

Důvodová zpráva

Obecná část

Návrh zákona byl vypracován na základě úkolu č. 2.4 uvedeného ve Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, přijaté usnesením vlády ze dne 5. ledna 2011 č. 1. 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/ 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.

Pokud jde o dopad na podnikatelské prostředí, navržený zákon ukládá nové povinnosti jen organizačním složkám státu a nikoliv tedy i podnikatelům, podnikům nebo vůbec jiným osobám než státu. Na činnost podnikatelů a podniků může mít vliv jen to, že o těch z nich, kteří žádají o dotace nebo návratné finanční výpomoci a dokládají je různými dokumenty a údaji o sobě a své činnosti, budou občané a další subjekty tyto informace mít k dispozici.

Může jít i o informace o jejich podnikatelských záměrech nebo jiné informace, které nebudou chtít zveřejnit. Některá ministerstva předpokládají, že v důsledku toho žádostí podnikatelů a podniků o dotace a návratné finanční výpomoci ubude. Poruchy v chodu národního hospodářství se však nepředpokládají a podnikatelské prostředí se naopak v důsledku omezení možností korupce zlepší.

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 udělil výjimku z uplatnění RIA dopisem ze dne 5. května 2011.

Zvláštní část

K čl. I bodu 1:

V úkolu č. 2.4 uvedeném ve Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, kterým vláda uložila návrh předkládaného zákona vypracovat, se též uvádí, že jedním z principů zákona musí být, že „uchazeč o dotaci nebo grant bude povinen zveřejnit veškeré informace o své vlastnické resp. ovládací (organizační) struktuře a osobách jednajících jeho jménem“. Povinnost předkládat tyto informace je proto třeba do zákona doplnit. 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. Tyto údaje je třeba doplnit mezi náležitosti žádosti o dotaci nebo návratnou finanční výpomoc. Rozpočtová pravidla se dosud o náležitostech žádosti výslovně nezmiňovala, až z § 14 odst. 3 stanovícího, co obsahuje rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, plynulo, že žadatel musí uvést přinejmenším základní identifikační údaje, částku, kterou požaduje, účel, na nějž ji chce použít, a lhůtu, v níž chce tohoto účelu dosáhnout. Nyní se povinnost uvést tyto údaje a podmínky stanoví zvláštním odstavcem, který vyjmenovává náležitosti žádosti, mezi nimiž je i informace o vlastnické a ovládací (organizační) struktuře. Tento odstavec se vkládá před odstavcem stanovící náležitosti rozhodnutí a číslování ostatních odstavců se posunuje.

K čl. I bodu 2:

Žadatel o dotaci nebo návratnou finanční výpomoc, není-li českým občanem, ale má v ČR jen trvalý pobyt, nemusí mít přiděleno rodné číslo, a proto by v zákoně nemělo být bez dalšího stanoveno, že se rodné číslo uvede.

K čl. I bodu 3:

V důsledku vložení nového odstavce, který stanoví náležitosti žádosti o dotaci a návratnou finanční výpomoc, se posunuje číslování odstavců v § 14 a je třeba upravit i odkazy na odstavce tohoto paragrafu, které se vyskytují v § 14 i jiných paragrafech (těch se týkají poslední tři body článku I).

K čl. I bodu 4:

Nově doplňovaný § 18a, který je podstatou celé předložené právní úpravy, neodpovídá úplně názvu dílu, do kterého bude patřit a jehož nadpis zní „Poskytování informací o dotacích a návratných finančních výpomocích ministerstvu“. Za „Poskytování“ je třeba doplnit „a zveřejňování“.

K čl. I bodu 5:

Do rozpočtových pravidel se doplňuje paragraf ukládající povinnost zveřejňovat na internetu všechny informace, které s rozhodováním o dotacích a návratných finančních výpomocích souvisejí. Poskytovatelé dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu, to znamená organizační složky státu podle § 14 odst. 2 tohoto zákona, musejí zajistit, aby všechny tyto informace (dokumenty a údaje) byly na internetu zveřejnitelné, tj. aby byly, pokud ještě nejsou, převedeny do elektronické podoby. Aby dokumenty a údaje byly na internetu snadno k nalezení, nebudou je jednotliví poskytovatelé zveřejňovat každý na svých webových stránkách, ale zveřejní je ministerstvo financí (v rozpočtových pravidlech se počínaje paragrafem 2 píše jen „ministerstvo“ jako zavedená legislativní zkratka) na svých internetových stránkách v Evidenčním dotačním systému, který je na to již připraven. V ustanovení je přímo použita formulace „na svých internetových stránkách“, ač donedávna se obvykle používala fráze „v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový a nepřetržitý přístup“. Nyní se však i v zákonech mluví obvykle přímo o internetu [např. § 79 odst. 3 písm. k) zákona č. 114/1992 Sb. ve znění zákona č. 349/2009 Sb.]. Je třeba zveřejnit vše, co je pro poskytování dotací a návratných finančních výpomocí rozhodné. 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 přikládáná k žádosti o dotaci). Musejí se zveřejnit bez ohledu na to, z čí činnosti vznikly.

V připomínkovém řízení byly vzneseny zásadní námitky proti tomu, aby se povinnost zveřejňování vztahovala i na případy, kdy se poskytují dotace v rámci účelové podpory výzkumu, experimentálního vývoje a inovací, tj. dotace podle zákona o podpoře výzkumu a vývoje. Uchazeči o tyto dotace předkládají návrh projektu výzkumu, vývoje a inovací, který obsahuje údaje, jejichž zveřejnění by umožnilo jejich zneužití jinými uchazeči nebo dalšími osobami. Návrh projektu má povahu autorského díla nebo jiného know-how a obsahuje také odborná hodnocení včetně jmen hodnotitelů, kteří musejí zůstat v anonymitě, aby nemohli být ovlivňováni. Potřeba zveřejňovat dokumenty a údaje týkající se dotací na výzkum, vývoj a inovace se nejeví jako nutná také proto, že podle § 30 až 32 zákona o podpoře výzkumu a vývoje a jeho prováděcího nařízení vlády č. 397/2009 Sb., o informačním systému výzkumu, experimentálního vývoje a inovací, je zaveden informační systém, který poskytuje veřejnosti o projektech výzkumu, vývoje a inovací, veřejných soutěžích, do kterých jsou tyto projekty předkládány, a jejich výsledcích základní informace. Povinnost zveřejňovat všechny dokumenty a údaje rozhodné pro poskytování dotací v rámci účelové podpory výzkumu, experimentálního vývoje a inovací se proto jejich poskytovatelům neukládá.

Zcela bezvýjimečné zveřejňování dokumentů a údajů však není možné ani u ostatních dotací a návratných finančních výpomocí, jak se ukázalo již v letech 2006 až 2008 při projednávání původního návrhu. 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 (v názvosloví zákona o ochraně osobních údajů jen „citlivé 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. Ač na to, co je autorským dílem, se názory různí (např. zda je jím podnikatelský záměr, který ale podle názoru ministerstva financí znaky podle § 2 autorského zákona nenaplňuje), případů nezveřejnění dokumentu nebo souboru údajů proto, že by mohly být považovány za autorské dílo, jistě nebude mnoho.

Podobně jako zveřejňování autorských děl, na něž se žádá dotace, by obtížně akceptovatelným bylo i 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 nepripustí předpis Evropské unie. Při poskytování dotací krytých v příjmech státního rozpočtu dotacemi od EU platí unijní právo, a proto i když se třeba jeho ustanovení o utajení jeví jako neodůvodněná, není možné je českým právním předpisem změnit.

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 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.

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. To však neznamená, že se musí nahrát a zveřejnit každé slovo a každý rozhovor či telefonát, které se dotací dotýkají. O rozhovorech a telefonátech, které jsou rozhodné pro poskytování dotací, stačí vyhotovit souhrnný záznam a o poradě, na níž se o dotacích rozhoduje, obvyklý zápis. Než však psát zápis často bude méně pracné pořídit a uveřejnit audiozáznam.

Zveřejňovat je třeba dokumenty a údaje bez jakékoli úpravy, aby veřejnost měla přístup ke zcela stejným informacím jako pracovníci poskytovatelů dotací a návratných finančních výpomocí, kteří o jejich poskytnutí rozhodují, protože jinak veřejnost správnost jejich rozhodnutí posoudit nemůže. Musí však být zřejmá návaznost mezi těmito dokumenty a údaji, např. u příloh k žádostem musí být uvedeno, ke které konkrétní žádosti patří. Musí být též zřejmé, kdo který dokument nebo soubor údajů komu předložil. To jsou informace, které pracovníci poskytovatelů mají, ale z pouhého zveřejnění dokumentů a údajů vztahujících se k dotacím a návratným finančním výpomocím by nevyplyvaly. Poskytovatelé a ministerstvo financí je proto musejí doplnit. Též je třeba, aby se opakovaně nezveřejňovaly dokumenty a údaje, které zveřejněny již jsou, např. usnesení vlády, která se týkají dotací. Ta veřejnost najde na internetových stránkách vlády a proto stačí, aby se na ně zveřejnil pouze odkaz.

Poskytovatelé budou mít povinnost pouze dokumenty a údaje předat v elektronické podobě ministerstvu financí a to je na internetu zveřejní. Tak, jako poskytovatelé neodpovídají za to, co je jejich obsahem, do kterého nesmějí nijak zasahovat, nebude ministerstvo financí odpovídat za to, že se dokumenty a údaje zveřejňují skutečně všechny. Za to, že ke zveřejnění byly předány všechny, odpovídají poskytovatelé. Lhůty předání a zveřejnění není možné vyjádřit ve dnech, protože dokumenty a soubory údajů budou rozsahem i formou velmi různé. Některé bude např. třeba skenovat a to si vyžádá určitý čas. Proto se používá obvyklá fráze, že budou předány a zveřejní se bez zbytečného odkladu. Jedinou výjimkou budou případy, kdy o stejný druh dotace žádá více žadatelů a ti z nich, kteří v rámci stanovených lhůt žádají později, by mohli využít žádosti těch, kteří požádali dřív, které jsou již na internetu uveřejněny. V takových případech se žádosti zveřejní až všechny najednou, aby jedni žadatelé nemohli od druhých opisovat, tj. zveřejní se až v den následující po posledním dni lhůty pro předložení žádostí nebo v následujících deseti dnech. Tato výjimka byla doplněna na základě jedné z připomínek z meziresortního připomínkového řízení.

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. Pro stažení z internetu nemůže být důvodem ani např. to, že žadatel předložil žádost, kterou potom přepracoval a předložil novou, v důsledku čehož původní žádost přestala platit. Z internetu musí být zřejmá celá historie každého dotačního řízení, a proto žádný dokument ani soubor údajů, který byl na něm zveřejněn, nemůže být před uplynutím stanovené desetileté lhůty stažen.

K čl. I bodům 6, 7 a 8:

Podobně jako v bodu 3 se v těchto třech bodech mění odkazy na odstavce § 14, do nějž byl bodem 1 vložen nový odstavec a čísla následujících odstavců se zvýšila o jednu.

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.