

V Praze dne 14. března 2014
Č.j.: SINE

Stanovisko
komise pro hodnocení dopadů regulace
k návrhu
změny zákona 130/2002 Sb. o podpoře VaVal
(změna zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje
a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů
(zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění
pozdějších předpisů)

I. Úvod

Zákon č. 130/2002 je zásadní pro fungování celého systému veřejné podpory VaVal v ČR. Jeho úpravy tedy mají potenciál se výrazně promítnout do fungování celého segmentu VaVal, kde působí všechny veřejné výzkumné instituce (především vysoké školy a ústavy AV ČR), a to jak v pozitivním tak negativním smyslu. I v případě pouhé novely zákona tedy jde o zásadní změnu regulace, hodnou velké pozornosti, nejen po stránce právní konzistence, ale i po stránce posouzení variant, dopadů a souvisejících rizik.

Navrhované změny regulace (novela zákona) slovy předkladatele „...přináší změny v rozsahu, který je nezbytně nutný pro fungování prostředí VaVal a vyžaduje tedy co nejrychlejší schválení. Návrh je zaměřen na dílčí úpravu některých ustanovení zákona. .. změny jsou nezbytné pro dosažení vyšší přehlednosti právní úpravy a její interpretační jednoznačnosti, zlepšení mezinárodní spolupráce České republiky ve výzkumu a vývoji, zjednodušení a zpřehlednění poskytování podpory výzkumu, vývoje a inovací, včetně zefektivnění veřejných soutěží a s tím související snížení administrativní zátěže. Navrhovaná změna zákona také přinese zvýšení právní jistoty v případě některých oblastí, které dosud zákonem nebyly výslovně upraveny. Je třeba konstatovat, že řada změn není formálních a vysvětlujících, ale budou mít reálné implikace.

II. Připomínky a návrhy změn

Obecné připomínky

Zpráva RIA nemá standardní číslování stránek, což v následujícím komplikuje odkazování.

Sekce 7: Zpráva zmiňuje realizované konzultace k návrhu pouze s MŠMT a MPO. Také je uvedeno, že *...materiál rovněž vychází z výsledků veřejné konzultace návrhu novely, která probíhala ve dnech 30. dubna – 14. května 2012.* To je tedy téměř dva roky stará konzultace. Dále je uvedeno, že *dále byl návrh projednán na zasedáních Rady a na jednáních se zástupci resortů.*

Zde je třeba připomenout, že zásady RIA požadují vyhodnocení konzultačního procesu jako závaznou součást Závěrečné zprávy.¹ Doložené informace však nejsou dostatečné k posouzení:

- zda byly konzultace provedeny skutečně se všemi relevantními resorty,
- zda byly konzultovány další potenciálně dotčené subjekty (např. asociace),
- zda konzultace probíhaly ke zde navrhovaným změnám nebo změnám staršího data,
- zda a jak byly klíčové připomínky (ne)zohledněny v konečném návrhu regulace.

Zásady RIA dále doporučují, aby byly konzultace prováděny již ve fázi návrhu variant. Z uvedených informací se nedá dovodit, že tomu tak bylo (věcné varianty nejsou zpravidla uváděny). Navíc je materiál zřejmě teprve nyní (po předložení komisi RIA) ve vnějším připomínkovém řízení, takže případné připomínky a jejich vypořádání není přílohou předkládaného materiálu a komise RIA se s ním nemůže seznámit.

Zpráva RIA dobře definuje problém, popisuje existující právní stav v dané oblasti a zhodnocuje rizika. Činí to však **pouze souhrnně a obecně a nikoliv konkrétně u řady konkrétních úprav**. V případech, kdy jde o zjednodušení a zpřehlednění zákona, odstranění interpretačních problémů a formulačních a lingvistických nedokonalostí, podrobná konkretizace zpravidla ani není potřebná. Avšak v případech, kdy jde o zohlednění praktických zkušeností s aplikací zákona nebo o jiné změny, je namístě posouzení věcných variant řešení doprovázené vyhodnocením nákladů a přínosů a rizik konkrétních změn regulace.

Zpráva RIA zvažuje pouze varianty ve smyslu základních variant právních řešení jako celek (status quo, novela zákona, nový zákon), ale **nezvažuje varianty konkrétních věcných řešení** změn jednotlivých paragrafů. Zásady RIA však požadují: *na základě analýzy právního a skutkového stavu a stanovení cílů jsou navrženy varianty věcného řešení, ale i právního řešení* (str. 16, úvod). *Varianty se soustředí na obsah věcného řešení, ale také na způsob implementace a vynucování* (str. 17, bod b). **Předkládaná Zpráva RIA však jako varianty rozlišuje pouze právní řešení a nerozlišuje varianty možných věcných řešení.** Zásady RIA také požadují, že *varianty jsou popsány způsobem, ze kterého je zřejmé, jak vedou ke stanovenému cíli* (str. 17, bod e), což v řadě případů chybí.

Parciální připomínky:

Některé navrhované úpravy paragrafového znění zákona představující věcnou změnu regulace by měly být doplněny² o popis rizik, alternativ věcného řešení

¹ 9.3 Vyhodnocení konzultačního procesu je součástí Závěrečné zprávy RIA.

a odhadu nákladů a úspor. Příklady jsou uvedeny níže (v závorkách jsou uvedeny chybějící atributy). V případech, kdy je navrhovatel přesvědčen o tom, že u konkrétních změn neexistují věcné varianty, že nejsou spojeny s dodatečnými náklady či úsporami nebo riziky, potom je žádoucí toto u každého návrhu uvést explicitně. U každé změny uvádím původní vysvětlení předkladatele, aby bylo zřejmé, o co v konkrétním případě jde.

Bod 1: K § 2 odst. 2 písm. d): (rizika, varianty): *Smyslem je zejména upřesnění definice výzkumné organizace. Dosavadní definice výzkumné organizace navazuje na definici výzkumné organizace obsaženou v Rámci Společenství pro státní podporu výzkumu vývoje a inovací (2006/C 323/01). Z hlediska legislativní techniky je ale určitý problém v tom, že definice v zákoně je třeba změnit podle změn v právu EU. S ohledem na výše uvedené se jeví jako formálně nejsprávnější předpisy EU, neboť toto řešení skýtá nejvyšší míru souladu s *acquis communautaire* a řeší i očekávanou změnu v souvislosti s přijetím nového evropského rámce pro podporu výzkumu, vývoje a inovací z veřejných zdrojů od r. 2014.*

Bod 27: K § 7 odst. 7: (rizika, varianty) Navrhovaná revize paragrafu nahrazuje velmi konkrétní dikci mnohem obecnějším textem. Původní znění obsahovalo velmi přesný (byť s řadou nejasností) předpis toho, jakým způsobem musí poskytovatelé (resorty) přerozdělit institucionální podporu na VaVal výzkumným organizacím. Navrhovaná změna nepředstavuje ujasnění, ale naopak otevírá velmi široký interpretační prostor. Toto by mělo být pro jasnost explicitně uvedeno. Odůvodnění změny je navíc velmi obtížně srozumitelné.

Rizika mohou spočívat například v tom, že se špatně zvolený způsob alokace podpory poskytovatelem (v rámci otevřeného interpretačního prostoru) přenesou skrze ekonomické motivace až na úroveň výzkumných organizací a jejich součástí.

K § 3 odst. 3 písm. d): (náklady a úspory, rizika, varianty) *Úprava, aby institucionální podpora mohla být poskytována i na zabezpečení činnosti odborných poradních orgánů poskytovatele v rámci zajišťování veřejných soutěží ve výzkumu, vývoji a inovacích.*

K § 3 odst. 3 písm. f): (náklady a úspory, rizika, varianty) *Navrhuje se výslovně upravit možnost, aby institucionální podpora byla poskytována i na úhradu nákladů spojených se zabezpečením agendy ústředního správního úřadu odpovědného za výzkum a vývoj podle § 33 odst. 2 zákona.*

Bod 37: K § 16 odst. 4: (náklady a úspory, rizika, varianty) *Sjednocení pravidel pro podílově financované projekty. Dohoda účastníků projektu ohledně využití (vlastnictví) výsledků musí být již součástí smlouvy o účasti na řešení projektu, což zabrání situacím, kdy se takto zásadní otázky řeší až před koncem řešení projektu.*

² Obecné zásady RIA požadují, že při identifikaci nákladů a přínosů jednotlivých variant předkladatel pamatuje na to že: a) náklady a přínosy se posuzují vždy na základě kvalifikovaného odhadu fungování navrhovaného řešení ve vztahu k současné situaci, ... (str.17, bod 3.1.a). Zásady RIA také říkají, že předkladatel vybere variantu ANO, pokud byla zvažována alternativní řešení. Jedná se o ta řešení, která nevedou k vytvoření nové právní úpravy, ale nabízí řešení jiné. V případě věcného záměru zákona se uvedou alternativní varianty řešení zvažované při přípravě věcného záměru. V případě varianty NE se stručně uvedou důvody, proč alternativní řešení nemohla být zvažována. Tato varianta se zvolí zejména v případech, kdy legislativní řešení vyplývá z právního předpisu vyšší právní síly, který určuje podstatu a formu připravované regulace.

Body 41 až 43: K § 18 odst. 4, 5 a 6: (odhad rozsahu snížení administrativní zátěže). *Zjednodušuje se prokazování způsobilosti uchazeče při podání návrhu projektu. Uchazeč bude předkládat zásadně pouze takové doklady, které si nemůže zajistit poskytovatel. Prokazování způsobilosti ve smyslu § 18 odst. 2 písm. b) se vztahuje k činnostem podléhajícím oprávnění dle zvláštních právních předpisů (např. zákon č. 227/2006 Sb., o výzkumu na lidských embryonálních kmenových buňkách a souvisejících činnostech a o změně některých souvisejících zákonů, zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 311/1997 Sb., o chovu a využití pokusných zvířat), nelze ji tedy prokazovat výpisem z obchodního rejstříku. Úprava přinese snížení administrativní zátěže na straně uchazečů.*

Bod 56: K § 21 odst. 9: (rizika, odhad rozsahu změn administrativní zátěže) *Vkládá se nový odst. 9, který upravuje postup poskytovatele v případě, že při předložení návrhu projektu budou zjištěny nedostatky v prokazování způsobilosti dle § 18. Poskytovatel v takovém případě písemně vyzve všechny uchazeče k odstranění nedostatků v přiměřené lhůtě. Účelem ustanovení je, aby návrhy projektů nebyly ze soutěže vyřazovány v důsledku dílčích a odstranitelných pochybení, přičemž navrhovaná úprava rovněž zakládá nediskriminační přístup poskytovatele při nápravě těchto nedostatků.*

Bod 57: K § 21 odst. 11: (rizika, odhad rozsahu změn administrativní zátěže) *Vkládá se nový odst. 11, který upravuje činnost odborných poradních orgánů poskytovatele a oponentů. „(11) Činnost odborných poradních orgánů poskytovatele a oponentů podle odst. 4 a 5 administrativně, organizačně i finančně zajišťuje poskytovatel, včetně úhrady cestovních náhrad, nezbytného občerstvení a odměn za provedenou práci, v souladu se svým vnitřním předpisem a za podmínek stanovených zákoníkem práce³⁴⁾ z finančních prostředků podle § 3 odst. 3 písm. d).“.*

Body 63 a 64: K § 33 odst. 2 a 3: (odhad nákladů, rizika, varianty) *Ve stávajícím znění zákona č. 130/2002 Sb. je v § 33 upravena odpovědnost Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy jako ústředního správního úřadu odpovědného za výzkum a vývoj, kterému je nově i svěřena odpovědnost za vedení seznamu výzkumných organizací. Rozhodování ve věci se bude řídit podle správního řádu.*

Bod 65: K § 33a: (rizika, alternativy, náklady a úspory): *Je navrženo ustanovení Ministerstva průmyslu a obchodu jako ústředního správního úřadu odpovědného za inovace, společně s doplněním jeho odpovědnosti za podporu průmyslového výzkumu v souladu se zákonem č. 2/1969 Sb.*

Bod 71: K § 35 odst. 8: (varianty, náklady, rizika) *Navrhuje se nově upravit systém odborných a poradních orgánů Rady; stávající systém stálých odborných komisí je nahrazen systémem odborných komisí zřízovaných k plnění konkrétního úkolu na dobu určitou. Výjimkou je Bioetická komise, která zůstává stálou odbornou komisí Rady. Cílem navrhované úpravy je, aby jako odborné poradní orgány Rady fungovaly jen takové komise, které skutečně vykonávají činnost, pro kterou byly zřízeny.*

Variantou může být např. status-quo, kdy ale budou odměny členům odborných vypláceny podle skutečného pracovního vytížení a nikoliv paušálně. U navrhované varianty například nejsou zvažována rizika časových zdržení v důsledku času

potřebného na vyhledání expertů a ustanovení ad-hoc komisí. V případě řízení VaVal, kde agendy řídí pouze sekretariát Rady vlády na Úřadu vlády s omezenou odborností ve VaVal, je zde reálné riziko nedostatečně odborné podložených rozhodnutí na úrovni Rady.

Bod 74: K § 36a odst. 3 písm. d) a také Bod 13 § 4 odst. 1 písm. c): (rizika, alternativy, náklady a úspory): *Navrhuje se návazně na změnu § 4 odst. 1 písm. c) úprava podmínek na sebe navazujících veřejných soutěží ve výzkumu, vývoji a inovacích u programů aplikovaného výzkumu a vývoje pro předobchodní fázi poskytovaných Technologickou agenturou České republiky a to tak, aby byly zachovány základní principy těchto programů, tj. že na výsledek splňující požadavky každého dílčího cíle poskytovatel vyhlásí veřejnou soutěž, přičemž další navazující soutěže se mohou účastnit jen úspěšní řešitelé předchozího kola. Počet účastníků se tak postupně snižuje a současně jsou ve druhém a dalším kole zjednodušeny podmínky soutěže (účastníci nemusí znovu prokazovat způsobilost, návrhy nejsou znovu posuzovány nezávislými oponenty a soutěžní i hodnotící lhůty je tak možné výrazně zkrátit).*

Body 73 a 76: K § 36 odst. 7 a § 36a odst. 8: (rizika, alternativy, náklady a úspory): *Navrhuje se doplnění uhrazení cestovních náhrad u členů Kontrolní rady Grantové agentury České republiky a Kontrolní rady Technologické agentury České republiky. Důvodem úpravy je narovnání postavení v této věci s členy všech ostatních orgánů obou agentur, kteří nárok na cestovní náhrady přiznán mají.*

III. Závěr

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů (dále RIA) je po formální stránce zpracována adekvátně, ale v některých věcných detailech neobsahuje dostatek informací a v některých aspektech není v souladu s věcnými cíli RIA.

Doplnění RIA o chybějící informace, pokud je předkladatel bral v úvahu a má je k dispozici, by nemělo představovat větší problém ani zdržení. Jde především o následující:

- doplnění informací o provedených konzultacích s dotčenými subjekty a popis jejich (ne)reflexe v návrhu,
- u některých zásadnějších změn doplnit varianty věcných řešení, rizik a nákladů a přínosů (odůvodnit volbu navrhované varianty řešení).

Důvodová zpráva mimo jiné uvádí, že *v návaznosti na tento návrh bude zahájena diskuse o potřebě nového právního předpisu, se zaměřením na koncepční změny v oblasti podpory výzkumu, vývoje a inovací a se zaměřením na implementaci změn předpisů EU, které se předpokládají od roku 2014, kdy vyprší platnost stávajících předpisů EU.* Zde je na místě upozornění předkladatele (potažmo vlády), že s ohledem na urgentnost včasné implementace zmíněných předpisů EU³ je již dnes příliš pozdě na to teprve začínat diskuse, protože jde o tak zásadní změny, které budou vyžadovat poměrně náročný a tedy i zdlouhavý proces RIA. Navíc zde

³ Nařízení (EU) prohlašujícího určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem ve vztahu k aplikaci čl. 107 a 108 Smlouvy o fungování EU (tzv. „Obecného nařízení o blokových výjimkách“, dále jen „GBER“).

avizovaná změna nebyla uvedena v plánu legislativních prací na rok 2014, který komise RIA nedávno projednávala!

Vypracoval: Doc. Ing. Daniel Münich, Ph.D.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.
předseda komise