolupráce jsou dle mého názoru krom subjektů a obsahu také cíle této spolupráce. Tato kapitola bude pojednávat o obecném rámci, jakémusi rozřídění cílů, kterých se územní samosprávy na poli mezinárodní spolupráce snaží dosáhnout.

Podíváme-li se na jednání územních samospráv, pak jsou ve svých záměrech, alespoň na této obecné rovině, velmi podobné státům, které stejně jako samosprávy mají dvě hlavní množiny cílů: 1) cíle založené na prosazování hodnot a snaze o konání jakéhosi univerzálního morálního dobra, 2) cíle založené na prosazování svých vlastních zájmů a uspokojování svých vlastních potřeb.³²

Cílů spolupráce, jejichž jádro tkví v prosazování a budování hodnot, je celá řada a můžeme vyjmenovat například navazování spoluprací za účelem prevence konfliktů, rozvojové spolupráce a solidarity, regionální integrace, řešení násilného extremismu, globálního oteplování, migrace či genderové rovnosti. Těchto cílů se nejčastěji dosahuje prostřednictvím společného lobbingu u států či mezinárodních organizací za účelem mezinárodního přijetí určitých hodnot, nicméně určitě sem můžeme zařadit i například finanční či jinou pomoc chudším partnerským samosprávám v rámci solidarity. Na straně druhé zde máme cíle, stojící na základu vlastních místních zájmů a potřeb územních samospráv. Tyto lze nejspíše rozdělit do dvou skupin: 1)

³⁰ GRANDI, Lorenzo Kihlgren. *City diplomacy*. Cities and the global politics of the environment. Cham: Palgrave Macmillan, [2020]. ISBN 978-3-030-60716-6

³¹ PERSSON, Bo a HERMELIN, Brita. Decentralised cooperation between industries and local governments in a statist skill-formation system: an analysis of industrial schools in Sweden. Online. *Journal of Vocational Education & Training*. 2022, roč. 74, č. 4, s. 645-663. ISSN 1363-6820. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/13636820.2020.1829007>. [cit. 2024-12-09].

³² Tamtéž jako zdroj č. 30

spolupráce za účelem přenosu znalostí a sdílení inovačních procesů, s čímž je spojeno zlepšení a posílení poskytování služeb pomocí zavedení nových technologií a metodologií, 2) zvyšování atraktivity ať už v ekonomické či třeba kulturní dimenzi, které má za důsledek navyšování přílivu zahraničních turistů, investic, uměleckých talentů či studentů.³³

Určitě není důvod vnímat tyto množiny cílů jakkoliv odděleně z hlediska jejich realizace. V praxi naopak je nadměru běžné, že se tyto množiny protínají a spolupráce územních samospráv tak sleduje jak cíle hodnotové, tak zájmové. Typickou oblastí, kde se tyto cíle protínají je spolupráce na udržitelném rozvoji, kdy například v rámci místního zájmu učinit místní ekonomiku odolnější změně klimatu zároveň dosahujeme i hodnotových cílů, jako například ochrany biodiversity.³⁴

Některé odborné publikace vyjadřují také další specifické cíle, které bychom na základě rozdělení výše pravděpodobně většinově zahrnuli do cílů hodnotových, nicméně jelikož jde o základní myšlenky stojící u počátků decentralizované spolupráce, a někteří autoři odborné literatury tyto cíle silně zdůrazňují, bylo by na místě je zdůraznit i v této práci a provést v souvislosti s nimi drobný historický exkurz.

Počátky vzniku decentralizované spolupráce, o níž dnes hovoříme, můžeme nalézt v 80. letech až počátku 90. let dvacátého století v zemích OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*). Zde postupně rostlo přesvědčení, že stát by neměl být zodpovědný za vše a část zodpovědnosti by se měla přenést na nižší stupně systému. V podstatě se tedy jedná o aplikaci zásady subsidiarity, která následně vedla k reformě modus operandi různých vládních struktur například ve Spojených státech, či v západní Evropě. Zaměřením na decentralizaci a dekoncentraci moci docházelo k převodu pravomocí na regionální či místní samosprávné složky. Koncem 80. let začalo v souvislosti s latinskoamerickou dluhovou krizí vznikat taktéž přesvědčení, že volné trhy potřebují pro správné fungování zdravé instituce. Docházelo tedy k intenzivnějšímu zaměření na institucionální problémy, které se spojovaly se sociálním rozvojem, snižováním chudoby, dobrou správou věcí veřejných, životního prostředí či rozvoje soukromého sektoru. V těchto věcech se nemálo angažovaly různé dárcovské agentury, které se snažily tento stav zlepšit, k čemuž využívali často inovativních postupů, jako například přímé rozpočtové podpory (kterými rozumějme obecné granty pro příjemce státního rozpočtu), zřizování sociálních investičních fondů, nebo propojování vládních agentur. Do poradenských, dodavatelských či třeba stavebních projektů se tedy čím dál častěji zapojovaly další organizace,

³³ GRANDI, Lorenzo Kihlgren. *City diplomacy*. Cities and the global politics of the environment. Cham: Palgrave Macmillan, [2020]. ISBN 978-3-030-60716-6

³⁴ Tamtéž jako zdroj č. 33

ať už šlo o odbory, profesní sdružení, specializované instituce, nebo třeba právě místní vlády. Jak bylo řečeno v předchozí kapitole, právě místní vlády byly shledány jako nejvhodnější aktéři nejen v rámci jejich vlastní iniciativy, nýbrž i jako prostředníci mezi dárci a příjemci v rámci rozličných rozvojových projektů.³⁵

Stručně řečeno, výše jsem doposud popsal dva konkrétní cíle, které byly u zrodu decentralizované spolupráce, to jest jednak snaha o decentralizaci v rámci vnitrostátních struktur, coby prvku přispívajícímu demokratizaci a efektivnějšímu řešení lokálních problémů, jednak zaměřením se prostřednictvím decentralizované spolupráce na institucionální problémy a ozdravení institucí v souvislosti s dobrým fungováním volného trhu. Dovolím si však zmínit ještě třetí cíl, který s decentralizovanou spoluprací rovněž souvisí a rovněž se jedná primárně o cíl hodnotový.

Navzdory výše řečené skutečnosti, že decentralizovaná spolupráce jako taková může být datována do osmdesátých let minulého století, první zárodky spolupráce územních samospráv jsou ještě starší. Více či méně podstatné vztahy mezi místními vládami můžeme datovat do padesátých let minulého století v souvislosti s myšlenkou vzniku tzv. „dvojčat“ na Evropském kontinentu a tzv. „sesterských měst“ ve Spojených státech. Myšlenka dvojčat byla v Evropě podporována zejména dvěma organizacemi, které za ni lobovali a prosazovali její rozmach mezi státy i mezinárodními organizacemi. Jednou z těchto organizací je UTO (United cities organisation), která ve své chartě mluví o dvojčatech (twinings) jakožto o spojení mezi obyvatelstvem různých měst a rovněž jako o nástroji, jehož cílem je podporovat kontakty mezi lidmi, výměnu myšlenek, technik a zboží. Na pozadí tohoto však tkví skutečný, původní důvod, kterým bylo přispět k udržení míru v Evropě po druhé světové válce. Charta UTO koneckonců sama rovněž uvádí, že dvojčata „umožňují porozumění mezi různými lidmi nezávisle na institucích, které je řídí“ a jejich spojení je vnímáno jako „způsob shromažďování veškeré dobré vůle (v lokalitě) ze všech zdrojů.“. Stejně tak když se podíváme na druhou zmíněnou organizaci, podporující ideu dvojčat na Evropském kontinentu, Radu evropských obcí a regionů – CEMR (Council of European municipalities and regions), i zde se setkáme s tím, že jejím hlavním cílem od jejího založení v roce 1951 bylo spojit národy a podporovat evropskou integraci v souladu se zásadami subsidiarity a místní demokracie. Lhostejno je, že UTO se postupem času zaměřovala především na kooperaci po tzv. severo-jihní ose, tedy například mezi municipalitami ve Francii a v Africe, zatímco CEMR se více projevoval po východo-západní ose napříč Evropou. Obě tyto

³⁵ HAFTECK, Pierre. An introduction to Decentralized Cooperation: definitions, origins and conceptual mapping. Online. *Public Administration and Development*. 2003, roč. 23, č. 4, s. 333-345. ISSN 0271-2075. Dostupné z: <https://doi.org/10.1002/pad.286>. [cit. 2024-12-09].

organizace tuto spolupráci dělali se stejným základním cílem propojit národy a zamezit tak dalšímu konfliktu mezi nimi. Stejně si počínala i organizace SCI (Sister Cities International), která se v roce 1967 vyvinula ve Spojených státech z programu National League of Cities. Zde byl opět jen drobný rozdíl v tom, že vytváření sesterských měst, což je pojem ekvivalentní k pojmu dvojčat v Evropě, probíhalo bez zaměření na konkrétní zeměpisnou oblast, ale mělo globální charakter. Cíl propojování národů však zůstal zachován a je dobře vidět například na dění po rozpadu Sovětského svazu, kdy SCI začala spravovat řadu programů decentralizované spolupráce financovaných vládou USA, které vytvářeli na místní úrovni vazby mezi americkými obcemi a lokalitami v bývalém sovětském svazu, tedy zeměmi, které by se před rozpadem SSSR dali označit za nepřátelské.³⁶

Ačkoliv bychom tedy na první pohled jednoduše mohli zařadit záměr propojování národů mezi další hodnotové cíle, které se zaměřují na prevenci konfliktů, při podrobnější úvaze s ohledem na historický vývoj decentralizované spolupráce je nasnadě, že tento cíl je mnohem fundamentálnější než ostatní a prostupuje napříč veškerým počínáním v rámci decentralizované spolupráce. Z historického exkurzu výše je patrné, že vytvořit vazby mezi lokálním obyvatelstvem, které budou schopné propojovat lidi napříč národy a kontinenty, stálo u zrodu samotné myšlenky decentralizované spolupráce a každá další vazba, každé memorandum či dohoda, ba dokonce i prostá návštěva na úrovni municipalit tuto základní ideu podporuje. Každá spolupráce místních samospráv v sobě nese rozšíření sítě vztahů mezi lidmi napříč celým světem, které mají potenciál spojovat, podporovat a snáze přijímat i ty, kteří jsou nám jazykem, kulturou či pouhou geografickou polohou vzdálení. V tomto vnímám velmi zajímavý potenciál decentralizované spolupráce, který je třeba vyzdvihnout nad ostatní benefity, protože se jeví jako ten nejzákladnější stavební kámen celého jejího konceptu.

³⁶ HAFTECK, Pierre. An introduction to Decentralized Cooperation: definitions, origins and conceptual mapping. Online. *Public Administration and Development*. 2003, roč. 23, č. 4, s. 333-345. ISSN 0271-2075. Dostupné z: <https://doi.org/10.1002/pad.286>. [cit. 2024-12-09].

2. Právní rámec mezinárodní spolupráce územních samospráv

V této části se zaměříme na to, jaké mezi územními samosprávami vznikají vztahy z hlediska práva a probereme právní nástroje, které jsou ve vztahu spolupracujících samospráv instrumentem k dosažení cílů a potvrzení sjednaných podmínek spolupráce. Úvodem je důležité položit si následující otázky: Na jaké právo se územní samosprávy při vzájemné přeshraniční spolupráci musí ohlížet? Jaké jsou známé právní nástroje sloužící k navazování spolupráce a jsou tyto nástroje právně závazné? Případně pokud ano, je vůbec možné tyto dohody jakkoliv vymáhat?

2.1. Právní systémy relevantní pro spolupráci územních samospráv

V rámci vytváření spolupráce mezi dvěma municipalitami v rozdílných státech je z hlediska práva třeba sledovat jednak úpravu národního právního systému, případně pokud se jedná o federativní stát, pak i úpravu daného státu v rámci federace, jednak úpravu mezinárodního práva.³⁷

Každý národní či státní právní systém upravuje regulaci jednání svých územních samosprávných subjektů, ať už prostřednictvím úpravy na úrovni ústavní, zákonné či prostřednictvím právního obyčeje, popřípadě kombinací těchto způsobů právní regulace. Konkrétních regulací v možnostech jednání samospráv jsme se již dotkly v předchozí části práce, když jsme mluvili o právní úpravě ve Francii. Nyní si tedy dovoluji na výklad o této problematice navázat. Francie není jedinou zemí, kde je stanovené pravidlo předběžného schválení dohod o spolupráci či partnerství mezi místními vládami. Obecně lze říci, že země vykazující vyšší míru centralizace, případně země, které jsou řízeny autoritářskými režimy, mají tendenci ve svých právních systémech více bránit územním samosprávným celkům v jakékoliv autonomii při ujednávání dohod se svými zahraničními protějšky či obecně v budování jejich vlastní mezinárodní strategie. Samosprávy však zpravidla mají i v těchto státech možnost navazovat spolupráci s municipalitami v zahraničí, pokud u toho dodržují veškeré tuzemské regulace pro tuto činnost. U decentralizovaných a demokratických zemí pak také mohou být tamní vládou zavedeny nástroje sloužící k přímému ovlivnění směřování aktivit tamních samospráv směrem ke svým zahraničním protějškům. Běžně jde například o vyhlásování výzev či projektů na podporu spolupráce se zahraničními samosprávami ve specifických státech či regionech, či na podporu spolupráce na tématech, která odpovídají prioritám národní zahraniční

³⁷ GRANDI, Lorenzo Kihlgren. *City diplomacy*. Cities and the global politics of the environment. Cham: Palgrave Macmillan, [2020]. ISBN 978-3-030-60716-6

politiky. Z toho vyplývá, že zatímco centralizované a autoritářské systémy mají spíše tendenci k negativní motivaci svých samosprávných celků, decentralizované a demokratické systémy se spíše uchylují k motivaci pozitivní. Nemůžeme však vyloučit kombinaci těchto způsobů motivace a vhodným příkladem je již zmiňovaná Francie, jakožto demokratická, avšak poměrně centralizovaná země, kde na jedné straně vidíme zákonnou úpravu, která omezuje autonomii municipalit při navazování spolupráce, zároveň však Francie vypisuje řadu programů a projektů na finanční i jinou podporu k povzbuzení aktivit decentralizované spolupráce ve frankofonní Africe.³⁸

Pokud jde o právo mezinárodní, to věnuje územním samosprávám jen pramalou pozornost. Dřívější přesvědčení tohoto právního systému totiž deklaruje předpoklad, že pouze státy a mezinárodní organizace mají nárok na subjektivitu podle mezinárodního práva. Z tohoto pohledu pak subnárodní vlády jednájí pouze jako zástupci, agenti své národní administrativy, odpovědní za své jednání v případě nezákonného chování. Ačkoliv pravděpodobně v blízké době nedojde v této oblasti k významnému posunu, můžeme za poslední roky vnímat určitý vývoj. Municipality jsou stále častěji vnímané jakožto důležití aktéři při navyšování mezinárodního profilu země, zejména pak v situacích, kdy se přímá angažovanost na národní úrovni jeví neefektivní či dokonce kontraproduktivní. Kupříkladu zmíněná Francie ve vybraných frankofonních Afrických zemích jasně pozoruje ne vždy zrovna kladné vnímání Francouzského státu mezi Africkými obyvateli i jejich vládnoucími garniturami. Toto je nejvíce způsobeno společnou historií kolonizace tohoto území ze strany Francie i vývojem postkoloniálních vztahů. Francouzská vláda proto stále více podporuje své místní samosprávy k decentralizované spolupráci v Africe, čímž se snaží využít jejich lepšího postavení pro navazování spoluprací s místními vládami a budování důvěry mezi francouzským a tamním obyvatelstvem, přičemž souběžně s tímto může sama pracovat na navyšování obchodní expanze a navýšení exportu do těchto regionů. Abychom stále nezmiňovali pouze Francii, ale podívali se na poněkud odlišný typ státu, Čínská lidová republika se rovněž zaměřuje na využití decentralizované spolupráce k navýšení exportu a obchodu v konkrétních lokalitách a regionech, ovšem s tím rozdílem, že Čína má mnohem silnější kapacity pro ovlivňování rozhodnutí svých vlastních obcí. Čínské obce jsou státem hojně povzbuzovány, aby se připojili k různým sítím měst, vytvořenými multilaterálními dohodami, o nichž se budeme podrobněji bavit později v této části práce. Čínské obce sice mají intenzivnější pobídky k vytváření spoluprací, nicméně vyšší intenzita vládního

³⁸ GRANDI, Lorenzo Kihlgren. *City diplomacy*. Cities and the global politics of the environment. Cham: Palgrave Macmillan, [2020]. ISBN 978-3-030-60716-6

řízení ze strany Číny může vést některé partnery čínských obcí k omezení či zrušení partnerských vztahů.³⁹

Výše popsany nárůst partnerství mezi municipalitami, případně i mezi municipalitou a mezinárodními institucemi, jako je OSN, Světová banka, Evropská unie, či G20, a snaha některých zemí tento růst podporovat zapříčiňuje stále zajímavější akce samosprávných celků na mezinárodní úrovni, v korelaci s čímž roste i jejich relevance v mezinárodním prostoru, která by se do budoucna mohla překovat ve strukturovanější zapojení měst do národních zahraničních politik a mezinárodních organizací. Hlas měst by se tak mohl integrovat do různých národních a mezinárodních rozhodovacích procesů.⁴⁰

2.2. Právní nástroje k navázání decentralizované spolupráce

Ve většině vnitrostátních právních systémů se setkáme s relativní volností místních samospráv využívat různé právní nástroje ke spolupráci a budování bilaterálních či multilaterálních právních vztahů se svými cizozemskými protějšky. Komplikovanou otázkou zde ovšem je, zda jsou nástroje budující tyto vztahy závazné. Dle Lorenza Kihlgrena Grandi je jedním ze základních znaků těchto nástrojů právě to, že jsou právně nezávazné a nevyplývá z nich žádná právní odpovědnost. Tím se dle něj liší od států a jejich smluvených spoluprací a jiných vztahů na nadnárodní úrovni.⁴¹

Procházením odborné literatury se však dostaneme i k jiným pohledům na věc, které nejen že nepovažují nezávaznost těchto nástrojů za jejich základní charakteristiku, nýbrž dokonce tvrdí, že některé z těchto nástrojů bezpochyby závazné jsou, byť je třeba poznamenat, že tato literatura mluví primárně o závaznosti na poli soukromého práva a tudíž je na místě úvaha, jak by některé národní právní systémy naložili se závazností mezi dvěma veřejnoprávními subjekty. Příkladem autorů, kteří odkazují na názorový rozkol ohledně závaznosti je například Yohannes Suhardin a Henny Saida Flora, kteří spolu vytvořili publikaci s názvem „The Legal strength of the memorandum of understanding as a cooperation framework in an agreement“, nebo kolektiv autorů Heraclio Rodríguez, María Lucia De Lucia a Lawrence Liberti, kteří stojí za publikací „Cooperation Agreements, Memorandums of Understanding, and Letters of Intent as Instruments to Facilitate the Implementation of Reliance in Latin America“. Konkrétní názory

³⁹ GRANDI, Lorenzo Kihlgren. *City diplomacy*. Cities and the global politics of the environment. Cham: Palgrave Macmillan, [2020]. ISBN 978-3-030-60716-6

⁴⁰ Tamtéž jako zdroj č. 39

⁴¹ Tamtéž jako zdroj č. 39

a postoje jednotlivých autorů bude nejlépe rozebrat si u jednotlivých instrumentů, které je možné v rámci decentralizované spolupráce evidovat a jimž se samostatně věnuji dále v této části práce.

Většina nástrojů zde jmenovaných při svém plném zavedení obvykle obsahuje také institucionální či třeba školní návštěvy, přímý vztah mezi obecními úřady a výměnu delegací občanů či studentů. Pro navýšení participace obyvatel na tomto procesu řada měst po celém světě vytvořila tzv. partnerské výbory, které jsou tvořeny občany a získávají od místní vlády určitou podporu ve svých aktivitách, které zahrnují např. kulturní akce, návštěvy či výměnné programy.⁴² Pro zlepšení komunikace a koordinace mezi partnerskými municipalitami a zlepšení participace jejich občanů na vzájemné spolupráci založené bilaterálním právním instrumentem místní a regionální vlády zakládají i jiné orgány, které mají vlastní právní normy upravující jejich strukturu i fungování. Vhodným příkladem jsou orgány vytvořené městy v Itálii, například Občanský výbor pro decentralizovanou spolupráci města Řím. Těmto jsme však již věnovali určitou pozornost v první části práce, a proto je nyní pouze zmíním bez dalšího výkladu. Nyní se již přesuneme ke konkrétním právním instrumentům zakládajícím decentralizovanou spolupráci.

2.2.1. Memorandum o porozumění (Memorandum of understanding)

Prvním z právních nástrojů užívaných v rámci decentralizované spolupráce je memorandum o porozumění. Napříč odbornou literaturou je tento právní nástroj vnímán jako ten nejslabší, často velmi obecný, jen o něco málo formálnější, než by bylo prosté podání ruky.⁴³ Navíc se jedná o jediný právní instrument k navázání partnerství, který nevyžaduje schválení exekutivním orgánem municipality, jako je obecní či krajská rada.⁴⁴ Memorandum o porozumění má za cíl deklarovat společný záměr spolupracovat v určitém rámci, který může být v memorandu naznačen, nebo i podrobněji zpracován. Je běžnou praxí, že strany spolupráce nejprve sepíší memorandum, kde si určí různá ustanovení, jež následně mají záměr vtělit do formálnějšího nástroje, například nějaké smlouvy.⁴⁵ Důvody, proč podepisovat nejprve memorandum o porozumění mohou být různé. Dle Munira Fuadyho, lektora, seniorního advokáta a kurátora v insolvenčních řízeních v Jakartě jsou cíle memoranda o porozumění následující: 1) vyhnout se možným obtížím při rušení dohody v případě, kdy si strana ještě není

⁴² GRANDI, Lorenzo Kihlgren. *City diplomacy*. Cities and the global politics of the environment. Cham: Palgrave Macmillan, [2020]. ISBN 978-3-030-60716-6

⁴³ RODRÍGUEZ, Heraclio, María Lucia DE LUCIA a Lawrence LIBERTI. Cooperation agreements, memorandums of understanding, and letters of intent as instruments to facilitate the implementation of reliance in Latin America. *Clinical Therapeutics*, 2022, roč. 44, č. 8, s. 1107–1128. DOI: 10.1016/j.clinthera.2022.06.005. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.clinthera.2022.06.005>

⁴⁴ Tamtéž jako zdroj č. 42

⁴⁵ SUHARDIN, Yohanés a Henny Saida FLORA. *The legal strength of the memorandum of understanding as a cooperation framework in an agreement*. International Journal of Business, Economics and Law, 2021, roč. 24, č. 2, s. 95–100. ISSN 2289-1552. Dostupné z: <https://ijbel.com>

spoluprací, jejím obsahem či delším pokračováním jistá, a proto se uchýlí k tomuto dosti neformálnímu instrumentu, který je snadno zrušitelný. 2) podepsání formálnější dohody bude ještě nějakou dobu trvat, například proto, že se vyjednává o podmínkách této spolupráce, ale je již zájem nějakým způsobem deklarovat vzájemnou ochotu ke spolupráci. 3) Strany sice vědí, jak spolupráce bude vypadat, ale nejsou si jí jisté, a tak si dávají nějaký čas na rozmyšlenou, než si odsouhlasí formálnější závazek. 4) Vedení města podepíše pouze memorandum o porozumění, aby udalo rámeček, ve kterém již budou pozdější dohodu vypracovávat zaměstnanci, kteří mají v dané problematice odborné znalosti.⁴⁶

Nejčastěji se tedy jedná právě o jakousi předběžnou dohodu, u které se počítá, že ji bude následovat a podrobněji vymezovat jiná dohoda. V takových případech slouží memorandum o porozumění jakožto základ pro budoucí formálnější smlouvu nebo akt. Nyoman Sudana ve své publikaci „*The legal strength of the memorandum of understanding as a cooperation framework in an agreement*“ doplňuje, že dle něj má definice memoranda o porozumění tři základní prvky: 1) Memorandum je předběžnou dohodou 2) obsah memoranda se týká hlavních věcí, jež jsou předmětem dohody (tedy neřeší detaily) 3) obsah memoranda o porozumění je zahrnut v budoucí dohodě. Memorandum je obvykle skutečně stručné, často je veškerý jeho text obsažen na jedné stránce, nese hlavní myšlenky spolupráce a je podepisováno na určité časové období, přičemž pokud v tomto čase není následováno podrobnější dohodou, dojde k jeho zrušení, pokud se strany samozřejmě nerozhodnou memorandum prodloužit.⁴⁷

Pokud jde o právní závaznost memoranda o porozumění, je třeba zmínit, že ač by se na první pohled mohlo zdát, že jde o právní instrument jednoznačně nezávazný, existují názory zastávající opačný pohled na věc. Tuto diverzitu názorů můžeme vidět například u Indonésie. Indonésie je státem, který si získal samostatnost v roce 1945 a do té doby byl Nizozemskou kolonií. Z tohoto historického kontextu tedy vyplývá, že její právní systém se formoval na základech práva nizozemského, a tudíž v rodině kontinentálních evropských právních systémů.⁴⁸ V odborné debatě v rámci indonéskeho práva panuje názorový rozkol, zda je memorandum o porozumění závazné či nikoliv. Někteří tvrdí, že se jedná pouze o gentlemanskou dohodu, další ale přicházejí se zajímavou myšlenkou, že je třeba nejprve analyzovat obsah memoranda a pokud jsou zde uvedena ustanovení, že toto memorandum může být předmětem sankcí, případně pokud

⁴⁶ SUHARDIN, Yohanes a Henny Saida FLORA. *The legal strength of the memorandum of understanding as a cooperation framework in an agreement*. International Journal of Business, Economics and Law, 2021, roč. 24, č. 2, s. 95–100. ISSN 2289-1552. Dostupné z: <https://ijbel.com>

⁴⁷ Tamtéž jako zdroj č. 46

⁴⁸ PURNAMASARI, Putri. Dynamics of the history of Indonesian legal system in legal transformation in various periods. *Innovative: Journal of Social Science Research*, 2024, roč. 4, č. 6, s. 2550–2562. E-ISSN 2807-4238. Dostupné z: <https://j-innovative.org/index.php/Innovative>

jsou v něm obsaženy ustanovení o finanční ztrátě v případě nedosažení cílů memoranda, je toto memorandum na základě výkladu svého obsahu považováno za smlouvu podle článku 1338 indonéskeho občanského zákoníku (*Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*)(dále jen „**Občanský zákoník**“), a tudíž se může jednat o dokument závazný, který se řídí ustanoveními týkajícími se smluvního práva.⁴⁹

Dále v zákoně č. 24 z roku 2000 (*Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000*) (dále jen „**UU24**“), kterým se v Indonésii řídí i existence memoranda o porozumění na mezinárodním poli, je ve článku 1. písmeno a) UU24, společně s dalšími podstatnými termíny užívanými v zákoně, definována mezinárodní dohoda, a to jako: „*dohoda v určité formě a názvu, která je upravena mezinárodním právem, jež je uzavřena písemně a vytváří práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.*“⁵⁰ Právě do této definice může dle indonéskeho práva spadat i memorandum o porozumění a lze na něj tedy nahlížet jako na mezinárodní dohodu. Obecně i nad rámec Indonéskeho práva je jisté možné říci, že memorandum o porozumění má ze své podstaty velmi úzký vztah k principům dohod, včetně principu konsensualismu, principu smluvní svobody, principu *pacta sunt servanda* či principu dobré víry. Na stranu druhou je třeba myslet na to, že aby podle výše zmíněných zákonných ustanovení mohlo být memorandum o porozumění závazné, je třeba, aby práva a povinnosti stran byly dostatečně konkretizované. Obvykle neexistuje žádná naléhavá povinnost pro strany uzavřít v souvislosti s memorandumem o porozumění podrobnější dohodu, neboť obě strany mohou mít důvodné překážky k uzavření takové dohody.⁵¹ Obsah memoranda také může být často dosti obecný a neurčitý, a tedy i v případě příznivého právního prostředí pro právní závaznost není možné obsah memoranda kvůli jeho formulaci označovat právně závazným.

2.2.2. Dohoda o spolupráci (Cooperation agreement)

Druhým institutem, na který se zaměříme jsou dohody o spolupráci. Tyto jsou již podstatně formálnějšího rázu než výše diskutovaná memoranda. Oproti memorandumům, ale i oproti dohodám o partnerství, kterým se budeme věnovat níže, jsou dohody o spolupráci

⁴⁹ SUHARDIN, Yohanes a Henny Saida FLORA. *The legal strength of the memorandum of understanding as a cooperation framework in an agreement*. International Journal of Business, Economics and Law, 2021, roč. 24, č. 2, s. 95–100. ISSN 2289-1552. Dostupné z: <https://ijbel.com>

⁵⁰ INDONÉSIE. Zákon č. 24 roku 2000 o mezinárodních smlouvách. Jakarta: Republika Indonésie, 2000. Dostupné z: <https://peraturan.bpk.go.id/Details/44991/uu-no-24-tahun-2000>

⁵¹ Tamtéž jako zdroj č. 49

mnohem konkrétnější, co do svého obsahu. Stejně jako memoranda pak i tyto dohody obvykle obsahují termín, po jehož uplynutí může, ale nemusí dojít k prodloužení takové dohody.⁵²

Zajímavé rozdělení dohod o spolupráci do dvou kategorií nabídl článek od autorky Lorraine Cortés-Vasquez, vydaný v časopise *Law and policy journal*, který vydává Newyorská státní advokátní komora (*Newyork state bar association*). Ačkoliv tento článek s názvem *The Framework for Municipal Cooperation and Sharing Services* se zaměřuje na spolupráci různých municipalit v rámci státu New York, jsem přesvědčen, že zmíněná kategorizace je užitečná i v rámci spolupráce mezinárodní. Cortés-Vasquez tedy dělí dohody o spolupráci na tzv. Společné dohody a na tzv. smlouvy o poskytování služeb.⁵³

Společné dohody (*joint agreement*) se dle Cortés-Vasquez užívají, když se municipality dohodnou na společném řízení nějakého projektu, výstavby či dokonce na společné koordinaci policejních služeb či dispečerských center. Tato spolupráce si obvykle žádá významné zapojení od obou spolupracujících místních vlád, přičemž potenciální příspěvek do těchto projektů je u obou stran podobný. Cílem je maximálně využít dostupných zdrojů a navýšit úsporu při provádění prací a služeb.⁵⁴

Dohody o poskytování služeb (*service agreement*) jsou naopak určeny pro situace, kdy jedna místní vláda ujednává s druhou, že jí poskytne nějakou službu za předem stanovenou cenu. Zde je patrné rozdílné postavení územních samospráv a častěji se tento druh vztahu objevuje u municipalit odlišných velikostí, případně schopnostmi, nebo pokud je poskytován snadno definovatelný produkt. Typicky tedy jedna municipalita provozuje likvidace odpadu, dovoz vody či jiné veřejné služby a uzavře s druhou municipalitou dohodu o poskytnutí těchto služeb.⁵⁵

Takovéto dohody bych si nejlépe dokázal představit u dvou pohraničních obcí, které mohou například společně spravovat pohraniční říční tok, pozemní komunikaci, nebo třeba společnou skládku odpadu. Lze si ovšem představit i dohody u municipalit, které spolu nesousedí, avšak spolupracují na projektech, které se mohou týkat vývoje nových technologií, efektivnějších postupů poskytování veřejných služeb a podobně.

⁵² GRANDI, Lorenzo Kihlgren. *City diplomacy*. Cities and the global politics of the environment. Cham: Palgrave Macmillan, [2020]. ISBN 978-3-030-60716-6

⁵³ Cortés-Vásquez, Lorraine. "The Framework for Municipal Cooperation and Sharing Services." *Government, Law and Policy Journal*, Winter 2007, vol. 9, no. 2, pp. 6–8. New York State Bar Association. Dostupné z: <http://dos.state.ny.us>.

⁵⁴ Tamtéž co zdroj č. 53

⁵⁵ Tamtéž co zdroj č. 53

2.2.3. Dohoda o partnerství (Twinning agreement)

Nejstarším právním nástrojem bilaterální spolupráce, který v této práci popíšeme je dohoda o partnerství. První dohody tohoto typu se objevily již v první polovině dvacátého století a od té doby zaznamenáváme dlouhodobý trend navyšování počtu těchto dohod po celém světě. Jádrem dohody je navázat úzké, a hlavně dlouhodobé partnerství mezi stranami. Dohoda obvykle obsahuje buďto ustanovení o spolupráci ve všech oblastech obecní činnosti, nebo jsou zde zmíněny pouze některé vybrané. V každém případě však bývá v těchto ustanoveních méně konkrétní než výše zmíněná dohoda o spolupráci. Vzhledem k tomu, že větší část územních samospráv dává přednost spíše obecným, dlouhodobým dohodám, dohody o partnerství jsou jednoznačně nejrozšířenějším právním instrumentem k uzavření spolupráce. Nežádka jsou to také právě dohody o partnerství, které navazují na memoranda o porozumění. Typickými oblastmi, které jsou v těchto dohodách určeny ke spolupráci jsou například kultura, ekonomický rozvoj, územní plánování nebo sdílení zkušeností třeba ve formě osvědčených postupů.⁵⁶

Důraz na zachování alespoň určité míry obecnosti u dohod o partnerství dlouhodobého charakteru vyzdvihuje ve své publikaci *Partnership agreement toolkit* nevládní organizace Sister Cities International, jejímž cílem je posilování sítí partnerských měst (primárně mezi městy v USA a jejich zahraničními protějšky) tím, že jednotlivým municipalitám poskytují znalosti, ověřené postupy i zdroje, které členům Sister Cities International pomáhají najít partnery a zároveň rozšiřovat a zlepšovat jejich aktivity v rámci partnerské spolupráce.⁵⁷ V rámci publikace *Partnership agreement toolkit* tato organizace radí místním vládám, aby se při sepisování dohody o partnerství nesnažili zahrnout všechno, co plánují udělat. Některá specifika dle Sister Cities International sice je dobré zahrnout, například konkrétní oblasti zájmu zúčastněných institucí, nicméně není nutné do dokumentu zahrnout veškeré plánované programy a aktivity, zejména pokud by to mělo dohodu činit příliš dlouhou. Dohoda o partnerství by měla být spíše formální deklarací vztahu a měla by tento vztah rámcově popisovat. Pro detailní popis realizace smluvených aktivit pak může být užito samostatných dílčích dohod na tuto navazujících.⁵⁸ Z mého pohledu se tak může jednat například o výše zmíněnou dohodu o spolupráci, kterou se mohou upravit detaily konkrétního projektu či aktivit.

⁵⁶ GRANDI, Lorenzo Kihlgren. *City diplomacy*. Cities and the global politics of the environment. Cham: Palgrave Macmillan, [2020]. ISBN 978-3-030-60716-6

⁵⁷ Sister Cities International. About us. [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: <https://sistercities.org/about-us/>

⁵⁸ Sister Cities International. *Partnership Agreement Toolkit*. [s.l.]: Sister Cities International, [s.d.]. Dostupné také z: <https://www.sistercities.org>

2.2.4. Síť spolupracujících municipalit

Krom bilaterálních právních instrumentů můžeme nalézt i instrumenty s vícero aktéry. Rozebereme si nyní takzvané městské sítě. Tyto sítě se skládají z formalizovaných multilaterálních spoluprací mezi třemi a více samosprávami, které se spojují, aby spolupracovali buďto na jednom konkrétním sektoru jejich činnosti, případně i na všech sektorech. První globální síť tohoto druhu byla Mezinárodní unie měst založená v roce 1913. O té doby se počet těchto sítí výrazně rozšířil, což korespondovalo se zvýšeným uznáním jejich vlivné a inovativní povahy. Řada z nich, zejména ty rozsáhlé jako například ICLEI či UCLG, mají vlastní vnitřní struktury či dokonce zvláštní pozice, jako jsou třeba regionální kancléři. Dnes na světě existuje zhruba na 200 městských sítí, přičemž průměrně se každý rok zakládají 4 nové. K těmto sítím se buďto mohou připojit kterékoliv municipality, nebo zde v případě některých sítí mohou existovat omezení v podobě počtu obyvatel, kulturní či jazykové vazby, sdílené geografické situace či lokalizace v konkrétním regionu. Ačkoliv cíle jednotlivých sítí jsou rozdílné, nalezneme zde obvykle několik společných oblastí, jako je: usnadnění spolupráce a výměny znalostí mezi členy, prosazování společných cílů a lobbování u světových či regionálních organizací, podpora výzkumu a inovací či navrhování a realizace aktivit ve spolupráci se svými členy. S vysokým počtem sítí na druhé straně vzrůstá i riziko duplicitních sítí, které se snaží dosáhnout obdobných cílů a místním samosprávám tento velký počet možností komplikuje výběr. Vystává zde také riziko rivality mezi sítěmi. Dále je komplikací i skutečnost, že kvůli svému nezávaznému charakteru vykazuje většina sítí proměnlivě úrovně aktivity mezi svými členy, což je způsobeno mimo jiné i střídáním politické reprezentace, a tedy proměnlivými cíli jednotlivých místních vlád napříč volebními obdobími. Některé sítě se sice snaží toto řešit vylučováním neaktivních členů, jako například Angers ve Francii, většina sítí však nechává ve svých řadách i členy neaktivní, pokud alespoň platí svůj členský příspěvek.⁵⁹

2.3. Vymahatelnost obsahu decentralizované spolupráce

Vymahatelnost u smluvených dohod v rámci spolupráce přeshraničních municipalit je přinejlepším velmi složitá. Většina odborné literatury, na kterou jsem při zpracovávání této práce narazil vymahatelnost v rámci decentralizované spolupráce vůbec neřeší a jen v několika málo zdrojích je o ní zmínka, ovšem spíše okrajově, než aby byla do hloubky rozebíraným tématem. V první řadě zde rozdělím vymahatelnost na právní a faktickou, neboť mezi těmito dvěma formami je v teorii i praxi značný rozdíl.

⁵⁹ GRANDI, Lorenzo Kihlgren. *City diplomacy*. Cities and the global politics of the environment. Cham: Palgrave Macmillan, [2020]. ISBN 978-3-030-60716-6

Pokud jde o vymahatelnost právní, z odborné literatury vyplývá, že tato není možná. Zde je dle mého důležité vnímat rozdíl mezi tím, zda některé právní systémy považují dohody v rámci decentralizované spolupráce, či jejich části, za závazné a tím, zda je možná jejich vykonatelnost. Zatímco někteří autoři odborné literatury určitou míru závaznosti připouštějí, o vykonatelnosti mlčí. Jiní autoři s tímto názorem nesouhlasí, a dokonce považují nezávaznost, a tím pádem i právní nevymahatelnost za jeden ze základních znaků přeshraničních dohod mezi municipalitami. Ve stejné odborné literatuře je následně předložena i informace o tom, že územní samosprávy nemohou být vnímány jako plnohodnotné subjekty na poli mezinárodního práva, neboť tato pozice náleží pouze státům a mezinárodním organizacím. Jejich působení na mezinárodní scéně je akcesorického charakteru vůči národu, jehož jsou součástí. Je zde sice rovněž řečeno, že navzdory této akcesoritě jsou územní samosprávy odpovědné za své konání v případě protiprávního jednání, toto se však zjevně vztahuje na odlišné situace, než na nedodržování dohod mezi municipalitami, jinak by odborná publikace *City Diplomacy*, z níž tyto závěry čerpám, vykazovala známky nekonzistence, když v jiné kapitole této knihy její autor sám hovoří o právní nezávaznosti dohod v rámci spolupráce samosprávných celků.⁶⁰ Domnívám se, že autor zde patrně mířil například k situacím, kdy se municipalita rozhodla vstoupit do soukromoprávního vztahu se zahraniční municipalitou, který je řízen zahraničním, národním právem (typicky může jít třeba o pronájem prostor za účelem zajištění zázemí municipality v cizím státě).

Z akcesorické povahy vyjádřené v publikaci dále vyvstává tato otázka: pokud jsou územní samosprávy pouhými „agenty“ své národní administrativy, zda je možné, aby za jejich konání na poli mezinárodním byl odpovědný stát k němuž přísluší. Takový přístup by se dle mého shodoval s vyjádřenou mezinárodní pozicí municipalit, nicméně jsem pro něj v odborné literatuře nenašel jednoznačnou oporu, a proto si nemohu dovolit tvrdit, že jde o přístup správný a uznatelný.

Pokud se naopak podíváme na vymahatelnost faktickou, pak uvidíme určité druhy akcí, jež mohou místní vlády učinit, aby své přeshraniční protějšky přiměli k dodržování dohod, na nichž se shodli. Zde vidím podobnost s jednáním států, nad kterými sice nevisí pomyslná ruka žádného orgánu, který by je mohl fakticky donutit dodržet obsah stvrzených dohod, nicméně je zde prostor pro motivaci k dodržování skrz sankce, případně formy pozitivní motivace. Municipality tedy mohou odrazovat partnery od konání v rozporu s dohodou například vyšší úrovní formálnosti závazku, který se dostává do povědomí místních obyvatel i dalších obcí, a

⁶⁰ GRANDI, Lorenzo Kihlgren. *City diplomacy*. Cities and the global politics of the environment. Cham: Palgrave Macmillan, [2020]. ISBN 978-3-030-60716-6

jeho porušení pak může oprávněně poškozovat pověst partnerské samosprávy, případně alespoň jejího politického vedení. Stejně tak lze předpokládat, že jsou-li dohody oboustranně prospěšné, může se při neplnění z jedné strany stát, že přestane plnit i strana druhá a o benefity spolupráce pak přijdou oba. Vždy samozřejmě záleží i na tom, jak podrobná je dohoda a jak přesně jsou vymezeny povinnosti obou stran, přičemž tyto bývají ve většině případů spíše obecné. V praxi se u územní samosprávy nejeví tyto akce jako silný nástroj k vymožení plnění od protistrany, nicméně města alespoň mohou do správně nastaveného vztahu jít s vědomím, že proti případnému nedodržování dohody druhou stranou nejsou úplně bezzubá.

3. Spolupráce mezi územními samosprávami v České republice

V poslední části této práce se podrobněji podíváme na situaci ohledně decentralizované spolupráce v České republice a porovnáme dosavadní poznatky této práce s názory z praxe, čímž se pokusíme odpovědět na otázku, jaký význam, negativní či pozitivní, má absence právní regulace decentralizované spolupráce v českém právu pro její subjekty, respektive pro její průběh, pohledem vybraných zástupců jejích subjektů.

Ačkoliv naše republika nenabízí žádnou právní úpravu regulující mezinárodní spolupráci územních samospráv, tato u nás čile probíhá a je dokonce podporována některými organizacemi, zejména Svazem měst a obcí České republiky, což je dobrovolná organizace sdružující města a obce, založená roku 1989, přičemž její kořeny sahají až do roku 1907, kdy byl založen její předchůdce, Svaz českých měst v království Českém. Mezi hlavní cíle této organizace patří mimo jiné vytvářet příznivé podmínky k rozvoji obcí a měst, posilovat jejich ekonomickou samostatnost či informovat a vzdělávat zastupitele i pracovníky místních samospráv.⁶¹

Svaz měst a obcí v roce 2012 vydal publikaci „Současné trendy v partnerství měst a obcí“, kde mimo stručného popisu tohoto fenoménu a některých příkladových spoluprací uvádí i analýzu partnerské a mezinárodní spolupráce měst a obcí v České republice. Dle této analýzy se mezinárodní spolupráce obcí a měst stala především po roce 1989 (shodou okolností stejný rok, jako založení Svazu obcí a měst) velmi populární. Výzkum probíhal prostřednictvím dotazníku zasláného municipalitám a odpovědi byly rozděleny na odpovědi měst a odpovědi dalších obcí. Měst bylo osloveno celkem 388, přičemž 283 (72,9 %) z nich odpovědělo. U obcí bylo osloveno celkem 5861 samospráv, přičemž návratnost zde byla podstatně nižší, tedy 1082 (19 %) odpovědí. Analýza přednáší úvahu, že menší obce nemají toliko finančních ani personálních kapacit, aby pro ně byla mezinárodní spolupráce lukrativní. Z mého pohledu je zde pro menší obce i tak možnost zajímavých spoluprací například v podobě výměnných návštěv v kulturní či sportovní oblasti, nicméně rozumím tezi, že čím menší obec, tím méně v ní je i kulturních spolků či sportovních klubů. Dalším možným důvodem nízké návratnosti mohou být i malé administrativní kapacity obcí, které se z tohoto důvodu rozhodli dotazník ignorovat. V každém případě výsledky ukazují významný rozdíl v počtu spoluprací, kdy z 283 měst, které vyplnily dotazník, jich 234 (82,7 %) spolupracovalo s nějakou zahraniční územní samosprávou. Oproti tomu z 1082 obcí, které zodpověděly dotazník jich pouze 204 (18,9 %) mělo spolupráci se zahraničním protějškem. Oproti tomu studie jasně ukazuje, že jak města, tak obce si pro

⁶¹ Svaz měst a obcí České republiky. About us. [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: <https://www.smocr.cz/cs/o-nas>

spolupráce vybírají partnery ze sousedních států, popřípadě alespoň ze zemí Evropského kontinentu. U vzdálenějších států je počet spoluprací daleko nižší.⁶²

Z výše zmíněných čísel je patrné, že ačkoliv ne každá obec či město participuje na decentralizované spolupráci, taková spolupráce v České republice probíhá, absenci právní úpravy navzdory. Není však taková absence komplikací? Nebo naopak značný počet mezinárodních spoluprací na místní úrovni značí, že je nepotřebná? Pokusíme se na tyto otázky odpovědět pomocí komparace zkušeností a názorů vybraných politiků s dosavadními poznatky o decentralizované spolupráci uvedenými v této práci. Abychom mohli být konkrétní, v následujících dvou kapitolách se podíváme blíže na spolupráce města Jihlavy a kraje Vysočina. Ke každému subjektu byly vybráni politici, kteří zastávají, nebo zastávaly přední vedoucí funkce ve zmíněných samosprávných celcích a s problematikou decentralizované spolupráce se setkali, řešili ji a někteří i iniciovali. S těmito politiky jsem udělal polostrukturované rozhovory o decentralizované spolupráci, jejichž přešpané části užití v práci, které přímo souvisí s posouzením problémovosti, nebo naopak bezproblémovosti absence právní úpravy decentralizované spolupráce v České republice, uvádím coby přílohy této práce.

3.1. Partnerské vztahy města Jihlavy

Statutární město Jihlava je krajským městem Kraje Vysočina, umístěného poblíž dálnice D1, téměř na půli cesty mezi Prahou a Brnem. Město se rozkládá zhruba na 90 km² a je členěno do 18 katastrálních území, na nichž nalezneme celkem 17 částí a 51 základních sídelních jednotek. Počtem obyvatel Jihlava dle Českého statistického úřadu k 08.11.2022 dosahovala na 50 108 obyvatel⁶³, přičemž si ze svým vlastních vědomostí dovolím doplnit, že za poslední dva roky se tento počet o několik jednotek tisíc navýšil, a to zejména v důsledku mnoha přistěhovalých obyvatel přicházejících z Ukrajiny. Krom tohoto výkyvu si město dlouhodobě udržuje zhruba stejný počet obyvatel.⁶⁴ Město Jihlava má poměrně rozvinutou infrastrukturu, a to v podstatě ve všech oblastech, ať už se jedná o sport, školství či kulturu. Nejvýznamnější zaměstnavatelé v Jihlavě jsou společnosti se zaměřením na automobilový průmysl. Sídli zde také okresní soud a je zde pobočka soudu krajského.

⁶² Svaz měst a obcí České republiky a Združenie miest a obcí Slovenska. Současné trendy v partnerství měst a obcí: sbírka praktických příkladů mezinárodní spolupráce měst. Praha: Svaz měst a obcí ČR, 2012. ISBN: neuvedeno. Dostupné z: <https://www.smocr.cz/cs/cinnost/eu-a-mezinarodni-spoluprace/publikace-a-dokumenty/a/publikace-soucasne-trendy-v-partnerstvi-mest>

⁶³ Statutární město Jihlava. *Plán prevence kriminality na roky 2023–2026*. Jihlava: Statutární město Jihlava, 2023. Dostupné z: <https://www.jihlava.cz/plan-prevence-kriminality-na-roky-2023-2026/d-557118>

⁶⁴ Český statistický úřad. *Bilance počtu obyvatel v obcích Kraje Vysočina*. [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: https://csu.gov.cz/vys/mesta_a_obce

Jihlava má v současné době oficiálně uzavřena partnerství s městy Heidenheim ve spolkové zemi Baden-Württemberg v Německu, městem Užhorod ležícím v Zakarpatské oblasti Ukrajiny v Užhorodském rajónu a městem Zgierz v Polsku, se kterým bylo uzavřeno partnerství teprve nedávno v roce 2022. Heidenheim a Zgierz jsou podobné velikosti jako Jihlava, co do počtu obyvatel, Užhorod je o něco větší. Dříve měla Jihlava také dlouhodobé partnerství s městem Purmerend, ležícím severně od Amsterdamu, se kterým už v dnešní době prorostl, v provincii Noord Holland v Nizozemsku.⁶⁵

Pro rozhovory o decentralizované spolupráci města Jihlavy byly vybráni dva její primátoři: Jaroslav Vymazal, který byl primátorem města v letech 2006 až 2014, a Petr Ryška, který je současným primátorem Města Jihlavy od října roku 2022.

Pokud jde o důležitost decentralizované spolupráce pro Jihlavu, oba primátoři se shodnou na tom, že bezpochyby přínosná je, byť primátor Petr Ryška ji nepovažuje za téma nosné, avšak ze společenského hlediska důležité.⁶⁶ Jaroslav Vymazal tento druh spolupráce rovněž považuje za velmi přínosný a vyzdvihuje v této souvislosti spolupráci s městem Heidenheim, v němž žijí vysídlení Němci, kteří po Druhé světové válce museli odejít z Jihlavy. Tito Němci vytvořili určitou komunitu, která dle možností doby jezdila zpět do Jihlavy a na její popud nakonec vznikla spolupráce měst. Poukazuje také na to, že díky těmto vztahům došlo po mnoha letech k jakémusi vzájemnému odpuštění, deklarovaného zástupci měst, ale citelně vnímanému i samotnými pamětníky války a vysídlení, či jejich potomky.⁶⁷ Domnívám se, že na příkladu Heidenheimu můžeme velmi dobře vidět v této práci vyzdvihovaný cíl decentralizované spolupráce, tj. propojování národů.

Pokud jde o navazování spolupráce skrz právní instrumenty, jako již zmíněné dohody či memoranda, oba primátoři tyto právní instrumenty zmiňují a zároveň neuvádí, že by jim byl znám instrument jiný.⁶⁸ Petr Ryška dále poznamenává, že politické reprezentace přeshraničních měst spolu mohou mít i bez oficiálního dokumentu řadu ústních dohod, na základě kterých mohou spolupracovat. Příkladem pro Jihlavu je město Pirkkala ve Finsku, kde navzdory absenci jakéhokoliv dokumentu dochází ke zvaní některých subjektů do Jihlavy na různé akce, případně různých Jihlavských subjektů na hokejovou školu do Pirkkaly. Vystává tedy otázka, proč s některými městy je spolupráce deklarována na dokumentu, zatímco jinde není. Petr Ryška toto odůvodňuje tak, že pokud je podepsána nějaká dohoda o spolupráci, nezřídka se s ní pak váží

⁶⁵ Statutární město Jihlava. *Partnerská města – Memoranda*. [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: <https://www.jihlava.cz/partnerska%2Dmesta%2Dmemoranda/ms-103379/p1=103379>.

⁶⁶ Příloha E

⁶⁷ Příloha B

⁶⁸ Přílohy B a E

usnesení, které jsou na radě města, nebo na zastupitelstvu města schválena a díky tomu může spolupráce probíhat snáze, neboť obě strany už dopředu ví, co mají očekávat, a podle jakých pravidel bude spolupráce probíhat.⁶⁹ Dále Jaroslav Vymazal poukazuje na skutečnost, že vedle dokumentu zakládajícího oficiální partnerské vazby měst Purmerend a Jihlava, byla Jihlava vázána pravděpodobně smlouvu o výpůjčce k domu v Purmerendu, která se již odvíjela od Nizozemského práva, a v rámci které byl jasně stanovený provozní řád určující povinnosti stran. Tato smlouva podle Jaroslava Vymazala s největší pravděpodobností již moha být podkladem pro případné sankce v situaci, kdyby došlo k jejímu porušení.⁷⁰

Tím se dostáváme i k otázce zkušeností dotázaných s možnou právní závazností a vymahatelností. Oba primátoři se opět shodují, že si nejsou vědomi situací, kdy by nastávala závaznost, či dokonce možnost vymahatelnosti samotného obsahu dohod decentralizované spolupráce. Zároveň je zajímavé, že ani jeden z dotázaných nevnímá jakoukoliv potřebu, aby byl tento stav změněn, tedy aby bylo možné obsah decentralizované spolupráce vymáhat. Podle Petra Ryšky by taková spolupráce, která trpí na nezáměr jedné strany dále spolupracovat stejně skončila, čímž lze dle mého odkázat na skutečnost, v této práci již zmíněnou, tedy že nástroje k vymahatelnosti mohou být spíše v jiných rovinách než té právní. Zde konkrétně v rovině té, že protistrana plní závazky, neboť si nepřeje přijít o protiplnění za ně. Jaroslav Vymazal jednoznačně preferuje nezávaznost, přičemž nevidí užitek ve vymáhání něčeho, co považuje spíše za akt vzájemné dobré vůle.⁷¹

3.2. Partnerské vztahy kraje Vysočina

Kraj Vysočina, rozkládající se na 6 796 km², tj. přibližně 9 % z celkové plochy území naší republiky, je pátým největším krajem v České republice. Kraj se člení do pěti okresů (Jihlava, Třebíč, Havlíčkův Brod, Žďár nad Sázavou a Pelhřimov), patnácti správních obvodů obcí s rozšířenou působností a 26 obvodů pověřených obecních úřadů. Kraj v sobě skýtá celkem 704 obcí z nichž 35 má status města. Pokud jde o populaci, v kraji žije přibližně 504 tisíc obyvatel, což v souvislosti s rozlohou řadí Vysočinu na druhé nejnižší místo mezi kraji v počtu obyvatel na kilometr čtvereční (75 obyvatel/km²).⁷² Vysočina v tomto směru mírně trpí na rozdrobenou sídelní strukturu, která v některých případech přispívá k vyliďňování menších obcí a

⁶⁹ Příloha E

⁷⁰ Příloha B

⁷¹ Přílohy B a E

⁷² Kraj Vysočina. *Struktura území kraje*. [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: <https://www.kr-vysocina.cz/struktura-uzemi-kraje/ms-122757>

odchodu mladých a kvalifikovaných obyvatel. Rovněž ekonomická výkonnost kraje Vysočina je pod republikovým průměrem a v posledních letech je její podíl na hrubém domácím produktu okolo 4 %. Významné postavení má Vysočina v zemědělství, a to navzdory podprůměrným přírodním podmínkám v kraji.⁷³

Kraj Vysočina má v současné době 4 oficiální spolupráce se zahraničními regiony, a to s Dolními Rakousy v Rakousku, Nitranským samosprávným krajem na Slovensku, Zakarpatskou Ukrajinou v Ukrajině a s Grand Est ve Francii. Ať počtem obyvatel, či rozlohou je Vysočině velmi podobný Nitranský samosprávný kraj. Oproti tomu jak Dolní Rakousy, tak Zakarpatská oblast Ukrajiny jsou podstatně větší i lidnatější. Region Grand Est je pak v porovnání obyvatel a rozlohy s Krajem Vysočina v hrubém nepoměru, kdy ji v obou ohledech převyšuje téměř jedenáctinásobně.⁷⁴

Pro rozhovory o decentralizované spolupráci Kraje Vysočina byl vybrán její hejtman Vítězslav Schrek, který byl v tomto úřadu v letech 2020 až 2024, a Hana Hajnová, 1. náměstkyně hejtmána Kraje Vysočina v letech 2020 až 2024.

Pokud jde o významnost spolupráce, oba dotázaní se shodnou na tom, že spolupráce s cizozemskými regiony je pro kraj prospěšná. Vítězslav Schrek sice poznamenává, že pro kraj Vysočina jde o téma nadstavbové, nicméně bezpochyby se vyplácí a otevírá nové příležitosti, které před navázáním spolupráce nebyly definovány.⁷⁵ Hana Hajnová považuje decentralizovanou spolupráci za velmi významnou, zejména v rámci regionálního rozvoje, a taktéž jakožto prostředek k vyjádření postojů kraje navenek. Příkladem uvádí, že hned na začátku funkčního období v roce 2020 Kraj Vysočina rozvázal spolupráci s Čínskými a Běloruskými regiony. Zároveň ale dodává, že zahraniční politika se samozřejmě zejména odehrává na úrovni státu prostřednictvím Ministerstva zahraničních věcí.⁷⁶

U právních nástrojů sloužících k navazování decentralizované spolupráce oba respondenti uvedli memoranda či dohody (smlouvy), kterými je spolupráce oficiálně institucionalizovaná, přičemž tyto jsou u nás schvalovány krajským zastupitelstvem, na druhé straně jsou pak schvalovány regionální vládou či v některých případech ministerstvem vnitra daného státu. Hana Hajnová nad rámec tohoto zmiňuje ještě účast Kraje Vysočina na různých mezinárodních uskupení, kde spolupráce rovněž probíhá, a jako příklad uvádí Evropský region Dunaj Vltava, který popisuje jako obdobu spolku v českém právu, který funguje na základě společných

⁷³ Český statistický úřad. *Charakteristika Kraje Vysočina*. [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: https://csu.gov.cz/vys/charakteristika_kraje

⁷⁴ Kraj Vysočina. *Partnerské regiony*. [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: https://www.kr-vysocina.cz/vismo/osnova.asp?id_org=450008&id_osnovy=122586&n=partnerske%2Dregiony

⁷⁵ Příloha D

⁷⁶ Příloha C

stanov.⁷⁷ Oba pak rovněž uvedli, že nemalá část spoluprací probíhá i bez uzavření zakládacího dokumentu. Jedná se o spolupráce, které často stojí spíše na osobních kontaktech, většinou je nositelem někdo z radních, nebo někdo z úřadu, například nějaký vedoucí odboru. Vítězslav Schrek jako příklad těchto neinstitutizovaných spoluprací Kraje Vysočina uvádí například spolupráce ve Finsku, Estonsku či spolupráci s Taiwanem, se kterým Kraj Vysočina spolupracuje dlouhodobě už od doby, kdy byl krajským hejtmanem současný předseda Senátu České republiky Miloš Vystrčil. Neoficiálnost spolupráce s Taiwanem je dána diplomaticky, jelikož Česká republika oficiálně vnímá jakožto státní entitu Čínskou lidovou republiku a nikoliv Taiwan. Navzdory tomu má Taiwan takovou pozici, že je velmi lukrativním partnerem pro mnoho druhů spolupráce.⁷⁸

Vidíme tedy, že i na úrovni krajů je běžná spolupráce bez oficiálního dokumentu, který by ji deklaroval, přičemž mohou existovat případy, kdy uzavření takového dokumentu z politických či diplomatických důvodů ani není možné, jako třeba v případě zmiňovaného Taiwanu.

Nakonec přejdeme-li konečně k otázce právní závaznosti a vymahatelnosti, nenajdeme ani zde významný rozdíl v názorech. Vítězslav Schrek je přesvědčen, že pokud se jedná o partnerství, pak toto má fungovat na oboustranném zájmu a vůli spolupracovat. Jakákoliv snaha vymáhat obsah spolupráce právem by podle Vítězslava Schreka partnerskému vztahu měst nijak neprospěla.⁷⁹ Hana Hajnová se sice rovněž nevyslovuje pro potřebu právní závaznosti a vymahatelnosti obsahu decentralizované spolupráce, nicméně v souvislosti s tím pokládá úvahu o tom, že na úrovni vyšších územních samosprávných celků někdy samosprávě chybí dostatečné kompetence pro to, aby spolupráce mohla řádně probíhat. Například Dolní Rakousy, s nimiž Kraj Vysočina spolupracuje, jakožto spolková země má mnohem více kompetencí, než Kraj Vysočina. Na tomto vztahu se pak dá vnímat určitý typ bariéry, kdy Vysočina nemá možnost být plnohodnotný partner, když nemůže o některých záležitostech a projektech rozhodovat sama, nýbrž musí toto rozhodnutí být učiněno ve spolupráci se státní úrovní, například skrz nějaké ministerstvo. Takový postup se Haně Hajnové jeví hodně těžkopádný, na druhé straně neříká, že by se nezbytně měly krajům v České republice posilovat kompetence, neboť by to jistě mělo i svá negativa a navíc naše kraje jsou v porovnání s řadou cizozemských regionů velmi malé a

⁷⁷ Příloha C

⁷⁸ Přílohy C a D

⁷⁹ Příloha D

možná změna by patrně musela ve své podstatě přehodnocovat samotné fungování vnitřní správy v České republice.⁸⁰

Je zde na místě poukázat na to, že ačkoliv lze Českou republiku za jednoznačně demokratickou a také za poměrně decentralizovanou zemi, problémy nastíněné Hanou Hajnovou poukazují spíše na atributy zemí centralizovaných, o kterých jsme mluvili ve druhé části této práce, kdy centrální vláda více omezuje autonomii samosprávy v rámci vytváření její vlastní mezinárodní strategie. Pravděpodobným důvodem je dle mého nicméně spíše zmíněná malost našich krajů, než možný trend více centralizované struktury našeho státu.

⁸⁰ Příloha C

Závěr

Cílem této práce bylo zodpovědět otázku: „Jakou roli v partnerských spolupracích Jihlavy a Kraje Vysočina hraje právo, zejména to správní?“ Nyní je třeba provést souhrn poznatků a zhodnotit, jak se v rámci práce podařilo zodpovědět otázku hlavní i otázky dílčí, kladené v jejím úvodu.

Jelikož nelze bez dalšího presumovat znalost problematiky u všech čtenářů této práce, kladl jsem si v její první části za cíl představit pojem mezinárodní spolupráce municipalit. Protože problematika mezinárodní spolupráce územních samospráv může být na první pohled hůře představitelná, bylo dle mého názoru důležité si ji rozdělit a představit si její jednotlivé složky, alespoň ty základní. Decentralizovanou spoluprací jako takovou práce rozděluje nejprve na její subjekty, kterými jsou územní samosprávy, avšak dle výkladu tohoto pojmu mohou být subjekty i různé společnosti či jiné instituce. Je zde rovněž zmíněna skutečnost, že z hlediska mezinárodního prostředí jsou subjekty decentralizované spolupráce považovány za pouhé zástupce, nebo chceme-li aktéry, zaštitěné státem, coby subjektem mezinárodního práva. Druhou složkou decentralizované spolupráce je její obsah, tedy zjednodušeně aktivita prováděná subjekty decentralizované spolupráce, která směřuje k naplnění jejích cílů. Komplikací v určení obsahu je, že jednotlivé státy mohou klást svou právní úpravou další podmínky k této činnosti. Obsažení těchto podmínek jsem se pokusil podchytit v obecné, ale přeci jen zúžené vlastní definici decentralizované spolupráce. Nakonec jsou složkou decentralizované spolupráce také cíle, které je možné rozlišit na hodnotové a zájmové, přičemž tyto dvě množiny se mohou protínat. Myslím tedy, že dílčí otázka „Co to mezinárodní spolupráce územních samospráv vlastně je?“ je první částí zodpovězena, a to jednak rozborem jejích základních složek, jednak samotnou vlastní definicí decentralizované spolupráce.

Druhá část práce si kladla za cíl odpovědět na otázku: „Jaký má právo vliv na mezinárodní spoluprací územních samospráv obecně?“. V této části byla snaha zodpovědět tuto otázku skrze popis hlavních dílčích aspektů spolupráce, které jsou s právem spojeny. Rozebrali jsme si tedy význam příslušnosti municipalit k národnostním právním systémům, kdy je patrné, že autoritářské a centralizované systémy více omezují autonomii svých samospráv a mají tendenci spíše k negativní formě motivace k decentralizované spoluprací, zatímco státy demokratické a decentralizované užívají spíše motivaci pozitivní a dávají svým samosprávám více pravomocí. Dále byl proveden výčet nástrojů k navazování spolupráce, který lze na základě zdrojů této práce označit za výčet vyčerpávající, nicméně pochopitelně nelze pouze na základě této práce vyloučit, že se jednoznačně jedná o výčet úplný. Nakonec byla posuzována závaznost

a vymahatelnost, přičemž z užitých zdrojů vyplývá, že zatímco na nemožnosti vymahatelnosti panuje všeobecný konsensus, u nemožnosti závaznosti se jedná pouze o většinový názor. V právu indonéském o závaznosti nástrojů decentralizované spolupráce panuje názorový rozkol, ovšem je třeba zmínit, že obdobnou skutečnost jsem nenalezl v žádném jiném právním či literárním zdroji. Závěrem tedy můžeme na otázku druhé části odpovědět tak, že vliv práva na decentralizovanou spolupráci sice bezpochyby existuje, ale je zpravidla omezen pouze na doplňující podmínky k jejímu výkonu ze strany státu. U této odpovědi je však nutno doplnit, že vychází pouze z vybraných zdrojů, a tudíž je určitá šance, že lze nalézt zdroje, které tuto odpověď vyvrací, či alespoň zpochybňují. Tato šance by na druhé straně mohla být snížena alespoň faktem, že jsem prováděl rešerši takových zdrojů a žádné jsem neobjevil.

Poslední část práce si klade za cíl, za pomoci komparace zkušeností a názorů vybraných politiků a poznatků z předchozích částí práce, zodpovědět otázku: „Zda je absence specializované české právní úpravy mezinárodní spolupráce územních samospráv pro vybrané subjekty problematická?“. Odpovědi všech respondentů jsou dosti podobné v tom, že se shodnou na důležitosti, avšak ne nezbytnosti výkonu decentralizované spolupráce. Pokud jde o její navazování, vidíme, že užití právních instrumentů sice má určitý význam, kdy se jeho pomocí usnadní a zpřehlední některé procesy a akce, nicméně celá řada spoluprací vzniká neoficiálně a funguje také poměrně dobře. U některých subjektů ani není oficiální spolupráce možná, jako je tomu například u Taiwanu, kvůli státní mezinárodní politice České republiky. Dále na základě spoluprací, které vznikají uzavřením oficiálního dokumentu, je možné postavit další smlouvy, například o nájmu či zápůjčce, které se již řídí konkrétním právním systémem, nezávisle na tom, zda jsou uzavřeny v rámci decentralizované spolupráce. Není tedy důvod se domnívat, že by takové smlouvy nemohly vzniknout i na základě spolupráce neoficiální, pokud by byly schváleny příslušnými orgány municipality. Změny v možnosti závaznosti a vymahatelnosti si pak nikdo z respondentů nepřeje, neboť se všem tato změna jeví jako nepotřebná a potenciálně až kontraproduktivní. Jediná úvaha o právní úpravě tak vyvstává nikoliv přímo u samotné úpravy decentralizované spolupráce, ale spíše s ohledem na ni, kdy tuzemské kraje pro některé přeshraniční regiony nejsou plnohodnotnými partnery, jelikož na rozdíl od nich naše kraje mají menší kompetence a musejí některé záležitosti řešit přes ministerstva, namísto aby je mohly řešit napřímo. Odpovědí na otázku třetí části tedy je, že u Jihlavy se na základě vybraných zdrojů nejvíce jeví potřeba jakékoliv právní úpravy, zatímco u Kraje Vysočina se dá uvažovat o možných změnách v pravomocech krajů obecně, aby mohly lépe obstát coby partneři přeshraničních regionů. Jde však pouze o úvahu, neboť na posouzení výsledného efektu této změny by bylo třeba ji zvážit v kontextu úpravy celého systému fungování našich vnitřních samospráv a zároveň

by bylo třeba mít dostatek dat ze všech krajů České republiky, nikoliv pouze omezená data z jednoho kraje.

Na základě všeho výše zmíněného lze nyní odpovědět na hlavní otázku této práce: „Jakou roli v partnerských spolupracích Jihlavy a Kraje Vysočina hraje právo, zejména to správní?“ tak, že role správního práva, i práva obecně, v partnerských vztazích města Jihlavy a Kraje Vysočina je velmi malá, přičemž významnější je tato role u kraje, s ohledem na jeho omezené pravomoci, kdežto u města má téměř zanedbatelnou roli, omezenou na obecnou úpravu správního práva o fungování a pravomocech nižších územních samosprávných celků. S odkazem na některé právní prameny zabývající se touto problematikou na nadnárodní úrovni, zejména na čl. 10 Evropské charty místní samosprávy, lze dovést, že právo s decentralizovanou spoluprací sice počítá, ale její regulaci je obecně věnována poměrně malá pozornost. Nemožnost závaznosti, vymahatelnosti a absence specifické právní úpravy, která by kladla na tuto spolupráci další podmínky, poukazuje na skutečnost, že decentralizovaná spolupráce je z hlediska možnosti zásahů práva velmi osekáná, a to nejen u nás, ale i v zahraničí. To se však nezdá být jakkoliv na škodu, a proto je pochopitelné, že nezaznamenáváme žádný významný tlak na změnu tohoto stavu.

Problematika decentralizované spolupráce by si sama o sobě jistě zasloužila hlubší prozkoumání mnoha dalších témat, jako například zaměření se na účinné metody k dosahování jednotlivých konkrétních cílů decentralizované spolupráce, hlubší rozbor městských sítí, nebo i hlubší analýza jednotlivých národních právních systémů, které decentralizovanou spolupráci upravují. Na podkladech této práce by pak bylo možné navázat širší analýzou stavu decentralizované spolupráce v České republice s navýšeným počtem subjektů ze všech částí našeho státu. Rovněž by stálo za úvahu hlubší rozebrání problematiky pravomocí krajů a jejich možnou optimalizaci.

Decentralizovaná spolupráce je bezesporu prospěšným nástrojem pro podporu rozvoje obcí i krajů v nejrůznějších oblastech, stejně jako je cenným prostředkem k navazování a upevňování vztahů a k propojování místních komunit napříč celým světem. Proto věřím, že navyšování povědomí o decentralizované spolupráci a rozdmýchávání odborné debaty o ní je pro Českou republiku jednoznačným přínosem, a do budoucna možná i pro české správní právo zajímavou problematikou.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

GRANDI, Lorenzo Kihlgren. *City diplomacy*. Cities and the global politics of the environment. Cham: Palgrave Macmillan, [2020]. ISBN 978-3-030-60716-6.

ŘÍHA, Michal. *Mezinárodní smlouvy*. Praha: Asociace pro mezinárodní otázky, 2014. ISBN neuvedeno.

HAFTECK, Pierre. An introduction to Decentralized Cooperation: definitions, origins and conceptual mapping. Online. *Public Administration and Development*. 2003, roč. 23, č. 4, s. 333-345. ISSN 0271-2075. Dostupné z: <https://doi.org/10.1002/pad.286>. [cit. 2024-12-09].

KROUPA, Jiří. *Mezinárodní systém, jeho subjekty a vybrané problémy* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2010 [cit. 2024-12-09]. Dostupné z: <https://is.muni.cz/do/law/shop/publikace/34261552/210-5863-Ukazka.pdf>

PERSSON, Bo a HERMELIN, Brita. Decentralised cooperation between industries and local governments in a statist skill-formation system: an analysis of industrial schools in Sweden. Online. *Journal of Vocational Education & Training*. 2022, roč. 74, č. 4, s. 645-663. ISSN 1363-6820. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/13636820.2020.1829007>. [cit. 2024-12-09]

TREICHELLOVÁ, Denisa. *Postavení a působnost struktur a orgánů územní správy a samosprávy ve Francii* [online]. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2019 [cit. 2024-12-09]. Dostupné z: <https://naos-be.zcu.cz/server/api/core/bitstreams/21ef6482-cd8c-4ac8-bd02-191dbd261f0b/content>

Ianni, Vanna. *New forms of democratic local government: The case of the Citizen's Committee for decentralised cooperation in Rome*. Field Actions Science Reports. Special Issue 11, 2014. Online since 21 March 2014. [cit. 30. 4. 2019]. Dostupné z: <http://journals.openedition.org/factsreports/3405>

RODRÍGUEZ, Heraclio, María Lucia DE LUCIA a Lawrence LIBERTI. Cooperation agreements, memorandums of understanding, and letters of intent as instruments to facilitate the implementation of reliance in Latin America. *Clinical Therapeutics*, 2022, roč. 44, č. 8, s. 1107–1128. DOI: 10.1016/j.clinthera.2022.06.005. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.clinthera.2022.06.005>

SUHARDIN, Yohanes a Henny Saida FLORA. *The legal strength of the memorandum of understanding as a cooperation framework in an agreement*. International Journal of Business, Economics and Law, 2021, roč. 24, č. 2, s. 95–100. ISSN 2289-1552. Dostupné z: <https://ijbel.com>

PURNAMASARI, Putri. Dynamics of the history of Indonesian legal system in legal transformation in various periods. *Innovative: Journal of Social Science Research*, 2024, roč. 4, č. 6, s. 2550–2562. E-ISSN 2807-4238. Dostupné z: <https://j-innovative.org/index.php/Innovative>

Cortés-Vázquez, Lorraine. "The Framework for Municipal Cooperation and Sharing Services." *Government, Law and Policy Journal*, Winter 2007, vol. 9, no. 2, pp. 6–8. New York State Bar Association. Dostupné z: <http://dos.state.ny.us>

Svaz měst a obcí České republiky a Združenie miest a obcí Slovenska. Současné trendy v partnerství měst a obcí: sbírka praktických příkladů mezinárodní spolupráce měst. Praha: Svaz měst a obcí ČR, 2012. ISBN: neuvedeno. Dostupné z: <https://www.smocr.cz/cs/cinnost/eu-a-mezinarodni-spoluprace/publikace-a-dokumenty/a/publikace-soucasne-trendy-v-partnerstvi-mest>

Statutární město Jihlava. *Plán prevence kriminality na roky 2023–2026*. Jihlava: Statutární město Jihlava, 2023. Dostupné z: <https://www.jihlava.cz/plan-prevence-kriminality-na-roky-2023-2026/d-557118>

2. Seznam použitých internetových zdrojů

MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY. *International Union of Local Authorities (IULA)* [online]. Cambridge: MIT, [cit. 2024-12-09]. Dostupné z: <http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/resources/organizations/iula.html>

United Cities and Local Governments. (n.d.). *About us*. Retrieved December 14, 2024, dostupné z: <https://uclg.org/about-us>

Sister Cities International. *About us*. [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: <https://sistercities.org/about-us/>

Sister Cities International. *Partnership Agreement Toolkit*. [s.l.]: Sister Cities International, [s.d.]. Dostupné také z: <https://www.sistercities.org>

Svaz měst a obcí České republiky. *About us*. [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: <https://www.smocr.cz/cs/o-nas>

Český statistický úřad. *Bilance počtu obyvatel v obcích Kraje Vysočina*. [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: https://csu.gov.cz/vys/mesta_a_obce

Statutární město Jihlava. *Partnerská města – Memoranda*. [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: <https://www.jihlava.cz/partnerska%2Dmesta%2Dmemoranda/ms-103379/p1=103379>

Kraj Vysočina. *Struktura území kraje*. [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: <https://www.kr-vysocina.cz/struktura-uzemi-kraje/ms-122757>

Český statistický úřad. *Charakteristika Kraje Vysočina*. [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: https://csu.gov.cz/vys/charakteristika_kraje

Kraj Vysočina. *Partnerské regiony*. [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: https://www.kr-vysocina.cz/vismo/osnova.asp?id_org=450008&id_osnovy=122586&n=partnerske%2Dregiony

COUNCIL OF EUROPE. *European Charter of Local Self-Government* [online]. Strasbourg: Council of Europe, [cit. 2024-12-09]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>

3. Seznam použitých právních předpisů

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky: ve znění pozdějších ústavních zákonů. V Akademii vyd. 1. Praha: Academia, 2013. ISBN 978-80-200-2307-0.

Sdělení č. 181/1999 Sb. Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy. 1999. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-181>

LÉGISLATION FRANÇAISE. *Code général des collectivités territoriales* [online]. Paris: Legifrance, [cit. 2024-12-09]. Dostupné z: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633/

INDONÉSIE. Zákon č. 24 roku 2000 o mezinárodních smlouvách. Jakarta: Republika Indonésie, 2000. Dostupné z: <https://peraturan.bpk.go.id/Details/44991/uu-no-24-tahun-2000>

4. Seznam ostatních zdrojů

Vybrané části z rozhovoru s Jaroslavem Vymazalem (Příloha B)

Vybrané části z rozhovoru s Hanou Hajnovou (Příloha C)

Vybrané části z rozhovoru s Vítězslavem Schrekem (Příloha D)

Vybrané části z rozhovoru s Petrem Ryškou (Příloha E)