

**K novému vymezení způsobilých nákladů (výdajů) v zákoně 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)
v důsledku novelizace provedené zákonem č. 194/2016 Sb.**

K věcné působnosti nové právní úpravy obsažené v § 2 odst. 2 písm. k)

Podle § 7 odst. 2 zákona o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací může být podpora *poskytnuta **pouze na způsobilé náklady***.

Podle § 3 odst. 1 zákona o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací lze podporu *poskytnout jen v rozsahu a za podmínek stanovených tímto zákonem, předpisy Evropské unie a v souladu s Rámcem pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací, a to **jako účelovou nebo institucionální podporu***.

Z citovaných ustanovení je patrné, že jak institucionální, tak účelovou podporu lze poskytnout pouze na způsobilé náklady.

Podle § 2 odst. 2 písm. k) zákona o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací jsou *způsobilými náklady takové náklady nebo výdaje ve výzkumu, vývoji a inovacích, které **jsou přiděleny na konkrétní kategorie podpory a mohou být příjemcem vynaloženy na činnosti ve výzkumu, vývoji a inovacích, nebo v souvislosti s nimi, a to***

- 1. **osobní náklady** nebo výdaje na výzkumné pracovníky, techniky a ostatní podpůrný personál **v rozsahu nezbytném pro účely projektu**, včetně stipendií na výzkum, vývoj a inovace podle zákona o vysokých školách,*
- 2. **náklady nebo výdaje na pořízení hmotného majetku v rozsahu a po dobu, kdy je tento majetek využíván pro účely projektu**; jestliže nejsou náklady nebo výdaje vynakládány v rámci projektu po celou dobu své životnosti, jsou za způsobilé náklady považovány pouze **odpisy za dobu trvání projektu** vypočítané na základě všeobecně uznávaných účetních zásad,*
- 3. **náklady nebo výdaje na pořízení nehmotného majetku**, poznatky a patenty zakoupené nebo pořízené v rámci licence z vnějších zdrojů za obvyklých tržních podmínek **využité výlučně pro účely projektu**,*
- 4. **náklady nebo výdaje na služby, smluvní výzkum** nebo na poradenské a rovnocenné služby **využité výlučně pro účely projektu**,*
- 5. **doplňkové náklady nebo výdaje vzniklé v přímé časové a věcné souvislosti při řešení projektu, jejichž vynaložení přispěje k realizaci projektu**, přičemž tímto vymezením se rozumí podíl na společných provozních nákladech organizace (režii) jako nákladech, které nelze přímo přiřadit ke konkrétnímu projektu (tzv. nepřímé náklady); podíl těchto nákladů je pak určen v procentní výši stanovené poskytovatelem (tzv. flatrate) nebo ve výši skutečných*

režijních nákladů stanovených dle jednotné metodiky organizace pro uplatňování úplných nepřímých nákladů v projektech (tzv. full-cost),

Z citovaného ustanovení lze v první řadě dovodit, že k tomu, aby bylo možno určitý náklad v souladu se zákonem označit za způsobilý, musí splňovat dva druhy podmínek. Jsou to jednak **podmínky obecné**, vyjádřené v předvěti § 2 odst. 2 písm. k), které charakterizují způsobilý náklad jako takový, a musí je tedy splňovat jakýkoliv náklad, který má být způsobilým. Zároveň lze konstatovat, že není sporu o tom, že tyto obecné podmínky způsobilosti nákladů se vztahují jak na účelovou, tak na institucionální podporu. Pro opačný závěr nelze nalézt oporu ani v textu zákona, ani v jeho deklarovaném účelu. Druhou skupinou podmínek způsobilosti nákladů jsou **podmínky specifické**, vymezené pro každou z pěti kategorií způsobilých nákladů.

První obecnou podmínkou je přidělení na konkrétní kategorie podpory. Podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací se kategoriemi podpory rozumí *oblasti podpory základního výzkumu, aplikovaného výzkumu a inovací*. Znamená to, že právní úkon, kterým dochází k přidělení podpory (rozhodnutí, smlouva), musí stanovit jednu nebo více z uvedených oblastí podpory (srov. **na konkrétní kategorie podpory**), na něž je podpora poskytována. Tento závěr vychází především z výkladu jazykového (použití množného čísla), neboť pokud by zákonodárce zamýšlel vyžadovat přidělení podpory pouze na jednu určitou kategorii, nic mu nebránilo vyjádřit to jednoduše použitím jednotného čísla v předmětném ustanovení. Uvedený závěr však podporuje rovněž výklad teleologický (účelový), resp. historický. Z důvodové zprávy k zákonu č. 194/2016 Sb. se jednoznačně podává, že smyslem a účelem tohoto zákona je přizpůsobení (především terminologické) právní úpravy výzkumu, vývoje a inovací novým evropským předpisům v dané oblasti. Předkladatel i v průběhu projednávání této novely opakovaně uvedl, že si je vědom přímé aplikovatelnosti těchto předpisů na jimi regulované vztahy, avšak z hlediska lepšího „uživatelského komfortu“ pro české adresáty této právní normy považoval za vhodné odstranit potenciální výkladové problémy, které by mohly plynout z odlišné terminologie českých a evropských předpisů. Smyslem a účelem novely však v žádném případě není podřazení vztahů, které z pohledu evropských předpisů nespádají do veřejné podpory, pod přísnější národní režim obdobný režimu veřejné podpory. Pro takový závěr nelze nalézt oporu v průběhu legislativního procesu ani v žádném z relevantních souvisejících dokumentů. Jiný smysl, než zvýšenou administrativní zátěž, komplikovanou skutečností, že řada projektů není omezena pouze na základní výzkum (aplikovaný výzkum nebo inovace), by pak striktní požadavek na přidělení určitého nákladu pouze a výhradně na jednu kategorii podpory z hlediska současné aplikační praxe nedával.

Druhou obecnou podmínkou je vynaložení na činnosti ve výzkumu, vývoji a inovacích, nebo v souvislosti s nimi. Tento požadavek koresponduje s požadavkem zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) na účelovost poskytnuté dotace a v souladu s věcnou působností zákona o podpoře výzkumu, vývoje a inovací vytváří nejobecnější možný rámec pro využití finančních prostředků, které jsou podle tohoto zákona poskytovány.

Zákon dále stanoví **pět kategorií způsobilých nákladů**, a pro každou z nich zvlášť **specifické podmínky způsobilosti**. **Společným znakem**, který charakterizuje

způsobilost všech kategorií způsobilých nákladů je jejich **využití** (výlučně) **pro účely projektu**, resp. vztah k době **trvání projektu**.

Podle § 2 odst. 2 písm. g) zákona o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací se rozumí **projektem** výzkumu, vývoje a inovací činnosti spadající do jedné nebo několika kategorií podpory, které mají splnit nedělitelný úkol přesné hospodářské, vědecké nebo technické povahy s předem jasně určenými cíli, **formulovaný uchazečem ve veřejné soutěži ve výzkumu, vývoji a inovacích, nebo poskytovatelem v rámci zadání veřejné zakázky**.

Podle § 7 odst. 4 zákona o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací **účelovou podporu** poskytne poskytovatel **po provedení veřejné soutěže** ve výzkumu, vývoji a inovacích podle tohoto zákona **nebo na základě zadání veřejné zakázky** podle zákona o zadávání veřejných zakázek.

Podle § 3 odst. 2 zákona o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací lze **účelovou podporu poskytnout na:**

a) **grantový projekt**, ve kterém příjemce cíle a způsoby řešení v základním výzkumu stanovuje sám ve skupině grantových projektů vyhlášené poskytovatelem,

b) **programový projekt**, ve kterém příjemce vyjadřuje, jakým způsobem a za jakých podmínek přispěje k naplnění cílů programu; řešení programového projektu může obsahovat i nezbytné činnosti základního výzkumu, pokud na ně navazují činnosti aplikovaného výzkumu, vývoje nebo inovací,

c) **specifický vysokoškolský výzkum**, kterým je výzkum prováděný studenty při uskutečňování akreditovaných doktorských nebo magisterských studijních programů a který je bezprostředně spojen s jejich vzděláváním,

d) **projekt velké výzkumné infrastruktury**.

Oproti tomu institucionální podpora je poskytována na základě zcela odlišných pravidel, za podmínek stanovených § 3 odst. 3 a § 7 odst. 7 a 8 zákona o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací. **Žádná z kategorií institucionální podpory** pak ve smyslu zákona o podpoře výzkumu, vývoje a inovací **není vázána na zpracování projektu** ani na následné provedení veřejné soutěže (zadání veřejné zakázky).

Z citovaných ustanovení lze dovodit, že specifické podmínky způsobilosti jednotlivých kategorií způsobilých nákladů se uplatní pouze na účelovou podporu, kde standardním podkladem pro její poskytnutí je zpracovaný projekt a podmínkou způsobilosti daného nákladu je vždy jeho přesně charakterizovaný vztah k tomuto projektu.

Naopak jako v praxi neudržitelný se jeví výklad, který by dopad těchto specifických podmínek způsobilosti rozšířil i na institucionální podporu. Důvodem je skutečnost, že zákon pro poskytnutí institucionální podpory neukládá zpracování projektu, nebylo by tedy k čemu tyto specifické podmínky vztáhnout a institucionální podpora by byla při použití tohoto výkladu prakticky neposkytnutelná. Navíc je mimo jakoukoliv pochybnost, že nebylo úmyslem zákonodárce omezit či vyloučit poskytování institucionální podpory. Takovýto úmysl nelze

v prvé řadě dovést z textu zákona, jestliže byla úprava institucionální podpory ponechána v prakticky v nezměněném rozsahu (pokud by toto omezení zákonodárce zamýšlel provést, jistě by tak učinil přímou změnou příslušných ustanovení, nikoliv takto krkolomně). A konečně tento úmysl nelze shledat ani u předkladatele na základě důvodové zprávy k návrhu novely zákona o podpoře výzkumu, vývoje a inovací ani na základě jakéhokoliv jeho vyjádření v rámci legislativního procesu.

K otázce způsobilosti nákladů na tzv. přímý materiál a ostatní přímé náklady (§ 2 odst. 2 písm. k) bod 5)

Pro zodpovězení této otázky je nejprve třeba se vrátit k předchozí právní úpravě způsobilých nákladů, před účinností změny provedené zákonem č. 194/2016 Sb. Tato úprava znala kromě kategorií způsobilých nákladů, které jsou v podstatě převzaty (jen s vyšší mírou precizace) do platné právní úpravy, ještě kategorii *další provozní náklady nebo výdaje*. Tato kategorie podle některých též v praxi aplikovaných výkladů měla zahrnovat přímo přiřaditelné náklady projektu (materiál, energie), zatímco *doplňkové náklady nebo výdaje* byly z hlediska tohoto výkladového přístupu pojímány jako náklady, které nelze přímo přiřadit k projektu. Tento přístup však neměl pevnou oporu v právních předpisech, což se projevovalo v poněkud odlišné praxi některých poskytovatelů, kteří např. zahrnovali další provozní náklady pod doplňkové náklady jako jejich podkategorii (GA ČR).

Předkladatel návrhu poslední novely zákona o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací (zákon č. 194/2016 Sb.) byl, pokud jde o změny vymezení způsobilých nákladů veden snahou o jejich precizaci a zjednodušení (samozřejmě též korespondující s novými evropskými předpisy pro danou oblast). Žádný záměr ohledně vyřazení některé z položek způsobilých nákladů neměl, což lze doložit jak důvodovou zprávou k návrhu zákona, tak jednotlivými vystoupeními předkladatele v rámci legislativního procesu.

Pokud jde o skupinu v podstatě zbytkových nákladů (režie), projevil se tento záměr předkladatele v podstatě v jejich spojení z dosavadních dvou kategorií způsobilých nákladů (doplňkové a další provozní) do kategorie jedné (doplňkové náklady). Jak již bylo uvedeno výše, toto spojení je v souladu s dosavadní praxí některých poskytovatelů a není v konfliktu s jinými právními předpisy.

Nová kategorie doplňkových nákladů byla dále precizována podmínkou jejich *přímé časové a věcné souvislosti* s řešením projektu a tím, že *jejich vynaložení přispěje k realizaci projektu*. Takto definované doplňkové náklady by dle našeho názoru v praxi nezpůsobily žádné problémy.

V průběhu projednávání návrhu novely byl k předmětnému ustanovení vznesen a následně schválen pozměňovací návrh poslance Zlatušky. Jak vyplývá z odůvodnění tohoto pozměňovacího návrhu, byl zřejmě podán z obavy, aby nový text zákona pokrýval i tzv. nepřímé výdaje, jejichž definice byla k původnímu ustanovení dle vládního návrhu bez dalšího připojena. Tímto věcně pochopitelným, avšak legislativně nešťastným krokem došlo k z hlediska jazykového k situaci, že druhá (takto doplněná) část předmětného ustanovení v podstatě popírá část první. Zjednodušeně řečeno, při použití pouze gramatického výkladu,

ustanovení říká, že způsobilými náklady jsou přímé doplňkové náklady, kterými se rozumí náklady nepřímé. Tento závěr ovšem odporuje logickému výkladu předmětného ustanovení. V první řadě jsme doložili, že izolovaný gramatický výklad ustanovení § 2 odst. 2 písm. k) bod 5 by vedl až k zcela absurdnímu závěru, který nemůže obstát. Proto s použitím argumentu *reductio ad absurdum* je třeba tento závěr vyloučit.

Některé výklady dovozují, že předmětné ustanovení znamená, že jsou způsobilé pouze nepřímé výdaje. K tomuto výkladu je třeba odkázat na další argument logického výkladu, argument *a minori ad maius*. Jestliže totiž způsobilost platí z hlediska projektu pro náklady, které k tomuto projektu nelze přímo přiřadit, není žádný rozumný důvod, aby neplatila pro náklady, které k projektu přiřadit lze. Opačný výklad by připouštěl jistou svévoli zákonodárce, kterou však nelze z legislativního procesu novely žádným způsobem doložit.

Lze tedy uzavřít, s použitím logického, teleologického a historického výkladu, že nové vymezení kategorie doplňkových nákladů zahrnuje (byť je to legislativně nedokonale vyjádřeno) jak přímé, tak nepřímé náklady projektu.