



Ministerstvo dopravy

Institucionální zabezpečení kosmických aktivit v ČR

*podklad na 5. schůzi podvýboru pro letectví a vesmírný program, která se koná dne 27. září
2018 ve 13:00h*

na

Ministerstvu dopravy ČR
nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12
110 15 Praha 1
v místnosti Velké kolegium

1. Zasazení kosmických aktivit do systému státní správy v ČR

V ČR dosud neexistuje právní úprava oblasti kosmických aktivit a výkon státní správy v této oblasti je značně roztržštěný, což vede ke kompetenčním sporům a potenciální nestabilitě celé oblasti. K této agendě totiž stále není přistupováno systematicky, byť se neexistenci zákonného mandátu k výkonu státní správy v této oblasti v současné době vláda snaží překlenout svými usneseními¹ (politický mandát). Stávající kompromis, dle kterého je MD koordinátorem kosmických aktivit vlády a gesčně odpovědné za hlavní kosmické aktivity (členství v ESA a kosmickou politiku EU) je křehký a přímo závislý na politické vůli.

Jak kompetenční zákon, tak další zákony opomíjejí samotný základ, tj. organizační zabezpečení výkonu státní správy v této oblasti, přestože se jedná o samostatnou a jedinečnou správní činnost, kterou je třeba vykonávat na ústřední úrovni s celostátní působností.

Tato oblast stejně jako na ostatní oblasti mohou těžit ze zákonné úpravy podpůrných oblastí jako je podpora výzkumu a vývoje nebo podnikání, nicméně to je k zabezpečení oblasti kosmických aktivit, jakožto nosné agendy, nedostatečné.

Zásadním krokem je tedy zasazení oblasti kosmických aktivit do systému státní správy ČR, což lze učinit jedinečně změnou kompetenčního zákona, a to

- 1) výslovným podřazením této agendy do působnosti již existujícího ministerstva či jiného ústředního správního úřadu, či
- 2) zřízením nového ústředního správního úřadu.

V této souvislosti se nabízí právě možnost zřízení národní kosmické agentury (NKA), která by v případě varianty (1) byla buď (a) integrální součástí existujícího ministerstva či jiného ústředního správního úřadu (v tomto případě se ale nejedná o NKA v pravém slova smyslu), či (b) by mu byla podřízena v podobě podřízeného správního úřadu, a v případě varianty (2) by byla novým ústředním správním úřadem.

Zřízením NKA se tedy mj. směřuje k následujícím cílům:

- *Zasazení kosmických aktivit do systému státní správy ČR* – Aktuální právní řád tuto oblast zcela opomíjí a státní správa v této oblasti se vykonává nikoli na základě zákonného mandátu, ale pouze na základě politického mandátu. Ministerstva přistupují k této oblasti na základě příbuznosti agend nebo své průřezové působnosti. Nejistota je pak spojena s jejich pasivitou či se vznikem kompetenčních sporů.
- *Centralizaci působnosti* - NKA by měla zastřešit oblast kosmických aktivit tak, aby byla plně reflektována její specifika, realizován její potenciál a maximalizovány užitky pro národní hospodářství. Dále by měla sjednotit i odpovědnost za oblast kosmických aktivit v ČR.
- *Zvýšení účinnosti* – NKA by měla zefektivnit a zrychlit výkon státní správy v oblasti kosmických aktivit, eliminovat případné informační šumy a umožnit lepší identifikaci a využití synergií s jinými aktivitami.
- *Zvýšení transparency řízení* - NKA, jakožto jednotná struktura, je na rozdíl od stávající roztržštěnosti důležitým prvkem transparency řízení oblasti kosmických aktivit. Tento

¹ Pozitivní kompetenční spor mezi MD a MŠMT ohledně gesce za kosmické aktivity a zejména pak za členství ČR v Evropské kosmické agentuře (ESA) probíhal cca od roku 2008 a vyústil v politické rozhodnutí stvrzené usnesením vlády z 20. 4. 2011, č. 282, dle kterého se MD stalo koordinátorem kosmických aktivit v ČR. Do tohoto kompetenčního sporu zasahovaly i jiné rezorty se svými návrhy či partikulárními zájmy (šlo zejména o MZV, ÚV, MPO a MŽP). Kompetenční spor nebyl uvedeným usnesením plně vyřešen a v určité podobě pokračuje až dodnes. Koordinační rada ministra dopravy pro kosmické aktivity a její výbory, prostřednictvím nichž probíhá koordinace nejen mezi přímo dotčenými rezorty, ale i rezorty dotčenými nepřímou, a také s průmyslem a akademickou sférou, zasedají pravidelně, zpravidla 4x ročně. Ve většině aspektů tyto orgány představují velmi praktický nástroj pro vzájemné informování a koordinaci.

aspekt je klíčový pro eliminaci procesů, u nichž může docházet k pochybnosti stran konfliktu zájmů.

- *Ujednocení komunikace* - NKA by byla jednotným komunikačním rozhraním pro národní i mezinárodní subjekty v otázkách týkajících se oblasti kosmických aktivit, což zvýší i právní jistotu těchto subjektů a jejich důvěru potřebnou pro sdílení informací a spolupráci. NKA by byla odpovídajícím partnerem pro zahraniční kosmické agentury.
- *Zvýšení odbornosti* - NKA by prostřednictvím svých zaměstnanců lépe centralizovala know-how a zkušenosti ČR v oblasti kosmických aktivit.

2. Posuzované varianty NKA a jejich kritika

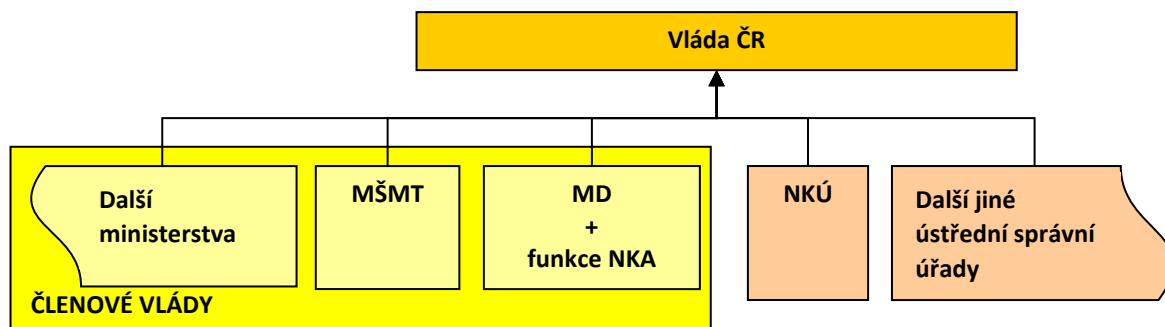
Pro realizaci každé z variant je třeba změna kompetenčního zákona. Všechny varianty se vyznačují relativní stálostí řešení a tím, že směřují k naplnění výše uvedených cílů. Pro všechny varianty je klíčová otázka zdrojového zajištění oblasti kosmických aktivit.

VARIANTA 1 - Podřazení oblasti kosmických aktivit do působnosti již existujícího ministerstva či jiného ústředního správního úřadu

Kompetenční zákon by takto stanovil, že oblast kosmických aktivit spadá do působnosti existujícího ministerstva či jiného ústředního správního úřadu. Vzhledem k současnému systému koordinace kosmických aktivit v ČR by oblast kosmických aktivit spadala do působnosti MD, které by tak nebylo pouhým koordinátorem oblasti kosmických aktivit, ale obecným gestorem za tuto oblast. V následujících podvariantách se již kalkuluje s tím, že oblast kosmických aktivit spadá do působnosti MD.

PODVARIANTA 1a - NKA jako integrální součást existujícího ministerstva či jiného ústředního správního úřadu

MD by vykonávalo státní správu v oblasti kosmických aktivit spolu s jeho dalšími běžnými agendami, a NKA by tak fakticky byla součástí MD (sekce, úsek nebo odbor MD).



Výhody:

- Realizace této podvarianty by byla administrativně i technicky relativně jednoduchá.
- Změna kompetenčního zákona by sama o sobě zasadila oblast kosmických aktivit do systému státní správy ČR, a prakticky by tak vyřešila systém její organizace v ČR. Případná další právní regulace by se tak soustředila pouze na úpravu věcných aspektů této oblasti.
- Jedná se o systémové řešení. MD je totiž ústřední správní úřad s celostátní působností, což odpovídá předpokladům pro řádný výkon státní správy v oblasti kosmických aktivit.
- Z rozpočtového hlediska není třeba zřizovat novou organizační složku státu.
- NKA by mohla využívat servisní odbory MD (finanční, právní, bezpečnostní, personální, správní atd.), a nemusela by tak vytvářet separátní kapacity k zabezpečení těchto potřeb;

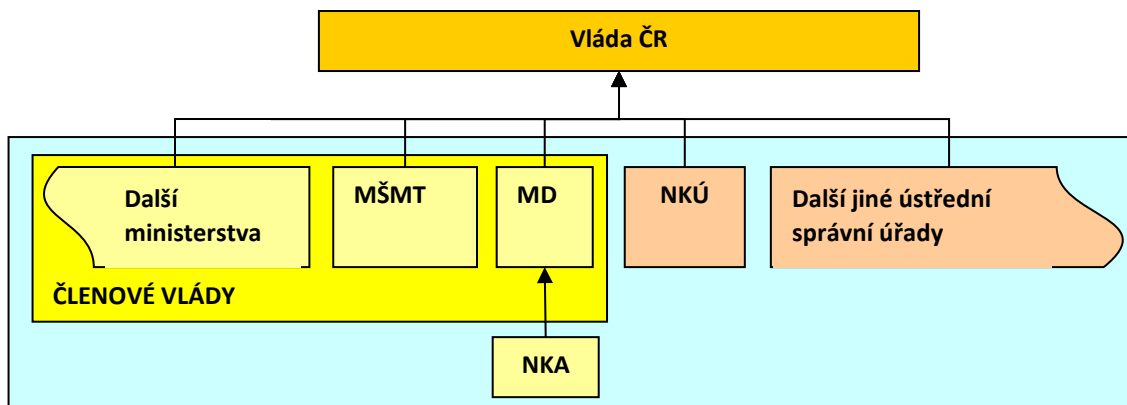
- NKA by mohla sídlit v budově MD a využívat jeho fyzické zázemí. Odpadla by tak bezprostřední starost o zajištění potřebných prostorů, vč. hrazení provozních nákladů spojených s jejich využíváním, infromatických služeb, stravování apod.

Nevýhody:

- NKA by byla přímo závislá na aktuálních prioritách MD, což se může promítnout do zdrojového zabezpečení činnosti NKA (rozpočet, pracovní místa apod.) a stabilitě oblasti kosmických aktivit.
- Vedoucí NKA (např. ředitel odboru) by byl ve vztahu až několikastupňové podřízenosti v rámci struktury MD, což výrazně omezuje jeho manévrovací prostor při jednání dovnitř i vně státu (samostatný výkon pravomocí, rozhodování o využití finančních zdrojů apod.). Praktickým vedoucím NKA by tedy byl ministr dopravy, neboť jedině on může s konečnou platností v rámci MD rozhodovat. Takové postavení NKA v rámci struktury MD značně snižuje její reakce schopnost a relevanci a operativnost jejího rozhodování.

PODVARIANTA 1b - NKA jako správní úřad podřízený existujícímu ministerstvu či jinému ústřednímu správnímu úřadu

NKA by tak byla správním úřadem s celostátní působností podřízeným MD.



Výhody:

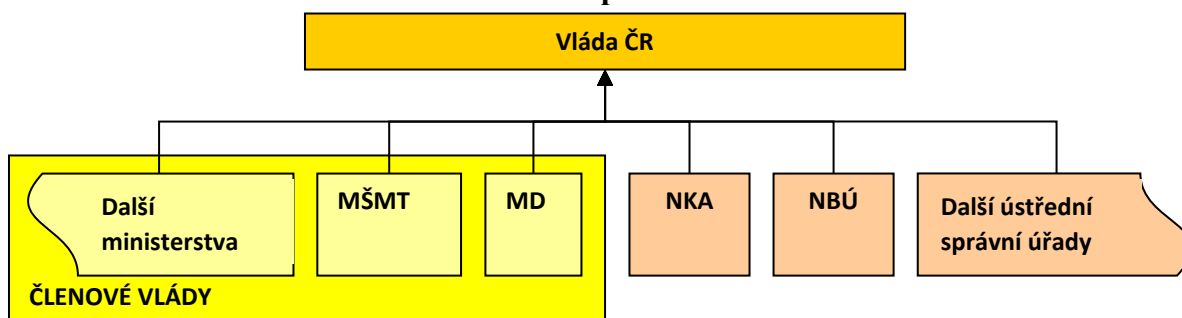
- NKA by byla sice ve vztahu podřízenosti k MD, nicméně její samostatnost, jakožto správního úřadu, by podpořila stabilitu oblasti kosmických aktivit.

Nevýhody:

- Realizace této podvarianty by vyžadovala nejen změnu kompetenčního zákona, dle kterého by se působnost za oblast kosmických aktivit soustředila na MD, ale také přijetí další organizační právní normy (nového zákona), která by zřídila NKA jako správní úřad podřízený MD a stanovila její působnost (v mezích působnosti MD). Případná další právní regulace věcných aspektů oblasti kosmických aktivit by byla řešena až následně.
- Podřízenost správního úřadu je zpravidla spojena s potřebou zajistit personální kapacity v dané oblasti (byť omezené) i u nadřízeného orgánu. V opačném případě není toto řešení zcela systémové a jeho realizace je podpořena spíše jinými zájmy (samostatnost, relativní nezávislost apod.).
- Síla podřízeného správního úřadu je omezená, neboť jeho působnost je odvozena od působnosti jeho nadřízeného úřadu. V oblasti, jako je oblast kosmických aktivit, je třeba, aby docházelo ke komunikaci mezi ústředními správními úřady a aby se z ústřední úrovně jednalo jménem ČR se zahraničními či mezinárodními subjekty. K tomu je podřízené postavení NKA limitující, a tato komunikace by tak musela být paralelně kryta z úrovně ústřední, což však není zcela efektivní.

- Z rozpočtového hlediska by NKA byla novou organizační složkou státu, popř. by fungovala jako příspěvková organizace MD.
- NKA by nad rámec věcné odbornosti musela vytvářet vlastní kapacity k zabezpečení finančních, právních, bezpečnostních, personálních, správních a případně i dalších potřeb.
- NKA by musela relativně samostatně řešit fyzické zázemí potřebné pro její činnost (prostory, vč. hrazení provozních nákladů spojených s jejich využíváním, infromatické služby, stravování apod.).

VARIANTA 2 – Zřízení nového ústředního správního úřadu



Výhody:

- NKA jako ústřední správní úřad by byla podřízena vládě a byla by v koordinačním a nikoli subordinačním vztahu k ostatním ministerstvům a jiným ústředním správním úřadům.
- Jedná se o systémové řešení, neboť NKA by byla ústředním správním úřadem s celostátní působností, což odpovídá předpokladům pro řádný výkon státní správy v oblasti kosmických aktivit.
- Bezprostřední a samostatná odpovědnost NKA za výkon státní správy v oblasti kosmických aktivit s celostátní působností na ústřední úrovni by zajistila široký manévrovací prostor k prosazování zájmů ČR v oblasti kosmických aktivit na národní i mezinárodní úrovni.
- Samostatnost NKA jakožto ústředního správního úřadu by zajistila stabilitu oblasti kosmických aktivit.

Nevýhody:

- Realizace této podvarianty by vyžadovala nejen změnu kompetenčního zákona, dle kterého by se NKA zařadila mezi jiné ústřední správní úřady, ale také přijetí další organizační právní normy (nového zákona), která by stanovila působnost NKA. Případná další právní regulace věcných aspektů oblasti kosmických aktivit by byla řešena až následně.
- Z rozpočtového hlediska je třeba zřizovat novou organizační složku státu.
- NKA by nad rámec věcné odbornosti musela vytvářet vlastní kapacity k zabezpečení finančních, právních, bezpečnostních, personálních, správních a případně i dalších potřeb.
- NKA by musela samostatně řešit fyzické zázemí potřebné pro její činnost (prostory, vč. hrazení provozních nákladů spojených s jejich využíváním, infromatické služby, stravování apod.).

Srovnání variant a podvariant

Následující tabulky srovnávají vhodnost jednotlivých řešení ve škále od 1 (nejvhodnější řešení) až 3 (nejméně vhodný způsob):

VARIANTA/PODARIANTA	1a	1b	2
Jednoduchost realizace	1	3	3
Systémovost	1	2	1

Stálost řešení	1	1	1
Nezávislost/samostatnost rozhodování	3	2	1
Stabilita oblasti kosmických aktivit	3	2	1
Operativnost výkonu státní správy	3	2	1
Hospodárnost z pohledu provozních nákladů	1	2	3
Transparence	1	1	1
PRŮMĚR	2	2,14	1,71

Z pohledu účinnosti vlastního výkonu státní správy v oblasti kosmických aktivit:

VARIANTA/PODVARIANTA	1a	1b	2
Komunikace ve směru k vládě	2	3	1
Komunikace/spolupráce s ústředními správními úřady	2	3	1
Komunikace s ostatními složkami státu (např. Parlament ČR)	2	3	1
Komunikace/spolupráce se zahraničními ústředními úřady	2	3	1
Komunikace/spolupráce se zahraničními kosmickými agenturami	3	2	1
Komunikace s průmyslem, akademickou sférou a veřejností	1	1	1
Zastupování ČR v odborných orgánech EU a mezinárodních organizací	1	1	1
Zastupování ČR v politických orgánech EU a mezinárodních organizací	2	3	1
Zajištění projektového/programového managementu	1	1	1
PRŮMĚR	1,78	2,22	1

Z uvedeného je zřejmé, že optimální variantou je zřízení NKA jako ústředního správního úřadu. Nejjednodušejší realizovatelnou variantou je podřazení oblasti kosmických aktivit do působnosti MD.

3. Dosavadní kroky MD směřující ke zřízení NKA

MD již od roku 2011 velmi aktivně směřovalo ke zřízení NKA. Právě zřízení NKA mělo s konečnou platností vyřešit kompetenční spory mezi rezorty a zajistit optimální rozvoj oblasti kosmických aktivit v ČR.

Národní kosmický plán schválený vládním Výborem pro EU v roce 2010 mj. stanoví, že *“Řídící výbor (pozn. v dané době neexistující; z dnešního hlediska Koordinační rada ministra dopravy pro kosmické aktivity) by měl rovněž působit jako přípravný výbor pro zřízení Národní kosmické agentury. Národní kosmická agentura může být založena buď jako průřezový vládní orgán, nebo jako nezisková organizace podřízená Řídícímu výboru. Zřízení Národní kosmické agentury, která bude zastřešovat veškeré aspekty kosmických aktivit, by mělo být co nejdříve oficiálně schváleno“*.

Na základě toho byl předložen a následně vládním Výborem pro EU v roce 2011 schválen Realizační plán k Národnímu kosmickému plánu, ze kterého vyplynul úkol *„Předložit zprávu o stavu kosmických aktivit v ČR, jakožto základ pro další rozhodování. Její hlavní částí bude obsahová analýza doplněná o institucionální, organizační, legislativní a finanční aspekty kosmických aktivit v ČR“*.

V návaznosti na zprávu o stavu kosmických aktivit v ČR vláda v roce 2012 podpořila cíl zřídit NKA a zadala úkol MD do 31. 12. 2012 předložit návrh koncepce národní kosmické agentury. MD navrhovalo vznik Národní kosmické agentury do 31. 12. 2013, což promítlo i do návrhu příslušného vládního materiálu. Na tlak ostatních rezortů motivovaný obavou ze ztráty kompetencí musel být výsledný materiál upraven tak, aby byl vládou pouze vzat na vědomí a aby žádný termín vzniku Národní kosmické agentury nebyl stanoven.

V červnu 2013 hodlal tehdejší ministr dopravy Stanjura předložit návrh zákona v paragrafovém znění zřizujícího NKA poslaneckou iniciativou do legislativního procesu. V červenci 2013 nicméně padla Nečasova vláda a tento záměr zůstal nenaplněn.

MD pak na základě diskuse s dalšími rezorty chtělo postupovat standardní cestou vládního návrhu zákona. Dle Plánu legislativních prací vlády na rok 2014 mělo MD předložit vládě ke schválení věcný záměr zákona zřizujícího NKA, včetně RIA do 31. 12. 2014. Termín byl následně kvůli neshodě mezi rezorty stran podoby NKA posunut na konec roku 2015 (a následně byl tento bod kvůli pokračujícímu sporu mezi rezorty vypuštěn z plánu legislativních prací vlády).

Zřízení Národní kosmické agentury je nadále jedním z cílů, podpořeným i Národním kosmickým plánem schváleným vládou v roce 2014. Návrh věcného záměru zákona vč. RIA vznikl na konci roku 2016, dosud k němu nicméně nebyly vypořádány připomínky. Tento návrh věcného záměru se inspiroval paragrafovým zněním výše zmíněného poslaneckého návrhu. S ohledem na velmi kompromisní podobu NKA se zvolený koncept z dnešního pohledu ukazuje jako nevhodný a neživotaschopný.