



KSN.04.2026

Warszawa, 18 sierpnia 2026 r.

**Opinia Krajowej Sekcji Nauki NSZZ „Solidarność”
ustawy o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie
wyższym i nauce (nr UD426)**

W nawiązaniu do pisma Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 lipca 2026 r., znak DP-WLS.0220.8.2026.AS, działając na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Krajowa Sekcja Nauki NSZZ „Solidarność” przedstawia opinię do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, oznaczonego w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów numerem UD426.

Krajowa Sekcja Nauki NSZZ „Solidarność” stanowczo i jednoznacznie negatywnie opiniuje projekt ustawy w przedstawionym brzmieniu.

W ocenie KSN proponowana regulacja jest rozwiązaniem rażąco niekorzystnym dla pracowników uczelni publicznych, ich rodzin oraz byłych pracowników – emerytów i rencistów. Projekt nie rozwiązuje problemu niedofinansowania szkolnictwa wyższego i nauki, lecz przenosi jego skutki na sferę socjalną pracowników. Zamiast zapewnić uczelniom adekwatne finansowanie publiczne, projektodawca proponuje utrzymanie przez kolejne dziesięć lat mechanizmu ograniczającego dynamikę środków przeznaczanych na ZFŚS. KSN nie może zaakceptować sytuacji, w której stabilność finansowa państwa i uczelni jest budowana kosztem realnej wartości pomocy socjalnej przysługującej środowisku akademickiemu.

1. Rozwiązanie czasowe ma zostać utrwalone na osiemnaście lat

Art. 262 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce został przyjęty jako rozwiązanie przejściowe na lata 2019–2026. Sam projektodawca w OSR przyznaje, że ośmioletni okres miał być wystarczającym czasem wykorzystania tego instrumentu. Obecnie, zamiast zakończyć okres przejściowy i wprowadzić rozwiązanie docelowe, Rząd proponuje proste zastąpienie daty „2026” datą „2036”. W efekcie wyjątek, który miał mieć charakter czasowy, obowiązywałby przez osiemnaście lat.

Takie działanie trudno uznać za regulację przejściową. Jeżeli po ośmiu latach obowiązywania przepisu nadal istnieją problemy finansowe, które w ocenie projektodawcy uzasadniają jego dalsze stosowanie przez kolejną dekadę, oznacza to przede wszystkim, że nie rozwiązano systemowego problemu finansowania uczelni. Przerzucanie konsekwencji tego zaniechania na pracowników nie może być traktowane jako prawidłowa polityka publiczna.

Szczególnie nietrafny jest argument o konieczności zapewnienia „przewidywalności” finansowej uczelni. Termin wygaśnięcia art. 262 oraz powrót od 2027 r. do zasad określonych w art. 144 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce były znane od 2018 r. Nie można zatem przedstawiać skutków wejścia w życie od dawna obowiązujących przepisów jako nagłego i nieprzewidywalnego obciążenia. Ustawodawca zapewnił uczelniom wieloletni okres dostosowawczy. Brak przygotowania systemu finansowania do znanego z wieloletnim wyprzedzeniem stanu prawnego nie może uzasadniać kolejnego dziesięcioletniego ograniczania środków socjalnych pracowników.

2. Projekt oznacza realne ograniczenie środków przeznaczanych na pracowników

ZFŚS nie jest abstrakcyjną pozycją księgową ani „kosztem”, który można bez społecznych konsekwencji zamrozić. Fundusz służy finansowaniu pomocy materialnej, świadczeń dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej i rodzinnej, wypoczynku pracowników i ich dzieci, pomocy mieszkaniowej, działalności kulturalnej, sportowej i rekreacyjnej oraz świadczeń dla byłych pracowników – emerytów i rencistów. W warunkach wieloletniej inflacji oraz wzrostu kosztów utrzymania utrzymywanie podstawy odpisu na poziomie historycznym prowadzi do systematycznego zmniejszania realnej wartości tych świadczeń.

Dane przytoczone przez samego projektodawcę przeczą próbie przedstawiania proponowanego rozwiązania jako neutralnego dla pracowników. W latach 2019–2025 łączna kwota odpisu na ZFŚS w uczelniach publicznych wzrosła z 488,7 mln zł do 687,2 mln zł, czyli o około 40,6%, podczas gdy planowane roczne wynagrodzenia osobowe brutto wzrosły w tym samym okresie z około 11,16 mld zł do 21,04 mld zł, czyli o około 88,6%. Oznacza to, że środki socjalne rosły w tempie zdecydowanie niższym niż fundusz wynagrodzeń, a ich względne znaczenie w systemie finansowania uczelni wyraźnie malało.

KSN nie podziela argumentacji OSR, że wzrost nominalnej kwoty odpisów dowodzi prawidłowego funkcjonowania obecnego mechanizmu. Nominalny wzrost nie jest równoznaczny z zachowaniem realnej wartości świadczeń. Co więcej, wzrost ten jest także wynikiem decyzji tych rektorów i organizacji związkowych, które – korzystając z możliwości przewidzianej w ustawie – podnosiły odpis ponad poziom z 2018 r. Nie może on służyć jako uzasadnienie dla dalszego utrwalania rozwiązania, które w wielu uczelniach nie doprowadziło do stopniowego dojścia do poziomu 6,5%.

3. OSR wprost pokazuje, kto ma sfinansować „stabilizację” uczelni

Najbardziej wymowna jest sama Ocena Skutków Regulacji. Projektodawca wskazuje, że proponowana zmiana ma zmniejszyć obciążenia uczelni publicznych o około 628,2 mln zł rocznie, a w całym analizowanym okresie o około 6,91 mld zł. Jednocześnie OSR zakłada zerowy wpływ regulacji na budżet państwa. W praktyce oznacza to, że Rząd nie zamierza zapewnić środków publicznych pozwalających na realizację docelowego modelu ZFŚS, lecz chce zachować środki w budżetach uczelni poprzez dalsze ograniczenie tempa wzrostu funduszu socjalnego.

Nie można akceptować sytuacji, w której setki milionów złotych rocznie przedstawiane są wyłącznie jako „zmniejszenie obciążenia” uczelni, bez równoczesnego pokazania społecznej strony tego samego bilansu. Środki, które zgodnie z art. 144 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce powinny zasilać działalność socjalną, nie zasilą jej właśnie dlatego, że projektodawca chce zachować historyczny wyjątek. Z perspektywy pracowników nie jest to neutralna operacja księgowa, lecz utrzymanie niższego poziomu finansowania działalności socjalnej niż wynikałoby z docelowych przepisów ustawy.

OSR wskazuje, że w 2026 r. uczelnie nadzorowane przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki zaplanowały odpis na ZFŚS w wysokości około 570,7 mln zł. Jednocześnie przy zastosowaniu art. 144 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce sam odpis podstawowy wyniosłby około 943,1 mln zł, a po uwzględnieniu obligatoryjnego odpisu na byłych pracowników – emerytów i rencistów – ogólne koszty wyniosłby około 1,078 mld zł. Skala różnicy jest zatem bardzo duża i nie może być pomijana w ocenie społecznych skutków projektu.

4. Ocena skutków regulacji marginalizuje interes pracowników i ich rodzin

KSN z najwyższym niepokojem ocenia sposób przedstawienia skutków społecznych projektu w OSR. Dokument wskazuje 151 970 pracowników uczelni publicznych w przeliczeniu na pełnozatrudnionych oraz około 60 000 emerytów i rencistów pozostających pod opieką socjalną uczelni nadzorowanych przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a mimo to w części dotyczącej wpływu na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe wykazuje wpływ pieniężny na poziomie „0”. Analogicznie nie wykazuje wpływu na osoby starsze.

Takie ujęcie jest, w ocenie KSN, nie do zaakceptowania. ZFŚS z samej swojej istoty jest instrumentem oddziałującym na sytuację materialną pracowników, ich rodzin oraz emerytów i rencistów. Fakt, że projekt formalnie nie odbiera indywidualnego prawa do konkretnego świadczenia, nie oznacza, że jest neutralny dla osób uprawnionych. Wielkość funduszu bezpośrednio determinuje możliwości finansowania pomocy socjalnej, wysokość i zakres świadczeń oraz realną zdolność uczelni do reagowania na trudne sytuacje życiowe pracowników i byłych pracowników.

Za szczególnie wewnętrznie sprzeczne należy uznać stwierdzenie OSR, że regulacja nie ma bezpośredniego wpływu na pracowników i ich rodziny, przy jednoczesnym wskazaniu, że

projekt przyniesie uczelniom „wymierne oszczędności” dzięki zastosowaniu dotychczasowej podstawy naliczania ZFŚS. Jeżeli oszczędność powstaje właśnie wskutek niewzrostu środków przeznaczanych na fundusz socjalny, to społeczny skutek takiej decyzji powinien być uczciwie i wyczerpująco przedstawiony.

5. Projekt premiuje bierność i nie chroni uczelni, które zwiększały odpis

Obowiązujące przepisy od 2019 r. dopuszczały zwiększenie odpisu, po uzgodnieniu ze związkami zawodowymi, do poziomu 6,5% planowanych przez uczelnię w roku poprzednim rocznych wynagrodzeń osobowych. Część rektorów skorzystała z tej możliwości i – w porozumieniu ze stroną społeczną – zwiększała środki przeznaczane na ZFŚS. Inni pozostawili odpis na poziomie minimalnym.

Projekt w obecnym brzmieniu nie tworzy mechanizmu gwarantującego zachowanie poziomu odpisu osiągniętego w danej uczelni w latach poprzednich. Nadal punktem ustawowym pozostaje kwota odpisu z 2018 r., a zwiększenie wymaga uzgodnienia. Powstaje więc niebezpieczna sytuacja, w której uczelnie, które przez lata prowadziły dialog społeczny i zwiększały fundusz, nie uzyskują z tego tytułu żadnej ustawowej ochrony, natomiast uczelnie, które nie podejmowały działań zmierzających do zwiększenia odpisu, mogą przez kolejną dekadę pozostawać przy historycznie niskiej podstawie.

Taki model tworzy wadliwe bodźce i jest spreczny z ideą dialogu społecznego. Państwo powinno wspierać i utrzymywać dobre praktyki uzgodnione przez rektorów ze związkami zawodowymi, a nie konstruować regulację, która w praktyce może prowadzić do „równania w dół”. KSN stoi na stanowisku, że ustawodawca powinien bezwzględnie zagwarantować, iż odpis w 2027 r. nie będzie niższy od odpisu faktycznie dokonanego w 2025 r. ani od poziomu wynikającego z zasad ogólnych ustawy o ZFŚS.

6. Niedofinansowanie uczelni nie może być finansowane kosztem polityki socjalnej

KSN nie kwestionuje trudnej sytuacji finansowej wielu uczelni publicznych. Sprzeciwiamy się jednak sposobowi, w jaki Rząd próbuje ten problem rozwiązać. Jeżeli zastosowanie zasad przewidzianych w art. 144 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce powoduje wzrost kosztów uczelni, to właściwą odpowiedzią państwa powinno być zapewnienie adekwatnego wzrostu finansowania szkolnictwa wyższego i nauki. Niedopuszczalne jest zastępowanie takiego finansowania wieloletnim ograniczaniem środków przeznaczanych na pomoc socjalną pracowników.

Szczególnie krytycznie należy ocenić argument, że środki niewydane na ZFŚS będą mogły zostać przeznaczone na wynagrodzenia, infrastrukturę, dydaktykę czy badania. Są to podstawowe zadania państwa i uczelni, które powinny posiadać odrębne, adekwatne finansowanie. Przecistawianie wynagrodzeń i miejsc pracy świadczeniom socjalnym jest fałszywą alternatywą. Pracownicy nie powinni być stawiani przed wyborem: albo godne wynagrodzenia i stabilne zatrudnienie, albo właściwie finansowany fundusz socjalny.

Projekt jest więc kolejnym przykładem przenoszenia na pracowników kosztów chronicznego niedofinansowania sektora. KSN stanowczo odrzuca filozofię, zgodnie z którą środki na badania, kształcenie i utrzymanie infrastruktury mają być pozyskiwane poprzez ograniczanie innych elementów warunków zatrudnienia i zabezpieczenia socjalnego pracowników.

7. Brak ewaluacji projektu jest nieodpowiedzialny

Projektodawca proponuje przedłużenie mechanizmu aż do 2036 r., a jednocześnie w OSR stwierdza, że nie przewiduje przeprowadzania ewaluacji efektów projektu. KSN ocenia takie podejście jednoznacznie negatywnie. Nie można wprowadzać rozwiązania oddziałującego przez dziesięć kolejnych lat na setki tysięcy pracowników, emerytów i ich rodziny, generującego wielomiliardowe skutki dla gospodarki finansowej uczelni, i jednocześnie rezygnować z obowiązku okresowej oceny jego skutków społecznych i ekonomicznych.

Brak ewaluacji oznacza w praktyce brak mechanizmu odpowiedzialności za skutki projektowanej regulacji. Rząd chce zamrozić obowiązywanie wyjątku do końca 2036 r., nie określając mierników, progów bezpieczeństwa, harmonogramu przeglądów ani procedury reagowania na dalszy spadek realnej wartości świadczeń. Jest to szczególnie niepokojące wobec argumentacji samego projektodawcy, który uzasadnia zmianę zmiennością warunków gospodarczych. Skoro warunki te są zmienne, tym bardziej nie ma podstaw do uchwalania dziesięcioletniego rozwiązania bez obowiązkowej ewaluacji.

8. KSN popiera rozwiązanie przejściowe wypracowane w dialogu ze związkami zawodowymi

Krajowa Sekcja Nauki NSZZ „Solidarność”, dostrzegając potrzebę uniknięcia jednorazowego skokowego wzrostu obciążeń uczelni w 2027 r., nie odrzuca możliwości zastosowania rzeczywistego rozwiązania przejściowego. Nie może to być jednak kolejne dziesięcioletnie zamrożenie. Za właściwy kierunek KSN uznaje rozwiązanie przedstawione przez Radę do spraw dialogu ze związkami zawodowymi, zgodnie z którym w 2027 r. odpis byłby ustalany na poziomie kwoty odpisu dokonanego w 2025 r., jednak nie niższym niż odpis wynikający z ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, a następnie byłby corocznie zwiększany w taki sposób, aby w 2033 r. osiągnąć poziom 6,5% planowanych przez uczelnię w roku poprzednim rocznych wynagrodzeń osobowych.

Mechanizm ten powinien mieć charakter obligatoryjny, z ustawowym zabezpieczeniem minimalnej ścieżki wzrostu odpisu na wypadek braku porozumienia na poziomie uczelni. Brak porozumienia nie może służyć do blokowania podwyższania funduszu. Jednocześnie ustawodawca powinien zagwarantować zachowanie wyższego poziomu odpisu tam, gdzie został on już osiągnięty w wyniku wcześniejszych uzgodnień ze związkami zawodowymi.

Równolegle konieczne jest podjęcie prac nad zmianą art. 365 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce i wprowadzeniem mechanizmu systematycznego wzrostu nakładów publicznych na szkolnictwo wyższe i naukę. Wzrost odpisu na ZFŚS nie może odbywać się kosztem wynagrodzeń, zatrudnienia, badań ani kształcenia – powinien być finansowo zabezpieczony przez państwo.

Podsumowanie

Krajowa Sekcja Nauki NSZZ „Solidarność” stanowczo sprzeciwia się uchwaleniu projektu UD426 w obecnym brzmieniu. Propozycja przedłużenia do 2036 r. mechanizmu odwołującego się do odpisu z 2018 r. **jest rozwiązaniem antypracowniczym, utrwalającym wyjątek kosztem realnej wartości pomocy socjalnej.** Nie rozwiązuje ona przyczyn trudnej sytuacji finansowej uczelni, lecz **pozwała Rządowi uniknąć zapewnienia dodatkowego finansowania niezbędnego do realizacji docelowych zasad ustawy.**

Za szczególnie nieakceptowalne KSN uznaje to, że wielomiliardowe skutki projektowanej regulacji są prezentowane jako korzyść i stabilizacja po stronie uczelni, przy równoczesnym wykazaniu w OSR zerowego wpływu na rodziny, obywateli i osoby starsze oraz rezygnacji z jakiegokolwiek przyszłej ewaluacji. Tak sporządzona ocena nie oddaje rzeczywistych społecznych konsekwencji projektu.

KSN wzywa Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Radę Ministrów do wycofania się z propozycji prostego przedłużenia art. 262 do 2036 r. i do podjęcia rzeczywistych negocjacji ze stroną społeczną nad rozwiązaniem, które zapewni stopniowe dojście do poziomu 6,5%, ochroni poziom odpisu już osiągnięty w poszczególnych uczelniach oraz zostanie powiązane z trwałym zwiększeniem finansowania publicznego szkolnictwa wyższego i nauki.

Do czasu przedstawienia takiego rozwiązania Krajowa Sekcja Nauki NSZZ „Solidarność” podtrzymuje jednoznacznie negatywną opinię o projekcie UD426 i wnosi o jego zasadniczą zmianę.

**Przewodniczący Krajowej Sekcji Nauki
NSZZ „Solidarność”**

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/