



Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Departament Ubezpieczeń Społecznych

DUS-I.055.2.2026

Warszawa, 2026-09-02

Szanowna Pani,

po rozpatrzeniu petycji z dnia 8 czerwca 2026 r. w sprawie:

- a) przeprowadzenia audytu kosztów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
- b) identyfikacji oszczędności (ze środków własnych Zakładu),
- c) zobowiązania Zarządu ZUS do prezentacji danych finansowych w BIP ZUS w układzie zadaniowym,
- d) oszacowania realnych kosztów poszczególnych usług Zakładu,
- e) dostosowania do realnych kosztów wysokości odpisu z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) i Funduszu Emerytur Pomostowych (FEP) oraz przychodów z tytułu poboru i dochodzenia składek innych niż na FUS i zwrotu kosztów obsługi zadań zleconych Zakładowi do realizacji,

działając na podstawie art. 13 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), po uzyskaniu wyjaśnień Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS, Zakład), zawiadamiam, że przedmiotowa petycja została rozpatrzona negatywnie.

Uzasadnienie

Na wstępie informuję, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest państwową jednostką organizacyjną, posiadającą osobowość prawną, działającą na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹. Zgodnie z przepisami tej ustawy działalnością Zakładu kieruje Prezes ZUS, który przy pomocy Zarządu realizuje zadania Zakładu oraz odpowiada za jego prawidłowe funkcjonowanie.

Sprawowany przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nadzór² nad działalnością ZUS realizowany jest w obszarze legalności działania tego podmiotu. W konsekwencji zagadnienia podniesione w petycji, dotyczące w szczególności gospodarki finansowej w ZUS, pozostają w kompetencji organów Zakładu.

Odnosząc się do postulatu przeprowadzenia audytu kosztów Zakładu i publikacji jego wyników, wyjaśnienia wymaga, że ZUS działa na podstawie przepisów prawa i w celu ich wykonania. Koszty funkcjonowania Zakładu są determinowane obszarem jego działalności i są ponoszone w ramach planu finansowego ZUS, który stanowi załącznik do ustawy budżetowej. Plan finansowy ZUS jest opracowywany zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych w ramach prac nad projektem ustawy budżetowej na kolejny rok. Ponadto plan finansowy ZUS oraz sprawozdanie z jego wykonania są przyjmowane przez Zarząd Zakładu i zatwierdzane przez Radę Nadzorczą Zakładu. Następnie sprawozdanie z wykonania planu finansowego Zakładu jest przekazywane do ministra właściwego ds. finansów publicznych, ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego, a także Sejmowi i Senatowi.

Wykonanie planu finansowego ZUS podlega corocznym kontrolom Najwyższej Izby Kontroli (NIK) w ramach kontroli wykonania budżetu państwa. Kontrola NIK obejmuje w

¹ (Dz. U. z 2026, poz.199, z późn. zm.).

² Art. 66 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

szczegółności działalności finansową, gospodarczą i organizacyjno-administracyjną i jest prowadzona pod względem legalności, gospodarności, celowości oraz rzetelności³. NIK od wielu lat pozytywnie ocenia wykonanie planu finansowego Zakładu, w tym prawidłowość planowania i realizacji przychodów, planowania i wykonania kosztów, jak również wydatków majątkowych, a także gospodarowanie wolnymi środkami oraz rzetelność sprawozdawczości.

Ponadto, sprawozdania finansowe ZUS, sporządzane na podstawie ustawy o rachunkowości, podlegają corocznie badaniu przez niezależnego biegłego rewidenta, w celu wyrażenia opinii o ich prawidłowości i rzetelności. Dotychczasowe opinie firm audytorskich w tym zakresie były pozytywne i nie wskazywały na występowanie nieprawidłowości.

Należy podkreślić, że ZUS gospodaruje swoim mieniem i prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, zgodnie z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych. Z przychodów Zakładu finansowane są w szczególności koszty wynagrodzeń wraz ze składkami, zakup towarów i usług, koszty bieżącej działalności, wydatki majątkowe i inwestycje, jak również wydatki na działalność szkoleniową i popularyzatorską w zakresie ubezpieczeń społecznych oraz koszty obsługi zadań i wypłaty świadczeń. Katalog kosztów i wydatków ZUS jest jasno określony, a wysokość i struktura kosztów Zakładu są determinowane zakresem działalności ZUS. Koszty wynagrodzeń wraz ze składkami stanowią największą część wydatków bieżących w budżecie ZUS i od lat utrzymują się na zbliżonym poziomie.

Tym samym, obowiązujące przepisy przewidują szereg mechanizmów zapewniających kontrolę nad sporządzeniem i wykonaniem planu finansowego ZUS, realizowaną zarówno przez organy nadzorcze Zakładu, jak i niezależne organy kontroli zewnętrznej. Mechanizmy te obejmują również coroczne badanie sprawozdań finansowych przeprowadzane przez niezależnego biegłego rewidenta.

Odnosząc się do postulatu, dotyczącego identyfikacji oszczędności (środków własnych ZUS), które mogłyby zostać przeznaczone na zwiększenie funduszu wynagrodzeń pracowników Zakładu, oraz publikacji tych informacji w BIP ZUS informuję, że w ZUS od wielu lat stosowana jest praktyka identyfikowania w trakcie roku budżetowego nadwyżek oraz oszczędności w planie finansowym ZUS, które mogą być, w ramach zmian planu finansowego ZUS, przeznaczane na inne cele i potrzeby Zakładu. Wielokrotnie dokonywane w ten sposób przesunięcia środków obejmowały zwiększenie funduszu wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi, m.in. w latach 2025 i 2026.

Należy jednak podkreślić, że Zakład, jako jednostka sektora finansów publicznych, prowadzi gospodarkę finansową w ramach obowiązującego planu finansowego. W konsekwencji środki przeznaczone na wynagrodzenia mogą być wydatkowane wyłącznie w granicach limitów określonych w planie finansowym i obowiązujących przepisach prawa, a ich wysokość nie może być ustalana w sposób dowolny.

Przechodząc do postulatu prezentowania danych finansowych ZUS w układzie zadaniowym, należy wskazać, że obowiązujące przepisy nie nakładają na Zakład obowiązku sporządzania planu finansowego w takim układzie. W konsekwencji ZUS nie jest zobowiązany do przedstawiania w planie finansowym ani w sprawozdaniu z jego wykonania kosztów w podziale na zadania, podzadania, działania, projekty lub usługi w sposób postulowany w petycji. Wprowadzenie takiego rozwiązania wymagałoby dodatkowych nakładów organizacyjnych i kadrowych oraz mogłoby wiązać się z koniecznością dostosowania systemów informatycznych. Brak ustawowego obowiązku stosowania układu zadaniowego nie wyklucza przy tym prowadzenia przez Zakład bardziej szczegółowych analiz kosztowych i zarządczych na potrzeby zarządzania jego działalnością.

W zakresie postulatu oszacowania realnych kosztów poszczególnych usług Zakładu należy wyjaśnić, że ZUS wykorzystuje dane finansowe i zarządcze do planowania, monitorowania

³ art. 3 i 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623)

wykonania planu finansowego oraz oceny wykorzystania zasobów. Możliwe jest przy tym analizowanie kosztów działalności Zakładu, jego jednostek organizacyjnych, procesów lub rodzajów świadczonych usług. Ustalenie pełnego kosztu jednostkowego pojedynczej usługi lub sprawy wymagałoby jednak przypisania nie tylko kosztów bezpośrednich, lecz także odpowiedniej części kosztów wspólnych i pośrednich. Wynik takiej kalkulacji byłby uzależniony od przyjętej metodologii oraz zasad alokacji kosztów. Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o rachunkowości ZUS jest zobowiązany do prowadzenia rzetelnej i prawidłowej ewidencji księgowej, przepisy te nie ustanawiają jednak obowiązku wyliczania pełnego kosztu jednostkowego każdej usługi lub indywidualnej sprawy. Obowiązujące regulacje nie nakładają również obowiązku publikowania takich danych.

Należy również wskazać, że ZUS rozwija narzędzia służące pozyskiwaniu i analizie danych zarządczych oraz kosztowych. Zakres możliwych analiz jest jednak uzależniony od dostępności i szczegółowości danych oraz możliwości ich rzetelnego przyporządkowania do określonych obszarów działalności. Obowiązujące przepisy nie nakładają przy tym na ZUS obowiązku wyliczania i publikowania pełnego kosztu jednostkowego każdej czynności lub usługi. Wprowadzenie takiego obowiązku wymagałoby określenia jednolitych zasad kalkulacji kosztów, w szczególności w zakresie przypisywania kosztów wspólnych i pośrednich, a także wiązałoby się z dodatkowymi nakładami organizacyjnymi i kosztami związanymi z pozyskiwaniem, przetwarzaniem, weryfikacją i publikacją danych.

Postulaty dotyczące kontroli wykonania planu finansowego, identyfikowania oszczędności oraz prowadzenia analiz kosztowych są już realizowane lub znajdują odzwierciedlenie w rozwiązaniach stosowanych przez Zakład. Natomiast zakres planowania i sprawozdawczości oraz sposób finansowania działalności ZUS wynikają z obowiązujących przepisów prawa i nie mogą być kształtowane jednostronnie przez Zakład.

Odnosząc się do postulatu dostosowania wysokości odpisu z FUS i FEP oraz przychodów z tytułu poboru i dochodzenia składek do rzeczywistych kosztów działalności Zakładu, należy wskazać, że wysokość odpisu z FUS i FEP podlega corocznym ograniczeniom ustalonym na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej. Z kolei przychody z tytułu poboru i dochodzenia składek oraz zwrotu kosztów obsługi zadań zleconych są ustalone na podstawie obowiązujących przepisów prawa, które określają zasady ich kalkulacji, w tym wysokość stosowanych wskaźników i prowizji. W konsekwencji Zakład nie ma możliwości samodzielnego kształtowania wysokości tych przychodów ani pobierania kwot wyższych niż wynikające z obowiązujących regulacji prawnych.

Biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia, brak jest podstaw do uwzględnienia postulatów zawartych w petycji.

Pouczenie

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z wyrazami szacunku

Eliza Wiśniewska

Dyrektor

Departamentu Ubezpieczeń Społecznych

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/

Załącznik – Klauzula MRPiPS

