



V Praze 23. října 2020  
Čj.: OVA 1156/20

## Stanovisko

**k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů**

### I. Úvod

Návrh novely zákona zavádí institut mistrovských zkoušek pro řemeslníky, pověřuje organizací a zkoušením řemeslníků Hospodářskou komoru a Agrární komoru, které mohou přizvat autorizovaná profesní sdružení k přípravě zkoušek, a jsou také správci celého procesu získávání příslušných osvědčení, evidence atd.

PK RIA se ve svém stanovisku poměrně podrobně vyjadřuje k jednotlivým částem RIA (zpráva z hodnocení dopadů regulace), mnohdy s určitým kritickým nadhledem.

### II. Připomínky a návrhy změn

#### **Definice problému**

Problém je popsán velice stručně. Toto je citace celé definice problému [hranaté závorky doplněny PK RIA]: „[1] V současnosti nemají řemeslníci možnost kariérového růstu v rámci svého řemesla a tím ani [2] prostor pro svou další profesní seberealizaci, což [3] může být jedním z důvodů nezájmu o tyto obory ze strany mladé generace. Na trhu práce je nedostatek řemeslníků, [4] jedním z důvodů je nízká prestiž řemesla. [5] Chybí informace pro občana o kvalitě práce řemeslníka.“

Všechna tvrzení výše uvedená lze zpochybnit. Jelikož pro tvrzení nejsou uváděny žádné podklady, důkazy, argumenty, nelze říci, zdali problém popisují nebo ne. Například:

Ad [1] Několika dotazy u řemeslníků jsme ověřili, že možnost kariérového růstu (pokud se jím myslí zlepšování dovedností, získávání nových, schopnost řešení problémů či postup ve firmě na vyšší pozici atd., tedy cokoliv jiného, než získání formálního osvědčení) existuje, je využívána. Není však institucionalizována. Je-li problémem skutečnost, že neexistuje institucionální osvědčení, které by bylo vydávané z pověření státu problémem, a pokud ano, v čem problematičnost tohoto nedostatku spočívá, v popisu problému není uvedeno.

Ad [2] Lze pochybovat o tom, že institut mistrovské zkoušky a mistrovského listu lze považovat za univerzální (pro všechny lákavý nebo pro každého uspokojující) způsob profesní seberealizace. Jedná se o tvrzení, jehož smysl je přinejmenším sporný.

Ad [3] ... ovšem nemusí být důvodem nezájmu mladých. I pokud by byla nemožnost složit mistrovskou zkoušku a získat mistrovský list jedním z důvodů nezájmu mladých o řemeslo, bez informace či alespoň podložené spekulace o tom, jak je v hierarchii nezájmu mladých tato skutečnost

důležitá nelze z takového tvrzení vyvodit žádné závěry, poučení ani důsledky pro nastavení legislativy.

Ad [4] viz komentář k [3].

Ad [5] Univerzálně dostupné informace o kvalitě prací zpravidla chybí, nelze však říci, že mistrovská zkouška a mistrovský list je vhodným či snad dokonce nejlepším vhodným nástrojem. Mistrovská zkouška přinejlepším ukazuje, že řemeslník je schopen kvalitní práci odvést, nikoliv že ji skutečně odvádí ve firmě, v níž je zaměstnán (že ji odvádí firma) nebo že ji odvádí sám, je-li sám zároveň majitelem firmy, nebo dokonce, že ji odvádět bude.

### **Cílový stav**

I pokud bychom přijali tvrzení uvedená v definici problému, zpráva RIA neposkytuje žádnou informaci, argument ani vodítko k tomu, že právě mistrovská zkouška a mistrovský list jsou dobrým, vhodným nebo žádoucím řešením, natožpak řešením, které výše uvedené skutečnosti vůbec jakkoliv ovlivní.

Tvrzení uváděná v popisu cílového stavu, tedy požadované společenské změny, které nastanou v důsledku zavedení mistrovské zkoušky, jsou natolik dalekosáhlé, že by jich nově zaváděný institut mohl dosáhnout jen zázrakem. Což se patrně nestane.

Ze současného znění zprávy RIA lze odvodit pouze jediný závěr, jak by mohl znít text části „Cílový stav“: Cílovým stavem návrhu zákona, který zavádí mistrovskou zkoušku a mistrovský list je skutečnost, že řemeslníci budou moci vykonat mistrovskou zkoušku a získat mistrovský list.“ Jelikož se jedná o znění, které je z pohledu obecných zásad RIA a metodiky RIA vůbec nedostatečné, lze uzavřít, že cílový stav není věrohodně uveden.

### **Zhodnocení rizika**

Věcný obsah tvrzení v této části je následující: Rizikem, které nastane, pokud nebudou mít řemeslníci mít možnost složit mistrovskou zkoušku a získat mistrovský list je skutečnost, že nebudou mít možnost složit mistrovskou zkoušku a získat mistrovský list.

Jediným dalším tvrzením, které jde nad rámec výše uvedeného je, že „*ČR zůstane jednou z mála zemí EU, která nemá zavedenou mistrovskou kvalifikaci*“. Toto tvrzení je sice patrně věcně správné, avšak bez informace o tom, jak velké množství řemeslníků či řemeslných firem se uchází o práci v zahraničí a nezískává ji z důvodu neexistence mistrovských listů, nemá toto tvrzení žádný praktický smysl, a pro hodnocení dopadů regulace už vůbec ne.

Dovolíme si spekulaci: konkurenční výhodou většiny řemeslných firem, živnostníků a individuálních řemeslníků najímaných do ciziny zahraničními firmami je cena jejich práce při současně stále dostatečné kvalitě práce – tedy příznivý poměr cena/výkon. Je-li tomu jinak, pak ve zprávě RIA není uvedena jediná informace, která by naši spekulaci zpochybnila.

Navrhujeme proto (avšak nepožadujeme), aby byla do zhodnocení rizika místo výše uvedeného citovaného tvrzení uvedena naše spekulace s tím, že se jedná o spekulaci, a aby byly zbývající části zprávy RIA přepracovány s ohledem na tuto změnu. Pokud s naším tvrzením autoři RIA nesouhlasí, nechť svá tvrzení v rizicích a dalších částech zprávy RIA doloží.

### **Návrh variant řešení**

Vyjadřujeme se pouze k variantám věcným, nikoliv legislativním.

Návrh variant neodpovídá požadavkům Obecných zásad. Ve skutečnosti se nejedná o varianty věcné, nýbrž, z pohledu RIA, varianty pouze organizační, které nejsou variantami v pravém slova smyslu.

Pokud bychom přijali tvrzení (nedoložená) v definici problému, pak variantní řešení musí především posuzovat různé způsoby řešení uváděných problémů – tedy mistrovské zkoušky ve srovnání s jinými cestami a způsoby zvýšení prestiže řemeslníků, zvýšení kvality jejich práce, apod. Zpráva RIA však implicitně uvažuje pouze s jednou variantou – zavedení mistrovských zkoušek – aniž by se snažila o hledání jiných cest, aniž by zvažovala výhody a nevýhody těchto cest z hlediska řešení problémů uvedených (i když zcela nepodloženě) v první části, a aniž by vůbec dané vybrané jediné řešení jakkoliv vysvětlovala, obhajovala, posuzovala, podpírala argumenty či jakkoliv je zdůvodňovala.

### **Identifikace nákladů a přínosů**

Kapitola identifikace nákladů a přínosů chybí. Náklady ani přínosy nejsou identifikovány.

### **Vyhodnocení nákladů a přínosů**

Jelikož nejsou identifikovány náklady a přínosy, nemohou být ani vyhodnocovány. Což také nejsou. Zpráva RIA obsahuje kapitolu tohoto jména, avšak tu není možné považovat za vyhodnocení nákladů a přínosů.

V **nulové variantě** se bez jakékoliv souvislosti uvádějí „...roční náklady obětované příležitosti [řemeslníků]...“. Za prvé, není uvedeno, jaké druhy nákladů jakých příležitostí lze uvažovat v daném případě jako obětované. Za druhé, není uvedena logika (logický vztah) mezi náklady obětované příležitosti a mistrovskými zkouškami.

Netvrdíme, že náklady obětovaných příležitostí neexistují ani netvrdíme, že mezi nimi nemůže existovat nějaký logický řetězec vztahů. Tento vztah je však patrně zprostředkovaný (složitě zprostředkovaný) a složitě a mnohonásobně podmíněný. Bez jasného uvedení sledu logických a argumenty a případně čísel podložených úvah o tom, jakými cestami, způsoby a za jakých podmínek povedou mistrovské zkoušky ke snížení nákladů z obětovaných příležitostí nelze toto tvrzení přijmout.

Dále se pak ve zprávě RIA uvádí, že náklady obětované příležitosti lze odhadnout v průměru na 100 Kč/řemeslníka. Není uvedeno, proč zrovna 100 Kč. Navrhujeme (nepožadujeme), aby zpráva RIA počítala s nákladem obětované příležitosti na řemeslníka ve výši 1 Kč (slovy jedné koruny) a dále pracovala s tímto předpokladem.

**Varianty 1 a varianty 2** jsou jen variantami organizačními a nejsou variantami ve smyslu obecných zásad RIA, jak již uvedeno výše. Dále platí, že náklady, které obsahuje varianta 1 (25 tis. Za mistrovskou zkoušku a mistrovský list) mohou být i náklady varianty 2. Ve variantě 1 jsou uváděny přínosy pro 1 řemeslníka s mistrovským listem ve výši „...roční hrubé přidané hodnoty nejméně v mezích 50 až 100 tisíc Kč.“ Tato částka není nijak zdůvodněna, stejně jako není zdůvodněna částka 25 tis. Kč za vykonání mistrovské zkoušky. Navrhujeme (nepožadujeme!), aby RIA počítala s dodatečnou hrubou přidanou hodnotou na jednoho řemeslníka ve výši 1 Kč/rok. Tato výše je vysvětlena stejně jako „odhad“ uváděný ve zprávě RIA.

Ve variantě 1 jsou dále obecná tvrzení o společenských přínosech či přínosech pro řemeslníky, která nejsou ani logicky navázána na mistrovské zkoušky (chybí logický řetězec úvah, jakým způsobem a proč mistrovské zkoušky budou mít uvedené důsledky), ani nejsou podpořena argumenty, tím méně kvalitativními informacemi či dokonce kvantitativními údaji.

I kdybychom přijali tvrzení o příznivých dopadech ve variantě 1 (jako že je nepřijímáme), ve zprávě RIA není uvedeno a nelze nijak dovodit, že tvrzení uváděná ve variantě 1 by nemohla platit ve variantě 2. Z hlediska tvrzení textu RIA v této kapitole nevidíme mezi variantami 1 a 2 žádný rozdíl. Dle našeho názoru se tedy nejedná o varianty v pravém slova smyslu.

Jelikož nejsou uvedeny náklady a přínosy, a uvedené dva peněžní údaje nelze brát vážně, nelze náklady a přínosy vyhodnotit. Vyhodnocení nákladů a přínosů zpráva RIA neobsahuje.

## Stanovení pořadí variant

Jelikož „varianty“ uvedené ve zprávě variantami nejsou, a i kdyby byly, nejsou vyhodnoceny, protože nejsou uvedeny jejich náklady a přínosy, nelze ani část stanovení pořadí variant považovat za to, čím se prohlašuje.

## Přezkum účinnosti regulace

Tato část dobře dokládá naše pochybnosti a výhrady výše uvedené. Totiž, že smyslem a cílem regulace je zavedení systému mistrovských zkoušek (dokonce ani ne zvýšení počtu „mistrů“ daného řemesla). Přezkum účinnosti regulace navrhuje měřit pouze počet mistrovských zkoušek ročně zorganizovaných. Dokonce neměří ani počet úspěšně splněných zkoušek - čili jako by nezáleželo na tom, kolik mistrů ze systému ročně skutečně vyjde, ale jen na tom, kolik řemeslníků ročně se pokusí mistrovskou kvalifikaci získat. Dále se měří počet držitelů mistrovského listu, kteří se stanou učiteli odborného výcviku na středních školách.

Smyslem a cílem regulace není zvýšení mezinárodní konkurenceschopnosti řemeslníků, řemeslných živností a řemeslných firem, neboť pokud by tomu tak bylo, bylo by nutné měřit počet českých řemeslných firem a živnostníků, kteří ročně získají zakázku v zahraničí s mistrovskou zkouškou a bez ní, a rovněž by bylo nutné srovnávat počet firem a živností, které získávají ročně zakázku v zahraničí v současnosti a v budoucnosti. Podobně pak pro řemeslníky, kteří získávají zaměstnání ve firmách v zahraničí.

Smyslem a cílem regulace patrně nemůže být zvýšení „...transparentnosti trhu a tedy podnikatelského prostředí v oblasti řemeslných produktů a služeb.“, protože není navrhováno měřit transparentnost trhu v budoucnosti ani v současnosti, a není zřejmé, jak by se měřit měla, čili jak by se dalo posoudit, zdali bylo cíle dosaženo.

Smyslem a cílem regulace patrně není ani zvýšení atraktivity řemeslných a obdobných povolání. Pokud by tento deklarovaný cíl byl brán vážně, pak by musel být měřen v přezkumu účinnosti regulace, protože smyslem přezkumu účinnosti regulace je, zdali bylo dosaženo cílů. Měření tohoto cíle by nebylo příliš obtížné. Zvýšení počtu mladých řemeslníků je jistě měřitelné, zvýšení počtu žáků odborných středních škol a učilišť je jistě měřitelné (a v současnosti se měří), zvýšení počtu mladých lidí, kteří žádají a úspěšně získávají mistrovský list, je měřitelné, a jelikož obě komory budou vést evidenci, pak by nebylo nijak obtížné či nákladné. Tyto tři údaje, a patrně několik dalších musí být do měření účinnosti regulace zavedeny, pokud bychom měli přijmout výše uvedený cíl.

Smyslem a cílem regulace patrně nemůže být ani „...nadprůměrné finanční ohodnocení držitelů mistrovského listu.“, přestože se ve formě zvýšené hrubé přidané hodnoty nějaké zvýšené příjmy řemesel uvádějí. Pokud bychom tento deklarovaný cíl brali vážně, pak musí být měřen v přezkumu účinnosti regulace. Jeho měření bude patrně narážet na celou řadu dílčích obtíží, není však zcela nemožné.

Patrně by bylo možné navrhnout další způsoby přezkumu regulace, které by se vztahovaly k jednotlivým cílům.

## **III. Shrnutí připomínek ke zprávě z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA)**

### **PK RIA uplatňuje následující připomínky:**

1. V případě definice problémů, které jsou uvedeny ve zprávě RIA, tyto obecné problémy specifikovat, uvést k nim podrobnosti, jejich projevy a zejména jejich příčiny, aby bylo možné později posoudit, jaká řešení by bylo vhodné přijmout, a (v neposlední řadě) také zdali mistrovské zkoušky jsou vhodným řešením. Takto přepracovaná definice problému podstatně zvýší pravděpodobnost, že navržené řešení skutečně přispěje k řešení problémů, resp. že budou řešeny podstatné důvody a příčiny uvedených problémů.
2. V případě cílového stavu uvést výsledný cílový stav specifickým způsobem, tak, aby byl měřitelný kvantitativně alespoň v několika ohledech – např. jak navrhujeme v příkladech výše v části

„Přezkum účinnosti regulace“. Kde nebude možné cílový stav navrhnout kvantitativně, navrhnout přezkoumatelné kvantitativní řešení.

3. Pro zhodnocení rizika je třeba doložit kvantitativně, kvalitativně a logickými argumenty (logickým řetězem tvrzení), jak rizika nastanou a jak se projeví, pokud se uvedená regulace nebude realizovat. A naopak doložit, že nenastanou právě a jenom v případě, kdy se realizovat bude.
4. Varianty řešení navrhnout tak, aby mistrovské zkoušky a mistrovský list byly jen jednou z variant, která povede ke dříve uvedeným cílům a navrhnout, popsat a dále posuzovat také varianty jiné. Bez popisu problémů a jejich příčin a projevů nemůžeme ani spekulativně doporučit, o jaké jiné varianty by se mělo jednat. Avšak předpoklad, že mistrovské zkoušky a mistrovský list jsou jedinou možnou variantou složitých, komplexních, dlouhotrvajících společenských problémů v oblasti kvality, dostatku a ohodnocení řemeslníků je, velmi mírně řečeno, těžko uvěřitelný a nemůžeme jej přijmout.
5. Požadujeme identifikovat a popsat náklady a přínosy jednotlivých variant, a to tak, aby byly kvantifikovatelné (a kvantifikované) všude, kde je to možné, kde to možné není, aby byly jednoznačně kvalitativně popsateľné tak, že bude možné je hodnotit, vzájemně posuzovat a později vyhodnocovat při přezkumu účinnosti regulace.
6. Pro každou z variant, s nimiž bude RIA pracovat, musí být zvlášť určeny náklady a přínosy, kvantifikovány všude, kde to je možné, kde není, musí být kvalitativně jednoznačně popsány, náklady a přínosy každé z variant musí být poměřitelné/porovnatelné v rámci varianty a musí být poté porovnány navzájem mezi variantami. Veškeré kvantifikace – jako např. odhad zvýšení hrubé přidané hodnoty v důsledku držení mistrovského listu – musí být podloženy takovým způsobem, že jejich výši bude možné nějakým způsobem prověřit či přinejmenším posoudit jejich logiku.
7. Pořadí variant stanovit striktně na základě výsledků nákladů a přínosů, posouzených ve smyslu předchozího požadavku, a na základě porovnání nákladů a přínosů jednotlivých variant. Zpráva RIA nemusí nutně doporučit implementaci nejhodnější varianty, ale musí pro to být uvedeny důvody. Pořadí variant však musí vycházet – ověřitelně – z hodnocení nákladů a přínosů.
8. V přezkumu účinnosti regulace navrhnout taková měření, která budou měřit cíle regulace, nikoliv proces, který v důsledku regulace nastane. Měření počtu zorganizovaných mistrovských zkoušek může být důležité v určité fázi jak pro MPO, tak pro obě komory, protože bude měřit zájem o získání mistrovského listu, ale pro vlastní cíle a deklarované žádoucí dopady regulace se jedná o měření nepodstatné a partikulární.

#### **IV. Závěr**

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **na základě posouzení zprávy z hodnocení dopadů regulace doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracoval: RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.  
v. r.  
předsedkyně komise

