



V Praze 27. února 2026
Čj. OVA: 91/26

Stanovisko

k

návrhu zákona o mistrovské kvalifikaci a mistrovské zkoušce a návrhu zákona, kterým se mění zákon o Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR, ve znění pozdějších zákonů

I. Úvod

Předložený návrh zákona navrhuje institucionalizovat tzv. mistrovskou zkoušku, která je existuje v některých okolních zemích (Německo a Rakousko). Dobrovolné absolvování zkoušky by mělo zvýšit věrohodnost a kvalitu nabízených řemeslnických služeb řemeslníkem, který tuto zkoušku vykoná. Spolu s tím se očekává zvýšení spolehlivosti a kvality řemeslnických služeb a s tím i atraktivitu řemeslných povolání.

II. Připomínky a návrhy změn

Ad 2. Cíl návrhu: Jako cíl je uvedena „*Existence transparentního, jednotného a všeobecně uznávaného zákonem garantovaného systému ověření toho, že řemeslníci vykonávají odbornou činnost v příslušném povolání na nejvyšší úrovni.*“ Konečným cílem regulace by neměla být existence nějakého systému sama o sobě, to je jen prostředek. Specifikovaným cílem by ale měl být vyšší ekonomický či jiný užitek jednotlivců a společností. Zároveň by mělo být zřejmé a odůvodněné, proč by tento užitek měl nastat v důsledku existence navrhovaného systému.

Termín „nejvyšší úroveň“ ve specifikaci je velmi nejasný. Vhodněji by mělo být uvedeno „vyšší úroveň“ a následně toto zvýšení nějak specifikovat rozdílem mezi aktuálním a cílovým stavem.

Ad 1.2 Definice problému: Jako problém není prezentován skutečný konečný společensko-ekonomický problém, ale fenomény, které nutně tyto problémy neznamenají:

- *Fyzické osoby vykonávající odbornou řemeslnou činnost nemají možnost institucionálního ověření toho, že tuto činnost vykonávají na vyšší, kvalifikovanější úrovni, než je v příslušném povolání obvyklá.*
- *Neexistuje zákonem garantovaný systém, který by spotřebiteli zaručil, že řemeslník, kterého si vybral, je odborníkem s kompetencemi pro výkon předmětného povolání na mnohem vyšší úrovni, než kterou zpravidla u průměrného řemeslníka v určitém povolání očekává.*

ZZ RIA přesvědčivě nedokladuje výskyt, formu ani rozsah problémů, které neexistence formálního uznání řemeslných kompetencí reálně způsobuje, a které by tak byly motivací pro zavedení nové regulace.

Nikde nejsou popsána řemesla, pro které bude mistrovská zkouška dostupná a důvody, proč to jsou právě tato řemesla a ne jiná.

Není také nijak podložena existence problému s účastí českých firem na veřejných zakázkách v Německu a Rakousku, kde je možné si mistrovskou zkoušku udělat i jako cizinec. Kolik firem a v jakých odvětvích má zájem o tyto veřejné zakázky? Jak velké jsou tyto firmy? Jak složité/nákladné pro ně je získat místní mistrovské osvědčení?

Podobně je velmi nejasně popsán způsob a rozsah očekávaného či zamýšleného zlepšení cílového stavu ve srovnání se současnou situací.

Je také třeba dodat, že mistrovská zkouška sama o sobě nemůže zaručit, že řemeslníci s touto zkouškou budou odbornou činnost v příslušném povolání vykonávat na nejvyšší úrovni. Mezi kompetencemi a jejich uplatňováním v řemeslnické praxi totiž může být velký rozdíl. Dostatečné kompetence jsou samozřejmě podmínkou nutnou, ale nikoliv podmínkou postačující ke kvalitnímu výkonu služby.

Naproti tomu ověření kvality již poskytnutých služeb dochází zároveň k ověření kompetencí. A v tomto ohledu poměrně dobře slouží systém řízených referencí, který může fungovat i na soukromoprávním základě.

Ad 1.6 Zhodnocení rizika: Kapitola obsahuje pouze velmi obecný popis vnímaných rizik při nepřijetí právní úpravy. Rizika, spojená s přijetím návrhu, nejsou popsána ani zde, ani nejsou součástí následného zhodnocení variant.

Rizikem ve vztahu k uplatnění české mistrovské zkoušky při ucházení se o veřejné zakázky v zahraničí je také uznatelnost této zkoušky. V ZZ RIA není nijak diskutováno, jak bude zajištěna uznatelnost zkoušky a zda nebude například nutné ji doplnit jazykovým testem apod.

Legislativní ukotvení institutu mistrovské zkoušky také obsahuje riziko, že legislativně pověřený subjekt bude zvýhodňovat své členy a toto legislativní pověření zneužívat k omezování vstupu do řemeslných profesí, respektive jejich vykonávání. Není tedy popsáno, jak bude systémově bráněno tomu, aby systém zkoušek nedegeneroval do formalistních postupů nebo jako forma zvýhodňování členů určitých řemeslnických cechů.

Zásadním rizikem navrhované varianty je budoucí tlak na to, aby se i u nás (po vzoru Německa a Rakouska) stala mistrovská zkouška podmínkou pro získání veřejných zakázek.

Ad 2. Návrh variant řešení:

Jsou předloženy 3 alternativní varianty:

- **V1** představuje preferovanou variantu s legislativním ukotvením mistrovské zkoušky a jejím prováděním v rámci hospodářské a agrární komory.
- **V2** je nelegislativní variantou, která zachovává dobrovolnou možnost profesních svazů organizovat mistrovské zkoušky.
- **V3** představuje organizaci zkoušky v rámci MPO a MZe s jasně definovanými náklady 30 tis. Kč na jednu zkoušku a náklady pro stát v řádu milionů Kč (bez vysvětlení, jak jsou náklady na jednu zkoušku odhadovány).

Varianta **V2** uvádí širší **nelegislativní pojetí**, kdy je zkouška poskytována v rámci profesních sdružení, pokud o to mají zájem – a to za předpokladu dosažení dohody mezi sdruženími-komorami. Tato varianta je bez většího detailu popisovaná jako velmi komplikovaná.

Není zvažováno žádné řešení, které by se přitom nabízelo, kdy by standard zkoušky pouze jednoduchým způsobem vyhlásil stát/resort a ten by profesní sdružení realizovala dle vlastní kapacity a motivace. Největší zájem na kvalitě mistrovské zkoušky by přitom měl mít profesní svaz sám. Zároveň by tak mohlo být zajištěno, že se mistrovské zkoušky budou realizovat (a připravovat) jen pro ta řemesla, ve kterých o to řemeslníci mají reálně zájem.

Mezi variantami není ani **legislativně „slabší“** verze, kdy je mistrovská zkouška regulována vyhláškou (jako je to např. v Polsku).

Varianta V3 je se od V1 liší pouze institucí, která zkoušky zaštiťuje, když jejich organizaci navrhuje svěřit MPO a MZe.

Navrhovaná právní úprava také předává část **výkonu státní správy** (v oblasti kvalifikací, vzdělávání) **některým vybraným subjektům, aniž by mezi subjekty o tuto agendu proběhla soutěž**. Delegování pravomocí na profesní skupiny je sice běžnou součástí rozdělení moci (např. silné postavení Č. lékařské komory), na druhou stranu je nutné svěření pravomocí vysvětlit a obhájit i z hlediska konkurenčního prostředí mezi komorami.

V úvodním shrnutí se uvádí: „*Oproti specializovaným internetovým stránkám, na kterých spotřebitelé hodnotí řemeslníky na základě svých osobních zkušeností s kvalitou jejich práce a kde mohou být tato hodnocení mnohdy zkreslena subjektivním pohledem, resp. často výrazně odlišným očekáváním jednotlivých spotřebitelů, držitelem mistrovské kvalifikace se stane pouze ten, kdo úspěšně absolvuje mistrovskou zkoušku podle jasně, objektivně a jednotně stanovených pravidel pod dohledem zkušební komise složené z odborníků v daném oboru.*“ Spotřebitelská hodnocení jsou určitě zatížena jistou mírou zkreslení (spíše snížené spolehlivosti), nicméně hodnocení kvality práce podle jednorázově vykonané mistrovské zkoušky má také celou řadu nevýhod:

- hodnotí řemeslné dovednosti, ale již ne kvalitu a spolehlivost jejich výkonu v reálné praxi;
- možné nedokonalosti ověřovacích instrumentů mistrovské zkoušky
- jednorázové zhodnocení – v čase může velmi rychle zastarávat, v celé řadě řemesel i v řádu jednotek let díky nových technologickým postupům, novým poznatkům, nebo i změnou situace a osobního přístupu samotného řemeslníka

Proč tedy nebyla posouzena i varianta založená na zpětnovazebním dokladování dobrých / špatných zkušeností ze strany dřívějších spotřebitelů řemeslnických služeb? Tyto zákaznické zkušenostně založené systémy v řadě odvětví případů fungují již dnes velice dobře a mnohdy dokonce i bez legislativní opory.

Ad 3.2 Identifikace nákladů: V případě **V0** se uvádí pouze nevyčíslitelné náklady. V případě **V1** se sice zmiňují náklady na straně Hospodářské a Agrární komory, ale ani náznakem se neodhadují. Zde rozhodně nestačí uvést, že: *náklady budou zcela bez požadavků na finanční účast státního rozpočtu*. Podobně jsou zmíněny dodatečné náklady na straně MPO a MZE, ale není prezentován jejich kvantifikovaný odhad a jeho odůvodnění. Sekce vyhodnocení nákladů **V3** není vizuálně odlišena od navazující sekce diskutující náklady na straně zájemců o absolvování zkoušky, takže je text nepřehledný. Není tedy ani jasné, jak se zpoplatnění zkoušky má lišit u různých variant.

Detailně:

- V sekci 3.2 (nečíslovaná str. 7). jsou u **V2** uvedeny též fiskální a makroekonomické souvislosti (v sekci 3.3 jsou tyto souvislosti u **V1**. **Není zřejmé, proč jsou tyto souvislosti pouze někde** (u nepreferované **V2** vycházejí tyto souvislosti **negativně**, u **V1** naopak **pozitivně**).
- Není zřejmé, proč se liší ohodnocené časové náklady spotřebitelů na vyhledání kvalitních řemeslníků – v případě V1 jde o dva zajišťující subjekty (komory) a v případě V3 je rovněž o dva subjekty (dvě ministerstva), logicky lze odvodit, že vyhledávání možností zkoušky bude u obou variant podobné a není zřejmé, proč se liší hodnocení nákladů.
- Náklady jsou uvedeny jako náklady organizace a zajištění v rámci komor – není uveden žádný ilustrační limit, či **orientačně rozpětí nákladů pro zájemce o zkoušku**. Není tak jasná představa, v jaké cenové relaci by byly náklady pro zájemce, jaké náklady by znamenaly zkoušky a agenda pro HK a AK, byť se v ZZ RIA uvádí, že náklady plně nesou

„relativně silné subjekty“ HK a AK a na státní rozpočet náklady nedopadnou (**patrně o tuto činnost mají tyto dvě komory zájem, ale je otázkou, zda by v budoucnu nebylo nutné komory dotovat, či jinak podporovat ze strany státu**).

- Sekci 3.4 by bylo vhodné lépe komentovat – dává smysl metodologicky hodnotit stejně náklady pro komory (patrně v řádu milionů, aniž by jim to vadilo) a pro stát, kdyby zkoušky byly v jeho gesci (patrně též řádu milionů Kč, což je v ZZ RIA líčeno jako nepřiměřené)?
- Celkově je tabulka k vyhodnocení nákladů (kap. 3.4) nedostatečně metodologicky zpracovaná, doporučujeme vydefinovat metodiku hodnocení nákladů a metodický přístup poté systematicky využít v tabulce.
- V sekci 3.4 též není zřejmé, jaké **náklady pro uchazeče** se zde počítají – není uvedeno, že by různé varianty měly znamenat **různou cenu zkoušky**, pokud se „nákladem“ pro uchazeče nemyslí ještě něco jiného (kdyby byla realizována V3, tedy pod MPO a MZe, tak bude zkouška dražší, než když ji zorganizuje HK a AK?)
- Náklady finálních spotřebitelů – v ZZ RIA se pracuje s pozitivním ekonomickým dopadem existence zkoušky pro státní rozpočet z důvodu vyšších daní a odvodů. To předpokládá, že se navýší cena služeb pro finální spotřebitele. To ale ve zprávě vyčísleno není. Konstatované přání, že „případné navýšení ceny pro spotřebitele bude kompenzováno zvýšenou kvalitou služeb“ není ničím podložené. Z již výše citovaných důvodů může být navíc předpoklad o zvýšení kvality velmi optimistický.

Ad 3.3 Identifikace přínosů: Popis přínosů všech variant je velmi obecný, hypotetický a nekvantifikovaný bez přesvědčivého vysvětlení rozdílů mezi variantami.

Jako sociální dopad je uvedeno: „*Návrh by měl mít pozitivní sociální dopady, jelikož by měl přinést příležitost pro kvalitní řemeslníky z věkové kategorie 55+, což je na trhu práce ohrožená skupina.*“ V samotné ZZ RIA však v tomto ohledu není uvedeno vůbec nic, není zdokumentována míra ohrožení, ani očekávané zlepšení v případě jednotlivých posuzovaných variant. Není ani podloženo, zda právě řemeslníci ve věkové kategorii 55+ (a ještě ti z nich, kteří jsou mistři svého oboru), patří mezi ohroženou skupinu na trhu práce.

Jako dopad na spotřebitele se uvádí: „*Předpokládá se, že mistrovská kvalifikace bude vnímána jako záruka kvality objednaného díla. Spotřebiteli se tak nabídne lepší možnost orientovat se v nabídkách řemeslných prací a především v jejich kvalitě.... Existence institutu mistrovské zkoušky přinese spotřebiteli zásadně vyšší přidanou hodnotu oproti specializovaným internetovým stránkám, na kterých spotřebitelé hodnotí řemeslníky na základě svých osobních zkušeností s kvalitou jejich práce.*“ V samotné ZZ RIA však není v tomto ohledu zdokumentováno nic.

Ad 3.4 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant: Není věcně odůvodněno, proč je pět nákladových a pět přínosových kritérií zhodnoceno na 3bodové škále, jak je tato škála specifikována a proč mají kritéria identické váhy. Některé náklady jsou navíc započítány dvakrát.

Ad 6. Přezkum účinnosti regulace: je sice uveden cílený počet držitelů mistrovské kvalifikace do 2, resp. 5 let od nabytí účinnosti zákona, ale není uveden (odhadnut) počet osob, které danou činnost dnes vykonávají. Indikátory pro přezkum by měly hodnotit účinnost regulace vzhledem k jejím cílům. Cílem není vydat x tisíc osvědčení o mistrovské zkoušce, nýbrž (podle ZZ RIA) například umožnit soutěžit o veřejné zakázky v Německu a Rakousku, nebo zvýšit kvalitu provádění řemeslných prací, zvýšit zájem studentů o učňovské obory.

Indikátory pro přezkum by tedy měly být stanoveny na základě těchto cílů (zvýšení zapojení českých firem do trhu s veřejnými zakázkami v zahraničí, zvýšené vnímání kvality mezi zákazníky,...) Indikátory je třeba stanovit tak, aby byly ověřitelné – je tedy třeba zajistit zdroje dat a již nyní mít data o současném stavu (která by měla být obsažena v kapitole definice problému)

Ad 7. Konzultace a zdroje dat: Absentuje popis zásadních připomínek ze strany dotčených subjektů. Mezi konzultovanými dotčenými subjekty absentují reprezentace spotřebitelů, resp. uživatelů řemeslných služeb. Uvádí se, že: „*V dané oblasti neexistují statistické zdroje dat, byly využity informace výše uvedených subjektů.*“ To ale dokladuje, že realizátor procesu RIA nerealizovat vhodná výběrová šetření případně focus groups a další metody zjišťování v rámci reprezentací dotčených skupin spotřebitelů a důvody pro zavádění regulaci strojů tedy do velké míry na pocitech, přáních některých z aktérů a anekdotické evidenci.

MŠMT je zmíněno pouze jako dotčený subjekt, kterému je nutné poskytovat informace (plus v souvislosti s tématem evropského rámce) – bylo by možné zajištění obdobných zkoušek např. systémem odborných učilišť, resp. řešit podstatu problému v rámci vzdělávacího systému, případně prostřednictvím MŠMT, nikoliv profesních komor? Z PŘ vyplývá, že MŠMT se staví negativně k mistrovské zkoušce jako součásti vzdělávacího systému. Je tedy možnost kultivací vzdělávacího systému dosáhnout cíle, který má splnit „profesní“ zkouška bez „vzdělávacího“ rozměru?

Ad Mistrovská zkouška – inspirace ze zahraničí. Příklady z 10 evropských zemí:

Přehled zemí je sice velmi informativní a zajímavý, ale absentuje v něm syntetické vyhodnocení kladných a záporných stránek systémů a vhodnosti pro podmínky ČR. Proto má příloha pro samotnou ZZ RIA a obhajobu navrhovaného řešení poměrně malou přidanou hodnotu. Příloha je navíc poměrně špatně zformátována.

Nejsou zmíněny podmínky na **Slovensku**, chybí informace o kompatibilitě se slovenským systémem (přitom jde o velmi propojený trh práce s ČR).

V příloze je zmiňována služební cesta (z r. 2018), kdy ve **Slovinsku** funguje tzv. Klub mistrů (dobrovolné sdružení úspěšných absolventů), je možná inspirace v oblasti dobrovolnosti i tímto?

Komise RIA považuje za **nezbytné do ZZ RIA zapracovat** zejména následující připomínky:

- Lépe zdokumentovat rozsah a charakter řešeného problému i s ohledem na různé segmenty řemeslných služeb.
- **Varianty**
 - Tři změnové varianty se věnují řešením prostřednictvím dvou zákonem ukotvených komor; gesce většího množství (bez omezení) sdružení jako nelegislativní verze; gesce v rámci MPO a MZe; není ale zmíněno případné (možná nereálné?) řešení **v rámci stávajícího vzdělávacího systému**, který má určité kapacity. Doplnit další realistické varianty a jejich vyhodnocení.
 - Varianty řešení jsou navrženy a popsány tak, aby musely být logicky odmítnuty. Varianty, které by byly vhodným oponentním nástrojem pro preferovanou variantu, by měly být koncipovány a navrženy tak, aby mohly být reálným soupeřem preferovaného řešení. K tomu je třeba lépe definovat a strukturovat problém a při navrhování variant řešení se k jednotlivým částem problému přímo vztahovat.
 - Alternativní varianta státní gesce (MPO a MZe) je prezentována jako drahá a nevhodná, aniž by se jakkoliv zmiňovala možnost zapojit MŠMT (která je obecně k návrhům kritické, což ZZ RIA nevysvětluje).
 - Další alternativní varianta nelegislativního řešení je charakterizována jako chaotická, složitá možnost, která by vedla k nesystémovým výsledkům, kdy by si konkurovaly různé zkoušky a komory (aniž by bylo vysvětleno, jaké reálně negativní dopady by toto přinášelo). Nejsou zde ale uvedeny jiné alternativy, jako např. dobrovolné respektování standardu, dobrovolné spojení komor, garance zkoušky

respektovanými institucemi, nebo „slabší“ legislativní úprava vyhláškou atd. Nepočítá se s vlastní motivací profesních komor o kvalitní provedení zkoušky (pokud by ji měly zájem provádět). **Je třeba zahrnout nelegislativní variantu řešení problémů**, která bude navržena smysluplně a bude objektivně posouzena ve svých dopadech vůči variantě legislativní (v současném provedení ZZ RIA je jak návrh nelegislativní varianty, tak její vyhodnocení, čistě formální a účelové).

- Doporučujeme zahrnout do variant i možnost čistě „profesní“ zkoušky s minimálním zásahem státu, **aby nebyl vytvořen monopol dvou komor**, ve které by ale zároveň byl stanoven minimální standard (**tedy profesní zkoušku, která by měla určité standardy pro širší okruh „kvalifikovaných“ komor, ale nikoliv pro jakýkoliv subjekt**).
 - Problematické je, mezi variantami nejsou žádné reálné možnosti efektivního zapojení dalších relevantních subjektů kromě HK a AK (právě zapojení těchto dvou komor je předkladatelem preferovanou variantou), což je též zásadní připomínkou ÚOHS).
- Doporučujeme uvést kontext, proč MŠMT odmítá včlenit obdobný institut **do vzdělávacího systému**.
 - Kvantifikovat odhady dodatečných nákladů na dotčené subjekty.
 - Specifikovat rizika u jednotlivých variant.
 - Odůvodnit zvolený způsob kritériálního hodnocení variant.

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

1. Po pečlivém posouzení předložené ZZ RIA komise RIA došla k závěru, že tato v řadě zásadních ohledů není zpracována podle obecných zásad RIA. To samo o sobě je závažný nedostatek, protože politické reprezentaci, zákonodárcům a veřejnosti ZZ RIA neposkytuje dostatek informací k zodpovědnému rozhodování.
2. ZZ RIA nijak nedokladuje formu, rozsah a závažnost problémů, které neexistence formálního uznání řemeslných kompetencí reálně způsobuje. Přesvědčivé zdokumentování formy, rozsahu a závažnosti řešených problémů je ale základním předpokladem pro zavádění dodatečné regulace. Bez přesvědčivého zmapování, tedy pouze na základě dojmů a anekdotické evidence není radno o zavádění další regulace uvažovat.
3. Ani u jedné z posuzovaných změnových variant nové regulace nejsou popsána, a tedy ani posouzena rizika, která jsou s variantami spojena. A rizika zde určitě jsou, například v tom, že podobné způsoby certifikací mají tendenci zvýhodňovat „členy cechu“, chránit je před vnější konkencí a požadavky postupně degenerovat ve formalismus, bez silnějšího věcného obsahu.
4. Česká republika vykazuje z mezinárodního pohledu již dnes vysoký podíl certifikovaných profesí, což mnohdy omezuje vstup do profesí a zdravou konkurenci a způsobuje dodatečnou administrativní a jinou finanční zátěž regulovaných subjektů. Tento návrh dodatečné regulace (zavedení mistrovské zkoušky, byť ta má být nejdříve zavedena jako dobrovolná) s sebou nese riziko, že touto certifikací bude posléze podmiňován výkon profese a možnost ucházet se a soutěžit o veřejné zakázky. S ohledem na všeobecnou snahu byrokracii snižovat je nevyhodnocení těchto rizik v ZZ RIA na pováženou.

5. Jako jeden z cílů se v ZZ RIA uvádí, že navrhovaná regulace by mohla pomoci starším pracovníkům ve věku 55+, ale neuvádí se tam jediný přesvědčivý argument, proč by se to mohlo stát, ani není podložena teze, že by řemeslníci v této věkové kategorii, kteří jsou mistři svého oboru, patřili mezi ohrožené skupiny na trhu práce.
6. Žádná z posouzených změnových variant neověřuje věrohodnost poskytovatelů služeb jako celek, tedy kvalitu dodávaných služeb a práce. U všech variant se ověřují pouze (jednorázovou zkouškou ověřené) řemeslné kvality dodavatele, což samo o sobě nijak negarantuje kvalitu služby pro zákazníka. ZZ RIA proto měla posoudit i tržně konformnější varianty regulace založené na případně jen mírně regulovaných autonomních zpětnovazebních procesech, kde jsou kvality nabízených služeb ověřovány celkovou spotřebitelskou spokojeností u již uskutečněných služeb.
7. ZZ RIA nebere v potaz obrovskou rozmanitost profesí a jejich různých kombinací v případě jednotlivců. ZZ RIA implicitně předpokládá, že výkon profesí je v reálném světě typologicky fragmentován striktně podle Národní soustavy kvalifikací, což je do velké míry statisticko-administrativní koncept, který velmi nedokonale reflektuje realitu na trhu. ZZ RIA navíc nikde neuvádí výčet ani zdůvodnění toho, kterých řemesel by se zkouška měla týkat a kterých nikoli.

IV. Závěr

Předložená závěrečná zpráva RIA **neposkytuje požadované informace pro rozhodnutí vlády. Komise RIA doporučuje Legislativní radě vlády, aby ve svém stanovisku doporučila vládě návrh neschválit** za účelem přepracování návrhu předkladatelem tak, aby byl v souladu s Obecnými zásadami **pro hodnocení dopadů regulace**.

Vypracovali:

doc. Ing. Daniel Múnich, PhD
Ing. Vladimír Štípek, PhD

Mgr. Ing. Lucie Zapletalová, M.A.
předsedkyně komise