

AUDIT VZDĚLÁVACÍHO SYSTÉMU 2025



SHRNUTÍ

BILANCE 2025: KLÍČOVÉ UDÁLOSTI A SOUVISLOSTI VE VZDĚLÁVÁNÍ

Která témata nejvíce rezonovala vzděláváním v roce 2025?

- Naplňování Strategie 2030+ a hodnocení OECD
- Legislativní změny, největší za posledních 20 let
- Kritický stav financí vydávaných na vzdělávání
- Realizace praktických kroků k řešení nerovností ve vzdělávání
- Zásadní posílení role zřizovatelů
- Proměna kurikula v předškolním a základním vzdělávání

Detailně témata popisujeme v části Auditů Bilance 2025: Klíčové události a souvislosti ve vzdělávání.

ŠKOLSKÉ FINANCE V DATECH: VEŘEJNÉ VÝDAJE NA VZDĚLÁVÁNÍ DO ROKU 2025

Česko s výjimkou let 2020–2022 vykazovalo na evropské poměry jak velmi nízkou intenzitu financování regionálního školství, tak relativních platů pedagogických i nepedagogických pracovníků. Intenzita veřejné finanční podpory regionálního školství by se měla podle návrhu státního rozpočtu vlády A. Babiše z konce ledna 2026 mírně zvýšit a ve vazbě na to i relativní platy učitelů. Jak intenzita, tak relativní platy učitelů však i v roce 2026 nadále zůstanou výrazně pod průměrem zemí EU.

Detailní informace a grafy najdete v části Auditů Školské finance v datech.

ANALÝZY 2025

Na webu EDUin.cz si přečtete plné verze analýz, zde uvádíme pouze krátké resumé.

JAKÁ JSOU TÉMATA ANALÝZ AUDITU 2025?

PLNÉ TŘÍDY I PRÁZDNÉ LAVICE: VÝZVY DEMOGRAFICKÉHO VÝVOJE PRO ČESKÉ ŠKOLSTVÍ

Český vzdělávací systém čelí historicky nejnižší porodnosti, která v kombinaci s vnitřní a zahraniční migrací dramaticky prohlubuje regionální disparity. Zatímco velká města a jejich aglomerace, zejména Praha a Středočeský kraj, dlouhodobě bojují s nedostatkem kapacit v mateřských i základních školách, odlehle a strukturálně postižené regiony se potýkají s úbytkem žáků a ekonomickou neefektivitou malých škol.

Klíčovou bariérou pro efektivní řešení situace je náročnost demografického plánování pro zřizovatele, kteří často postrádají odborné kapacity a pracují s daty, jež neodpovídají reálné situaci v území. Rozpor mezi rejstříkovými a reálnými kapacitami, problematika trvalého bydliště a fenomén tzv. spádové turistiky komplikují snahu obcí zajistit zákonnou povinnost vzdělávání, která se od ledna 2026 rozšiřuje o povinnost zajistit místo pro děti již od tří let. Ukazuje se, že izolovaný přístup jednotlivých obcí je v mnoha případech finančně i organizačně neudržitelný.

Aby bylo možné zajistit dostupnost a kvalitu vzdělávání bez ohledu na populační vlny, je nezbytné implementovat systémová opatření založená na datech a posílení meziobecní spolupráce. Hlavním doporučením pro řešení je posílení meziobecní spolupráce prostřednictvím svazkových škol a společenství obcí, které umožňují sdílet náklady, administrativu i hůře dostupné podpůrné profese, jako jsou školní psychologové. Úspěšné řešení také vyžaduje strategické plánování založené na reálných datech namísto pouhých rejstříkových kapacit a investice do multifunkční infrastruktury schopné adaptace na budoucí populační výkyvy.

Resumé analýzy a navržená řešení najdete na straně 3. → [přejít na resumé analýzy](#)

UČEBNICE V ČESKÉM ŠKOLSTVÍ: PROČ MÁ STÁT ŘÍDIT JEJICH KVALITU

Analýza mapuje současnou úlohu učebnic ve výuce a způsob řízení kvality učebních materiálů v ČR. Zdůrazňuje, že kvalitní učebnice při správném využití snižují pracovní zátěž učitelů a poskytují žákům strukturované učební aktivity. Jsou také klíčovým nástrojem pro úspěšnou implementaci kurikulární reformy a zajištění rovného přístupu ke vzdělávání. Analýza považuje za důležité, aby byla kvalita učebnic z těchto důvodů efektivně řízena, a to na úrovni státu, ideálně na základě vědeckého poznání, a byly pro to nastaveny adekvátní podmínky.

Stávající systém řízení kvality učebnic je však v současné době v mnoha ohledech nedostatečný. Zajištěn je prostřednictvím schvalovacího doložkového řízení, jehož správa přešla v roce 2023 z MŠMT na NPI ČR. Současná podoba doložkového řízení postrádá jasné standardy kvality učebnic, vykazuje nízkou transparentnost a nereflektuje posun učebních materiálů směrem k digitálním učebnicím. Zásadní riziko představuje také přesun financování (ONIV) na zřizovatele od ledna 2026, který může prohloubit regionální nerovnosti a oslabit státní kontrolu nad kvalitou učebních materiálů, potažmo výuky.

Pro zlepšení stavu analýza doporučuje vytvořit oficiální standardy kvality učebnic, modernizovat a digitalizovat schvalovací proces, legislativně obnovit vazbu mezi státním financováním

a certifikovanými materiály a systémově podpořit výzkum i praktickou pilotáž učebnic.

Resumé analýzy a navržená řešení najdete na straně 10. → [přejít na resumé analýzy](#)

Co je Audit vzdělávacího systému?

Audit je nezávislé zhodnocení důležitých událostí uplynulého roku, které připravuje EDUin již od roku 2014. Analyzuje vybrané problémy vzdělávací politiky, nabízí impulsy pro jejich řešení a zabývá se i ekonomickou kondicí vzdělávacího systému.

EDUin

EDUin je obecně prospěšná společnost, která se věnuje problematice vzdělávání a jejíž snahou je informovat veřejnost o všem důležitém, co se děje ve školství a vzdělávání.

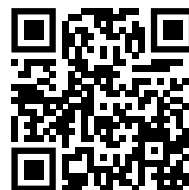
Generální partner EDUinu, o. p. s.

**NADACE
LIVESPORT**

Partneři Auditů vzdělávacího systému za rok 2025:



Naši práci můžete finančně podpořit na darujme.cz/audit.



DĚKUJEME!



RESUMÉ

PLNÉ TŘÍDY I PRÁZDNÉ LAVICE: VÝZVY DEMOGRAFICKÉHO VÝVOJE PRO ČESKÉ ŠKOLSTVÍ

Nikola Šrámková

Česká republika se nachází v bodě zlomu: na jedné straně stojí historicky nejnižší porodnost, na straně druhé nerovnoměrná vnitřní a vnější migrace, která na některých místech způsobuje nedostatek kapacit a jinde úbytek dětí. Systém čelí a bude čelit výzvě, jak zajistit kvalitu a rovný přístup k výuce v prostředí výrazných regionálních disparit.

Bariéry při plánování kapacit ve vzdělávání na straně samospráv

Současný systém řízení kapacit naráží na několik zásadních limitů, které ztěžují samosprávám roli zřizovatele:

- **Nutnost dalšího analytického zpracování a interpretace dostupných dat:** Bariérou ve využitelnosti zdrojů dat je to, že většina nabízí datovou základnu, kterou však lze využít pouze v případě, že obce disponují odbornou analytickou kapacitou na její další zpracování a interpretaci.
- **Data pro příliš velké území:** Nová, ministerstvem školství v lednu spuštěná *Aplikace pro vizualizaci demografických predikcí* nabízí data na úrovni ORP. Nicméně ani tento nástroj nebude pro obce nejspíš dostatečně funkční, protože data na úrovni celého ORP jsou pro obce málo využitelná. Český systém obcí je příliš rozdrobený na to, aby byl údaj za celé ORP pro jednotlivé zřizovatele užitečný, a pro obce je užitečnější plánovat na základě počtu narozených dětí v obci za poslední tři roky.

- **Příliš malé území:** Současné platí, že čím menší je populační rozsah území, pro které se prognóza vytváří, tím větší je míra nejistoty. Proto se malým obcím doporučuje zapojit se do meziobecní spolupráce. Takové území je dostatečně velké pro spolehlivější plánování, ale zároveň dost blízké místní realitě, aby byla data prakticky využitelná.
- **Nedostatek odborných kapacit malých obcí:** 97 % českých obcí má méně než 8 000 obyvatel. Tyto samosprávy často nemají personální sílu na zpracování vlastních demografických studií.
- **Nevyjasněné kompetence:** Není jasné, kdo má provádět demografické prognózy (na lokální, regionální a státní úrovni); zodpovědnost za zohledňování demografického vývoje a jeho dopadů při výkonu územně plánovací činnosti je sdílená.
- **Rozpor mezi rejstříkovou a reálnou kapacitou:** Oficiální data v rejstříku MŠMT často neodpovídají realitě. Například v Praze tvoří reálná kapacita pouze 90 % té rejstříkové. Rejstřík nebere v úvahu specifické potřeby škol, jako jsou odborné učebny nebo prostory pro podpůrná opatření.
- **Problematika trvalého bydliště:** Obce často nevědí o dětech, které v nich skutečně žijí, ale nemají v místě trvalý pobyt. Tento jev v kombinaci se **spádovou turistikou** (účelové přihlašování dětí do žádaných škol) znemožňuje přesné predikce.
- **Migrace:** Ze všech demografických ukazatelů ten nejméně stabilní, nejrychleji reaguje na různé vnější faktory.

Demografická realita: Propad natality a regionální disparita

- **Historické minimum narozených dětí:** V roce 2024 se v ČR narodilo pouze 84 311 dětí, což je nejméně v celé historii měření. Prognózy pro rok 2025 jsou ještě pesimističtější a očekávají pokles pod hranici 77 tisíc dětí.
- **Kritický pokles plodnosti:** Úhrnná plodnost v roce 2024 klesla na 1,37 dítěte na jednu ženu, přičemž pro zachování populační stability je nezbytná hodnota 2,1. Tento trend vede k rychlému stárnutí populace a zvyšování indexu stáří (poměr seniorů 65+ k dětem do 15 let).
- **Migrace jako korektor:** Celkový počet obyvatel ČR prudce neklesá díky imigraci, která částečně sytí trh práce i školský systém, ale zároveň přináší nové nároky na integraci dětí s odlišným mateřským jazykem (OMJ), zejména v Praze a průmyslových centrech.
- **Regionální disparita:** Pokles počtu dětí není rovnoměrný. Mezi lety 2021 a 2024 například klesl počet narozených v Karlovarském kraji o 31 %, zatímco v Praze pouze o 20 %. Lokálně budou některé oblasti růst (zejména jejich příměstské a městské oblasti), jiné budou čelit úbytku populace. Nedostatek míst ve školách bude do budoucna problematikou spíše lokální než regionální či republikovou; někde naopak budou řešit nedostatek dětí a problémy s tím spojené. Tato nerovnováha vytváří v aglomeracích tlak na infrastrukturu, zatímco v periferiích vede k „odlivu mozků“. Regionální rozdíly ve vývoji počtu dětí povedou také k rozdílným nárokům na učitelské kapacity.

Klíčové výzvy pro jednotlivé stupně vzdělávání

Mateřské školy

- Od 1. ledna 2026 vzniká obcím zákonná povinnost zajistit místo pro děti od tří let. Dostupnost mateřských škol je přitom územně nerovnoměrná a i do budoucna se bude regionálně lišit. Některé obce se budou potýkat s nedostatečnými kapacitami, jiné s úbytkem dětí. Nedostatek míst v MŠ přitom brání rodičům, zejména matkám, v návratu na trh práce, což způsobuje miliardové ztráty veřejných rozpočtů.
- Pro adekvátní nastavení kapacit mateřských a základních škol bude důležité sledovat vývoj úrovně plodnosti a vývoj počtu osob ve věku do tří, respektive šesti let. Počet dětí v jednotlivých ročnících určuje, kolik bude za několik let dětí a žáků ve školách. Užitečným ukazatelem je také odhad budoucího vývoje založený na počtu nově přijatých dětí do mateřských škol podle věku, vztažený k celkovému počtu dětí daného věku v populaci. Situace se však bude v jednotlivých obcích lišit, a tak by si měly (zejména malé) obce spočítat zvlášť průměr za jednotlivé roky.
- Sledování kapacit je problematické, protože data MŠMT a ČSÚ pracují jen s institucemi vedenými v rejstříku škol a nepodchycují například dětské skupiny bez práva poskytování předškolní přípravy, dětské kluby a jiná soukromá zařízení.
- Největší kapacitní nároky by se podle projekce MŠMT na úrovni ORP do roku 2035 měly týkat velkých měst (Praha, Brno, Plzeň) a naopak mezi nejzatíženější oblasti by již neměly patřit suburbánní ORP v jejich blízkosti. Modelace PAQ Research uvádí, že před problémem navýšení kapacit bude stát přibližně 343 obcí. Pokud se obcí dotkne rozšiřování kapacit s nejistou demografickou prognózou, mohou investovat například do vícefunkčních budov. V rámci spolupráce mezi obcí/obcemi a krajem lze vytvářet také tzv. kampusy, kde se může přelévat potřeba kapacit mezi stupni vzdělávání od mateřských škol po školy střední.
- V některých místech nedostatečné kapacity vyplňuje privátní sektor. Podíl dětí, které navštěvují soukromé mateřské školy, narůstá. Je to dáno jednak nedostatečnými kapacitami veřejných školek (dlouhodobě např. ve Středočeském kraji), ale soukromá zařízení také pro část rodin představují alternativu k místní veřejné školce.
- Opačný problém, tedy úbytek dětí a udržení provozu školek, bude muset řešit cca 486 obcí. Školka je často vnímána jako důležitý atribut obce a její uzavření může vést k odchodu mladých rodin. Proto je vhodné, aby uzavření MŠ bylo doprovázeno alternativním využitím budovy ve prospěch místní komunity. Mateřské školy, které v následujících letech pravděpodobně zaznamenají pokles počtu dětí, mohou toto období využít jako příležitost ke zkvalitnění vzdělávání, cílenější podpoře opatření, ke zlepšení spolupráce s potřebnými rodinami, zlepšení spolupráce mezi MŠ a ZŠ atp. Dále jim také vznikne kapacita přijímat i mladší děti (oproti jiným zemím má ČR v mezinárodním srovnání výrazně méně dvouletých dětí v předškolním vzdělávání).
- Výkyvy v demografickém vývoji nejvíce zasáhnou obce s malými mateřskými školami, kde mateřskou školu navštěvuje maximálně 24 dětí (asi jedna třída) nebo 25–48 dětí

(asi dvě třídy). Pokles či nárůst o několik dětí může v těchto obcích znamenat nutnost zásadního zásahu, například investovat do nové školy, přístavby, rekonstrukce objektu či nové budovy, dotovat neefektivní provoz poloprázdné mateřské školy nebo v krajním případě školku úplně zavřít.

Základní školy

- Lokální kapacity ovlivňují nereálné rejstříkové kapacity, spádová turistika, migrace, odklady povinné školní docházky i opakování ročníků, ale také například pověst školy, zaměření, forma výuky. U vývoje počtu žáků na 2. stupni základních škol hraje svou roli také podíl žáků, kteří odejdou do víceletých gymnázií, případně do osmiletých konzervatoří.
- Podobně jako v případě mateřských škol je i vytíženost kapacit základních škol regionálně (lokálně) nerovnoměrná. Výrazný nárůst žáků někde již vede nebo v budoucnosti povede k přetíženým třídám a školy budou řešit, jak naložit s prostorem a neomezit kvalitu výuky. Na prvním stupni je situace kritická v prstenci kolem Prahy a Brna, kde kapacity nestačí ani pro spádové děti.
- V jiných oblastech budou žáci chybět. Hrozí zde rušení škol, které jsou však často jediným kulturním centrem obce. Zánik školy v malé obci pak urychluje odchod mladých rodin. Udržet kvalitu výuky v malých či poloprázdných třídách je však složité a zároveň finančně nákladné, rovněž najímání kvalifikovaných učitelů a zajištění podpůrných pozic je náročné.

Střední školy

- Kraje jako zřizovatelé dlouhodobě podceňují poptávku po všeobecném vzdělávání. Nedostatek míst na gymnáziích a lyceích nutí žáky k volbě odborných oborů, které neodpovídají jejich aspiracím ani budoucím potřebám trhu.
- Řešením je datově podložená restrukturalizace oborové soustavy. Ta by měla reagovat nejen na demografický vývoj, ale také na měnící se vzdělávací aspirace žáků a obtížně předvídatelný vývoj společnosti a trhu práce. Zároveň je však nutné zdůraznit, že budoucí vývoj nelze s jistotou předpovědět. Je možné, že například vlivem rozvoje umělé inteligence vzroste zájem o některé odborné programy, které dnes ještě ani neexistují.

Opatření státu pro optimalizaci vzdělávací soustavy a modely meziobecní spolupráce

- Nerovnoměrný demografický vývoj vede na řadě míst k neefektivitě vzdělávacího systému. Státní administrativa to považuje za výrazný problém, a proto schválila v roce 2025 tzv. minimální velikost školy (každá z právnických osob má mít alespoň jednu za poslední

tři roky minimální počet 180 dětí nebo žáků). Stát přijal zároveň řadu opatření, která mají obce motivovat ke slučování škol (financování podpůrných pozic, převod financování nepedagogů na zřizovatele).

- Na pokles počtu dětí a nerovnoměrný demografický vývoj mohou obce reagovat také různými modely meziobecní spolupráce. Modely mají řadu výhod, zejména představují v některých případech zvýšené příjmy na žáka (v případě svazkových škol a ŠPO navýšení o 20 %). Narážejí ale také na překážky, například obavu obcí ze ztráty kontroly nad „svými“ školami nebo z administrativní náročnosti či poklesu příjmů jednotlivých obcí.

Vybrané modely meziobecní spolupráce:

- **Společenství obcí:** Nová forma spolupráce od ledna 2024 umožňuje sdílet nejen administrativu, ale i přenesenou působnost. Společenství může zaměstnávat sdílené pracovníky (IT správce, účetní, GDPR agenty) a školní poradenská pracoviště (psychology, speciální pedagogy) pro celý region. Ministerstvo vnitra tento model upřednostňuje před dobrovolným svazkem obcí (DSO), který již nebude v budoucnu podporován.
- **Svazkové školy:** Umožňují spojit řízení více škol pod jednoho ředitele při zachování výuky v jednotlivých obcích. Existující školní budovy v obcích mohou zůstat zachovány. Svazkové školy dostávají na každého žáka o 20 % více peněz než základní školy zřizované jedním zřizovatelem. Ředitelům odpadá starost o účetnictví, administraci projektů apod., protože se tyto agendy zpracovávají společně za celý svazek.
- **Školská právnická osoba (ŠPO):** Od roku 2026 může jednu ŠPO zřizovat více obcí společně bez nutnosti zakládat svazek. Tento model zjednodušuje správu a umožňuje flexibilní sdílení majetku i personálu. ŠPO dostávají na každého žáka o 20 % více peněz než základní školy zřizované jedním zřizovatelem.

Doporučení pro státní správu a samosprávy

Aby bylo možné zajistit dostupnost a kvalitu vzdělávání bez ohledu na populační vlny, je nezbytné implementovat systémová opatření založená na datech a posílení meziobecní spolupráce. Následující doporučení nabízejí konkrétní kroky pro státní správu i samosprávy, s důrazem na využívání moderních nástrojů řízení, jako jsou svazkové školy či společenství obcí, které umožňují sdílet náklady, odborný personál i administrativní zátěž.

Doporučení pro státní správu:

- **Opatření na úrovni státních politik:** zejména rodinné politiky (např. dostupné MŠ i pro mladší děti, větší podpora flexibilních úvazků), bytové politiky (opatření k dostupnému bydlení pro mladé rodiny), které přesahují možnosti obcí.

- **Systémová podpora plánování:** Vyřešit rozdělení kompetencí mezi státem, kraji a obcemi v pořizování demografických prognóz a projekcí a zajistit menším obcím přístup k metodické podpoře a dotacím na pořízení profesionálních demografických prognóz.
- **Rejstřík pedagogů:** Zavést registr ke sledování kvalifikovanosti a aprobovanosti v reálném čase, aby stát mohl cíleně reagovat na regionální nedostatky.
- **Změna legislativy a RUD a podpora meziobecní spolupráce: současné nastavení RUD nemotivuje ke spolupráci:** obce, které zřizují školu, dostávají z RUD peníze na žáka, avšak tyto prostředky nejsou účelově alokovány, a tak je obce využívají i na jiné agendy; obce, které vlastní školu nezřizují, ale musí plnit svou zákonnou povinnost, nedostávají peníze z RUD a přispívají na provoz školy v jiné obci.
- **Cílená finanční podpora:** Dotační tituly pro obce na přestavbu škol v reakci na negativní dopady demografického vývoje.

Doporučení pro samosprávy (zřizovatele)

- **Koncepčnost založená na datech:** vytvoření demografické studie, ideálně i s okolními obcemi v celé lokalitě, která je dopravně dostupná; pravidelné vyhodnocování a aktualizace prognózy, návrhy opatření založené na datech; níže uvádíme několik tipů, jak postupovat.
- **Zpřesnění dat:** Aktualizovat rejstříkové cílové kapacity škol tak, aby odrážely reálnou kapacitu budov a provozu. Na základě přesných dat lze efektivněji plánovat a výsledky analýz mají vyšší validitu.
- **Investice do kapacit:** Tam, kde to dává smysl dle výsledku demografické studie, investovat do rozšiřování kapacit. Pokud by mělo dojít k nové výstavbě, zvážit svazkovou školu či víceúčelovou budovu. U menších obcí, kde počty dětí a žáků klesají, zvážit možnosti meziobecní spolupráce (níže přinášíme několik tipů, jak postupovat).
- **Investice do multifunkčnosti:** Při nové výstavbě (např. svazkových škol) projektovat budovy jako víceúčelové. S klesající populační vlnou musí být prostory snadno adaptovatelné na komunitní centra, domovy pro seniory či knihovny.
- **Otevřená komunikace:** Změny ve školské síti (např. slučování ředitelství) jsou politicky citlivé. Je nezbytné včas a srozumitelně vysvětlit občanům, že cílem není rušení výuky, ale zajištění kvalifikovaných učitelů a lepších služeb pro jejich děti.
- **Vliv na migraci:** Posilovat motivaci k přistěhování mladých lidí a rodin, u nichž je vyšší pravděpodobnost, že se přistěhují, pokud budou mít k dispozici potřebné zázemí (např. dostupné bydlení, kulturní vyžití, školy či zdravotnické služby).
- **Meziobecní spolupráce:** Demografické plánování pro menší území nemusí být spolehlivé. Proto se malým obcím doporučuje zapojit se do meziobecní spolupráce, v jejímž rámci

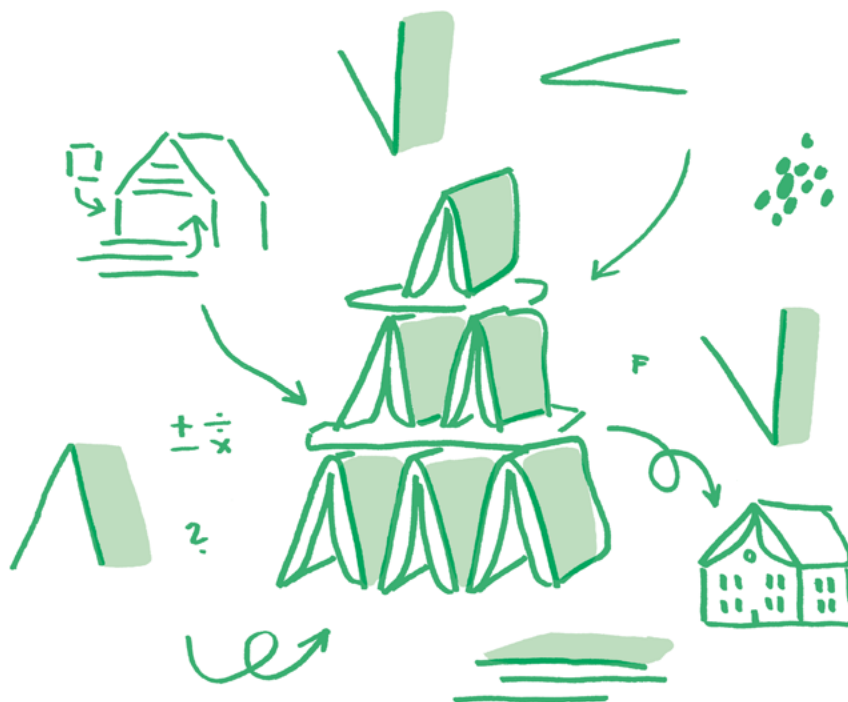
může mít demografická prognóza a projekce pro širší celek obcí vyšší vypovídací hodnotu. Níže uvádíme několik tipů, jak postupovat.

- **Zpřesnění podmínek meziobecní spolupráce:** Vymezit detailně role a mechanismy spolupráce mezi předsedou DSO či SO a ředitelem školy ve stanovách, tak aby si do svých kompetencí nezasahovali. Předseda svazku a ředitel tzv. svazkové školy musí brát v potaz rozdílnost jednotlivých pracovišť a nepřevádět automaticky jednu praxi z jedné budovy do druhé. A také nevytvářet soutěživé prostředí a pečovat o vztahy tak, aby nevznikaly konflikty typu „my versus oni“.



Celou analýzu naleznete online na webu [eduin.cz](https://www.eduin.cz), po načtení QR kódu do svého mobilního telefonu.

→ nebo v interaktivním pdf po kliknutí [zde](#)



RESUMÉ

UČEBNICE V ČESKÉM ŠKOLSTVÍ: PROČ MÁ STÁT ŘÍDIT JEJICH KVALITU

Patricie Martinů

Zásadní role učebnic v současném vzdělávacím systému

- Odborníci se shodují na tom, že učebnice¹ představují **zásadní prostředek pro úspěšnou implementaci** kurikula. Kvalitní učebnice poskytují pedagogům didakticky správnou cestu k předávání obsahu a zajišťují koherentnost celého kurikula. Hrají nezastupitelnou roli v **zajišťování rovného přístupu ke vzdělávání**, neboť pomáhají redukovat rozdíly mezi školami a poskytují všem žákům strukturované a ověřené informace.
- Při správném využití učebnice **snižují pracovní zátěž učitelů a poskytují žákům strukturované učební aktivity** – například pro domácí přípravu či k sebehodnocení. Tím mohou také posilovat propojení školy a domova.
- Učitelé vnímají učebnice často takřka jako samotné kurikulární dokumenty (tedy vodítko pro to, co a kdy se mají žáci učit) a někteří přiznávají, že podle učebnic mají vytvořené vlastní tematické plány, nebo dokonce celé školní vzdělávací programy.

¹ V analýze se pracuje s pojmem učebnice v širším významu; myšleny jsou učební materiály různého charakteru, včetně pracovních sešitů a digitálních komponentů učebnic.

- Na základě těchto důvodů lze považovat za **důležité, aby byla kvalita učebnic efektivně řízena, a to na úrovni státu, ideálně na základě vědeckého poznání, a byly pro to nastaveny adekvátní podmínky.**

Možná úskalí, která používání učebnic provází

- Učebnice mohou představovat v některých případech **finanční zátěž** pro rodiny, pokud škola používá učebnice bez doložek nebo v případě dražších jazykových učebnic. To může rovný přístup ke vzdělávání naopak komplikovat.
- Dochází k **pomalé obměně učebnicového fondu**. Více než třetina škol nakupuje nové učebnice až po pěti a více letech, v některých předmětech vážně obměna i desetiletí. Může nastat také obsahové předimenzování výuky, kdy učitelé cítí tlak probrat veškerý obsah učebnice včetně přílišných detailů. Školy se také někdy potýkají s marketingovým tlakem některých učebnicových nakladatelů.
- **Podpoře výzkumu učebnic nepřikládáme v ČR dlouhodobě důležitost** (tj. jejich systematickému hodnocení a analýzám kvality) a stát takové aktivity ani neinicuje.

Vazba mezi učebnicemi a aktuálně probíhající kurikulární reformou

- **Nakladatelé** s vývojem učebnic k revidovanému RVP ZV **otálejí**. Argumentují několika důvody, například:
 - Nemají od MŠMT jasné instrukce a jistotu, že se RVP ZV již nebude měnit.
 - V RVP není jasná distribuce učiva do jednotlivých ročníků, kterou autoři učebnic nezbytně potřebují pro návrh struktury učebnice.
- **Česká školní inspekce** v souvislosti s reformou kurikula **doporučuje**, aby školy podpořily vliv revidovaných RVP ZV na vzdělávací výsledky žáků jinými nástroji než jen tvorbou ŠVP, **zejména kvalitními učebnicemi.**

Systém řízení kvality učebnic v ČR a v zahraničí

- V Česku **neexistuje oficiální standard kvality učebnic**. Systémovou kontrolu kvality zajišťuje tzv. schvalovací doložkové řízení učebnic. Doložkové řízení je mnohými aktéry vnímáno jako formalita, která dostatečně neřídí kvalitu výukových materiálů.
- Od roku 2023 přesunulo MŠMT většinu administrativních povinností v doložkovém řízení na NPI ČR. Namísto původních dvou externích recenzentů posuzuje nyní učebnice vždy jeden interní pracovník NPI ČR a jeden externí recenzent. MŠMT uvádí, že tím ušetřilo zhruba 1 milion Kč ročně z celkových nákladů ve výši přibližně 11 milionů Kč ročně, tedy necelých 10 %, přičemž jeden recenzní posudek stojí v řádu desítek tisíc Kč.

- Přibližně v polovině evropských států nedochází před uvedením učebnice na trh k jejímu schvalování ze strany státu, a to zejména v zemích severní Evropy (Norsko, Švédsko, Dánsko, Estonsko, Finsko, ale i Nizozemsko). V Česku, stejně jako v Polsku a dalších středoevropských zemích fungují na různé úrovni regulace státu.
- Analýza identifikuje různé přístupy k řízení kvality učebnic v zahraničí: **Finsko** staví na vysoké autonomii a kvalitě učitelů po desetiletích státního dohledu, **Švédsko** se po neúspěšné vlně digitalizace vrací k podpoře tištěných učebnic a **Polsko** aktivně modernizuje schvalovací proces s ohledem na digitální materiály a kognitivní vědu.
- Zahraniční praxe s řízením kvality učebnic pracuje různým způsobem, nicméně výzkum identifikuje **několik klíčových dimenzí, které kvalitu učebnic určují**: kurikulární koherence (provázanost mezi prvky učebnice, cíli a obsahem kurikula), důraz na vzdělávací cíle, ale i na individuální přístup (vhodné pro žáky na různých úrovních), snižování předsudků a stereotypů (snaha předkládat realitu bez stereotypizace) a didaktická kvalita.

Limity schvalovacího doložkového řízení v ČR

- **Absence oficiálního standardu kvality:** V ČR neexistuje jasná metodika definující „kvalitní učebnici“; posuzování je do značné míry subjektivní a závislé na úsudku jednotlivých recenzentů.
- **Nízká transparentnost:** Recenzní posudky nejsou veřejně dostupné a proces vypořádávání připomínek často neumožňuje externím recenzentům ověřit, jak byly jejich výtky ve finální verzi skutečně zapracovány.
- **Zastaralost systému:** Nařízení MŠMT, které definuje doložkové řízení, neodpovídá potřebám moderní výuky a nereflektuje důraz na rozvoj klíčových kompetencí.
- **Omezení na vybrané formáty učebnic:** Stávající doložkové řízení není připraveno na digitální a multimediální komponenty, které jsou přitom pro moderní učebnice klíčové. Digitální komponenty doložkovým řízením v současné době procházet nemusí.
- **Nedostatečná motivace odborných recenzentů:** Recenzní činnost není dostatečně ohodnocena ani zohledněna v systému hodnocení akademických pracovníků vysokých škol.

Realita učebnicového trhu

- **Učebnicový fond v ČR stárne.** Pouhých 16 % učebnic s platnou doložkou vyšlo v posledních pěti letech, průměrný rok vydání učebnice s platnou doložkou je 2017 a některé používané tituly jsou staré i 30 let.
- Na trhu se nachází téměř 60 nakladatelství, která nabízejí učebnice pro základní vzdělávání s aktuálně platnými doložkami – od malých nezávislých vydavatelů až po velké

zavedené nakladatelské domy, z čehož se zhruba 80 % tohoto trhu sdružuje do Koalice učebnicových nakladatelů (KUN).

- Nakladatelé využívají různé **marketingové praktiky** (např. vzorky zdarma, provize pro učitele, reklama na další vlastní produkty na přebalech učebnic, ale v některých případech i reklama na jiné komerční firmy). Všechny tyto aspekty tržního chování nakladatelů mají vliv na rozhodování učitelů při výběru z dostupných učebnic.
- **Stát nevyžaduje, aby učebnice před schválením prošly praktickým ověřením ve výuce**, což zvyšuje riziko výskytu chyb a didaktických nedostatků. Některá nakladatelství do drahé pilotáže neinvestují vůbec, některá se omezují na jednorázový sběr zpětné vazby formou dotazníku od pedagogů, kteří učebnici vyzkoušeli ve výuce. Jiná nakladatelství volí komplexnější přístup – autor učebnice je v kontaktu s pedagogy po celý školní rok, průběžně vyhodnocuje jejich zkušenosti a na základě zpětné vazby učebnici upravuje.
- Nakladatelé se snaží orientovat na **vývoj nových digitálních učebnic**, avšak jedná se stále o drahou záležitost. Zároveň naráží paradoxně na bariéry na straně samotných škol: někteří učitelé nadále preferují tradiční metody a formáty, licence na používání digitálních učebnic je potřeba pravidelně obnovovat, a to znamená finanční zátěž. Rozšíření e-učebnic komplikují podle některých škol i technické problémy a složitost online systémů nakladatelů.
- Na straně škol a učitelů pozorujeme jev **hybridizace**, kdy učitelé nadále používají tištěné učebnice jako základní zdroje, které doplňují dalšími materiály, zejména digitálními. Nedochází tedy k ústupu tištěných zdrojů a jejich nahrazování digitálními, ale vzniká hybridní prostředí, ve kterém koexistují výukové zdroje v obou formátech.

Rizika spojená se změnou financování (převod ONIV)

Od 1. ledna 2026 došlo k převodu financování učebnic (v rámci ONIV) ze státu na zřizovatele škol (obce a kraje). Tato změna přináší kritická rizika:

- **Prohlubování nerovností:** Ve fragmentovaném systému může docházet k rozdílům v kvalitě vybavení škol podle finančních priorit a odbornosti konkrétního zřizovatele.
- **Ztráta kontroly státu:** Pokud zřizovatel nově bude (kromě jiného) rozhodovat o tom, jaké učebnice škola nakoupí, včetně těch bez doložky, a podle kterých bude vyučovat v souladu s revizí RVP ZV, stát na něj tímto přenáší část své zodpovědnosti za zabezpečení kvalitní výuky. Přesunem financování ONIV na zřizovatele stát ztrácí kontrolu nejen nad reálnou výší výdajů na učebnice, ale zejména nad jejich kvalitou. Doložka získává **čistě doporučující funkci**.
- **Ztráta jistoty dlouhodobého plánování výdajů na učebnice na straně školy:** Ředitelé budou v některých případech nuceni obhajovat výdaje na učebnice před politickými představiteli obcí, což může vést k tlaku na úspory na úkor kvality.

Varianty dalšího vývoje systému schvalování učebnic a řízení jejich kvality v ČR

Analýza identifikuje několik variant řešení pro zlepšení systému schvalování a kvality učebnic. Varianty vycházejí z podnětů různých aktérů v oblasti vzdělávání a ti mají různé zájmy. Pravděpodobně neexistuje jediná správná varianta, každá má své přínosy i rizika:

- **Varianta A: Aktualizace doložkového řízení** – Tato cesta navrhuje rozšířit definici doložkovatelných materiálů o digitální a multimediální komponenty a sladit proces s novým RVP ZV. Výhodou je jasné vodítko pro nakladatele a podpora implementace reformy, rizikem však zůstává, že bez aktualizace samotných kvalitativních kritérií se všechny problémy nevyřeší. Tato varianta je nutným základem pro další zlepšení systému.
- **Varianta B: Dobrovolná akreditace/certifikace nakladatelství** – Nakladatelé by mohli získat „pečeť kvality“ pro svou produkci jako celek. To by zvýšilo jejich prestiž a usnadnilo orientaci školám, ale přineslo by to značnou administrativní a finanční zátěž pro stát i nakladatele. Nevhodně nastavená kritéria pro posuzování kvality nakladatelství by mohla některá z nich nespravedlivě zvýhodňovat, nebo naopak poškozovat. Z tohoto pohledu je varianta dost riskantní.
- **Varianta C: Autoevaluace nakladatelů a důslednější inspekční činnost** – Nakladatelé by čestným prohlášením deklarovali kvalitu a stát by prováděl pouze namátkové kontroly, přičemž hlavní kontrola by se přesunula na Českou školní inspekci (ČŠI) přímo do škol. Tato varianta je sice levnější pro stát, ale přenáší nepřiměřený tlak na školy a hrozí, že se nekvalitní učebnice odhalí až po několika letech výuky. Předpokládá také úzkou spolupráci MŠMT, NPI a ČŠI a může vytvářet dodatečné personální, odborné a finanční náklady pro ČŠI. V současné době by se v Česku jednalo o zcela neukotvenou praxi.
- **Varianta D: Finanční spoluúčast nakladatelů** – Stávající systém by zůstal, ale nakladatelé by za doložkové řízení platili poplatek. To by mohlo motivovat k předkládání pouze kvalitních materiálů a státu by to přineslo prostředky na provoz, ovšem v českém kontextu se podobný model v minulosti neosvědčil (podobný systém fungoval před rokem 2003). Variantu by bylo nutné kombinovat s vypracováním a aplikací standardů kvality. Systém finanční spoluúčasti nakladatelů uplatňuje Polsko.
- **Varianta E: Zrušení doložkového řízení** – Úplné uvolnění trhu, kde by si školy vybíraly cokoliv, pravděpodobně bez státního příspěvku. Analýza tuto variantu hodnotí jako nežádoucí, protože by stát ztratil kontrolu nad kvalitou a mohly by se prohloubit nerovnosti mezi školami.
- **Varianta F: Expertní řízení nezávislou institucí** – Kvalitu by neřídil přímo stát, ale specializovaná výzkumná organizace. To by posílilo objektivitu a výzkum učebnic, postup je ale finančně náročný a vyžaduje silnou politickou vůli. Některé zahraniční země, jako například Nizozemsko, v posledních letech profitují ze zřízení podobných institucí, které vypracovaly standardy kvality založené na podloženém vědeckém poznání.

Závěr a doporučení

Analýza považuje za důležité zachovat systém řízení kvality učebnic a dopracovat ho tak, aby odpovídal současným potřebám. **Stát by neměl rezignovat na aktivní řízení kvality učebnic** a měl by zvážit následující **opatření**:

- **Definovat a aplikovat standardy kvality:** Zřídit pracovní skupinu se zastoupením všech relevantních aktérů, která vypracuje jasná kritéria pro tvorbu a hodnocení učebnic. Tyto standardy by měly zohledňovat aktuální vědecké poznání v českém i zahraničním kontextu.
- **Reformovat doložkové řízení:**
 - Aktualizovat nařízení MŠMT k doložkám, rozšířit definici doložkovatelných materiálů o digitální a multimediální komponenty a specifikovat, jak mají tyto komponenty recenzenti posuzovat.
 - Zvýšit transparentnost, tzn. například zpřístupnit informace o učebnicích s doložkou a výsledky posudků v digitální databázi / centrálním portálu pro učitele; zahrnout digitální komponenty a zavést kontrolní mechanismy proti střetu zájmů (např. karenční lhůty).
 - Zkvalitnit podmínky a práci recenzentů (adekvátní finanční ohodnocení, zohlednění recenzní činnosti v akademickém hodnocení, systematická školení a sdílení osvědčených postupů).
- **Legislativně ošetřit financování učebnic:** Obnovit vazbu mezi prostředky ONIV a nákupem doložkovaných učebnic, aby byla zachována státní garance kvality. Pokud taková úprava nebude možná, pak vzdělávat zřizovatele o významu kvality učebnic a rizicích úspor.
- **Podpořit výzkum a spolupráci:** Systémově ukotvit pilotáže učebnic a obnovit akademický výzkum v této oblasti, případně zvážit zřízení nezávislého institutu.



Celou analýzu naleznete online na webu [eduin.cz](https://www.eduin.cz), po načtení QR kódu do svého mobilního telefonu.

→ [nebo v interaktivním pdf po kliknutí zde](#)