

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.
- 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.

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

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 střeoevropských 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 námtkové 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 cokoli, 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 vypracovávají 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](#)