

Důvodová zpráva

Obecná část

Návrh zákona byl vypracován na základě úkolů z usnesení vlády č. 1/2011 o Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. Vychází z návrhu zákona, který byl zpracován v roce 2008 na základě úkolů z usnesení vlády č. 1199/2006, č. 756/2007 a č. 1204/2007, avšak který nakonec nebyl přijat a vláda rozhodla, že zatím se půjde cestou zdokonalování systému informací o dotacích a teprve po vyhodnocení tohoto procesu se případně navrhnou legislativní změny.

Návrh zákona vychází z myšlenky, že korupce při poskytování dotací a jiných transferů se podstatně sníží, jestliže rozhodování o něm bude pod veřejnou kontrolou. Tato myšlenka a různé varianty jejího promítnutí do zákonů byly podrobně posouzeny v letech 2006 až 2008 při přípravě výše uvedeného původního zákona. Ukázala se být správná a byla použita při vypracování návrhu zákona, podle kterého se měl umožnit přístup veřejnosti k informacím o rozhodování o dotacích a jiných transferech poskytovaných nejen ze státního rozpočtu, ale i z ostatních veřejných rozpočtů a peněžních fondů. Tuto myšlenku převzala i „Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012“ schválená uvedeným usnesením vlády č. 1 ze dne 5. ledna 2011, která však stanoví, pokud jde o úpravy zákonů týkajících se transferů, že se tyto úpravy mají provést jen „pro oblast dotací a grantů“ poskytovaných ze státního rozpočtu (granty jsou součástí dotací a proto v předkládaném návrhu zákona nejsou zvlášť uvedeny). Znamená to novelizaci jen rozpočtových pravidel a nikoliv i zákonů o ostatních veřejných rozpočtech a peněžních fondech.

Ani územní rozpočty, které jsou po státním rozpočtu nejdůležitějšími veřejnými rozpočty, však z protikorupční legislativní úpravy nebudou vynechány. Podle uvedené „Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012“ má být příští rok, do konce června 2012, předložen vládě návrh obdobné legislativní úpravy, to znamená novely zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Účinnost této novely se předpokládá ode dne 1. ledna 2013.

Navrhovaná úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky, s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, i s právem Evropské unie.

Zveřejňování dokumentů a údajů týkajících se dotací a návratných finančních výpomocí na Internetu povede u některých ústředních orgánů státní správy ke zvýšení objemu prací souvisících s těmito dotacemi a návratnými finančními výpomocemi a rovněž v některých případech ke zvýšení výdajů. Jednotlivé ústřední orgány zajistí financování v rámci svých rozpočtů.

Navrhovaná právní úprava nemá dopad na rovnost postavení mužů a žen ani na postavení fyzických osob.

Při přípravě návrhu zákona se nepostupovalo podle obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) schválených usnesením vlády č. 877/2007, protože o ní rozhodla vláda usnesením č. 1/2011. Ministr vnitra bude požádán o výjimku z povinnosti postupovat podle těchto zásad.

Zvláštní část

K čl. I bodu 1:

„Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012“ výslovně stanoví, že se mají zveřejňovat i údaje o vlastnické a ovládací struktuře právnických osob, které o dotace žádají, stejně jako se podle jiného úkolu uvedeného v tomto materiálu mají zveřejňovat o uchazečích o veřejné zakázky. Navržený zákon jinak nepředepisuje nové dokumenty a údaje, které by se v souvislosti s poskytováním dotací a jiných podobných prostředků měly vyhotovovat nebo sbírat, protože jejich úprava existujícími zákony je dostatečná. Jedinou výjimkou jsou právě údaje o vlastnické a ovládací struktuře žadatelů o dotace. Tato povinnost nemůže být zahrnuta do doplňovaného § 18a, patří do § 14, do něž se doplňuje ustanovení o náležitostech žádostí o dotace a návratné finanční výpomoci.

K čl. I bodu 2:

Hlavní část celé úpravy se provádí doplněním § 18a, který patří do části první, hlavy III, dílu 5, jehož název ale doplňovaná úprava úplně neodpovídá, a proto je nutné ho pozměnit.

K čl. I bodu 3:

Do rozpočtových pravidel se doplňuje paragraf ukládající povinnost poskytovatelům dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu, to znamená organizačním složkám státu podle § 14 odst. 2 tohoto zákona, uveřejňovat v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový a nepřetržitý přístup všechny informace, které s rozhodováním o dotacích a návratných finančních výpomocích souvisejí. V paragrafu je použita obvyklá fráze, která znamená uveřejnění na Internetu. Pro jednoduchost dalších ustanovení se zavádí i legislativní zkratka „na Internetu“. Je třeba uveřejnit vše, co se k dotacím a návratným finančním výpomocím vztahuje. Pro vyjádření toho, co se má uveřejnit, bylo použito spojení „dokumenty a údaje“. Co se tím rozumí, je vysvětleno v odstavci 3. Dokumenty a údaje vznikají z činnosti nejen poskytovatele (např. rozhodnutí o dotaci), ale i příjemce (zejména žádost o dotaci) nebo i jiných subjektů (např. vyjádření různých institucí přikládána k žádosti o dotaci). Musejí se zveřejnit bez ohledu na to, z čí činnosti vznikly. Zveřejnit je musí poskytovatel, u něž se všechny tyto dokumenty a údaje scházejí.

V letech 2006 až 2008 se při projednávání původního návrhu ukázalo, že zcela bezvýjimečné zveřejňování není možné. Původně se sice s výjimkami nepočítalo (pro případ, že by zveřejnění některých dokumentů nebo údajů bylo v rozporu s nějakým zákonem, se předpokládala jeho novelizace), ale ukázalo se potřebným vyloučit „údaje, jejichž zveřejněním podle odstavce 1 by bylo zmařeno právo jejich autorů rozhodnout o jejich zveřejnění nebo právo užít autorské dílo“ a citlivé osobní údaje. Má-li se podpořit tvorba autorského díla a k tomuto dílu by se v rámci zveřejnění podle tohoto zákona umožnil přístup veřejnosti, takže by jej vlastně autoři vytvořili zdarma, nemělo by pro ně asi smysl toto dílo vůbec vytvářet. Podobně by obtížně akceptovatelným bylo zveřejňování citlivých osobních

údajů, kdy podle zákona o ochraně osobních údajů je „citlivým údajem osobní údaj vypovídající o národnostním, rasovém nebo etnickém původu, politických postojích, členství v odborových organizacích, náboženství a filozofickém přesvědčení, odsouzení za trestný čin, zdravotním stavu a sexuálním životě subjektu údajů a genetický údaj subjektu údajů; citlivým údajem je také biometrický údaj, který umožňuje přímou identifikaci nebo autentizaci subjektu údajů“. Výjimky ze zveřejnění na Internetu se však nevztahují na obchodní tajemství. Chce-li někdo prostředky z veřejných zdrojů, musí se některých tajemství vzdát. Je také třeba počítat s tím, že zveřejnění některých údajů nepřipustí předpis Evropských společenství. Česká právní norma nemůže takový předpis novelizovat a i když se třeba utajení jeví jako neodůvodněné, je nutné se s ním smířit.

Dokumenty a údaje, které se týkají poskytování dotací a návratných finančních výpomocí, mohou být nejrůznějšího druhu, od textů po například nahranou hudební skladbu, protože při podpoře kulturních projektů přichází v úvahu i podpora vzniku hudebních děl a mohlo by být vyžadováno i jejich předvedení. Je proto nutný pojem, který zahrne všechny tyto možnosti. Pojem sám nemá zásadní důležitost, tu má jeho definice. Dokumenty jsou definovány jako „písemnosti a zvukové nebo obrazové záznamy, které organizační složka státu v souvislosti s poskytováním dotací nebo návratných finančních výpomocí pořizuje nebo jsou jí předkládány“. Jsou to zejména rozhodnutí, smlouvy a jiné písemnosti pořizované podle příslušného zákona a správního řádu. Vše ostatní je zahrnuto v pojmu „údaje“, který je definován jako „slova, obrazy a jiné signály schopné být vnímány a jejich soubory“. Je zde použita definice informace uvedená v náplni položky 5169 přílohy k vyhlášce č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění vyhlášky č. 440/2006 Sb. Velká většina druhů dokumentů a údajů, které se budou zveřejňovat na Internetu, se v ustanovení vyjmenovává, ale výčet je pojat jako příkladný, protože mohou nastat případy, kdy některé dokumenty nebo údaje zde uvedeny nejsou.

Aby dokumenty a údaje byly na Internetu snadno k nalezení, nebudou je jednotliví poskytovatelé zveřejňovat každý na svých webových stránkách, ale budou zveřejňovány na Centrální adrese, tj. na webových stránkách založených původně kvůli veřejným zakázkám [§ 2 písm. n) již zrušeného zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů]. Podle uvedené „Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012“ má být Centrální adresa upravena tak, „aby na jednom místě byly zveřejňovány veškeré informace týkající se prodeje a pronájmu majetku státu nebo územních samospráv, veškeré údaje o veřejných zakázkách veřejných zadavatelů a poskytnuté informace a granty“.

Údaje, které nejsou na žádném technickém nosiči dat zaznamenány, ale při rozhodování o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci byly použity, tj. v podstatě vyřčená slova, která nebyla zaznamenána písemně ani jako zvukový záznam, je nutné takovým způsobem zaznamenat a na Internetu zveřejnit, jinak by byla narušena zásada, že zveřejněno musí být všechno, čím bylo rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci ovlivněno.

Zveřejnění musí být rychlé, bez zbytečného odkladu. Nejnáročnější bude zveřejňování žádostí o dotace, které mají často mnoho příloh. Do měsíce by však zveřejněny být měly.

Není možné, aby dokumenty a údaje sice byly na Internetu zveřejněny, ale záhy byly staženy. Některé případy, v kterých se má za to, že mohla hrát roli korupce, začnou budit pozornost až po letech, a proto doba zveřejnění musí být nejméně v řádu let.

K čl. II:

Dotace a návratné finanční výpomoci, řízení o nichž začne před účinností zákona, nebudou povinnosti zveřejňování na Internetu podléhat, jak je to v podobných případech obvyklé.

K čl. III:

Účinnost novely by měla být co nejdříve, předpokládá se ode dne 1. ledna 2012.