



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Wiceprezes NIK

KNO. 411.3.1.2025<sup>1</sup>

Pani  
Barbara Nowacka  
Minister Edukacji  
Ministerstwo Edukacji Narodowej  
Al. Jana Chrystiana Szucha 25  
00-918 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*Zmian dokonano zgodnie z uchwałą Kolegium NIK Nr 27/26 z dnia 20 maja 2025 r.*

**I/25/003/KNO - „Edukacja domowa” – realizacja obowiązku szkolnego i obowiązku nauki poza szkołą**

---

<sup>1</sup> Aktualny nr KSS.411.3.1.2026.

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Ministerstwo Edukacji Narodowej <sup>2</sup> , al. Jana Chrystiana Szucha 25, 00-918 Warszawa                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Barbara Nowacka, Minister Edukacji, od 13 grudnia 2023 r.<br><br>W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:<br><br>Przemysław Czarnek, Minister Edukacji i Nauki od 19 października 2020 r. do 27 listopada 2023 r.<br><br>Krzysztof Szczucki, Minister Edukacji i Nauki od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r.              |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | 1. Zapewnienie odpowiednich warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych do spełniania obowiązku szkolnego oraz obowiązku nauki poza szkołą.<br><br>2. Nadzór Ministra nad wykonywaniem nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty nad szkołami do których zapisani są uczniowie spełniający obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą. |
| Okres objęty kontrolą               | Lata 2022-2025 (do czasu zakończenia kontroli, z wykorzystaniem również dowodów sporządzonych przed tym okresem).                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Kontrolerzy                         | Małgorzata Kamieniecka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/53/2025 z 17 września 2025 r.<br><br>Ewelina Brakoniecka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/54/2025 z 17 września 2025 r.                                                                                                              |

(akta kontroli str. 1-2)

---

<sup>2</sup> Z dniem 1 stycznia 2024 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej powstało na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2023 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji Narodowej w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Edukacji i Nauki (Dz. U. poz. 2694). Dalej: Ministerstwo.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Minister zapewnił warunki prawne, organizacyjne i finansowe niezbędne do realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki poza szkołą, jednakże nie wypełniał rzetelnie zadań koordynatora polityki oświatowej państwa w kontekście wyzwań i problemów związanych z dynamicznym wzrostem liczby uczniów spełniających obowiązek szkolny lub nauki w tej formie.

Spełnianie obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą, potocznie zwane edukacją domową, było możliwe w okresie objętym kontrolą na podstawie przepisów art. 37 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe<sup>5</sup>. Liczba uczniów w edukacji domowej w polskich szkołach w ciągu dziewięciu ostatnich lat wzrosła dziewięciokrotnie - z 6 954 w roku szkolnym 2015/2016 do 62 109 w roku szkolnym 2024/2025. W latach 2021-2025 na dzień 30 września każdego roku w polskich szkołach w edukacji domowej uczyło się odpowiednio: 20 113, 23 631, 33 461, 50 329, 62 109 uczniów.

Pomimo dynamicznego wzrostu liczby uczniów w edukacji domowej, Minister nie przeprowadził analiz przyczyn i skutków tego wzrostu. W szczególności nie zbadał zjawiska, celem rozpoznania sytuacji uczniów i ich rodziców, ani ustalenia powodów przejścia na edukację domową, w tym skali „negatywnej” motywacji rodziców, tzn. sytuacji, w których decyzja o spełnianiu obowiązku szkolnego poza szkołą wynikała np. z niepowodzeń szkolnych, rozczarowań, braku poczucia bezpieczeństwa i braku wsparcia w szkołach. Zdaniem NIK, przeprowadzenie takiej analizy byłoby celowe i zgodne z rolą koordynatora polityki oświatowej państwa jaką pełni minister właściwy do spraw oświaty i wychowania.

W okresie objętym kontrolą finansowanie edukacji domowej regulowały przepisy ustawy z dnia 17 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych<sup>6</sup>. Szkoły prowadzone przez podmioty niebędące jednostkami samorządu terytorialnego otrzymywały dotacje z budżetu jednostek samorządu terytorialnego<sup>7</sup>. Szkoły niepubliczne, w których był realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymywały na każdego ucznia dotację z budżetu jst będącej dla tych szkół organem rejestrującym, w wysokości równej przewidzianej kwocie subwencji oświatowej/potrzeb oświatowych na takiego ucznia dla jst. Minister zmieniał zasady finansowania edukacji domowej, poprzez zmiany w wysokości i sposobie ustalania wagi wskaźnika Sf (liczba uczniów w edukacji domowej w szkole). Zmiany w finansowaniu wprowadzone w rozporządzeniach na lata 2022, 2023 oraz 2026 nie zostały poprzedzone analizą w zakresie potrzeb finansowych i struktury kosztów. Ponadto Minister w ostatecznych wersjach rozporządzeń w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego odpowiednio na lata 2022 oraz 2023 zamieścił rozwiązania, które zostały wprowadzone już po zakończeniu procesu konsultacji publicznych i opiniowania i nie wynikały z uwag zgłoszonych podczas tego procesu, co NIK uznaje za nierzetelne.

Minister współpracował z podmiotami działającymi w obszarach związanych ze wspieraniem uczniów spełniających obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą, jednakże nie podejmował dialogu ze szkołami prowadzonymi przez

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2025 r. poz. 1043 ze zm. Dalej: ustawa – Prawo oświatowe.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2025 r. poz. 439, dalej: uofzo.

<sup>7</sup> Dalej: jst.

spółkę Szkoła w Chmurze Sp. z o.o.<sup>8</sup>, pomimo inicjatyw zgłaszanych przez środowisko związane z ww. szkołami. Minister nie rozpatrzył zgodnie z przepisami petycji złożonej przez Szkołę w Chmurze w dniu 14 grudnia 2023 r. Minister udzielił ponadto nierzetelnej odpowiedzi na dwie interpelacje złożone przez Posłów na Sejm RP, porównując niekompletne dane o wydatkach z Systemu Informacji Oświatowej<sup>9</sup> z kompletnymi danymi dotyczącymi naliczonej subwencji, co doprowadziło do błędnej konkluzji, że szkoły ponosiły wydatki niewspółmiernie niskie w stosunku do naliczonych środków.

Centralna Komisja Egzaminacyjna<sup>10</sup> nie gromadziła danych dotyczących wyników egzaminów zewnętrznych w edukacji domowej. Jednakże na polecenie Ministra w roku szkolnym 2024/2025 w trzech województwach kuratorzy oświaty przeprowadzili kontrole doraźne w szkołach podstawowych, w których obowiązek szkolny spełniany był poza szkołą przez co najmniej 50 uczniów. Celem kontroli było pozyskanie materiału diagnostycznego pozwalającego na ocenę zgodności organizacji egzaminów klasyfikacyjnych z obowiązującymi przepisami prawa oraz identyfikacja zależności między wynikami egzaminów klasyfikacyjnych i egzaminu zewnętrznego. Na podstawie wyników ww. kontroli Instytut Badań Edukacyjnych<sup>11</sup> przeprowadził analizę spójności wyników egzaminów klasyfikacyjnych i zewnętrznych egzaminów ósmoklasisty uczniów w edukacji domowej w kontrolowanych szkołach. Do dnia zakończenia kontroli NIK Minister nie podjął decyzji, jak wykorzysta wskazany materiał. Minister prowadził monitoring karier absolwentów szkół ponadpodstawowych, jednakże dane, na podstawie których prowadzony był monitoring, nie uwzględniały informacji o spełnianiu przez absolwenta obowiązku nauki poza szkołą.

Minister wykonywał nadzór nad nadzorem pedagogicznym sprawowanym przez kuratorów oświaty w zakresie spraw związanych z edukacją domową. Podstawowe kierunki realizacji polityki oświatowej państwa nie odnosiły się bezpośrednio do edukacji domowej. Nie zaplanowano również kontroli planowych w tym zakresie do realizacji w ramach nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty. Minister nie organizował szkoleń, narad ani konferencji kuratorów oświaty dotyczących edukacji domowej, nie wydawał kuratorom oświaty wytycznych lub poleceń<sup>12</sup> ani nie żądał od nich informacji, dokumentów lub sprawozdań okresowych dotyczących edukacji domowej. Zajmował natomiast stanowisko w pojedynczych przypadkach na pisemne prośby kuratorów o wsparcie.

W okresie objętym kontrolą przepisy prawa oświatowego nie przewidywały przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość. Katalog sytuacji, w których było to możliwe nie miał charakteru otwartego (art. 117 ust. 3, art. 125a ust. 2 do ust. 7, art. 127 ust. 16a i ust. 17a, art. 128 ust. 4, ust. 7 i ust. 8 - ustawy – Prawo oświatowe). Wyjątkiem była sytuacja czasowego zawieszenia działalności stacjonarnej szkół w okresie epidemii COVID-19<sup>13</sup>. Następnie przywrócono pierwotnie obowiązujące

---

<sup>8</sup> Dalej również: Szkoły w Chmurze.

<sup>9</sup> Dalej: SIO.

<sup>10</sup> Dalej: CKE.

<sup>11</sup> Dalej: IBE.

<sup>12</sup> Z wyjątkiem polecenia przeprowadzenia kontroli doraźnych dot. egzaminów klasyfikacyjnych.

<sup>13</sup> Na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. z 2020 poz. 493 ze zm.).

przepisy. Stan epidemii zakończył się w Polsce w dniu 16 maja 2022 r. Zdaniem NIK, po tej dacie szkoły powinny wrócić zarówno do nauczania jak i przeprowadzania egzaminów stacjonarnie. Wyniki kontroli doraźnych przeprowadzonych z własnej inicjatywy przez kuratorów oświaty pokazują, że nie wszystkie szkoły zastosowały się do przepisów prawa w tym zakresie. Dodatkowo od 2023 roku zakładane były kolejne szkoły, które oferowały zarówno naukę, jak i przeprowadzanie egzaminów w trybie online.

Kuratorzy oświaty w latach szkolnych 2021/2022 – 2024/2025 przeprowadzili łącznie ok. 25 tys. kontroli doraźnych, w tym 239 dotyczyło edukacji domowej co stanowiło 1% wszystkich kontroli doraźnych. Po kontrolach doraźnych przeprowadzonych z własnej inicjatywy w ww. okresie, kuratorzy oświaty wydali łącznie 19 szkołom zalecenie realizowania egzaminów klasyfikacyjnych stacjonarnie. Sześć szkół zrealizowało ww. zalecenia. Pozostałe w dniu zakończenia kontroli NIK nadal prowadziły korespondencję z kuratorem lub oczekiwały na ponowną kontrolę sprawdzającą realizację zaleceń. Kuratorzy występowali również do właściwych organów o wykreślenie szkół z ewidencji szkół i placówek oświatowych.

Kontrole doraźne przeprowadzone na polecenie Ministra w roku szkolnym 2024/2025 przez kuratorów oświaty<sup>14</sup>, których zakres przedmiotowy obejmował w szczególności zgodność organizacji egzaminów klasyfikacyjnych z obowiązującymi przepisami prawa, zostały przeprowadzone według arkusza, który nie zawierał pytania dotyczącego egzaminów online. W wyniku ww. kontroli w szkołach przeprowadzających egzaminy w formie online nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie. Treść i forma przygotowanego arkusza wpłynęły na pominięcie podczas kontroli zasadniczego zagadnienia.

Minister nie wykorzystał posiadanych instrumentów z zakresu nadzoru nad sprawowanym nadzorem pedagogicznym w celu rozwiązania ww. problemu. Nie korzystał z prawa inicjatywy ustawodawczej, nie prowadził akcji informacyjnych, nie wydawał poleceń w tej sprawie kuratorom oświaty, nie podejmował dialogu ze szkołami prowadzonymi przez podmiot Szkoła w Chmurze Sp. z o.o.

Zgodnie z niezmiennym stanowiskiem Ministra, egzamin klasyfikacyjny przeprowadzany stacjonarnie w szkole miał szczególne znaczenie w przypadku uczniów w edukacji domowej, gdyż był on jedynym momentem w przebiegu procesu kształcenia, w którym szkoła miała możliwość bezpośredniego zweryfikowania poziomu i postępów w opanowaniu przez ucznia wiadomości i umiejętności.

Jednakże Minister Edukacji i Nauki w latach 2022-2023 a następnie Minister Edukacji w latach 2024-2025 nie podejmując zdecydowanych działań przyczynili się do wzrostu liczby uczniów kontaktujących się ze szkołą wyłącznie z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość.

---

<sup>14</sup> W województwach: mazowieckim, wielkopolskim i śląskim.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>15</sup> kontrolowanej działalności

| OBSZAR                 | 1. Zapewnienie odpowiednich warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych do spełniania obowiązku szkolnego oraz obowiązku nauki poza szkołą                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Opis stanu faktycznego | <p>1.1. Spełnianie obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą oraz spełnianie obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego poza szkołą lub przedszkolem<sup>16</sup> w okresie objętym kontrolą było możliwe na podstawie art. 37 ustawy – Prawo oświatowe. Liczba uczniów w edukacji domowej w polskich szkołach w ciągu dziewięciu ostatnich lat wzrosła dziewięciokrotnie<sup>17</sup> - z 6 954 w roku szkolnym 2015/2016 do 62 109 w roku szkolnym 2024/2025.</p> <p>W latach szkolnych 2015/2016-2024/2025 pierwszy znaczący (powyżej 50%) wzrost liczby uczniów rok do roku miał miejsce w roku szkolnym 2016/2017 (wzrost o 55,8% w stosunku do roku szkolnego 2015/2016), następnie w latach 2020/2021 (wzrost o 78,2% w stosunku do roku szkolnego 2019/2020) oraz 2023/2024 (wzrost o 50,4% w stosunku do roku szkolnego 2022/2023)<sup>18</sup>.</p> <p>Na dzień zakończenia kontroli ok. 1,2% wszystkich uczniów w Polsce spełniało obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą.</p> <p>W ostatnich latach wzrastał odsetek uczniów w edukacji domowej ze szkół ponadpodstawowych. W latach szkolnych 2015/2016-2018/2019 udział procentowy uczniów szkół ponadpodstawowych w ogólnej liczbie uczniów w edukacji domowej wahał się między cztery a sześć procent. W latach szkolnych 2019/2020-2024/2025 udział uczniów szkół ponadpodstawowych wynosił odpowiednio 13%, 23%, 29%, 32%, 52% oraz 56%.<sup>19</sup></p> <p>Rodzice uczniów spełniających obowiązek szkolny poza szkołą z reguły wybierali szkoły niepubliczne. W latach 2021-2025 według stanu na dzień 30 września każdego roku, obowiązek szkolny lub nauki poza szkołą<sup>20</sup> spełniało odpowiednio: 18 202, 29 032, 49 467, 58 165 oraz 58 885 uczniów, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– w szkołach publicznych prowadzonych przez jst odpowiednio: 1 197, 927, 847, 1 574 oraz 2 953;</li><li>– w szkołach publicznych prowadzonych przez podmioty niebędące jst odpowiednio: 528, 442, 771, 1 179 oraz 999;</li></ul> |

<sup>15</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>16</sup> Dalej również: edukacja domowa.

<sup>17</sup> W kolejnych latach na dzień 30 września każdego roku od roku szkolnego 2015/2016 do 2024/2025 odpowiednio: 6 954, 10 836, 13 651, 11 090, 11 284, 20 113, 23 631, 33 461, 50 329, 62 109.

<sup>18</sup> Źródłem wskazanych danych były odpowiedzi MEN na interpelacje poselskie 10736 oraz 12332. Dane uwzględniają uczniów spełniających obowiązek szkolny lub nauki, a także dzieci spełniające roczne przygotowanie przedszkolne poza szkołą (w edukacji domowej), które spełniały ten obowiązek w oddziałach wychowania przedszkolnego w szkołach podstawowych. Nie zostały uwzględnione dzieci spełniające ten obowiązek w przedszkolach, punktach przedszkolnych i zespołach wychowania przedszkolnego.

<sup>19</sup> W kolejnych latach od 2015/2016 do 2024/2025 liczba uczniów w edukacji domowej w szkołach ponadpodstawowych wynosiła odpowiednio: 451, 453, 601, 639, 1 505, 4 544, 6 757, 10 830, 26 388, 34 815.

<sup>20</sup> Bez dzieci w wychowaniu przedszkolnym.

- w szkołach niepublicznych odpowiednio: 16 477, 27 663, 47 849, 55 412 oraz 54 933.

Zatem w ww. okresie uczniowie w szkołach niepublicznych stanowili odpowiednio: 90,5%, 95,3%, 96,7%, 95,3% oraz 93,3%, wszystkich uczniów w edukacji domowej.

W latach 2022-2025 całkowita kwota części oświatowej subwencji ogólnej/potrzeb oświatowych naliczona na uczniów w edukacji domowej wyniosła odpowiednio<sup>21</sup>: 155 735 tys. zł, 239 866 tys. zł, 519 776 tys. zł oraz 460 982 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 0,34% 0,45%, 0,73% oraz 0,61% całkowitej subwencji oświatowej/potrzeb oświatowych<sup>22</sup>.

(akta kontroli str. 341-353, 778-780, 822-826)

1.2. Powody wzrostu liczby uczniów spełniających obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą były różne. Największy wzrost (o 78% w stosunku do roku poprzedniego) dotyczył roku 2020/2021 i mógł mieć związek z pandemią. W 2021 r. zniesiony został obowiązek dołączania do wniosku opinii poradni psychologiczno-pedagogicznej, co zwiększyło dostępność edukacji domowej i mogło wpłynąć na zwiększanie się liczby takich uczniów w kolejnych latach. Ponadto rosła świadomość rodziców na temat ich praw do decydowania o edukacji swoich dzieci, a także liczba szkół, które przedstawiały się jako wspierające edukację domową.

Poza ww. zagadnieniami, na tempo wzrostu liczby rodziców, którzy decydowali się na edukację domową mogły mieć również wpływ problemy pojawiające się w szkołach, do których wcześniej uczęszczali uczniowie, np. niewystarczający zakres działań w zakresie bezpieczeństwa lub brak właściwej realizacji zadań z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

W pismach kierowanych do MEN przez podmioty zaangażowane we wsparcie uczniów w edukacji domowej<sup>23</sup>, a także w interpelacjach poselskich<sup>24</sup> oraz w Raporcie Fundacji Edukacji Domowej z 2023 r.<sup>25</sup> pojawiały się sygnały o niewłaściwym działaniu szkół, do których uczęszczali uczniowie przed przejściem na edukację domową. Problemy dotyczyły najczęściej udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz organizacji kształcenia specjalnego.

Ponadto w badanym okresie rosła liczba uczniów, którzy kontaktowali się ze szkołą wyłącznie za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Dotyczyło to nie tylko szkół prowadzonych przez spółkę Szkoła w Chmurze

---

<sup>21</sup> Dane zostały przygotowane przez Departament Współpracy z Samorządem Terytorialnym (dalej: DWST) w oparciu o dane dla szkół dla dzieci i młodzieży. W 2022 r. nie zostały wliczone środki subwencji oświatowej naliczone wagami wprowadzonymi z tytułu wprowadzenia standardów zatrudnienia specjalistów. Subwencja była liczona wtedy zbiorczo dla JST i nie było możliwości wyodrębnienia jakie środki w tym zakresie były naliczone na uczniów w edukacji domowej. Spadek kwoty potrzeb oświatowych naliczany na uczniów w edukacji domowej w 2025 r. w odniesieniu do subwencji w 2024 r. był związany ze spadkiem kwot potrzeb oświatowych naliczanych na uczniów z autyzmem i niepełnosprawnościami sprzężonymi - spowodowanym wprowadzoną na 2025 zmianą w ich sposobie finansowania w ramach potrzeb oświatowych (wprowadzeniem zróżnicowania w zależności od liczby godzin wsparcia).

<sup>22</sup> Całkowita subwencja oświatowa/potrzeby oświatowe w latach 2022-2025 wyniosły odpowiednio: 46 308 120 tys. zł, 52 785 797 tys. zł, 71 288 584 tys. zł, 76 157 904 tys. zł.

<sup>23</sup> M.in. pismo Fundacji Królowej Świętej Jadwigi z dnia 8 lipca 2024 r.

<sup>24</sup> M.in. interpelacja nr 36895.10736.

<sup>25</sup> „Nowa jakość czy patologia? Edukacja domowa w Polsce” Raport Fundacji Edukacji Domowej, Kraków, Sierpień 2023.

Sp. z o.o.<sup>26</sup>. W ostatnich latach powstawały kolejne podmioty, które zachęcały uczniów i ich rodziców do podjęcia nauki oraz zdawania egzaminów w trybie online. Niektóre wprost kierowały ofertę również do uczniów zamieszkujących za granicą<sup>27</sup>.

W latach 2022-2025 Ministerstwo nie zlecało podmiotom zewnętrznym opracowania analiz dotyczących przyczyn i skutków zmian w zakresie realizacji obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą. W Ministerstwie nie były także prowadzone analizy mające na celu rozpoznanie sytuacji uczniów i rodziców uczniów w edukacji domowej lub określenia powodów odchodzenia przez coraz większą grupę rodziców od instytucjonalnego kształcenia ich dzieci w szkołach na rzecz modelu kształcenia poza szkołą.

Szczegółowy opis został przedstawiony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 177-182, 341-353, 490-505, 850-859, 939-1053, 1367)

1.3. Minister zapewnił warunki finansowe do realizacji obowiązku szkolnego oraz obowiązku nauki poza szkołą. W okresie objętym kontrolą finansowanie edukacji domowej regulowały przepisy uofzo.

Stosownie do art. 4 ust. 1 uofzo szkoły zakładane i prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego były jednostkami budżetowymi. Szkoły prowadzone przez inne podmioty otrzymywały dotacje z budżetu jst.

Szkoły publiczne, w których realizowany był obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, prowadzone przez osoby prawne niebędące jst oraz osoby fizyczne, otrzymywały na każdego ucznia dotację z budżetu jst będącej dla tych szkół organem rejestrującym, w wysokości określonej w art. 25 ust. 1 uofzo. Zgodnie z art. 33 ust. 1 p. 2 uofzo ww. dotacje były przekazywane szkołom pod warunkiem, że szkoła przekazała dane do systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 15 czerwca roku bazowego oraz na dzień 30 września roku bazowego.

Szkoły niepubliczne, w których był realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymywały na każdego ucznia dotację z budżetu jst będącej dla tych szkół organem rejestrującym, w wysokości równej przewidzianej kwocie subwencji oświatowej/potrzeb oświatowych na takiego ucznia dla jst (art. 26 ust. 1 uofzo). Zgodnie z art. 33 ust. 1 uofzo ww. dotacje były przekazywane szkołom m.in. pod warunkiem, że organ prowadzący szkołę, przekazał organowi dotującemu informację o planowanej liczbie uczniów, nie później niż do dnia 30 września roku bazowego, a szkoła przekazała dane do systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 15 czerwca roku bazowego oraz na dzień 30 września roku bazowego.

Do 2015 r. wysokość dotacji naliczanej na dzieci w edukacji domowej nie różniła się od wysokości dotacji naliczanej na pozostałych uczniów. Rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu

---

<sup>26</sup> W Szkołach w Chmurze w latach 2021-2025 (według stanu na dzień 30 września każdego roku) liczba uczniów, dla których zajęcia oraz egzaminy klasyfikacyjne przeprowadzane były online wynosiła odpowiednio: 861, 8 763, 26 792, 29 273 i 25 548. Dodatkowo w latach 2024 i 2025: 405 oraz 397 uczniów w prowadzonych przez Szkołę w Chmurze Sp. z o.o. szkołach im. K. Łyczywek w Szczecinie.

<sup>27</sup> Np. Szkoły bez Granic.



terytorialnego w roku 2016<sup>28</sup> ograniczono finansowanie edukacji domowej poprzez wprowadzenie do algorytmu wskaźnika Sf<sup>29</sup> z wagą 0,6.

Algorytm stosowany do ustalenia wysokości dotacji (dalej: algorytm) w latach 2022-2024 publikowany był w każdym roku przez ministra właściwego ds. oświaty i wychowania w rozporządzeniu w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w kolejnym roku kalendarzowym<sup>30</sup>. Algorytm stosowany do ustalenia wysokości dotacji w 2025 r. opublikowany został w rozporządzeniu Ministra Edukacji z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie sposobu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między jednostki samorządu terytorialnego w roku 2025 r.<sup>31</sup>. Algorytm na 2026 r. opublikowany został w rozporządzeniu Ministra Edukacji z dnia 28 lipca 2025 r. w sprawie sposobu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między jednostki samorządu terytorialnego w roku 2026 r.<sup>32</sup>

W 2022 r. Minister Edukacji i Nauki zwiększył (w stosunku do roku 2021) wysokość środków naliczanych na uczniów lub słuchaczy spełniających obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą (w tzw. edukacji domowej) z 0,6 na 0,8 (waga wskaźnika Sf). Zmiana została dokonana na podstawie decyzji Ministra w oparciu o uwagę zgłoszoną przez Fundację Instytut na Rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris już po konsultacjach publicznych i opiniowaniu projektu rozporządzenia. Żaden z podmiotów biorących udział w konsultacjach społecznych i opiniowaniu nie wnosił o taką zmianę.

Uzasadnieniem dla zwiększenia wagi wskaźnika Sf przedstawionym przez Fundację Instytut na Rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris we wniosku z dnia 14 grudnia 2021 r. był fakt, iż obietnica wskazanej zmiany została złożona publicznie przez przedstawicieli Ministerstwa Edukacji i Nauki w trakcie posiedzenia podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe w dniu 16 lutego 2021 r., a także, iż podwyższenie subwencji stanowi realizację obietnicy wyborczej Prezydenta RP Andrzeja Dudy.

(akta kontroli str. 626-662, 822-832, 866-876, 877-916, 1364)

Od 2023 roku do obliczania wysokości przysługującej szkole subwencji oświatowej dla uczniów w edukacji domowej stosowano trzy wagi wskaźnika Sf: 0,8, 0,4 oraz 0,2, w zależności od tego, jaki procent uczniów danej szkoły nie korzystał z edukacji domowej<sup>33</sup>. Dla pierwszych 200 uczniów z edukacji domowej w danej szkole obowiązywała waga 0,8. Niższe wagi były uwzględniane dopiero od każdego następnego ucznia. Jeżeli w szkole liczba uczniów uczących się stacjonarnie wynosiła co najmniej 30% wszystkich uczniów w danej szkole, to od 201 ucznia z edukacji domowej stosowana była waga 0,4. Jeżeli w szkole liczba

---

<sup>28</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 2294.

<sup>29</sup> Liczba uczniów w edukacji domowej.

<sup>30</sup> Jednorazowe akty prawne: Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2022 (Dz. U. z 2021 r. poz. 2453 ze zm.), Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2023 (Dz. U. 2022 poz. 2820), Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2024 (Dz. U. 2023 poz. 2755 ze zm.).

<sup>31</sup> Dz. U. z 2024 r., poz. 1930.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2025 r., poz. 1032.

<sup>33</sup> Dalej: stacjonarnie.

uczniów uczących się stacjonarnie wyniosła mniej niż 30% wszystkich uczniów w danej szkole, to od 201 ucznia z edukacji domowej stosowano wagę 0,2.

Zmiany dokonano już po konsultacjach publicznych i opiniowaniu projektu, przy czym o zmniejszenie wagi wskaźnika Sf do wysokości 0,4 wnioskowała strona samorządowa (m.in. Związek Powiatów Polskich).

W projekcie ww. rozporządzenia przekazanego do komisji prawniczej w dniu 12 grudnia 2022 r. zastosowano odmienne regulacje niż w projekcie przekazanym do opiniowania i konsultacji społecznych, ale też odmienne niż w przekazanym do komisji prawniczej w dniu 22 grudnia 2022 r., a następnie podpisanym przez Ministra i opublikowanym w Dz. U.

W pierwszym z ww. projektów, w załączniku do rozporządzenia przewidziano ograniczenie finansowania uczniów w edukacji domowej począwszy od 501 ucznia w edukacji domowej w danej szkole, w ostatnim od 201 ucznia. Decyzja o zmianie limitu z 500 na 200 została podjęta przez Ministra Edukacji i Nauki – pana Przemysława Czarńka w dniu 21 grudnia 2022 r. na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego<sup>34</sup>.

Dyrektor DWST pan Jerzy Jakubczuk wyjaśnił<sup>35</sup>, że decyzja o wprowadzeniu limitu liczby uczniów (najpierw 500, a następnie 200) w edukacji domowej, od którego stosuje się zmniejszony wskaźnik finansowania, została podjęta w oparciu o wiedzę w zakresie struktury kosztów funkcjonowania takich szkół. Nie przedstawiono dokumentów potwierdzających przeprowadzenie analiz lub kalkulacji w zakresie struktury ww. kosztów.<sup>36</sup>

Szczegółowy opis został przedstawiony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 514-625, 701-709, 866-876, 1364)

Kolejna zmiana dotyczyła finansowania edukacji domowej w 2026 r. W rozporządzeniu Ministra Edukacji z dnia 28 lipca 2025 r. w sprawie sposobu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między jednostki samorządu terytorialnego w roku 2026 pozostawiono wprowadzony przez Ministra Edukacji i Nauki mechanizm różnicowania wagi wskaźnika Sf dla uczniów powyżej limitu w zależności od udziału liczby uczniów w edukacji stacjonarnej w ogólnej liczbie uczniów w szkole. Wprowadzono natomiast dodatkowo zmianę limitu (z 200 na 96) liczby uczniów w edukacji domowej, powyżej którego waga wskaźnika Sf ulega zmniejszeniu.

Dyrektor DWST pan Jerzy Jakubczuk wyjaśnił, że przed przyjęciem ww. rozwiązań dokonano kalkulacji wydatków z lat 2022-2024 szkół, w których liczba uczniów w edukacji domowej przekraczała 96. Analizą objęto szkoły, w których udział uczniów w edukacji domowej stanowił co najmniej 90% wszystkich uczniów w szkole.

Ponieważ nie wszystkie szkoły uzupełniły w SIO dane o wydatkach, przedstawiona kalkulacja została przeprowadzona w oparciu o niewielki odsetek szkół, w których w edukacji domowej uczyło się ponad 96 uczniów – np. w 2024 r.

---

<sup>34</sup> Dalej: KWRiST.

<sup>35</sup> Pismo z dnia 4 listopada 2025 r. sygn. DWST-WA.318.54.2025.HR.

<sup>36</sup> W ocenie skutków regulacji oszacowano, że zmiana miała spowodować naliczenie części oświatowej subwencji ogólnej w kwocie niższej o ok. 52,2 mln zł.

uwzględniono wydatki trzech ze 111 takich szkół. W przedstawionej kalkulacji nie uwzględniono Szkół w Chmurze, ponieważ nie uzupełniły one danych w SIO<sup>37</sup>.

Nie przeprowadzono analiz w zakresie ustalenia progu 30% uczniów w edukacji stacjonarnej dla różnicowania finansowania po przekroczeniu limitu 96 uczniów w edukacji domowej<sup>38</sup>.

Szczegółowy opis został przedstawiony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 179-182, 404-410, 663-700, 796-814, 866-876, 1365-1366)

1.4. Zadania związane z realizacją obowiązku szkolnego/nauki poza szkołą nie zostały uwzględnione w planach działalności Ministra Edukacji i Nauki opracowanych na lata 2022-2023, a następnie Ministra Edukacji, opracowanych na lata 2024-2025. Podstawowe kierunki polityki oświatowej Państwa ustalone przez Ministra w kolejnych latach szkolnych z ww. okresu również nie zawierały bezpośrednio ww. zagadnień. Minister nie zlecał podmiotom zewnętrznym opracowania analiz dotyczących przyczyn i skutków zmian w zakresie realizacji obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą. Minister nie zlecał jednostkom podległym lub nadzorowanym pozyskania informacji dotyczących przygotowania i możliwości wdrożenia zmian w obszarze edukacji domowej.

Jedynе zadanie związane z edukacją domową na rzecz Ministra Edukacji realizował Instytut Badań Edukacyjnych, który został zobowiązany<sup>39</sup> do dokonania analizy wyników kontroli doraźnej przeprowadzonej we wrześniu i październiku 2024 r. przez kuratorów oświaty w szkołach podstawowych województw: mazowieckiego, śląskiego i wielkopolskiego. Analiza zlecona IBE obejmowała w szczególności zbadanie korelacji wyników egzaminów klasyfikacyjnych dla uczniów w edukacji domowej z trzech przedmiotów (język polski, matematyka, język obcy) z wynikami egzaminu ósmoklasisty tych uczniów. Przeprowadzona przez IBE analiza danych wskazała na wyraźne rozbieżności między wynikami egzaminów klasyfikacyjnych a egzaminów ósmoklasisty wśród uczniów edukacji domowej, zarówno w matematyce, jak i języku polskim. Było to szczególnie widoczne w dużych szkołach, takich jak Szkoła w Chmurze, gdzie egzaminy klasyfikacyjne znacząco zawyżały poziom osiągnięć uczniów. Zdaniem IBE wyniki przeprowadzonej analizy podważały wiarygodność ocen wewnątrzszkolnych jako narzędzia odzwierciedlającego rzeczywisty poziom wiedzy i umiejętności. Na dzień zakończenia kontroli Minister nie podjął decyzji w sprawie wykorzystania ww. analizy.

W ramach nadzoru nad nadzorem pedagogicznym sprawowanym przez kuratorów oświaty, w latach 2022-2025 Minister skierował pięć pism do kuratoriów oświaty w sprawach związanych z realizacją obowiązku szkolnego/nauki poza szkołą, które dotyczyły m.in. opinii dot. przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych oraz spełniania przez szkoły niepubliczne warunków określonych w art. 14 ust. 3 ustawy – Prawo oświatowe.

Szczegółowy opis został przedstawiony w sekcji dotyczącej obszaru drugiego - *Nadzór Ministra nad wykonywaniem nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez*

---

<sup>37</sup> Na dzień 30 września 2024 r. było ok. 58 tys. wszystkich uczniów w edukacji domowej, z czego w samych szkołach prowadzonych przez Szkołę w Chmurze Sp. z o.o. ponad 29 tys.

<sup>38</sup> W ocenie skutków regulacji oszacowano, że zmiana miała spowodować naliczenie kwoty potrzeb oświatowych o niższej o ok. 51 mln zł.

<sup>39</sup> Pismo Departamentu Kształcenia Ogólnego z dnia 20 lutego 2025 r. (znak: DKOTC-WNPP.4092.24.2024.AG).

*kuratorów oświaty nad szkołami, do których zapisani są uczniowie spełniający obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą.*

(akta kontroli str. 3-176, 177-210, 417-450)

1.5. Minister współpracował z podmiotami działającymi w obszarach związanych ze wspieraniem uczniów spełniających obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą poprzez analizę opinii, sugestii oraz stanowisk przedstawionych przez samorządy oraz organizacje pozarządowe<sup>40</sup>. NIK zwraca uwagę, że Minister nie podejmował dialogu ze Szkołami w Chmurze, pomimo inicjatyw zgłaszanych przez środowisko związane z ww. szkołami. Rada Społeczności Rodziców Szkoły w Chmurze dwukrotnie zwracała się do MEN z wnioskami o zorganizowanie spotkania. W dniach 14 i 20 grudnia 2023 r. złożono w tej sprawie pisma do MEN. W pierwszym wnioskowano o spotkanie z Minister Edukacji panią Barbarą Nowacką, w drugim z Sekretarz Stanu panią Katarzyną Lubnauer. Na ww. wnioski Rada Społeczności Rodziców Szkoły w Chmurze nie otrzymała odpowiedzi<sup>41</sup>.

W tej sprawie Zastępca Dyrektora Departamentu Kształcenia Ogólnego<sup>42</sup>, pan Tomasz Głowacki wyjaśnił, że nie istnieją podstawy prawne obligujące Ministra Edukacji do spotkania się z poszczególnymi szkołami czy organami prowadzącymi te szkoły w terminach i sprawach ustalonych przez te szkoły bądź te organy. Ponadto Sekretarz Stanu pani Katarzyna Lubnauer wyjaśniła, że „kontekst inicjowanych w grudniu 2023 r. spotkań nie mógł być dowolny, a fakt ten implikował odpowiednie zachowania i działania organu oraz partnerów społecznych<sup>43</sup>, którzy skutecznie przedstawili Rzecznikowi Praw Obywatelskich<sup>44</sup> stanowisko w sprawie sposobu finansowania zadań oświatowych, w tym w zakresie projektu rozporządzenia w sprawie sposobu podziału subwencji oświatowej na 2024 r.” Następnie wniosek ten był przedmiotem wystąpienia RPO do Ministra Edukacji. Odpowiedzi udzielono 31 stycznia 2024 r. Według Sekretarz Stanu pani Katarzyny Lubnauer nie ulegało wątpliwości, że kwestia dotyczyła procesu opiniowania projektu aktu prawnego, w którym podmiot przedstawił stanowisko i udzielono mu odpowiedzi.

Przyjmując argumentację MEN, że żądane spotkania w szczególności dotyczyły finansowania edukacji domowej i że w tej sprawie udzielono odpowiedzi, pośrednio (przez RPO), NIK wskazuje, że wnioskowane spotkania miały dotyczyć „potrzeb i wyzwań edukacji domowej”, a więc nie tylko kwestii finansowych. Brak odpowiedzi mógł pozostawić społeczność rodziców Szkoły w Chmurze z poczuciem braku zainteresowania dialogiem i obojętnością resortu wobec ich potrzeb, tym bardziej, że w nieodległym czasie od złożenia ww. wniosków, w dniu 1 kwietnia 2025 r. odbyło się spotkanie Sekretarz Stanu, pani Katarzyny Lubnauer z przedstawicielami szkół przyjaznych edukacji domowej oraz organizacji społecznych działających w tym obszarze. Na przedmiotowe spotkanie nie zostali zaproszeni przedstawiciele Szkoły w Chmurze.

W tej sprawie Zastępca Dyrektora DKO, pan Tomasz Głowacki wyjaśnił, że spotkanie w dniu 1 kwietnia 2025 r. nie miało znaczenia i charakteru konsultacji społecznych, opisywanych konkretną procedurą, zatem nie było ono

---

<sup>40</sup> M.in. Fundacja Edukacji Domowej, Federacja Szkół Demokratycznych, Fundacja Królowej Świętej Jadwigi.

<sup>41</sup> Informacje na temat korespondencji z Ministerstwem pozyskano od Szkoły w Chmurze w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>42</sup> Dalej: DKO.

<sup>43</sup> W tym Szkoły w Chmurze.

<sup>44</sup> Dalej: RPO.

organizowane w granicach rozstrzygnięć nakładających obowiązek kierowania się w organizacji takiego spotkania kryterium reprezentatywności w grupie partnerów społecznych. Sekretarz Stanu pani Katarzyna Lubnauer wyjaśniła ponadto, że „W świetle nieusuwalnych obowiązków powołanych w art. 72 ust. 1 Konstytucji RP - żaden organ publiczny ustalonym zakresem swojego działania nie może uprawomocniać istnienia i działania podmiotów przed uzyskaniem absolutnej pewności co do zgodności działania tych podmiotów (Szkoly w Chmurze) z przepisami prawa oświatowego. Odpowiednio, brak takiej pewności, choćby w sprawie naruszenia praw i sytuacji jednego dziecka, wyznacza nieprzekraczalne granice dla inicjatyw i działań Ministra, mogących choćby potencjalnie legitymizować istnienie takich form.” Ponadto zaznaczyła, że „liczba uczniów, mogąca sugerować nadzwyczajny status Szkoły w Chmurze, w komunikacji z Ministrem, nie stanowiła o istnieniu argumentu prawnego i wiążącego.”

W odniesieniu do argumentu przywołanego przez Sekretarz Stanu panią Katarzynę Lubnauer, w kontekście wątpliwości, co do legalności działania Szkoły w Chmurze<sup>45</sup>, NIK wskazuje, że szkoły prowadzone przez podmiot Szkoła w Chmurze Sp. z o.o. figuruje w SIO i w Rejestrze Szkół i Placówek Oświatowych, korzystają z pełni praw szkół niepublicznych, w tym m.in. otrzymują środki publiczne w postaci dotacji, prowadzą dokumentację przebiegu nauczania (w tym arkusze ocen), wydają świadectwa promocyjne i ukończenia szkoły oraz podlegają nadzorowi kuratorów oświaty.

Jednym z głównych postulatów przedstawionych przez Forum Edukacji Domowej<sup>46</sup> podczas spotkania w dniu 1 kwietnia 2025 r. było, aby nie wprowadzać zmian legislacyjnych dotyczących edukacji domowej bez wcześniejszych, rzetelnych badań – szczególnie jakościowych, dotyczących np. kompetencji uczniów nauczanych w tym trybie.

(akta kontroli str. 463-507, 815-821, 860-865, 1367, 1368-1444)

1.6. W latach 2022–2025 Ministerstwo Edukacji Narodowej prowadziło działania konsultacyjne z różnymi środowiskami zaangażowanymi w obszar wspierania uczniów spełniających obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą. Wnioski płynące z tych konsultacji zostały uwzględnione m.in. w projekcie rozporządzenia Ministra Edukacji w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych. W wyniku przeprowadzonych konsultacji w projekcie rozporządzenia wprowadzono zmianę zobowiązującą zespoły orzekające do zawierania w orzeczeniach informacji o wpływie spełniania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki na podstawie zezwolenia, o którym mowa w art. 37 ust. 1 ustawy, na prawidłowy rozwój psychospołeczny dziecka lub ucznia. Informacje w tym zakresie zostaną wskazane przez zespół orzekający w części orzeczenia pn. „Dodatkowe informacje”. Zdaniem MEN takie rozwiązanie pozwoli rodzicom na podejmowanie trafnych decyzji dotyczących realizacji obowiązku szkolnego i/lub obowiązku nauki przez ich dzieci poza szkołą.

(akta kontroli str. 413-416)

---

<sup>45</sup> Do Szkół w Chmurze we wrześniu 2024 r. zapisana była ok. połowa uczniów w edukacji domowej w Polsce (ok. 29 tys. uczniów).

<sup>46</sup> Grupa robocza „Forum Edukacji Domowej” została powołana w grudniu 2022 r. z inicjatywy kilku reprezentantów szkół przyjaznych edukacji domowej oraz organizacji pozarządowych, wśród członków byli także zaangażowani społecznie rodzice.

1.7. W dniu 22 listopada 2023 r. został utworzony Parlamentarny Zespół ds. Edukacji Domowej, do zadań którego należało w szczególności: opracowanie przepisów dotyczących organizacji systemu edukacji domowej w Polsce, prowadzenie dialogu na temat edukacji domowej z wszystkimi interesariuszami, tj. organizacjami pozarządowymi, rodzicami, nauczycielami i uczniami oraz wspieranie rozwoju różnorodnych form edukacji domowej. Do dnia zakończenia kontroli odbyło się pięć posiedzeń zespołu. W latach 2023-2025 przedstawiciele Ministerstwa byli zaproszeni i uczestniczyli w posiedzeniu Zespołu w dniu 8 października 2024 r. w Sejmie RP (spotkanie online). Przedstawiciele Ministra nie brali udziału w kolejnych posiedzeniach. Sekretarz Stanu pani Katarzyna Lubnauer wyjaśniła, że „jeżeli prawodawca nie ustanowił obowiązku prawnego obligującego Ministra do udziału w posiedzeniach zespołów parlamentarnych, to działanie musi pozostać pochodną jego wyborów i możliwości organizacyjnych organu. W tym przypadku powyższe uwarunkowania umożliwiły udział przedstawicieli urzędu na jednym ze spotkań”. Ponadto wskazała, że na dwa kolejne posiedzenia Zespołu (29.11.2023 r. i 8.02.2024 r.) MEN nie otrzymał zaproszenia, co również musiało wpłynąć na ocenę zasad organizacji i działania spotkań zespołu (26.05.2025 r. i 29.07.2025 r.).

(akta kontroli str. 411-416, 860-865)

1.8. Ministerstwo współpracowało z przedstawicielami jst, w sprawach dotyczących edukacji domowej, w szczególności w ramach Zespołu do spraw Edukacji KWRiST.

DWST udzielał odpowiedzi na pisma zawierające wątpliwości w zakresie finansowania tej formy edukacji. W okresie objętym kontrolą (lata 2022-2024) podział części oświatowej subwencji ogólnej był dokonywany na podstawie danych z 30 września roku poprzedniego i nie było możliwości jego późniejszego modyfikowania. Dlatego w najtrudniejszej sytuacji było m.st. Warszawa, w której obserwowany był dynamiczny przyrost uczniów z całego kraju, którzy byli zapisywani do szkół w Warszawie. Według danych przekazanych przez Zastępcę Prezydenta m.st. Warszawy panią Renatę Kaznowską tylko w szkołach prowadzonych przez Szkołę w Chmurze Sp. z o.o. w latach 2021/2022 oraz 2022/2023 w niektórych okresach liczba uczniów przyrastała o ponad 100% miesiąc do miesiąca. W trakcie roku m.st. Warszawa nie otrzymywało dodatkowych środków na sfinansowanie zwiększającej się liczby uczniów.

W korespondencji do Ministerstwa Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy pani Renata Kaznowska wносиła o zmianę przepisów dotyczących zasad funkcjonowania i finansowania edukacji domowej poprzez zagwarantowanie samorządom środków subwencyjnych na finansowanie edukacji domowej naliczanych w oparciu o faktyczną liczbę uczniów w poszczególnych miesiącach, tak jak ma to miejsce w przypadku uczniów z Ukrainy, a nie liczbę uczniów wskazaną w SIO według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego.

Postulat ten był zbieżny z żądaniem przedstawionym przez Szkołę w Chmurze w treści petycji złożonej w MEN w dniu 14 grudnia 2023 r., o której mowa w dalszej części wystąpienia.

Odnośnie do problemu zgłaszanego w pismach Zastępcy Prezydenta m.st. Warszawy pani Renaty Kaznowskiej Dyrektor DWST pan Jerzy Jakubczuk wyjaśnił, że w rozdziale 5 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>47</sup> przewidziano m.in., że po zakończeniu

---

<sup>47</sup> Dz. U. z 2024 r., poz. 1572 ze zm.

roku budżetowego ponownie będą wyliczane potrzeby finansowe za ten rok, który się zakończył, po czym możliwa będzie korekta dochodów, obejmująca m.in. wzrost zadań szkolnych i pozaszkolnych, który nastąpił w trakcie zakończonego roku i nie został wyrównany środkami rezerwy na uzupełnienie dochodów jst. Zdaniem Dyrektora DWST pana Jerzego Jakubczuka, propozycja ta pozwoli na systemowe rozwiązanie problemu wzrostu zadań oświatowych w trakcie roku budżetowego. Natomiast w odniesieniu do postulatów jst dotyczących obniżenia finansowania edukacji domowej, w ramach rozporządzeń dotyczących podziału subwencji oraz potrzeb oświatowych, wprowadzono stopniowo zmiany dotyczące finansowania uczniów w edukacji domowej.

(akta kontroli str. 822-845, 917-936)

Zgodnie z wyjaśnieniami pana Tomasza Głowackiego, Zastępcy Dyrektora DKO latach 2022-2025 Minister analizował opinie podmiotów działających w obszarach związanych ze wspieraniem uczniów spełniających obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą w ramach konsultacji i opiniowania do projektu rozporządzenia w sprawie sposobu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między jednostki samorządu terytorialnego w roku 2025 oraz projektów rozporządzeń w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2022, 2023 i 2024. Projekty tych rozporządzeń były również przedmiotem konsultacji ze stroną samorządową w ramach KWRiST. Przedstawione projekty określały m.in. zasady finansowania uczniów w edukacji domowej.

Jednakże należy wskazać, że do projektów rozporządzeń w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2022 i 2023 zmiany w zakresie finansowania edukacji domowej wprowadzono już po zakończonym procesie konsultacji publicznych i opiniowania, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 411-513, 1364)

1.9. W latach 2022-2025 w ministerstwie nie zarejestrowano skarg lub wniosków dotyczących sytuacji uczniów spełniających obowiązek szkolny poza szkołą.

W ww. okresie minister odpowiedział natomiast na dwie petycje oraz 20 wystąpień parlamentarzystów (interpelacji, zapytań, oświadczeń i interwencji) w sprawach dotyczących zagadnień związanych z tzw. edukacją domową.

Zgłoszone petycje i wystąpienia poselskie w 2022 r. dotyczyły planowanych zmian w ustawie – Prawo oświatowe, które ostatecznie nie zostały wprowadzone, w kolejnych latach tematyka petycji i wystąpień koncentrowała się na finansowaniu edukacji domowej. Pojawiały się również zapytania o możliwości przechodzenia na edukację domową uczniów pełnoletnich lub dzieci mieszkających za granicą.

Zasadniczo, sprawy dotyczące petycji i wystąpień poselskich były rozpatrywane zgodnie z postanowieniami art. 193-195 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>48</sup>.

W lipcu 2025 r. do MEN wpłynęły interpelacje poselskie: nr 10621 z dnia 3 lipca 2025 r. oraz nr 10736 z dnia 9 lipca 2025 r. Pierwsza z nich została złożona przez grupę Posłów na Sejm RP<sup>49</sup>, druga przez pana Posła Marcina Józefaciuka. Na ww.

---

<sup>48</sup> M. P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.

<sup>49</sup> Bartłomieja Wróblewskiego, Jana Ardanowskiego, Kazimierza Choma, Annę Dąbrowską-Banaszek, Jana Dziedziczaka, Andrzeja Gawrona, Agnieszkę Górską, Pawła Jabłońskiego,

interpelacje odpowiedzi udzielił z upoważnienia Ministra Edukacji Sekretarz Stanu pan Henryk Kiepusza odpowiednio w dniach 22 lipca oraz 30 września 2025 r. W odpowiedziach na przedmiotowe interpelacje na pytanie dotyczące analizy kosztów edukacji domowej, Sekretarz Stanu pan Henryk Kiepusza wyjaśnił, że „w zakresie szkół niepublicznych z liczbą uczniów w edukacji domowej powyżej 96 przeanalizowano wydatki na podstawie danych SIO za 2024 rok. Z analizy wynika, że szkoły te wykazały 97 mln zł wydatków, w odniesieniu do 46 tys. uczniów (w tym 42 tys. uczniów w edukacji domowej). Dane dotyczące wydatków nie były dzielone na uczniów w edukacji domowej oraz uczniów uczących się stacjonarnie. W ramach subwencji oświatowej na 2024 r. w zakresie tych szkół naliczono 448 mln zł. Oznacza to, że kwota subwencji przewyższała wykazane wydatki o 351 mln zł.”

Jednakże z udzielonych przez Dyrektora DWST pana Jerzego Jakubczuka w toku kontroli wyjaśnień wynikało, że nie wszystkie szkoły wykazały wydatki w SIO. M.in. wydatków nie wykazały Szkoły w Chmurze, do których zapisana była ok. połowa uczniów w edukacji domowej. Dane o wydatkach w wysokości 97 mln zł pochodziły z SIO. Nie pozyskiwano dodatkowych informacji w tym zakresie.

Zatem:

- informacja o wydatkach w wysokości 97 mln zł odnosiła się tylko do szkół, które uzupełniły dane w SIO m.in. bez Szkoły w Chmurze,
- informacja o naliczonej kwocie subwencji dotyczyła wszystkich szkół, w tym m.in. Szkół w Chmurze.

Szczegółowy opis został przedstawiony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 231-404, 247-404, 846-849)

W dniu 14 grudnia 2023 r. do MEN złożone zostało pismo na firmowym papierze Szkoły w Chmurze, ze wskazaniem adresu korespondencyjnego, adresu e-mail oraz kontaktu telefonicznego, zatytułowane: Petycja do Minister Edukacji. Wraz z pismem dostarczono kartony z kartami zawierającymi 16 tys. podpisów. Złożenie pisma zostało potwierdzone przez biuro podawcze MEN w dniu 14 grudnia 2023 r. Odpowiedzi udzielono w dniu 28 maja 2025 r.<sup>50</sup>, jednak z pominięciem trybu przeznaczonego dla petycji.

Zastępca Dyrektora DKO, pan Tomasz Głowacki wyjaśnił, że podstawą pozostawienia petycji bez rozpatrzenia był fakt, iż petycja została złożona z pominięciem wymogów wskazanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach<sup>51</sup> (brak oznaczenia podmiotu wnoszącego petycję).

Ponadto, Sekretarz Stanu pani Katarzyna Lubnauer wyjaśniła, że „zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o petycjach, petycję niespełniającą wymogów opisanych tą ustawą organ pozostawia bez rozpatrzenia. Odpowiednio, wobec niewskazania wnoszącego, przekazano jedynie stanowisko resortu.”

Sprawa petycji była ponadto przedmiotem zainteresowania RPO. Dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego Międzynarodowego i Europejskiego pani Anna Białek skierowała do MEN łącznie trzy pisma<sup>52</sup> w sprawie ww. petycji Szkoły w Chmurze z dnia 14 grudnia 2023 r. W ostatnim piśmie z dnia 18 sierpnia

---

Fryderyka Kapinosa, Władysława Kurowskiego, Grzegorza Lorka, Dariusza Mateckiego, Andrzeja Śliwkę, Marka Wesołego, Agatę Wojtysek, Sławomira Zawislaka.

<sup>50</sup> Sygn. DKOTC-WOKO.400.62.2024.AK.

<sup>51</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 870. Dalej: ustawa o petycjach.

<sup>52</sup> Pisma RPO sygn. VII.7037.138.2024.AT.



2025 r. wnioskowała o wyjaśnienie przyczyn zwłoki w rozpatrzeniu przedmiotowej petycji. Z informacji przekazanej przez Biuro RPO<sup>53</sup> wynika, że Departament Kształcenia Ogólnego MEN udzielił odpowiedzi na ww. pismo, jednakże uzyskane wyjaśnienia nie były dla RPO satysfakcjonujące, w związku z czym skierował do MEN kolejne zapytania. Na dzień zakończenia kontroli sprawa była w toku.

Szczegółowy opis został przedstawiony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 860-865, 1368-1473)

1.10. Zgodnie z informacją przekazaną przez CKE<sup>54</sup>, w danych zgłoszeniowych zdających egzaminy nie była zbierana informacja czy uczeń spełniał obowiązek szkolny lub nauki w szkole czy poza nią. Edukacja domowa nie miała wpływu na organizację i przebieg egzaminów zewnętrznych, w związku z tym nie było podstaw prawnych do zbierania i gromadzenia takich informacji.

Na polecenie Ministra we wrześniu i w październiku 2024 r., w województwach wielkopolskim, mazowieckim i śląskim kuratorzy oświaty przeprowadzili kontrole doraźne w szkołach podstawowych, w których obowiązek szkolny spełniany był poza szkołą przez co najmniej 50 uczniów. Kontrole objęły łącznie 40 szkół spełniających ww. kryteria. Sekretarz Stanu pani Katarzyna Lubnauer wyjaśniła, że celem kontroli było pozyskanie materiału diagnostycznego pozwalającego na ocenę zgodności organizacji egzaminów klasyfikacyjnych z obowiązującymi przepisami prawa oraz identyfikacja zależności między wynikami egzaminów klasyfikacyjnych i egzaminu zewnętrznego.

Na podstawie wyników ww. kontroli IBE przeprowadził analizę spójności wyników egzaminów klasyfikacyjnych i zewnętrznych egzaminów ósmoklasisty uczniów w edukacji domowej w kontrolowanych szkołach.

Do dnia zakończenia kontroli NIK Minister nie podjął decyzji, jak wykorzysta wskazany materiał.

Szczegółowy opis został przedstawiony w sekcji dotyczącej obszaru drugiego - *Nadzór Ministra nad wykonywaniem nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty nad szkołami, do których zapisani są uczniowie spełniający obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą*.

Ponadto Minister Edukacji polecił<sup>55</sup> w roku szkolnym 2025/2026 Wielkopolskiemu, Mazowieckiemu i Śląskiemu Kuratorowi Oświaty przeprowadzenie kontroli doraźnych w zakresie:

- zgodności z przepisami prawa przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych uczniów spełniających obowiązek nauki poza szkołą, którzy przystąpili do egzaminu maturalnego w roku szkolnym 2024/2025, w tym posiadania przez nauczycieli kwalifikacji do prowadzenia zajęć edukacyjnych, z których przeprowadzane były egzaminy klasyfikacyjne;

- osiągnięć edukacyjnych uczniów, którzy przystąpili do egzaminu maturalnego w roku szkolnym 2024/2025, w tym: procentowych wyników uzyskanych na egzaminie maturalnym z przedmiotów obowiązkowych oraz przedmiotów

---

<sup>53</sup> Informacje na temat korespondencji z Ministerstwem pozyskano od Biura RPO w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>54</sup> Informacje z CKE pozyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>55</sup> Pismem nr DKO-WNPP.4092.267.2025.AG z dnia 3.10.2025 r.

(przedmiotu) dodatkowych oraz procentowych wyników z egzaminów klasyfikacyjnych z tych samych przedmiotów.

Sekretarz Stanu pani Katarzyna Lubnauer wyjaśniła, że dane kuratorów oświaty dotyczące realizacji zaleceń i wyniki kontroli w szkołach ponadpodstawowych będą podstawą do oceny konieczności podejmowania dodatkowych działań przez MEN.

Minister prowadził monitoring karier absolwentów publicznych i niepublicznych szkół ponadpodstawowych, na podstawie art. 26b ust. 1 i 2 ustawy – Prawo oświatowe. Monitoring karier absolwentów był prowadzony w celu zapewnienia informacji na temat przebiegu karier absolwentów szkół ponadpodstawowych na potrzeby prowadzenia polityki oświatowej państwa na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, w tym dostosowywania kierunków i treści kształcenia do wymogów rynku pracy oraz przygotowywania uczniów do wyboru zawodu i kierunku kształcenia. Dane, na podstawie których prowadzony był monitoring karier absolwentów, nie uwzględniały informacji o spełnianiu przez absolwenta obowiązku nauki poza szkołą. Sytuacja edukacyjno-zawodowa absolwentów szkół ponadpodstawowych, którzy spełniali obowiązek nauki poza szkołą, w raportach z monitoringu karier absolwentów opisana była wspólnie z pozostałymi absolwentami tych szkół.

Zastępca Dyrektora DKO pan Tomasz Głowacki wyjaśnił w szczególności, że Ministerstwo nie planuje oddzielnych opracowań z uwzględnieniem losów absolwentów szkół ponadpodstawowych spełniających obowiązek nauki poza szkołą, ponieważ wybór edukacji domowej jako sposobu spełniania obowiązku szkolnego lub nauki nie wpływa na dostosowywanie kierunków i treści kształcenia do wymogów rynku pracy oraz przygotowywanie uczniów do wyboru zawodu i kierunku kształcenia.

(akta kontroli str. 211-221, 229-230, 451-462, 937-938, 1367)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister nie przeprowadzał analiz dotyczących sytuacji uczniów w edukacji domowej, przyczyn i skutków zmian w zakresie realizacji obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą lub mających na celu ustalenie powodów odchodzenia przez rodziców od instytucjonalnego kształcenia ich dzieci w szkołach na rzecz modelu kształcenia poza szkołą.

Spełnianie obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą było możliwe w Polsce od 1991 r., jednakże w ostatnich latach zanotowano znaczący wzrost popularności tej formy edukacji. Liczba uczniów w edukacji domowej w polskich szkołach w ciągu dziewięciu ostatnich lat wzrosła dziewięciokrotnie - z 6 954 w roku szkolnym 2015/2016 do 62 109 w roku szkolnym 2024/2025. W latach 2021-2025 na dzień 30 września każdego roku w polskich szkołach w edukacji domowej uczyło się odpowiednio: 20 113, 23 631, 33 461, 50 329, 62 109 uczniów. Na dzień zakończenia kontroli ok. 1,2% wszystkich uczniów w Polsce spełniało obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą.

Minister nie przeprowadził dotąd analiz przyczyn i skutków dynamicznego wzrostu liczby uczniów w edukacji domowej. W szczególności nie zbadał zjawiska, celem rozpoznania sytuacji uczniów i ich rodziców, ani ustalenia powodów przejścia na edukację domową, w tym skali „negatywnej” motywacji rodziców, tzn. sytuacji, w których decyzja o spełnianiu obowiązku szkolnego poza szkołą wynikała np. z niepowodzeń szkolnych, rozczarowań, braku poczucia bezpieczeństwa i braku wsparcia w szkołach.

W odniesieniu do możliwości przeprowadzenia analiz Sekretarz Stanu pani Katarzyna Lubnauer wyjaśniła, że Ministerstwo Edukacji Narodowej nie prowadzi prac naukowo-badawczych, a także nie kształtuje polityki edukacyjnej wyłącznie na podstawie popularności danego rozwiązania w zakresie sposobu realizacji obowiązku szkolnego lub nauki. Nie uznała również za celowe zlecenia IBE badań dotyczących przyczyn i skutków wzrostu liczby uczniów w edukacji domowej.

Zdaniem NIK fakt, iż Ministerstwo nie prowadzi prac naukowo-badawczych nie zwalnia Ministra z obowiązków w zakresie nadzoru pedagogicznego, który zgodnie z art. 55 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe polega m.in. na: obserwowaniu, analizowaniu i ocenianiu przebiegu procesów kształcenia i wychowania oraz efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek. Należy zwrócić uwagę na szczególną rolę Ministra w zakresie nadzoru pedagogicznego w kontekście przepisu art. 60 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo oświatowe, zgodnie z którym minister właściwy do spraw oświaty i wychowania nadzoruje i koordynuje wykonywanie nadzoru pedagogicznego na terenie kraju, w szczególności nadzoruje działalność kuratorów oświaty w tym zakresie.

NIK wskazuje, że zjawisko przechodzenia uczniów na edukację domową w okresie objętym kontrolą nie miało charakteru lokalnego, ale było ogólnopolskim trendem. Dystansowanie się Ministra od ww. zagadnienia oznaczało pozostawienie kuratorów oświaty, organów prowadzących i dotujących szkoły bez wiedzy na temat przyczyn i skutków tego trendu. Ponadto NIK podkreśla, że oparcie założeń polityki oświatowej państwa o wiedzę pozyskaną na podstawie wniosków i rekomendacji sformułowanych w wyniku przeprowadzenia rzetelnych badań i analizy sytuacji nie oznacza kształtowania

polityki edukacyjnej wyłącznie na podstawie popularności danego rozwiązania w zakresie sposobu realizacji obowiązku szkolnego lub nauki.

W odniesieniu do ryzyka związanego z możliwością podejmowania decyzji o edukacji domowej z powodu dotychczasowych doświadczeń z edukacją szkolną, trudności dziecka z dostosowaniem się do sytuacji szkolnej lub brakiem zaufania do systemu edukacji, Sekretarz Stanu pani Katarzyna Lubnauer wyjaśniła, że w przypadku dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi lub problemami w funkcjonowaniu w szkole rozwiązaniem problemu nie może być porozumienie między dyrektorem szkoły a rodzicem, wyłączające dziecko z codziennego wsparcia psychologiczno-pedagogicznego w szkole. Zwróciła uwagę, że wyłączenie dziecka ze środowiska szkolnego zubaża możliwości diagnostyczne profesjonalnej kadry nauczycielskiej zatrudnianej w szkole w stosunku do potrzeb i możliwości tego konkretnego dziecka, a samo dziecko naraża na ograniczenie odporności społecznej. Ponadto Sekretarz Stanu pani Katarzyna Lubnauer wskazała, że prawodawca ustanowił w szkołach standardy pomocy psychologicznej i powołał specjalne jednostki wyspecjalizowane w takiej pomocy (poradnie psychologiczno-pedagogiczne). Sekretarz Stanu pani Katarzyna Lubnauer zwróciła także uwagę na brak przesłanek, aby uznać, że przejęcie kształcenia przez rodzica (które nie jest leczeniem) miało jakkolwiek opisany wymiar pomocowy, terapeutyczny czy leczniczy. Przeciwnie, taka sytuacja może oznaczać błędne wykonywanie art. 37 ustawy – Prawo oświatowe i wskazywać, że dyrektor szkoły nie rozpoznał odpowiednio potrzeb ucznia oraz potencjalnie działał na jego szkodę, eliminując możliwość zapewniania dziecku codziennej opieki psychologiczno-pedagogicznej (w szkole). Dodatkowo podkreśliła, że Minister Edukacji nie posiada informacji wskazujących na uchybienia nauczycieli specjalistów.

Zdaniem NIK Sekretarz Stanu pani Katarzyna Lubnauer w przytoczonych wyjaśnieniach słusznie wskazała ryzyka związane z przechodzeniem na edukację domową w następstwie niepowodzeń w funkcjonowaniu w dotychczasowym środowisku szkolnym. Tym samym w sposób wyczerpujący przedstawiła powody, dla których należało przeprowadzić szczegółową analizę zagadnień związanych z motywacją rodziców i skutkami ich decyzji, w szczególności w odniesieniu do uczniów wymagających specjalistycznej pomocy.

W szczególności badania i analizy w zakresie dotyczącym wzrostu liczby uczniów w edukacji domowej, przyczyn i skutków tego zjawiska mogły zostać przeprowadzone przez podmiot zewnętrzny, w tym nadzorowany przez Ministra IB. Ponadto, źródłem wiedzy mógł być dialog z podmiotami związanymi z popularyzacją edukacji domowej w Polsce, a także z rodzicami, którzy zdecydowali się na taką formę edukacji. Zachowanie biernej postawy wobec inicjatyw zgłaszanych np. przez rodziców Szkoły w Chmurze nie wzbogaca wiedzy resortu na temat sytuacji dzieci w edukacji domowej.

Jednocześnie NIK wskazuje, że dane dotyczące problemów z udzielaniem pomocy psychologiczno-pedagogicznej lub realizacją zadań wynikających z orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego były zawarte w sprawozdaniach z nadzoru pedagogicznego kuratorów oświaty, w szczególności w sekcji dotyczącej wyników kontroli doraźnych. Ponadto w pismach kierowanych do MEN przez podmioty zaangażowane we wsparcie uczniów w edukacji domowej, a także w interpelacjach poselskich i w Raporcie Fundacji Edukacji Domowej pt. „Nowa jakość czy patologia? Edukacja domowa w Polsce” pojawiały się sygnały o niewłaściwym działaniu szkół w zakresie udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej lub organizacji kształcenia specjalnego oraz bezsilności rodziców wobec tego zjawiska.

Należy przy tym uwzględnić, że spełnianie przez dziecko obowiązku szkolnego lub nauki poza szkołą, nie zwalniało szkoły, do której zapisane było dziecko z zadań z zakresu udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej lub realizacji zaleceń zawartych w orzeczeniach o potrzebie kształcenia specjalnego, a zadania te podlegały nadzorowi pedagogicznemu.

(akta kontroli str. 177-182, 247-404, 490-505, 850-859, 939-1053, 1367)

2. Minister wprowadził zmiany w finansowaniu edukacji domowej w 2022 r. i w 2023 r. bez przeprowadzenia analizy potrzeb szkół w tym zakresie, a w ostatecznych wersjach rozporządzeń w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego odpowiednio na lata 2022 oraz 2023 zamieścił rozwiązania, które zostały wprowadzone już po zakończeniu procesu konsultacji publicznych i opiniowania i nie wynikały z uwag zgłoszonych podczas tego procesu, co NIK uznaje za nierzetelne.

1) W 2022 r. Minister podniósł wysokość dotacji na uczniów w edukacji domowej. Waga wskaźnika Sf zmieniła się z 0,6 na 0,8<sup>56</sup>. Żaden z podmiotów biorących udział w konsultacjach społecznych i opiniowaniu nie wnosił o zwiększenie wagi wskaźnika Sf. Powodem zmiany była uwaga zgłoszona przez Fundację Instytut na Rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris już po konsultacjach publicznych i opiniowaniu projektu rozporządzenia<sup>57</sup>.

Na niewłaściwy sposób procedowania ww. zmiany zwrócił uwagę Współprzewodniczący KWRIST w stanowisku przedstawionym w dniu 1 grudnia 2022 r. W ww. stanowisku wskazano ponadto, że podczas procedowania rozporządzenia Minister nie przedstawił uzasadnienia wskazującego na konieczność zwiększenia finansowania edukacji domowej, pomimo że strona samorządowa takiego uzasadnienia się domagała a także, że resort edukacji nie przedstawił analiz, które jednoznacznie wskazywałyby, o jakich kosztach ponoszonych przez szkoły można mówić w przypadku edukacji domowej.

W tej sprawie Sekretarz Stanu pan Henryk Kiepusza wyjaśnił, że projekty rozporządzeń w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej, przekazywane w latach 2021 i 2022 do konsultacji publicznych i opiniowania, zawierały wstępne propozycje regulacji dotyczących finansowania edukacji domowej, a różnice między wersjami wysłanymi do konsultacji a ostatecznym brzmieniem rozporządzeń wynikały z przebiegu procesu legislacyjnego. Ponadto wskazał, że w 2021 r. zmiany wprowadzane po zakończeniu konsultacji były m.in. następstwem analizy zgłoszonych uwag i zgodnie z obowiązującą procedurą część uwag została uwzględniona, a część – po analizie – uznana za niezasadną, co było typowym elementem konsultacji publicznych.

NIK zwraca uwagę, że w Raporcie z konsultacji publicznych i opiniowania ww. projektu opublikowanym na stronie Rządowego Centrum Legislacji Minister odniósł się do 24 uwag zgłoszonych w ramach opiniowania przez KWRIST oraz 11 innych uwag zgłoszonych podczas procesu konsultacji i opiniowania. Żaden

---

<sup>56</sup> Zmiany dokonano rozporządzeniem Ministra Edukacji i Nauki w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2022 z dnia 21 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2021 r., poz. 2453).

<sup>57</sup> Uzasadnieniem dla zwiększenia wagi wskaźnika Sf przedstawionym przez Fundację Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris we wniosku z dnia 14 grudnia 2021 r. był fakt, iż obietnica wskazanej zmiany została złożona publicznie przez przedstawicieli Ministerstwa Edukacji i Nauki w trakcie posiedzenia podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe w dniu 16 lutego 2021 r., a także, iż podwyższenie subwencji stanowiło realizację obietnicy wyborczej Prezydenta RP Andrzeja Dudy.

z podmiotów biorących udział w opiniowaniu nie wnosili o zwiększenie wagi wskaźnika Sf. Pismo Fundacji Instytut na Rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris stanowiące podstawę zwiększenia wagi Sf wpłynęło do Ministerstwa już po zakończonym procesie opiniowania, w dniu 14 grudnia 2021 r. Ponadto NIK wskazuje, że w toku kontroli Ministerstwo nie przedstawiło dokumentów potwierdzających przeprowadzenie analiz w zakresie finansowania edukacji domowej przed wprowadzeniem zmian zwiększających wagę wskaźnika Sf.

2) W projekcie rozporządzenia na 2023 r. przekazany do konsultacji publicznych i opiniowania w dniu 31 października 2022 r. nie przewidywano zmian w zakresie wagi wskaźnika Sf. Samorządy biorące udział w opiniowaniu wniosły o zmniejszenie ww. wagi z 0,8 do 0,4. Nie zgłoszono innych uwag do projektu w tym zakresie.

Jednakże Minister w grudniu 2022 r. wprowadził do projektu rozporządzenia limit uczniów (500) powyżej którego waga wskaźnika Sf ulegała zmniejszeniu oraz mechanizm różnicujący wysokość zastosowanej powyżej limitu wagi wskaźnika Sf w zależności od udziału liczby uczniów w edukacji stacjonarnej w ogólnej liczbie uczniów. Następnie, w kolejnej wersji tego projektu Minister zmienił limit z 500 do 200 uczniów.

Decyzja o zmianie limitu z 500 na 200 została podjęta przez Ministra Edukacji i Nauki – pana Przemysława Czarnka w dniu 21 grudnia 2022 r. na posiedzeniu KWRiST.

Ww. projekt został przekazany do zaopiniowania w trybie obiegowym drogą elektroniczną do reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 21 grudnia 2022 r. o godz. 12.20, a termin sporządzenia opinii wyznaczono na dzień 22 grudnia 2022 r. do godziny 9:00. Inne zainteresowane podmioty nie miały okazji zapoznania się z dokonaną zmianą przed publikacją rozporządzenia.

W zakresie opiniowania Dyrektor DWST pan Jerzy Jakubczuk wyjaśnił, że ww. zmiana bezpośrednio dotyczyła jednostek samorządu terytorialnego, dlatego projekt został przesłany tylko do reprezentacji jst, a pilny tryb pracy wynikał z konieczności wejścia w życie rozporządzenia od 1 stycznia 2023 roku.

Odnosnie do zmiany limitu, Sekretarz Stanu pan Henryk Kiepura wyjaśnił, że wprowadzona zmiana, z pierwotnie projektowanych 500 uczniów na 200 uczniów, była decyzją Ministra Edukacji, podjętą już po zakończeniu etapu konsultacji. Decyzja ta była podyktowana oceną struktury kosztów funkcjonowania szkół udzielających zezwolenia na edukację domową, w szczególności tym, że część kosztów miała charakter stały i nie zależy od liczby uczniów. Z tego względu uznano, że niższy próg bardziej adekwatnie odzwierciedlał rzeczywiste warunki finansowe i organizacyjne.

NIK zwraca uwagę, że w toku kontroli Ministerstwo nie przedstawiło dokumentacji potwierdzającej, że przed wprowadzeniem zmian dokonano analizy w zakresie struktury kosztów, której wyniki uzasadniałyby ustalenie limitów – pierwotnie 500, następnie 200 lub wprowadzenie mechanizmu różnicującego wysokość finansowania w zależności od udziału uczniów w edukacji domowej w ogólnej liczbie uczniów w szkole.

W odniesieniu do ww. analiz dokonanych przed wprowadzeniem zmian w finansowaniu na rok 2022 i 2023 Sekretarz Stanu pan Henryk Kiepura wyjaśnił, że wszystkie obliczenia, analizy dokonywane dla potrzeb ustalania sposobu podziału subwencji oświatowej, w tym dodatkowych kryteriów tego podziału - były dokonywane w wymiarze kalkulacyjnym, pomocniczym oraz wariantowym

a także, że żadne z tych roboczych dokumentów nie miały charakteru dokumentu urzędowego Ministra oraz nie istnieje podstawa prawna do ich uzgadniania, publikowania, archiwizowania czy następnie udostępniania.

Nie kwestionując uprawnień Ministra do podejmowania decyzji w zakresie spraw, do których posiada ustawową delegację, NIK wskazuje, że decyzje te powinny być podejmowane z zachowaniem jawności i przejrzystości finansów publicznych.

(akta kontroli str. 514-662, 701-709, 822-845, 866-876, 877-916, 1364)

3. Zmiany w zasadach finansowania edukacji domowej, które będą miały wpływ na wysokość dotacji dla szkół niepublicznych w 2026 r. zostały wprowadzone bez przeprowadzenia rzetelnej analizy potrzeb finansowych szkół w zakresie edukacji domowej.

Rozporządzeniem z dnia 28 lipca 2025 r. w sprawie sposobu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między jednostki samorządu terytorialnego w roku 2026, Minister zmienił limit (z 200 na 96) liczby uczniów w edukacji domowej, powyżej którego waga wskaźnika Sf ulegnie zmniejszeniu. Powyżej tego progu waga Sf będzie od 1 stycznia 2026 r. wynosiła 0,4 lub 0,2 w zależności od udziału liczby uczniów w edukacji stacjonarnej w ogólnej liczbie uczniów w szkole. Przed podjęciem decyzji o obniżeniu progu z 200 do 96 uczniów (dla wagi 0,8), a następnie zróżnicowaniu wag na 0,4 i 0,2 dla kolejnych uczniów, Ministerstwo dysponowało kalkulacją wydatków szkół ponoszonych na jednego ucznia w zależności od liczby uczniów w edukacji domowej, tj. od 1 do 96 oraz powyżej 96. Kalkulacja została przeprowadzona w oparciu o niekompletne dane o wydatkach z SIO.

Dyrektor DWST pan Jerzy Jakubczuk wskazał, że z przedstawionej kalkulacji wynikało, iż w szkołach z mniejszą liczbą uczniów w edukacji domowej (1–96) wydatki na ucznia były znacznie wyższe niż w szkołach z większą liczbą (>96), co sugerowało, że w mniejszych placówkach koszty stałe (np. administracja, utrzymanie szkoły) były rozkładane na mniejszą liczbę uczniów, co podnosiło średni wydatek per capita. Ponadto zwrócił uwagę, że w większych szkołach z dominującą edukacją domową koszty te były efektywniej dystrybuowane, co prowadziło do niższych wydatków na ucznia, a to z kolei mogło wskazywać na korzyści skali w finansowaniu edukacji domowej w dużych podmiotach.

NIK zwraca uwagę, że próg 96 uczniów został wskazany arbitralnie, w wyniku kalkulacji nie ustalono przy jakiej liczbie uczniów pojawiało się zjawisko korzyści skali. Dotąd nie przeprowadzono analizy potrzeb finansowych szkół w zależności od udziału uczniów w edukacji stacjonarnej w stosunku do ogólnej liczby uczniów w szkole, która uzasadniałaby zastosowanie mechanizmu różnicującego wagi wskaźnika Sf wprowadzonego w 2023 r.

Odnosnie do decyzji Ministra dotyczącej zmiany limitu uczniów w edukacji domowej, Sekretarz Stanu pan Henryk Kiepusa wyjaśnił, że została ona podjęta w 2025 r. na podstawie kompleksowej analizy wielu czynników, mających na celu zapewnienie zrównoważonego i efektywnego podziału środków na potrzeby oświatowe. Wskazał ponadto, że dane o wydatkach szkół, pozyskane z SIO, stanowiły jedynie jeden z argumentów popierających te zmiany, ilustrując m.in. dysproporcje w alokacji środków w stosunku do rzeczywistych potrzeb operacyjnych szkół. Kolejnym kluczowym argumentem, zdaniem Sekretarza Stanu pana Henryka Kiepusy były uwagi zgłaszane przez stronę samorządową w ramach konsultacji publicznych i opiniowania projektu rozporządzenia.

Według Dyrektora DWST pana Jerzego Jakubczuka, z perspektywy budżetu państwa finansowanie zadań oświatowych w ramach potrzeb oświatowych, w tym też finansowanie uczniów w edukacji domowej, powinno być ograniczone do niezbędnego minimum wynikającego z przepisów prawa. Finansowanie to powinno obejmować podstawowe koszty związane z realizacją obowiązku szkolnego, takie jak organizacja egzaminów klasyfikacyjnych czy też kosztów administracji. Ponadto zwrócił uwagę, że wydatki wykazywane przez szkoły niepubliczne w SIO mogą być zawyżone, ponieważ uzupełniają je środki z chesnego. Sekretarz Stanu pan Henryk Kiepusa zadeklarował, że MEN nie planuje zlecenia analiz wydatków, gdyż nie mogą stanowić podstawy do ustalania zasad finansowania. Zwrócił ponadto uwagę, że faktyczny i rzeczywisty koszt edukacji domowej wynika z indywidualnej koncepcji organizacji pracy szkoły, przyjętej przez daną szkołę i zatwierdzonej przez jej organ prowadzący, a w ustalaniu tej koncepcji na żadnym etapie nie uczestniczy Minister Edukacji.

NIK wskazuje, że ustawodawca regulując zagadnienie spełniania obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą w art. 37 ust. 7 ustawy – Prawo oświatowe wskazując prawa takiego ucznia narzucił jednocześnie na szkołę szereg obowiązków, poza organizacją egzaminów klasyfikacyjnych oraz obsługą administracyjną. Ponadto przedstawienia aktualnych kalkulacji dotyczących wydatków ponoszonych przez szkoły na uczniów w edukacji domowej w okresie objętym kontrolą żądała zarówno strona samorządowa<sup>58</sup>, jak i społeczna (środowiska związane z edukacją domową<sup>59</sup>). O przedstawienie analiz w zakresie kosztów edukacji domowej występowali wielokrotnie posłowie na Sejm RP<sup>60</sup>.

NIK zwraca uwagę, że próby oszacowania kosztów ponoszonych przez szkoły na uczniów w edukacji domowej były podejmowane już w 2016 r. na podstawie modelu kosztów finansowania szkół wspierających uczniów w edukacji domowej<sup>61</sup> we współpracy z pracownikami MEN. Model został zaktualizowany w 2024 r.<sup>62</sup> Założenia modelu mogłyby stanowić punkt wyjścia dla ewentualnych analiz MEN.

Ponieważ wartość wagi wskaźnika Sf w algorytmie określającym wysokość potrzeb oświatowych miał bezpośredni wpływ na wysokość dotacji wypłacanych niepublicznym szkołom, do których zapisani byli uczniowie w edukacji domowej, zmiana limitu z 200 na 96 uczniów, wpłynie negatywnie na możliwości finansowe szkół w zakresie wsparcia tych uczniów. NIK podziela opinię, wyrażoną podczas konsultacji publicznych przez Fundację Edukacji Domowej, że tak poważna zmiana powinna zostać oparta na twardych danych i przejrzystych analizach, a nie arbitralnej decyzji.

Ponownie, nie kwestionując uprawnień Ministra do podejmowania decyzji w zakresie spraw, do których posiada ustawową delegację, NIK wskazuje, że decyzje te powinny być podejmowane z zachowaniem jawności i przejrzystości finansów publicznych.

(akta kontroli str. 247-404, 663-700, 796-803, 866-876, 1365-1366)

---

<sup>58</sup> Informacja m.in. w piśmie Starosty Poznańskiego z dnia 1 grudnia 2022 r.

<sup>59</sup> M.in. w piśmie Fundacji Edukacji Domowej dnia 24 czerwca 2025 r.

<sup>60</sup> M.in. w interpelacjach poselskich: 10621, 10736, 10905, 12332, 6480.

<sup>61</sup> <http://edukacjadomowa.pl/grupa/index.php/2016/08/18/podsumowanie-prac-dotyczacych-subwencji-oswiatowej/>

<sup>62</sup> <http://edukacjadomowa.pl/wp-content/uploads/Szczeg%C3%B3%C5%82y-modelu-wyceny-koszt%C3%B3w-ED-w-2024.pdf>



4. Minister udzielając odpowiedzi na interpelacje poselskie nr 10621 z dnia 3 lipca 2025 r. oraz nr 10736 z dnia 9 lipca 2025 r. w nierzetelny sposób przedstawił dane o wydatkach ponoszonych przez szkoły na uczniów w edukacji domowej.

W dniach 22 lipca oraz 30 września 2025 r. Sekretarz Stanu pan Henryk Kiepusa z upoważnienia Ministra Edukacji odpowiedział na interpelacje poselskie odpowiednio: nr 10621 z dnia 3 lipca 2025 r. oraz nr 10736 z dnia 9 lipca 2025 r. W obu pismach udzielił tej samej odpowiedzi w zakresie wydatków ponoszonych przez szkoły niepubliczne na uczniów w edukacji domowej. Wskazał, że szkoły niepubliczne z liczbą uczniów w edukacji domowej powyżej 96 wykazały za 2024 r. w SIO wydatki w wysokości 97 mln zł, natomiast w ramach subwencji oświatowej na 2024 r. w zakresie tych szkół naliczono 448 mln zł, w związku z czym kwota subwencji przewyższała wykazane wydatki o 351 mln zł.

NIK zwraca uwagę, że w odpowiedziach na ww. interpelacje nie wyjaśniono Posłom na Sejm RP, że nie wszystkie szkoły wypełniły w SIO informacje o wydatkach. W szczególności wydatków nie wykazały Szkoły w Chmurze, do których w 2024 r. zapisana była ok. połowa uczniów w edukacji domowej w Polsce<sup>63</sup>. Nie poinformowano Posłów na Sejm RP, że informacja o wydatkach w wysokości 97 mln zł odnosiła się tylko do tych niepublicznych szkół o liczbie uczniów powyżej 96, które uzupełniły dane w SIO, natomiast informacja o naliczonej kwocie subwencji dotyczyła wszystkich niepublicznych szkół o liczbie uczniów powyżej 96, w tym m.in. Szkół w Chmurze. Z podanych w ten sposób danych wynikała nieprawdziwa konkluzja, że szkoły, wykorzystały ok. 22% przekazanych środków.

W odniesieniu do treści przedmiotowej odpowiedzi Sekretarz Stanu pan Henryk Kiepusa wyjaśnił, że „przy opracowywaniu odpowiedzi Ministerstwo opierało się na danych oficjalnie zgromadzonych w systemie SIO, który stanowi ustawowy, obowiązkowy i podstawowy rejestr informacji o działalności szkół, w tym również danych o wydatkach. Część środowisk związanych z edukacją domową oraz wspierających je parlamentarzystów formułowała publicznie zarzuty, że Ministerstwo finansuje uczniów realizujących obowiązek szkolny poza szkołą w zbyt niskiej wysokości. Z tego względu zasadne było globalne zestawienie dwóch dostępnych i porównywalnych wartości: faktycznie wykazanych przez szkoły wydatków oraz wysokości naliczonych kwot potrzeb oświatowych, aby przedstawić obiektywny obraz i zwrócić uwagę na rzeczywiste proporcje pomiędzy poziomem środków uwzględnionych w kalkulacji dochodów JST, a danymi raportowanymi przez same szkoły. Jednocześnie należy podkreślić, że znaczna część szkół niepublicznych — w tym placówki z największą liczbą uczniów w edukacji domowej — nie wywiązała się z obowiązku wprowadzenia do SIO danych o wydatkach. To właśnie niekompletność danych raportowanych przez szkoły, a nie działania Ministerstwa, uniemożliwiła pełne odzwierciedlenie rzeczywistego poziomu kosztów ponoszonych przez cały sektor. Ministerstwo wielokrotnie przypominało szkołom o obowiązku uzupełnienia danych w systemie SIO, w tym danych dotyczących wydatków, kierując do szkół stosowne komunikaty. W związku z podejmowanymi działaniami informacyjnymi i ponagleniami, przy opracowywaniu zbiorczych informacji oparto się na danych znajdujących się w SIO na moment przygotowywania analizy, uznając je za obowiązujący i dostępny zestaw danych, który mógł być wykorzystany do celów statystycznych i informacyjnych.”

---

<sup>63</sup> Ok. 29 tys. uczniów.

NIK wskazuje, że niezależnie od tego jak szkoły wywiązują się z ustawowego obowiązku przekazywania danych o wydatkach do SIO, udzielenie odpowiedzi, w której porównano niekompletne dane o wydatkach szkół z kompletnymi danymi dotyczącymi faktycznie naliczonej subwencji było działaniem nierzetelnym, prowadzącym do błędnej konkluzji, że szkoły ponosiły wydatki niewspółmiernie niskie w stosunku do naliczonych środków.

(akta kontroli str. 332-353, 846-849)

5. Minister nie rozpatrzył petycji złożonej w dniu 14 grudnia 2023 r. przez Szkołę w Chmurze w sposób przewidziany przepisami ustawy o petycjach.

W dniu 14 grudnia 2023 r. do Ministra wpłynęło pismo na firmowym papierze Szkoły w Chmurze, zatytułowane „Petycja do Minister Edukacji”, zawierające dane teleadresowe podmiotu wnoszącego: „Szkoła w Chmurze, +48 22 104 31 94, [dyrekcja@szkolawchmurze.org](mailto:dyrekcja@szkolawchmurze.org), ul. Powązkowska 44c, 01-797 Warszawa”. Przedmiotem pisma było żądanie zmian w prawie. Pismo nie zostało opatrzone datą sporządzenia, natomiast złożenie pisma zostało potwierdzone przez biuro podawcze MEN pieczęcią oraz podpisem osoby przyjmującej w dniu 14 grudnia 2023 r. Wraz z pismem złożono kartony zawierające karty z 16 tys. podpisów. Pismo nie zostało wpisane do rejestru petycji MEN. Odpowiedzi na ww. pismo Ministerstwo udzieliło w dniu 28 maja 2025 r.

Sprawa petycji była ponadto przedmiotem zainteresowania Biura RPO. Dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego Międzynarodowego i Europejskiego pani Anna Białek w dniach 10 kwietnia 2025 r. oraz 17 lipca 2025 r. skierowała do MEN pisma<sup>64</sup> dotyczące braku odpowiedzi na petycję Szkoły w Chmurze z dnia 14 grudnia 2023 r. W ostatnim piśmie z dnia 18 sierpnia 2025 r. wnioskowała o wyjaśnienie przyczyn zwłoki w rozpatrzeniu przedmiotowej petycji. Z informacji przekazanej przez Biuro RPO<sup>65</sup> wynika, że Departament Kształcenia Ogólnego MEN udzielił odpowiedzi na ww. pismo, jednakże uzyskane wyjaśnienia nie były dla RPO satysfakcjonujące, w związku z czym skierował do MEN kolejne zapytania. Na dzień zakończenia kontroli sprawa była w toku.

Zastępca Dyrektora DKO, pan Tomasz Głowacki wyjaśnił, że podstawą pozostawienia petycji bez rozpatrzenia był fakt, iż petycja została złożona z pominięciem wymogów wskazanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o petycjach (brak oznaczenia podmiotu wnoszącego petycję). Ponadto wskazał, że wobec braku cech przynależnych petycji, jak też skardze, wnioskowi, pismu itp. odpowiedzi udzielono w terminie, który uznano za optymalny dla wyrażenia konkretnego stanowiska.

Sekretarz Stanu pani Katarzyna Lubnauer wyjaśniła, że „zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o petycjach, petycję niespełniającą wymogów opisanych tą ustawą organ pozostawia bez rozpatrzenia. Odpowiednio, wobec niewskazania wnoszącego, przekazano jedynie stanowisko resortu.”

NIK dostrzega sprzeczność w ww. działaniu, ponieważ petycję pozostawiono bez rozpatrzenia ze względu na brak wskazania podmiotu wnoszącego, a następnie temu podmiotowi udzielono odpowiedzi, jednak w bardzo odległym terminie.

Ponadto, w przypadku pozostawienia petycji bez rozpatrzenia na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o petycjach, zastosowanie miały, na mocy art. 15 ustawy o petycjach, przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania

<sup>64</sup> Pisma RPO sygn. VII.7037.138.2024.AT.

<sup>65</sup> Informacje na temat korespondencji z Ministerstwem pozyskano od Biura RPO w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

administracyjnego<sup>66</sup> - urząd powinien potwierdzić fakt wpływu petycji, odnotować ją w odpowiednich księgach korespondencyjnych, a następnie dokonać adnotacji o pozostawieniu pisma bez rozpatrzenia na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o petycjach.

Reasumując, w przypadku działania polegającego na pozostawieniu petycji bez rozpatrzenia, powinno ono znaleźć odbicie w aktach sprawy w postaci stosownej adnotacji, umożliwiając sprawowanie kontroli nad przyjmowaniem i rozpatrywaniem petycji przez dany podmiot.

NIK zwraca ponadto uwagę, że zgodnie z art. 3 ustawy o petycjach o tym, czy dokument był petycją, decydowała treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna. W świetle przepisu art. 2 ust. 3 ww. ustawy, petycją stanowiło takie wystąpienie, które zawierało żądanie podjęcia przez organ władzy publicznej określonego co do treści i formy prawnej działania, które mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata. Przedmiotem pisma Szkoły w Chmurze było żądanie zmian w prawie, w zakresie zgodnym z zakresem inicjatywy legislacyjnej Ministra. Jednakże bez względu na kwalifikację pisma (petycja czy wniosek), NIK nie znajduje uzasadnienia dla pozostawienia ww. pisma z 16 tys. podpisów bez odpowiedzi przez okres 17 miesięcy.

(akta kontroli str. 815-821, 1368-1473)

#### **OCENA CZĄSTKOWA**

Minister zapewnił warunki prawne, organizacyjne i finansowe niezbędne do realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki poza szkołą, jednakże nie wypełniał rzetelnie zadań koordynatora polityki oświatowej państwa w kontekście wyzwań i problemów związanych z dynamicznym wzrostem liczby uczniów spełniających obowiązek szkolny lub nauki w tej formie.

Spełnianie obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą, potocznie zwane edukacją domową, było możliwe w okresie objętym kontrolą na podstawie przepisów art. 37 – Prawo oświatowe. Liczba uczniów w edukacji domowej w polskich szkołach w ciągu dziewięciu ostatnich lat wzrosła dziewięciokrotnie - z 6 954 w roku szkolnym 2015/2016 do 62 109 w roku szkolnym 2024/2025. W latach 2021-2025 na dzień 30 września każdego roku w polskich szkołach w edukacji domowej uczyło się odpowiednio: 20 113, 23 631, 33 461, 50 329, 62 109 uczniów.

Pomimo dynamicznego wzrostu liczby uczniów w edukacji domowej, Minister nie przeprowadził analiz przyczyn i skutków tego wzrostu. W szczególności nie zbadał zjawiska, celem rozpoznania sytuacji uczniów i ich rodziców, ani ustalenia powodów przejścia na edukację domową, w tym skali „negatywnej” motywacji rodziców, tzn. sytuacji, w których decyzja o spełnianiu obowiązku szkolnego poza szkołą wynikała np. z niepowodzeń szkolnych, rozczarowań, braku poczucia bezpieczeństwa i braku wsparcia w szkołach. Zdaniem NIK, przeprowadzenie takiej analizy byłoby celowe i zgodne z rolą koordynatora polityki oświatowej państwa jaką pełni minister właściwy do spraw oświaty i wychowania.

W okresie objętym kontrolą finansowanie edukacji domowej regulowały przepisy uofzo. Szkoły prowadzone przez podmioty niebędące jednostkami samorządu terytorialnego otrzymywały dotacje z budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Szkoły niepubliczne, w których był realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymywały na każdego ucznia dotację z budżetu jst będącej dla tych szkół organem rejestrującym, w wysokości równej przewidzianej kwocie subwencji oświatowej/potrzeb oświatowych na takiego

<sup>66</sup> Dz. U. z 2024 r., poz. 572 ze zm. Dalej: kpa.

ucznia dla jst. Minister zmieniał zasady finansowania edukacji domowej, poprzez zmiany w wysokości i sposobie ustalania wagi wskaźnika Sf (liczba uczniów w edukacji domowej w szkole). Zmiany w finansowaniu wprowadzone w rozporządzeniach na lata 2022, 2023 oraz 2026 nie zostały poprzedzone analizą w zakresie potrzeb finansowych i struktury kosztów. Ponadto Minister w ostatecznych wersjach rozporządzeń w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego odpowiednio na lata 2022 oraz 2023 zamieścił rozwiązania, które zostały wprowadzone już po zakończeniu procesu konsultacji publicznych i opiniowania i nie wynikały z uwag zgłoszonych podczas tego procesu, co NIK uznaje za nierzetelne.

Minister współpracował z podmiotami działającymi w obszarach związanych ze wspieraniem uczniów spełniających obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą, jednakże nie podejmował dialogu ze Szkołami w Chmurze, pomimo inicjatyw zgłaszanych przez środowisko związane z ww. szkołami. Minister nie rozpatrzył zgodnie z przepisami petycji złożonej w dniu 14 grudnia 2023 r. przez Szkołę w Chmurze Minister udzielił ponadto nierzetelnej odpowiedzi na dwie interpelacje złożone przez Posłów na Sejm RP, porównując niekompletne dane o wydatkach z SIO z kompletnymi danymi dotyczącymi naliczonej subwencji, co doprowadziło do błędnej konkluzji, że szkoły ponosiły wydatki niewspółmiernie niskie w stosunku do naliczonych środków.

Centralna Komisja Egzaminacyjna nie gromadziła danych dotyczących wyników egzaminów zewnętrznych w edukacji domowej. Jednakże na polecenie Ministra w roku szkolnym 2024/2025 w trzech województwach kuratorzy oświaty przeprowadzili kontrole doraźne w szkołach podstawowych, w których obowiązek szkolny spełniany był poza szkołą przez co najmniej 50 uczniów. Celem kontroli było pozyskanie materiału diagnostycznego pozwalającego na ocenę zgodności organizacji egzaminów klasyfikacyjnych z obowiązującymi przepisami prawa oraz identyfikacja zależności między wynikami egzaminów klasyfikacyjnych i egzaminu zewnętrznego. Na podstawie wyników ww. kontroli IBE przeprowadził analizę spójności wyników egzaminów klasyfikacyjnych i zewnętrznych egzaminów ósmoklasisty uczniów w edukacji domowej w kontrolowanych szkołach. Do dnia zakończenia kontroli NIK Minister nie podjął decyzji, jak wykorzysta wskazany materiał. Minister prowadził monitoring karier absolwentów szkół ponadpodstawowych, jednakże dane, na podstawie których prowadzony był monitoring, nie uwzględniały informacji o spełnianiu przez absolwenta obowiązku nauki poza szkołą.

**OBSZAR**

**2. Nadzór Ministra nad wykonywaniem nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty nad szkołami, do których zapisani są uczniowie spełniający obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą**

Opis stanu faktycznego

2.1. W podstawowych kierunkach realizacji polityki oświatowej państwa ustalonych przez Ministra na lata 2021/2022-2025/2026 nie przyjęto w bezpośredni sposób kierunków realizacji tej polityki w zakresie spraw dotyczących edukacji domowej. W ww. okresie nie zaplanowano również kontroli planowych w zakresie edukacji domowej do realizacji w ramach nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty.

Minister w badanym okresie nie organizował szkoleń, narad ani konferencji kuratorów oświaty dotyczących edukacji domowej.

Minister nie wydawał wytycznych lub poleceń<sup>67</sup> kuratorom oświaty w zakresie edukacji domowej. Zajmował jedynie stanowisko w pojedynczych przypadkach na pisemne prośby kuratorów o wsparcie. W okresie objętym kontrolą dotyczyło to pięciu pism, jednego od Mazowieckiego Kuratora Oświaty, jednego od Pomorskiego Kuratora Oświaty, jednego od Śląskiego Kuratora Oświaty oraz dwóch od Zachodniopomorskiego Kuratora Oświaty.

Mazowiecki Kurator Oświaty przedstawił Ministrowi problem z wyegzekwowaniem od szkoły realizacji zalecenia dotyczącego realizowania egzaminów klasyfikacyjnych stacjonarnie. Minister poparł wydane zalecenie, zajmując stanowisko mówiące o konieczności realizowania przez szkoły egzaminów klasyfikacyjnych stacjonarnie.

Zachodniopomorski Kurator Oświaty prosił o zajęcie stanowiska względem istnienia szkół, które od początku swojej działalności nie prowadzą zajęć stacjonarnie, a wszystkim swoim uczniom wydają zgodę na realizację obowiązku nauki w formie edukacji domowej. Po pewnym czasie Kurator przesłał pismo z prośbą o podtrzymanie stanowiska, z uwagi na identyfikowanie w wyniku przeprowadzanych kontroli kolejnych szkół, które nie prowadziły stacjonarnych zajęć. Z podobnym problemem zmierzył się Śląski Kurator Oświaty, który prosił o stanowisko w zakresie zasadności wydawania opinii szkołom przed wpisaniem ich do ewidencji szkół i placówek oświatowych, gdy szkoły oświadczają, że 100% ich uczniów pełni obowiązek nauki w formie edukacji domowej. Minister Edukacji podkreślał, że szkoła nie może ograniczać swoich funkcji do wybranego przez siebie zakresu. Szkoła, aby zaistnieć i funkcjonować musi spełniać warunki opisane w ustawie – Prawo oświatowe, w tym w szczególności stałego potwierdzania wypełnienia rygorów legalizacyjnych, opisanych w art. 168 ww. ustawy oraz stałego potwierdzania wykonywania przepisów wskazanych art. 14 ust. 3 ww. ustawy. Nie spełniając powyższych warunków, podmiot nie posiadał zdolności do wydawania decyzji administracyjnych, a tym samym nie mógł wydawać zgody na realizację przez uczniów obowiązku nauki w formie edukacji domowej.

Pomorski Kurator Oświaty przedstawił skargę na nieuczciwe praktyki fundacji realizującej edukację dziecka, które zgodnie z decyzją administracyjną spełniało obowiązek szkolny w formie edukacji domowej. Minister podkreślił, że w przypadku przejęcia przez rodzica odpowiedzialności za edukację dziecka na mocy art. 37 ustawy – Prawo oświatowe, nie powinien zaistnieć podmiot trzeci. Jednakże wskazał na konieczność kontroli fundacji w zakresie jej działania zgodnie z prawem i przekazał swoje stanowisko do organu nadzorującego wskazaną fundację.

(akta kontroli str. 131-144, 177-210, 222-230, 417-450, 1367, 1507-1513)

Kuratorzy oświaty w latach szkolnych 2021/2022–2024/2025 przeprowadzili łącznie 13,8 tys. kontroli planowanych<sup>68</sup>. W kolejnych latach było to: 1 282 w roku 2021/2022, 2 942 w roku 2022/2023, 5 640 w roku 2023/2024 i 3 962 w roku 2024/2025. Żadna z przeprowadzonych kontroli planowanych nie dotyczyła edukacji domowej.

Kuratorzy oświaty w latach szkolnych 2021/2022–2024/2025 przeprowadzili łącznie ok. 25 tys. kontroli doraźnych, w tym 239 dotyczyło edukacji domowej co stanowiło 1% wszystkich kontroli doraźnych. W kolejnych latach

<sup>67</sup> Z wyjątkiem polecenia przeprowadzenia kontroli doraźnych dot. egzaminów klasyfikacyjnych.

<sup>68</sup> Informacje na temat przeprowadzonych kontroli planowych i doraźnych oraz o wydanych zaleceniach pozyskano od 16 kuratorów oświaty w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

przeprowadzono odpowiednio: 63, 34, 37 i 105 kontroli doraźnych dotyczących edukacji domowej.

Wydane po kontrolach zalecenia dotyczyły najczęściej trzech grup stwierdzanych nieprawidłowości:

- nieprawidłowej realizacji egzaminów klasyfikacyjnych, w tym: organizowania i przeprowadzania egzaminów, nieprawidłowego sporządzania dokumentacji z realizacji egzaminów, powoływania członków komisji egzaminacyjnej bez wymaganych kwalifikacji, ustalania terminów egzaminów z rodzicami uczniów oraz określania zakresu obowiązującej podstawy programowej na egzamin,
- braku lub nieprawidłowego sporządzania decyzji administracyjnych w sprawie realizacji przez uczniów obowiązku szkolnego lub nauki poza szkołą, w tym wydawania decyzji bez wniosku rodziców lub na podstawie niepełnego wniosku oraz nierozpatrywania wniosków składanych przez rodziców,
- błędnego sporządzania lub braków w dokumentacji szkolnej.

W pierwszej grupie stwierdzonych nieprawidłowości znalazło się również organizowanie egzaminów klasyfikacyjnych online.

W szczególności:

1) W roku szkolnym 2022/2023 Mazowiecki Kurator Oświaty przeprowadził w Szkole Podstawowej „Szkoła w Chmurze” w Warszawie, kontrolę zgodności z przepisami prawa, organizowania i przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych oraz innych egzaminów wynikających z przepisów prawa<sup>69</sup>. Po zrealizowanej kontroli wydał zalecenie obligatoryjnego przeprowadzania rocznych egzaminów klasyfikacyjnych w formie stacjonarnej, na terenie szkoły. Szkoła nie zrealizowała ww. zalecenia, do dnia zakończenia kontroli NIK egzaminy nadal odbywały się online. Ostatecznie Kurator nie wniósł do organu właściwego do prowadzenia ewidencji szkół i placówek niepublicznych o usunięcie szkoły z ewidencji. Jednak w maju 2025 r. rozesłał pismo do niepublicznych szkół podstawowych, organizujących egzaminy klasyfikacyjne dla uczniów spełniających obowiązek szkolny poza szkołą. Przypominał w nim o konieczności organizowania egzaminów klasyfikacyjnych stacjonarnie w siedzibie szkoły, która powinna znajdować się pod adresem lub adresami wskazanym w zgłoszeniu, na podstawie którego szkoła uzyskała wpis do ewidencji. Ponadto, Kurator podkreślił, że lokalizacje muszą znajdować się na terenie jednostki samorządu terytorialnego, który dokonał wpisu, a budynki muszą zapewniać bezpieczne i higieniczne warunki nauki i pracy.

2) W roku szkolnym 2023/2024 Śląski Kurator Oświaty przeprowadził kontrolę w Liceum Ogólnokształcącym „Liceum w Chmurze” w Katowicach w zakresie przestrzegania zasad klasyfikowania uczniów<sup>70</sup>. Po zrealizowanej kontroli wydał zalecenie stworzenia uczniom we współpracy z osobą prowadzącą szkołę warunków przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych w siedzibie szkoły. Szkoła nie zrealizowała ww. zalecenia, do dnia zakończenia kontroli NIK egzaminy nadal odbywały się online.

3) W roku szkolnym 2024/2025:

- Opolski Kurator Oświaty przeprowadził kontrole w dwóch szkołach: w Szkole Podstawowej „Szkoła w Chmurze” w Nysie i w Liceum ogólnokształcącym

---

<sup>69</sup> Nr kontroli KOG.552.300.2022.

<sup>70</sup> Nr kontroli WP.5533.2.5.2024.

„Liceum w Chmurze” w Nysie, w których uczniowie realizowali odpowiednio obowiązek szkolny i nauki poza szkołą,

- Śląski Kurator Oświaty przeprowadził kontrolę w Szkole Podstawowej „Szkoła w Chmurze” w Katowicach, w której uczniowie realizowali obowiązek szkolny poza szkołą,
- Warmińsko-Mazurski Kurator Oświaty przeprowadził kontrole w dwóch szkołach: w Szkole Podstawowej „Szkoła w Chmurze” w Olsztynie i w Liceum ogólnokształcącym „Liceum w Chmurze” w Olsztynie, w których uczniowie realizowali obowiązek nauki poza szkołą.

W wyniku wszystkich ww. kontroli wydano zalecenia przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych stacjonarnie. Zalecenia, do dnia zakończenia kontroli NIK nie zostały zrealizowane.

W związku z kontrolami realizowanymi w Liceum Ogólnokształcącym „Liceum w Chmurze” w Katowicach, organ właściwy do prowadzenia ewidencji szkół i placówek niepublicznych już dwukrotnie prowadził postępowanie mające na celu usunięcie szkoły z ewidencji. Jednak w związku z procedurami odwoławczymi szkoła do dnia zakończenia kontroli nie została wykreślona z ewidencji.

#### 4) W roku szkolnym 2024/2025:

- Dolnośląski Kurator Oświaty przeprowadził kontrole: w Szkole Podstawowej „Szkoła w Chmurze” we Wrocławiu i w Liceum ogólnokształcącym „Liceum w Chmurze” we Wrocławiu, w których uczniowie realizowali odpowiednio obowiązek szkolny i nauki poza szkołą,
- Kujawsko-Pomorski Kurator Oświaty przeprowadził kontrolę w Niepublicznej Szkole Podstawowej im. Kazimierza Kuratowskiego w Toruniu (nazwa została następnie zmieniona na Szkoła Podstawowa „Szkoła w Chmurze”), w której uczniowie realizowali odpowiednio obowiązek szkolny i nauki poza szkołą,
- Zachodniopomorski Kurator Oświaty przeprowadził kontrole: w Niepublicznej Szkole Podstawowej im. Krystyny Łczyzywek w Szczecinie i w Niepublicznym Liceum Ogólnokształcącym im. Krystyny Łczyzywek w Szczecinie (obie szkoły prowadzone przez Sp. z o.o. Szkoła w Chmurze), w których uczniowie realizowali odpowiednio obowiązek szkolny i nauki poza szkołą.

W wyniku wszystkich ww. kontroli wydano zalecenia przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych stacjonarnie. Do momentu zakończenia kontroli kuratorzy oświaty nie przeprowadzi kontroli realizacji zaleceń.

Jednocześnie zalecenia dotyczące przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych stacjonarnie wydali Małopolski Kurator Oświaty oraz Podkarpacki Kurator Oświaty po kontrolach przeprowadzonych odpowiednio w Chrześcijańskiej Szkole Podstawowej z Oddziałami Integracyjnymi „Emmanuel” w Krakowie, Akademickim Liceum Ogólnokształcącym „Emmanuel” w Krakowie, w Niepublicznej Szkole Podstawowej Montessori w Wieliczce, w Niepublicznej Szkole Podstawowej w Sołonce, w Szkole Podstawowej Montessori im. Pilota Pirxa w Rzeszowie oraz w Szkole Podstawowej Fundacji „Elementarz” w Głębokiem. W szkołach tych zalecenia zostały zrealizowane i egzaminy klasyfikacyjne prowadzone były odtąd stacjonarnie.

Zarazem, po kontroli przeprowadzonej w roku szkolnym 2024/2025, w Niepublicznym Liceum Ogólnokształcącym Szkoła bez Granic Świnoujście, Zachodniopomorski Kurator Oświaty wydał zalecenie o realizowaniu egzaminów klasyfikacyjnych stacjonarnie. Z uwagi na niezrealizowanie zaleceń i brak

skuteczności podjętych działań, Kurator wystąpił o usunięcie szkoły z ewidencji szkół i placówek niepublicznych prowadzonej przez właściwy organ administracji.

Zatem kuratorzy oświaty podejmowali działania mające na celu wyeliminowanie nieprawidłowości polegającej na przeprowadzaniu egzaminów klasyfikacyjnych online. Jednakże działania te w wielu przypadkach nie były skuteczne, ponieważ szkoły nie realizowały wydawanych w tym zakresie zaleceń. Dotyczyło to Szkół w Chmurze i Szkoły bez Granic. Ponadto w sytuacji, kiedy ok. 60 tys. dzieci uczy się w edukacji domowej, z czego blisko połowa w Szkołach w Chmurze wszczęcie przez kuratora oświaty procedury wskazanej w art. 169 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo oświatowe mogło stanowić poważny problem społeczny i organizacyjny dla wielu środowisk. Dodatkowo, ze względu na procedury odwoławcze, sprawy o wykreślenie szkoły z ewidencji mogły być procedowane nawet kilka lat.

W ww. zakresie Minister Edukacji i Nauki nie wykorzystał posiadanych instrumentów z zakresu nadzoru nad sprawowanym nadzorem pedagogicznym. Nie podejmował dialogu ze Szkołami w Chmurze, pomimo inicjatyw zgłaszanych przez środowisko związane z ww. szkołami. Ograniczał się do przedstawiania swojego stanowiska w pismach skierowanych np. do kuratorów oświaty lub parlamentarzystów.

Z informacji pozyskanych od kuratorów oświaty wynika, że kontrole doraźne przeprowadzone na zlecenie Ministra w województwach mazowieckim, śląskim i wielkopolskim w roku szkolnym 2024/2025 o których wspomniano już w opisie obszaru pierwszego *Zapewnienie odpowiednich warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych do spełniania obowiązku szkolnego oraz obowiązku nauki poza szkołą* nie skutkowały wydaniem zaleceń dotyczących przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych online pomimo, że zakres tych kontroli obejmował m.in. sprawdzenie zgodności z przepisami prawa przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych uczniów spełniających obowiązek szkolny poza szkołą, którzy przystąpili do egzaminu ósmoklasisty w roku szkolnym 2023/2024. Szczegółowa analiza wykazała, że kontrole były przeprowadzane według wspólnego dla trzech województw, jednolitego arkusza, który nie przewidywał pytania dotyczącego kwestii przeprowadzania egzaminów online.

Szczegółowy opis został przedstawiony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W badanym okresie kuratorzy oświaty zorganizowali dla dyrektorów szkół 15 porad obejmujących swoim zakresem edukację domową<sup>71</sup>. W maju 2025 r. Mazowiecki Kurator Oświaty rozesłał do dyrektorów niepublicznych szkół podstawowych pismo, w którym przypominał, że przepisy prawa nie przewidują możliwości przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych poza obiektami szkoły, a także w formule online. Ponadto kuratorzy oświaty poruszali problematykę edukacji domowej podczas porad i szkoleń poświęconym innej tematyce, a ponadto udzielali informacji podczas prowadzenia czynności w szkołach. Nie organizowali natomiast konferencji ani szkoleń poświęconych wyłącznie tematyce edukacji domowej.

(akta kontroli str. 211-221, 229-230, 229-230, 451-462, 508-513, 1054-1363, 1367, 1368-1444, 1474-1520)

---

<sup>71</sup> Były one realizowane przez Kujawsko-Pomorskiego Kuratora Oświaty, Śląskiego Kuratora Oświaty i Dolnośląskiego Kuratora Oświaty.



2.2. W okresie objętym kontrolą (lata 2022-2025) Minister zaplanował w kuratoriach oświaty osiem kontroli w zakresie sprawności i efektywności nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty, przy czym na dzień zakończenia kontroli NIK sześć kontroli zakończono, a dwie były w trakcie. Ww. kontrole nie dotyczyły edukacji domowej ani sposobu egzekwowania zaleceń dotyczących egzaminów klasyfikacyjnych. Minister nie żądał również od kuratorów oświaty informacji, dokumentów lub sprawozdań okresowych dotyczących edukacji domowej.

(akta kontroli str. 222-228, 710-777, 781-794)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Minister w ramach nadzoru sprawowanego nad kuratorami oświaty nie podjął skutecznych działań zmierzających do wyeliminowania nieprawidłowości polegających na przeprowadzaniu egzaminów klasyfikacyjnych dla uczniów spełniających obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej.

Stanowisko Ministra w zakresie zajęć lub egzaminów realizowanych za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej było jednoznaczne. Zdaniem Ministra prawodawca konsekwentnie nie przewidział jakiegokolwiek możliwości subdelegowania procesu uczenia dziecka na podmioty trzecie lub nauki za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Katalog sytuacji, w których było to możliwe był celowy i nie miał charakteru otwartego (art. 117 ust. 3, art. 125a ust. 2 do ust. 7, art. 127 ust. 16a i ust. 17a, art. 128 ust. 4, ust. 7 i ust. 8 ustawy – Prawo oświatowe). Zatem przepisy prawa wykluczały możliwość przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość. Jedynym wyjątkiem była sytuacja czasowego zawieszenia działalności stacjonarnej szkół w okresie pandemii COVID-19. Po zakończeniu pandemii przywrócono pierwotnie obowiązujące przepisy.

NIK wskazuje, że stan epidemii zakończył się w Polsce w dniu 16 maja 2022 r. Po tej dacie szkoły powinny wrócić zarówno do nauczania jak i przeprowadzania egzaminów stacjonarnie. Nie wszystkie szkoły zastosowały się do przepisów prawa w tym zakresie. Dodatkowo od 2023 roku zakładane były kolejne szkoły, które oferowały zarówno naukę, jak i przeprowadzanie egzaminów w trybie online. Liczba uczniów w takich szkołach systematycznie rosła<sup>72</sup>. Niektóre wprost informowały, że ich oferta była skierowana również do uczniów mieszkających za granicą<sup>73</sup>.

Po kontrolach doraźnych w latach szkolnych 2022/2023-2024/2025 kuratorzy oświaty wydali łącznie w 19 szkołach<sup>74</sup> zalecenie realizowania egzaminów

---

<sup>72</sup> Np. Szkoły bez Granic – pięć szkół założonych w latach 2024-2025 przez powiązane podmioty, w latach 2024-2025: 317 oraz 1847 uczniów online, cztery szkoły prowadzone przez Panią Elżbietę Sternal – od 2023 r. w kolejnych latach 53, 469, 580 uczniów online. Dane z SIO na dzień 30 września każdego roku.

<sup>73</sup> Np. Szkoły bez Granic.

<sup>74</sup> SP w Chmurze w Warszawie, Liceum w Chmurze w Katowicach, SP w Chmurze w Nysie, Liceum w Chmurze w Nysie, SP w Chmurze w Katowicach, SP w Chmurze w Olsztynie, Liceum w Chmurze w Olsztynie, SP w Chmurze we Wrocławiu, Liceum w Chmurze we Wrocławiu, SP w Chmurze w Toruniu, SP im. K. Łączywek w Szczecinie, Liceum im. K. Łączywek w Szczecinie (organ prowadzącym dla szkół im. K. Łączywek - Szkoła w Chmurze Sp. z o.o.), Chrześcijańska SP z Oddziałami Integracyjnymi „Emmanuel” w Krakowie, Akademickie LO „Emmanuel” w Krakowie, Niepubliczna SP Montessori w Wieliczce, Niepubliczna SP w Sołonce, SP Montessori im. Pilota

klasyfikacyjnych stacjonarnie. Zalecenia wydali kuratorzy oświaty z Bydgoszczy, Katowic, Krakowa, Olsztyna, Opola, Rzeszowa, Szczecina i Wrocławia. Spośród 19 szkół, sześć zastosowało zalecenia kuratorów i organizowało odtąd egzaminy klasyfikacyjne stacjonarnie. Pozostałe w dniu zakończenia kontroli NIK nadal prowadziły korespondencję z kuratorem lub oczekiwały na ponowną kontrolę sprawdzającą realizację zaleceń. W związku z nieusunięciem przez jedną ze szkół<sup>75</sup> uchybień, Zachodniopomorski Kurator Oświaty wystąpił do właściwego organu o wykreślenie szkoły z ewidencji szkół i placówek oświatowych. W związku z kontrolami realizowanymi w Liceum Ogólnokształcącym „Liceum w Chmurze” w Katowicach, organ właściwy do prowadzenia ewidencji szkół i placówek niepublicznych już dwukrotnie prowadził postępowanie mające na celu wykreślenie szkoły z ewidencji. Jednak w związku z procedurami odwoławczymi do dnia zakończenia kontroli szkoła nie została wykreślona.

Zdaniem NIK Minister Edukacji i Nauki nie podejmując zdecydowanych działań w latach 2022-2023 wobec opisanego wyżej problemu przyczynił się do wzrostu liczby uczniów kontaktujących się ze szkołą wyłącznie z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość. Minister Edukacji i Nauki nie wykorzystał posiadanych instrumentów z zakresu nadzoru nad sprawowanym nadzorem pedagogicznym. Nie podejmował dialogu ze Szkołami w Chmurze, pomimo inicjatyw zgłaszanych przez środowisko związane z ww. szkołami. Ograniczał się do przedstawiania swojego stanowiska w pismach skierowanych np. do kuratorów oświaty lub parlamentarzystów. Z czasem egzaminy online stały się powszechnie przyjętą praktyką stosowaną przez szkoły prowadzone przez podmiot „Szkoła w Chmurze Sp. z o.o. oraz inne podmioty, w tym takie, które powstały już po okresie pandemii<sup>76</sup>.

Następnie, w latach 2024-2025 Minister Edukacji kontynuował politykę podejmowania ograniczonych działań w tym zakresie. Nie korzystał z prawa inicjatywy ustawodawczej, nie prowadził akcji informacyjnych, nie wydawał poleceń kuratorom oświaty<sup>77</sup>, nie podejmował dialogu ze szkołami prowadzonymi przez podmiot Szkoła w Chmurze Sp. z o.o. Pomimo stale zwiększającej się liczby uczniów zdających egzaminy online i niezmiennego stanowiska Ministerstwa w zakresie nielegalności takich egzaminów, zlecając w roku szkolnym 2024/2025 kontrolę, której zakres obejmował zgodność z przepisami prawa przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych Minister nie zadbał, aby arkusz kontroli zawierał pytanie odnoszące się do tego zagadnienia. Wobec czego w szkołach przeprowadzających egzaminy w formie online, np. w Szkole Podstawowej „Szkoła w Chmurze” w Warszawie podczas ww. kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zgodności z przepisami prawa przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych.

Sekretarz Stanu Pani Katarzyna Lubnauer wyjaśniła, że polecenie Ministra Edukacji określało wyłącznie zakres przedmiotowy kontroli doraźnej, tj.: wskazywało na konieczność zbadania zgodności z przepisami prawa sposobu przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych oraz analizę osiągnięć edukacyjnych uczniów klas ósmych, natomiast kształt arkusza kontrolnego pozostawał w kompetencji kuratorów oświaty wykonujących czynności kontrolne. Ministerstwo nie akceptowało i nie zatwierdzało arkuszy. Ponadto

---

Pirxa w Rzeszowie, SP Fundacji „Elementarz” w Głębokiem, Niepubliczne LO bez Granic w Świnoujściu.

<sup>75</sup> Liceum Ogólnokształcące Szkoła bez Granic.

<sup>76</sup> Np. Szkoły bez Granic.

<sup>77</sup> Z wyjątkiem polecenia przeprowadzenia kontroli doraźnych dot. egzaminów klasyfikacyjnych.

wskazała, że fakt organizowania przez szkoły egzaminów klasyfikacyjnych w formie online był w trakcie kontroli dostrzeżony i badany, co potwierdzały wydane przez kuratorów zalecenia.

NIK wskazuje, że zarówno z informacji przekazanych przez kuratorów oświaty<sup>78</sup>, jak i z informacji przekazanych przez MEN<sup>79</sup> wynika, że podczas ww. kontroli nie wydano zaleceń w zakresie przeprowadzania egzaminów online. Kuratorzy oświaty wydawali w roku szkolnym 2024/2025 takie zalecenia, ale dotyczyło to innych kontroli doraźnych przeprowadzonych we wskazanym roku szkolnym. Zatem treść i forma przygotowanego arkusza wpłynęły na pominięcie podczas kontroli zasadniczego zagadnienia.

Zdaniem NIK, fakt, że Minister nie zaangażował się w prace nad przygotowaniem arkusza kontroli, które sam polecił zrealizować, w szczególności nie określił szczegółowo, co należy zbadać podczas kontroli doraźnych w roku szkolnym 2024/2025, przyczynił się do wzmocnienia obiegowej opinii wielokrotnie przedstawianej np. w interpelacjach poselskich o dopuszczalności przeprowadzania egzaminów online. Nie ułatwiło to kuratorom oświaty i tak już trudnego zadania, polegającego na wyegzekwowaniu wykonania zaleceń dotyczących egzaminów klasyfikacyjnych online wydanych we wcześniejszych kontrolach.

Mając na uwadze słusznie przywoływane przez MEN w swoim stanowisku<sup>80</sup> stwierdzenie, że egzamin klasyfikacyjny przeprowadzany stacjonarnie w szkole ma szczególne znaczenie w przypadku uczniów w edukacji domowej, gdyż jest on jedynym momentem w przebiegu procesu kształcenia, w którym szkoła ma możliwość bezpośredniego zweryfikowania poziomu i postępów w opanowaniu przez ucznia wiadomości i umiejętności, NIK wskazuje na konieczność podjęcia zdecydowanych działań mieszczących się w katalogu określonym w art. 60 ust. 3 ustawy – Prawo oświatowe lub podjęcia inicjatywy ustawodawczej w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 177- 221, 229-230, 229-230, 247-404, 451-462, 508-513, 710- 777, 1054-1363, 1367, 1368-1444, 1474-1517)

#### **OCENA CZĄSTKOWA**

Minister wykonywał nadzór nad nadzorem pedagogicznym sprawowanym przez kuratorów oświaty w zakresie spraw związanych z edukacją domową.

Podstawowe kierunki realizacji polityki oświatowej państwa nie odnosiły się bezpośrednio do edukacji domowej. Nie zaplanowano również kontroli planowych w tym zakresie do realizacji w ramach nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty. Minister nie organizował szkoleń, narad ani konferencji kuratorów oświaty dotyczących bezpośrednio edukacji domowej, nie wydawał kuratorom oświaty wytycznych lub poleceń ani nie żądał od nich informacji, dokumentów lub sprawozdań okresowych dotyczących edukacji domowej. Zajmował natomiast stanowisko w pojedynczych przypadkach na pisemne prośby kuratorów o wsparcie.

---

<sup>78</sup> Informacje pozyskano w oparciu o art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>79</sup> Zestawienie zbiorcze wyników kontroli doraźnych przeprowadzonych w szkołach województwa mazowieckiego, śląskiego i wielkopolskiego, w zakresie zgodności z przepisami prawa przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych uczniów klas 8 spełniających obowiązek szkolny poza szkołą do zakończenia zajęć dydaktycznych zgodnie z rozporządzeniem w sprawie organizacji roku szkolnego w roku szkolnym 2023/2024, posiadania przez nauczycieli kwalifikacji do prowadzenia zajęć edukacyjnych, z których przeprowadzane były egzaminy klasyfikacyjne oraz w zakresie dotyczącym osiągnięć edukacyjnych uczniów klas ósmych.

<sup>80</sup> Odpowiedź na interpelację nr 10736.

W okresie objętym kontrolą przepisy prawa oświatowego nie przewidywały przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość. Katalog sytuacji, w których było to możliwe nie miał charakteru otwartego (art. 117 ust. 3, art. 125a ust. 2 do ust. 7, art. 127 ust. 16a i ust. 17a, art. 128 ust. 4, ust. 7 i ust. 8 - ustawy – Prawo oświatowe). Wyjątkiem była sytuacja czasowego zawieszenia działalności stacjonarnej szkół w okresie epidemii COVID-19. Następnie przywrócono pierwotnie obowiązujące przepisy. Stan epidemii zakończył się w Polsce w dniu 16 maja 2022 r. Zdaniem NIK, po tej dacie szkoły powinny wrócić zarówno do nauczania jak i przeprowadzania egzaminów stacjonarnie. Wyniki kontroli doraźnych przeprowadzonych z własnej inicjatywy przez kuratorów oświaty pokazują, że nie wszystkie szkoły zastosowały się do przepisów prawa w tym zakresie. Dodatkowo od 2023 roku zakładane były kolejne szkoły, które oferowały zarówno naukę, jak i przeprowadzanie egzaminów w trybie online.

Kuratorzy oświaty w latach szkolnych 2021/2022–2024/2025 przeprowadzili łącznie ok. 25 tys. kontroli doraźnych, w tym 239 dotyczyło edukacji domowej, co stanowiło 1% wszystkich kontroli doraźnych. Po kontrolach doraźnych przeprowadzonych z własnej inicjatywy w ww. okresie, kuratorzy oświaty wydali łącznie w 19 szkołach zalecenie realizowania egzaminów klasyfikacyjnych stacjonarnie. Sześć szkół zrealizowało ww. zalecenia. Pozostałe w dniu zakończenia kontroli NIK nadal prowadziły korespondencję z kuratorem lub oczekiwały na ponowną kontrolę sprawdzającą realizację zaleceń. Kuratorzy występowali również do właściwych organów o wykreślenie szkół z ewidencji szkół i placówek oświatowych.

Kontrole doraźne przeprowadzone na polecenie Ministra w roku szkolnym 2024/2025 przez kuratorów oświaty, których zakres przedmiotowy obejmował w szczególności zgodność organizacji egzaminów klasyfikacyjnych z obowiązującymi przepisami prawa, zostały przeprowadzone według arkusza, który nie zawierał pytania dotyczącego egzaminów online. W wyniku ww. kontroli w szkołach przeprowadzających egzaminy w formie online nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie. Treść i forma przygotowanego arkusza wpłynęły na pominięcie podczas kontroli zasadniczego zagadnienia.

Minister nie wykorzystał posiadanych instrumentów z zakresu nadzoru nad sprawowanym nadzorem pedagogicznym w celu rozwiązania ww. problemu. Nie korzystał z prawa inicjatywy ustawodawczej, nie prowadził akcji informacyjnych, nie wydawał poleceń w tej sprawie kuratorom oświaty, nie podejmował dialogu ze szkołami prowadzonymi przez podmiot Szkoła w Chmurze Sp. z o.o.

Zgodnie z niezmiennym stanowiskiem Ministra, egzamin klasyfikacyjny przeprowadzany stacjonarnie w szkole miał szczególne znaczenie w przypadku uczniów w edukacji domowej, gdyż był on jedynym momentem w przebiegu procesu kształcenia, w którym szkoła miała możliwość bezpośredniego zweryfikowania poziomu i postępów w opanowaniu przez ucznia wiadomości i umiejętności.

Minister Edukacji i Nauki w latach 2022-2023 a następnie Minister Edukacji w latach 2024-2025 nie podejmując zdecydowanych działań przyczynili się do wzrostu liczby uczniów kontaktujących się ze szkołą wyłącznie z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość.

#### **IV. Uwagi i wnioski**

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- Uwaga      Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w ostatnich latach dynamicznie rosła liczba uczniów spełniających obowiązek szkoły lub nauki poza szkołą, w tym liczba uczniów, których kontakt ze szkołą odbywał się wyłącznie za pomocą metod i technik kształcenia na odległość. Pomimo stanowiska MEN w tej sprawie, zgodnie z którym zajęcia w edukacji domowej realizowane na podstawie w art. 37 ust. 7 pkt 1 ustawy – Prawo oświatowe oraz egzaminy klasyfikacyjne realizowane na podstawie w art. 37 ust. 4 ww. ustawy powinny być przeprowadzane stacjonarnie w szkole, w okresie objętym kontrolą nie podjęto działań, które skutecznie rozwiązałyby ten problem.
- Wnioski     1. Przeprowadzenie analiz dotyczących przyczyn i skutków zmian w zakresie realizacji obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą, w celu pozyskania rzetelnej wiedzy na temat sytuacji uczniów w edukacji domowej i ich rodziców.
2. Przeprowadzenie analizy wydatków ponoszonych przez szkoły na uczniów w edukacji domowej, celem pozyskania wiarygodnych danych stanowiących podstawę do podejmowania decyzji dotyczących finansowania uczniów w edukacji domowej.
3. Podjęcie zdecydowanych działań w zakresie legislacji lub nadzoru nad nadzorem pedagogicznym sprawowanym przez kuratorów oświaty w celu wyeliminowania nieprawidłowości polegającej na przeprowadzaniu egzaminów online dla uczniów w edukacji domowej.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje *prawo zgłoszenia* na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania  
uwag i wykonania  
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 19 grudnia 2025 r.

Wiceprezes

Najwyższa Izba Kontroli  
Jacek Kozłowski

/-/

Zmian w wystąpieniu  
pokontrolnym dokonał:  
p.o. Dyrektor Departamentu

Departament Spraw Społecznych<sup>81</sup>

Konrad Kostępski

/podpisano elektronicznie/

---

<sup>81</sup> Z dniem 1 stycznia 2026 r. zadania realizowane przez dotychczasowy Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego przejął Departament Spraw Społecznych.

