



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Spraw Społecznych

KSS.410.1.12.2026

Pan
Zbigniew Derdziuk
Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
Zakład Ubezpieczeń Społecznych
ul. Szamocka 3, 5, 01-748 Warszawa

Wystąpienie pokontrolne

**P/26/001 Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 73 –
Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonanie planów
finansowych: Funduszu Emerytur Pomostowych, Funduszu
Rezerwy Demograficznej, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych
oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby
prawnej**

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KOP-KOR.441.110.2026
Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli z 8 czerwca 2026 r.
oraz uwzględniające sprostowanie oczywistych omyłek pisarskich
i rachunkowych z 13 maja 2026 r.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Zakład Ubezpieczeń Społecznych¹, ul. Szamocka 3, 5, 01-748 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Zbigniew Derdziuk, Prezes ZUS, od 30 kwietnia 2024 r.

Okres objęty kontrolą

Rok 2025 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2025. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2022-2024 okres kontroli obejmuje również te lata.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Spraw Społecznych

Kontrolerzy

1. Hubert Dołęgowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSS/21/2026 z dnia 9 stycznia 2026 r.
2. Olga Józefczyk, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KSS/24/2026 z dnia 9 stycznia 2026 r.
3. Agnieszka Mrozik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSS/66/2026 z dnia 11 lutego 2026 r.
4. Mateusz Pastuszko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSS/22/2026 z dnia 9 stycznia 2026 r.
5. Michał Przybylski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSS/20/2026 z dnia 9 stycznia 2026 r.
6. Kamil Strenkowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSS/23/2026 z dnia 9 stycznia 2026 r.

(akta kontroli t. I str. 1-12)

¹ Dalej: ZUS lub Zakład.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623 ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

II. Wyniki kontroli budżetu państwa w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

1. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2025 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Ocenię podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w pkt. 3 Opis ustalonego stanu faktycznego.

2. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W wyniku kontroli 1,5% zrealizowanych wydatków stwierdzono, że zostały one rzetelnie zaplanowane oraz zrealizowane w sposób celowy. NIK pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania budżetowe za 2025 r. sporządzane przez dysponenta części 73. System kontroli zarządczej w odniesieniu do sprawozdawczości zapewnił zgodność danych wykazanych w sprawozdaniach z ewidencją księgową. Sprawozdania budżetowe zostały sporządzane terminowo i poprawnie pod względem formalno-rachunkowym oraz merytorycznym.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.; dalej ufp.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

3. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na 2025 r. wydatki w części 73 zostały zaplanowane w wysokości 197 504 999,0 tys. zł. W trakcie roku plan został zwiększony do 197 614 999,0 tys. zł ze względu na świadczenia dla kolejnych grupy osób z niepełnosprawnościami, którym przysługiwało to świadczenie⁶ oraz świadczenia interwencyjne na wsparcie dalszego prowadzenia działalności gospodarczej w związku z usuwaniem skutków powodzi z 2024 r. Wykonanie wydatków wyniosło 180 459 900,0 tys. zł, co stanowiło 91,3% planu po zmianach i 105,4% wykonania w 2024 r. Wzrost wydatków względem roku poprzedniego wynikał z większej niż w 2024 r. kwoty wydatków na świadczenia dla osób z niepełnosprawnościami, którym przysługują te świadczenia oraz wzrostu liczby opiekunów, za których opłacane były składki społeczne i zdrowotne.

(akta kontroli t. IV str. 5-19, 47-48)

W 2025 r. dysponent części 73 podjął łącznie pięć decyzji w sprawie blokowania planowanych na rok 2025 wydatków na łączną kwotę 16 600 000,0 tys. zł. Badaniem prawidłowości blokowania planowanych wydatków objęto wszystkie blokady. Stwierdzono, że dysponent części podejmował decyzje o blokadach w związku z mniejszymi od planowanych potrzebami zasilania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁷ środkami z dotacji z budżetu państwa (łącznie 13 000 000,0 tys. zł) oraz niższymi od zaplanowanych wypłatami m.in. świadczeń „Aktywny rodzic”, ryczałtu energetycznego oraz deputatów węglowych kolejowych⁸. Projekty decyzji o blokowaniu wydatków były wprowadzane do systemu TREZOR na od sześciu do ośmiu dni przed datą podjęcia decyzji o blokowaniu.

(akta kontroli t. IV str. 106-136, 138, 146-150)

Plan finansowy wydatków części 73 został zmieniony sześciokrotnie – dwie zmiany wynikały z decyzji Ministra Finansów i Gospodarki, a cztery były podjęte na podstawie decyzji dysponenta części tj. Prezesa ZUS. Decyzje Ministra Finansów i Gospodarki obejmowały łączną kwotę 5 000 000,0 tys. zł: decyzja z 28 sierpnia 2025 r. na kwotę 4 000 000,0 tys. zł o przeniesieniu wydatków w związku z niedoborem środków na świadczenia wspierające i nadmiarem środków w ramach FUS⁹ oraz z decyzja z 20 listopada 2025 r. na kwotę 1 000 000,0 tys. zł w związku

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę cząstkową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁶ Wzrost o 5 000 000,0 tys. zł

⁷ Dalej: FUS.

⁸ Decyzja z 19 listopada 2025 r. nr 73.4143.12.4.2025.BD na kwotę 3 100 000,0 tys. zł.

⁹ Zmniejszenie o 4 000 000,0 tys. zł w części 73, dział 753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, rozdział 75303 Fundusz Ubezpieczeń Społecznych oraz zwiększenie o tę kwotę działu 855 Rodzina, rozdziału 85518 Świadczenia wspierające.

z zablokowanymi wydatkami na FUS¹⁰ i przeznaczenie tej kwoty na utworzenie nowej rezerwy celowej w części 83 Rezerwy celowe¹¹.

Cztery decyzje Prezesa ZUS o zmianie w budżecie państwa na 2025 r. w ramach części 73¹², dotyczyły zmniejszenia planu wydatków na składki na ubezpieczenia społeczne, w tym za osoby przebywające na urloпах wychowawczych, za osoby pobierające zasiłek macierzyński oraz za osoby zatrudnione jako nianie¹³. Środki te przeznaczono w 58,2% na zwiększenie planu wydatków na świadczenia wychowawcze (800+).

(akta kontroli t. IV str. 68-104,267-268)

Minister Finansów i Gospodarki czterema decyzjami¹⁴ w sprawie zmian w budżecie państwa przyznał z rezerwy celowej poz. 4 Klęski żywiołowe i poz. 34 "Za życiem"¹⁵ środki w łącznej kwocie 1 110 000,0 tys. zł na wypłatę świadczeń wspierających oraz pokrycie kosztów ich obsługi. Badaniem pod względem prawidłowości wydatkowania środków z rezerwy celowej objęto pełną kwotę 1 110 000,0 tys. zł. Nie stwierdzono nieprawidłowości w powyższym zakresie. Według stanu na koniec 2025 r., Zakład wydatkował łącznie 97,6% środków z rezerw celowych, tj. 1 081 943,6 tys. zł. Najwyższą kwotę stanowiły wypłaty świadczeń wspierających – 980 392,0 tys. zł oraz koszty obsługi tych świadczeń – 19 608, 0 tys. zł.

(akta kontroli t. IV str. 86-87, 90-104, 141-145, 267-268)

Najwyższe kwotowo wydatki budżetowe w części 73 w 2025 r. obejmowały (w nawiasach podano wykonanie planu po zmianach oraz wykonanie w stosunku do 2024 r.):

- dotację dla FUS – 64 371 392,0 tys. zł (84,3%, 99,4%,);
- świadczenie wychowawcze (800+) – 62 853 456,6 tys. zł (99,7%, 98,4%);
- dodatkowe roczne świadczenia pieniężne dla emerytów i rencistów – 26 083 211,4 tys. zł (95,6%, 102,2%);
- świadczenie wspierające – 8 524 733,5 tys. zł (95,0%, 317,3 %¹⁶);
- składki na ubezpieczenia społeczne, w tym za osoby przebywające na urloпах wychowawczych, za osoby pobierające zasiłek macierzyński oraz za osoby zatrudnione jako nianie – 4 183 921,7 tys. zł (97,9%, 104,3%¹⁷);

¹⁰ Blokada w części 73, dział 753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, rozdział 75303 Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, paragraf 2430 Dotacja z budżetu dla państwowego funduszu celowego.

¹¹ Rezerwa poz. 71 Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa.

¹² Decyzja z 13 marca 2025 r. nr 73.3122.3.1.2025.TR na kwotę 135 150,0 tys. zł, decyzja z 10 czerwca 2025 r. nr 73.3122.3.2.2025.TR na kwotę 50 000,0 tys. zł, decyzja z 19 listopada 2025 r. nr 73.3122.3.4.2025.TR na kwotę 320 350,0 tys. zł oraz decyzja z 16 grudnia 2025 r. nr 73.3122.3.5.2025.TR na kwotę 10 000,0 tys. zł.

¹³ Zmniejszenie o kwotę 515 500,0 tys. zł w ramach części 73, dział 855 Rodzina, rozdział 85511 - Składki na ubezpieczenia społeczne, w tym za osoby przebywające na urloпах wychowawczych, za osoby pobierające zasiłek macierzyński oraz za osoby zatrudnione jako nianie.

¹⁴ Decyzja z 7 stycznia 2025 r. nr MF/BP6.4143.3.1.2025.MF.98 w kwocie 50 000,0 tys. zł, decyzja z 20 marca 2025 r. nr MF/BP6.4143.3.4.2025.MF.1101 w kwocie 50 000,0 tys. zł, decyzja z 17 czerwca 2025 r. nr MF/BP6.4143.3.5.2025.MF.2640 w kwocie 10 000,0 tys. zł, decyzja z 15 lipca 2025 r. nr MF/BP6.4143.3.232.2025.MF.3116 w kwocie 1 000 000,0 tys. zł.

¹⁵ Źródło: Ministerstwo Finansów, grudzień 2024 r. Informacja o rezerwie ogólnej i rezerwach celowych budżetu państwa ujętych w uchwalonej przez Sejm RP ustawie budżetowej na rok 2025 – str. 19-20

¹⁶ Ponad trzykrotnie większa niż w 2024 r. kwota wydatków wynika z tego, że świadczeniem zostały objęte kolejne grupy osób z niepełnosprawnościami, którym przysługuje to świadczenie – zgodnie z art. 4 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 ustawy o świadczeniach wspierających z dnia 7 lipca 2023 r. (Dz.U. poz. 1429, ze zm.)

¹⁷ Przyczyną wyższych wydatków w porównaniu do roku poprzedniego była m.in. większa kwota składek opłaconych za osoby pobierające zasiłek macierzyński, za nianie oraz za osoby przebywające na urlopie wychowawczym.

- dotację dla Funduszu Emerytur Pomostowych¹⁸ – 2 094 979,0 tys. zł (80,7%, 104,8%¹⁹).

Na podstawie § 22 ust. 8 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa²⁰, 23 stycznia 2025 r. dokonano zwrotu niewykorzystanych środków budżetowych w kwocie 1388,7 tys. zł. Według stanu na 31 grudnia 2025 r., zobowiązania nie wystąpiły.

(akta kontroli t. IV str. 47-52)

Badaniem objęto wydatki poniesione w ramach części 73 w kwocie 2 823 940,4 tys. zł (1,5% wykonanych wydatków w 2025 r.) zrealizowane w dwóch losowo wybranych dniach 2025 r.²¹, obejmujące m.in. dotacje dla FUS i dla FEP, świadczenie wychowawcze (800+), zwrot kosztów obsługi świadczeń. Ustalono, że wydatki ponoszono zgodnie z zapotrzebowaniem na środki oraz z planem finansowym i terminowo w ramach realizacji ustawowych zadań Zakładu.

(akta kontroli t. IV str. 257-266)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

III. Wyniki kontroli Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

1. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2025 r. planu finansowego FUS pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta funduszu.

Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja przychodów FUS,
- planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w pkt. 3 Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.

¹⁸ Dalej: FEP.

¹⁹ Dotacja z budżetu państwa dla FEP była wyższa od przekazanej rok wcześniej głównie z powodu rosnących wydatków na emerytury pomostowe.

²⁰ Dz.U. z 2025 r. poz. 1375.

²¹ 13 lutego 2025 r. oraz 24 lipca 2025 r.

2. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2025 r. planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Koszty poniesione przez FUS w ramach opracowanego planu finansowego wynikały z realizacji ustawowych zadań, tj. wypłaty świadczeń na rzecz ludności. Zakład prawidłowo gospodarował wolnymi środkami FUS w sposób, który umożliwił maksymalizację przychodów z tego tytułu. Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na przyjmowaniu, w jednym banku, maksymalnego poziomu zaangażowania środków według kursu euro z przedostatniego dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym były lokowane nadwyżki, a nie z ostatniego dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym były lokowane nadwyżki, stanowiła naruszenie § 4 ust. 7 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej oraz zasad lokowania środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²². Nie miała ona istotnego wpływu na ocenę wykonania planu finansowego.

Badanie próby 2,3% kosztów FUS na prewencję rentową i wypadkową wykazało, że zostały one poniesione prawidłowo i zgodnie z zawartymi umowami. Badaniem dotyczącym przelewów redystrybucyjnych objęto łączną kwotę świadczeń z FUS w wysokości 512 616,3 tys. zł. Przeprowadzono też badanie dochodzenia przez Zakład należności FUS na łączną kwotę zadłużenia 1 398 439,1 tys. zł. W obu powyższych próbach nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK pozytywnie zaopiniowała sporządzone przez ZUS roczne sprawozdania budżetowe FUS oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych za 2025 r. Zostały one sporządzone terminowo i prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

3. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności

1. Wykonanie planu finansowego państwowego funduszu celowego

1.1. Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

W 2025 r. przychody FUS wyniosły 458 216 682,6 tys. zł i były niższe o 1,9% od kwoty określonej w planie po zmianach oraz wyższe o 7,8% od wykonania w 2024 r. Wyższe przychody względem roku poprzedniego wynikały głównie z większego o 9,0% przypisu składek. Na kwotę przychodów (według przypisu – w ujęciu memoriałowym) złożyły się m.in.:

²² Dz. U. poz. 156; dalej: rozporządzenie w sprawie lokowania środków FUS.

- a/ składki na ubezpieczenia społeczne – 377 204 644,9 tys. zł²³, tj. o 1,4% wyższe od planu po zmianach i o 9,0% wyższe niż w 2024 r.,
- b/ dotacja z budżetu państwa – 64 371 392,0 tys. zł, tj. niższa o 20,9% od planu po zmianach i niższa o 0,5% niż w 2024 r.,
- c/ wpłaty z OFE – 11 907 077,0 tys. zł, tj. o 11,1% wyższe od planu po zmianach i o 22,7% wyższe niż w 2024 r.,
- d/ pozostałe przychody – 4 668 214,7 tys. zł, tj. o 61,5% wyższe od planu po zmianach i o 1,4% wyższe niż w 2024 r.

(akta kontroli t. III str. 89-94)

Należności FUS na koniec 2025 r. wynosiły 52 819 326,0 tys. zł i były wyższe o 8,6% niż w 2024 r.²⁴

Złożyły się na nie w szczególności:

- należności z tytułu składek²⁵ w kwocie 31 571 734,7 tys. zł, tj. wyższe o 7,6% niż w 2024 r.,
- rozrachunki z tytułu wypłaconych świadczeń w kwocie 4 954 476,3 tys. zł, tj. wyższe o 17,7% niż w 2024 r.,
- pozostałe należności w wysokości 3 333 112,5 tys. zł, tj. wyższe o 16,2% niż w 2024 r., m.in. z tytułu nienależnie pobranych świadczeń, opłat prolongacyjnych oraz środków do rozliczenia w następnym okresie.

(akta kontroli t. III str. 95-100)

Badaniem dochodzenia przez Zakład należności FUS objęto dokumentację 10 dobranych celowo spraw płatników składek z uwzględnieniem wysokości zadłużenia, na łączną kwotę 1 398 439,1 tys. zł, co stanowiło 2,6% należności wg stanu na koniec 2025 r. Stwierdzono, że ZUS podejmował prawidłowe działania zmierzające do odzyskania należności, m.in. udzielał ulg w ich spłacie oraz zgłaszał wierzytelności w postępowaniach upadłościowych.

(akta kontroli t. II str. 142-147)

Badaniem prawidłowości udzielania przez Zakład ulg w spłacie należności FUS objęto 21 spraw, na łączną kwotę 140 860,3 tys. zł, w tym: pięć spraw, w których przedawniono należności na 22 788,9 tys. zł, pięć spraw na kwotę 81 236,5 tys. zł, w których odroczone termin płatności, cztery sprawy na 22 729,7 tys. zł, w których rozłożono należność na raty oraz sześć spraw na 14 105,2 tys. zł dotyczące umorzenia należności. Stwierdzono, że Zakład udzielał ulg w spłacie należności w uzasadnionych przypadkach, z uwzględnieniem sytuacji finansowej płatnika składek.

(akta kontroli t. II str. 148-155)

W latach 2022-2025 przychody FUS miały tendencję wzrostową (wzrost o 46,6%). Składki na ubezpieczenia społeczne w całym okresie miały tendencję wzrostową (wzrost o 43,1%) w związku ze wzrostem wynagrodzeń, będących podstawą wymiaru składek.

(akta kontroli t. III str. 72-75)

²³ Tj.: Fundusz emerytalny – 235 614 128,6 tys. zł, Fundusz rentowy – 98 511 712,1 tys. zł, Fundusz chorobowy – 29 145 476,2 tys. zł, Fundusz wypadkowy – 13 933 328,0 zł.

²⁴ Kwota brutto z tytułu składek w wysokości 31 571 734,7 tys. zł oraz odsetek od tych składek w wysokości 21 247 591,3 tys. zł.

²⁵ Za okres od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2025 r.

Subkonta²⁶

Na koniec 2025 r. kwota składek zaewidencjonowanych na subkontach wyniosła 985 140 180,3 tys. zł i w porównaniu do 2024 r. zwiększyła się o 15,8%. Liczba subkont zwiększyła się z 21 905,0 tys. do 22 323,9 tys., tj. o 1,9%. Średni stan środków na subkontach zwiększył się z 38,8 tys. zł do 44,1 tys. zł, tj. 13,6%. Było to spowodowane m.in.: wypłaceniem składek na ubezpieczenie emerytalne, waloryzacją środków na subkontach oraz ewidencją środków otrzymanych z OFE w ramach suwaka bezpieczeństwa.

(akta kontroli t. III str. 56-64)

Suwak bezpieczeństwa²⁷

Liczba osób objętych „suwakiem bezpieczeństwa” w 2025 r. wyniosła 457 238 i była o 4,8% wyższa niż w 2024 r. W ramach suwaka bezpieczeństwa z OFE do FUS przekazano kwotę 11 907 077,0 tys. zł, tj. o 22,7% wyższą niż w 2024 r. Wynikało to głównie ze wzrostu wartości jednostek rozrachunkowych poszczególnych OFE w okresie od 31 grudnia 2024 r. do 31 grudnia 2025 r. oraz wzrostu liczby osób objętych suwakiem bezpieczeństwa.

(akta kontroli t. III str. 56-64)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Wykonanie planu kosztów

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w 2025 r. koszty FUS wyniosły 460 301 621,7 tys. zł i były o 2,4% niższe od planu po zmianach. W 2025 roku nie dokonywano zmian w planie finansowym FUS. W porównaniu do 2024 r. koszty były wyższe o 10,1% i złożyły się na nie głównie:

- transfery na rzecz ludności – 445 214 306,6 tys. zł, tj. niższe od planu po zmianach o 2,4% i wyższe o 9,6% od wykonania w 2024 r., w tym emerytury – 326 532 630,4 tys. zł, renty –

²⁶ Subkonta zawierają informacje dotyczące wysokości należnych i wypłaconych składek na ubezpieczenie emerytalne w części, która podlega zapisaniu na subkoncie, zwaloryzowanej wysokości wypłaconych składek na ubezpieczenie emerytalne, kwoty środków przekazanych przez OFE, które odpowiadają wartości 51,5% umorzonych jednostek zapisanych na rachunku OFE na dzień 31 stycznia 2014 r. oraz kwoty środków przekazanych przez OFE, które odpowiadają wartości umorzonych jednostek w związku z ukończeniem przez ubezpieczonego wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego. Po osiągnięciu przez ubezpieczonego wieku emerytalnego środki zgromadzone na subkoncie uwzględniane są w wyliczeniu emerytury.

²⁷ Zasada polegająca na przekazywaniu do ZUS składek dotychczas wpłaconych do OFE oraz kapitału tam zgromadzonego na 10 lat przed emeryturą.

- 65 181 468,8 tys. zł, dodatki do emerytur i rent – 12 142 236,3 tys. zł, pozostałe zasiłki i świadczenia – 41 357 971,1 tys. zł;
- koszty bieżące – 6 691 195,9 tys. zł, tj. o 2,3% niższe od planu po zmianach i wyższe o 7,6% od wykonania w 2024 r., w tym: odpis na działalność ZUS – 6 263 060,0 tys. zł, prewencja rentowa – 273 701,5 tys. zł, prewencja wypadkowa – 143 737,2 tys. zł;
 - część składki na ubezpieczenie emerytalne odprowadzana do Funduszu Rezerwy Demograficznej²⁸ – 4 321 614,5 tys. zł;
 - pozostałe zmniejszenia – 4 074 504,7 tys. zł (głównie odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu składek i ich pochodnych).

(akta kontroli t. III str. 89-94, 121)

Koszty poszczególnych funduszy wyniosły odpowiednio (w nawiasach wykonanie planu po zmianach i wykonanie względem 2024 r.):

- a/ fundusz emerytalny – 327 155 382,5 tys. zł (97,3% i 109,6%), w tym m.in.: emerytury – 325 464 838,4 tys. zł, wypłaty środków z subkonta – 1 685 955,5 tys. zł. Większe koszty wynikały z waloryzacji świadczeń emerytalnych oraz wzrostu liczby świadczeniobiorców;
- b/ fundusz rentowy – 75 628 068,7 tys. zł (98,6% i 109,2%), w tym m.in.: renty – 61 017 180,5 tys. zł, dodatki do emerytur i rent – 11 838 628,6 tys. zł, zasiłki pogrzebowe – 1 427 054,8 tys. zł, emerytury przyznane z urzędu zamiast renty – 1 067 792,1 tys. zł;
- c/ fundusz chorobowy – 36 630 324,4 tys. zł (97,9% i 111,6%), w tym m.in.: zasiłki chorobowe – 19 732 083,6 tys. zł, zasiłki macierzyńskie – 11 017 277,4 tys. zł, świadczenia rehabilitacyjne – 3 918 597,5 tys. zł;
- d/ fundusz wypadkowy – 6 216 278,3 tys. zł (96,6% i 103,0%), w tym m.in.: renty – 4 164 288,3 tys. zł, zasiłki chorobowe – 978 422,1 tys. zł.

(akta kontroli t. III str. 89-94)

W latach 2022-2025 koszty FUS miały tendencję wzrostową (wzrost o 48,0%)²⁹, co wynikało z rosnącej liczby osób pobierających świadczenia, jak i wzrostu wysokości przeciętnego świadczenia (coroczna waloryzacja świadczeń). W 2025 r. w stosunku do 2022 r. nastąpił wzrost przeciętnej emerytury o 44,6% (z 2889,2 zł do 4179,0 zł), renty z tytułu niezdolności do pracy o 46,3% (z 2214,1 zł do 3239,8 zł) oraz renty rodzinnej o 45,2% (z 2552,4 zł do 3705,2 zł).

(akta kontroli t. III str. 72-94, 117-120)

Zobowiązania FUS wyniosły 16 109 497,7 tys. zł i były wyższe od planu po zmianach o 74,1% oraz o 16,9% od wykonania w 2024 r. FUS nie był zadłużony z tytułu pożyczek. Na koniec 2025 r. zobowiązania wobec OFE z tytułu składek wyniosły 12 516,8 tys. zł³⁰ (o 0,6% niższe niż na koniec 2024 r.). ZUS wykazywał odsetki od tych zobowiązań wynoszące 6332,9 tys. zł według stanu na 31 grudnia 2025 r.

(akta kontroli t. III str. 1, 3, 89-94, 101-107)

²⁸ Dalej: FRD.

²⁹ W 2022 r. – 310 934 095,1 tys. zł, w 2023 r. – 365 304 630,3 tys. zł, w 2024 r. – 418 055 764,9 tys. zł, w 2025 r. – 460 301 621,7 tys. zł.

³⁰ Łączna kwota zobowiązań wymagalnych według Rb-Z Funduszy zarządzanych przez ZUS obejmująca okres od 1999 r. do 2025 r.

Badaniem dotyczącym celowości i terminowości ponoszenia kosztów oraz ujmowania w księgach rachunkowych operacji gospodarczych objęto 37 dowodów księgowych dotyczących kosztów FUS w kwocie 9464,8 tys. zł.³¹. Stwierdzono, że koszty na prewencję rentową ponoszono zgodnie z zawartymi umowami, na podstawie faktur, not księgowych dotyczących opłat uzdrowiskowych oraz przejazdów uczestników turnusów. Koszty dotyczące prewencji wypadkowej poniesiono zgodnie z zawartymi umowami.

(akta kontroli t. III str. 124-128, 540)

Przelewy redystrybucyjne

Badaniem prawidłowości działania oddziałów Zakładu i Centrali Zakładu dotyczącego zapewniania wystarczających środków pieniężnych do wypłaty świadczeń finansowanych z FUS, objęto dwa celowo wybrane Oddziały ZUS³² i dwa dni w roku: 17 kwietnia 2025 r. oraz 17 października 2025 r.³³ Łączna kwota świadczeń dziennych i terminowych z FUS wypłaconych przez Oddział ZUS w Gdańsku wyniosła 17 kwietnia 2025 r. 492 533,4 tys. zł, a 17 października 2025 r. 354 578,6 tys. zł (łącznie 847 112,0 tys. zł), a przez Oddział ZUS w Rybniku odpowiednio 291 052,9 tys. zł oraz 221 563,4 tys. zł (łącznie 512 616,3 tys. zł).

Zgodnie z wyciągami bankowymi dla rachunków bankowych oddziału Zakładu w Gdańsku oraz w Rybniku, limity ustanowione na dany dzień były wystarczające do realizacji wszystkich zgłoszonych wpłat. Na koniec danego dnia, saldo końcowe poszczególnych rachunków wynosiło 0,0 zł. Dane wykazane przez oddziały w zbiorczych zestawieniach zapotrzebowania były zgodne z kwotami wykazanymi w poszczególnych dokumentach źródłowych.

(akta kontroli t. III str. 8, 122-123, 540)

Nienależnie pobrane świadczenia emerytalno-rentowe i nadpłaty świadczeń

W 2025 r. ujawniono 30 046 nadpłat na kwotę 69 886,3 tys. zł. W stosunku do 2024 r. liczba i kwota nadpłat zmniejszyły się odpowiednio o 14,9% i o 22,1%. Ogólna liczba nienależnie pobranych świadczeń³⁴ (nadpłat świadczeń niespowodowanych przez ZUS) wyniosła 23 135, tj. o 16,8% mniej niż w 2024 r., w łącznej kwocie 64 316,6 tys. zł, tj. o 24,4% mniej niż w 2024 r. Z przyczyn leżących po stronie ZUS wystąpiło 6951 nadpłat na łączną kwotę 5569,7 tys. zł. W stosunku do 2024 r. liczba nadpłat spowodowanych przez ZUS zmniejszyła się o 8,3%, natomiast kwota zwiększyła się o 17,5%. Przyczynami nadpłat były m.in.: błędna ocena stanu faktycznego lub błędna interpretacja przepisów, nieterminowe przeprowadzenie zmiany wysokości świadczenia lub wstrzymanie wypłaty, wprowadzenie błędnego zapisu do komputerowej bazy danych, podwójne pobieranie świadczeń.

(akta kontroli t. III str. 11-18, 540)

Wyrównania do wysokości należnego świadczenia

W 2025 r. wypłacono 4438 wyrównań do wysokości należnego świadczenia na łączną kwotę 48 157,6 tys. zł. W stosunku do 2024 r. liczba wyrównań zmniejszyła się o 10,3%, a kwota

³¹ 19 operacji gospodarczych dotyczących prewencji rehabilitacyjnej na kwotę 7381,6 tys. zł i 18 operacji gospodarczych dotyczących prewencji wypadkowej 2083,2 tys. zł.

³² Oddziały ZUS w Gdańsku oraz w Rybniku.

³³ O wyborze jednostek Zakładu decydowała wysokość świadczeń wypłaconych z FUS przez Oddziały Zakładu w dwóch miesiącach w 2025 r, w kwietniu i październiku. Przy wyborze poszczególnych dni objętych badaniem uwzględniono terminy wypłat świadczeń emerytalnych.

³⁴ Powstałych m.in. z powodu: osiągnięcia dochodów powodujących zawieszenie lub zmniejszenie świadczenia; zbyt późnego zawiadomienia ZUS o zmianach w uprawnieniach do świadczeń oraz o zgonie świadczeniobiorcy.

zwiększyła się o 43,2%. Przyczynami wypłaty wyrównań były m.in.: błędy pracowników ZUS (1869 wyrównań – 18 467,6 tys. zł), wyroki sądowe zmieniające decyzję organu rentowego (585 – 19 647,7 tys. zł), zmiany interpretacji przepisów (21 – 1047,0 tys. zł).

(akta kontroli t. III str. 11-18, 540)

Odsetki za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń emerytalno-rentowych

W 2025 r. ZUS wypłacił odsetki za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń emerytalno-rentowych i wypłacie świadczeń w kwocie 9527,2 tys. zł dla 108 362 osób. W stosunku do roku 2024 liczba i kwota wypłaconych odsetek zwiększyła się odpowiednio o 341,6% i o 70,2%. Przyczynami wypłat odsetek były m.in.: wydanie decyzji i wypłaty świadczenia po terminie ustawowym (77 965 osób, łącznie 4932,4 tys. zł odsetek), błędy leżące po stronie ZUS (2029 osób, łącznie 1075,1 tys. zł odsetek), wykonanie wyroków sądowych (507 osób, łącznie 2199,1 tys. zł odsetek).

(akta kontroli t. III str. 11-18, 540)

Zasiłki i świadczenia krótkoterminowe

W 2025 r. wypłacono³⁵ 5328,3 tys. zasiłków i świadczeń krótkoterminowych (o 0,1% mniej niż w 2024 r.) na łączną kwotę 13 628 018,5 tys. zł, w tym: zasiłek chorobowy - 2866,5 tys. wypłat na kwotę 6 144 762,1 tys. zł, świadczenie rehabilitacyjne – 636,6 tys. wypłat na kwotę 2 343 768,8 tys. zł, zasiłek pogrzebowy – 353,1 tys. wypłat na kwotę 1 411 359,8 tys. zł. Cudzoziemcy w 2025 r. pobrali 159,4 tys. zasiłków i świadczeń krótkoterminowych, tj. o 12,0% więcej niż w 2024 r., na łączną kwotę 1 280 407,4 tys. zł, o 20,3% więcej w porównaniu do 2024 r. Najwięcej wypłacono zasiłków chorobowych – 90,6 tys., na kwotę 599 174,0 tys. zł, zasiłków macierzyńskich – 26,4 tys., na kwotę 547 286,0 tys. zł oraz zasiłków opiekuńczych – 36,7 tys., na kwotę 55 077,5 tys. zł.

(akta kontroli t. III str. 19-55)

Nienależnie pobrane zasiłki i świadczenia oraz ich nadpłaty

W 2025 r. odnotowano 12,8 tys. zasiłków pobranych nienależnie na łączną kwotę 58 866,0 tys. zł, z tego z winy ubezpieczonych³⁶ – 11,4 tys. na kwotę 53 929,2 tys. zł, z winy płatnika składek lub innego podmiotu³⁷ – 1,4 tys. na kwotę 4 936,8 tys. zł.

W 2025 r. w porównaniu do 2024 r. o 33,5% zł wzrosła liczba nadpłat z przyczyn leżących po stronie ZUS. Kwota nadpłat wzrosła o 43,1%, z kwoty 3198,8 tys. zł do 4578,2 tys. zł. Przyczynami nadpłat z winy ZUS były m.in.: błędy popełnione przez pracownika przy wprowadzaniu danych i obsłudze spraw w systemie informatycznym, błędna analiza i ocena stanu faktycznego sprawy, błąd w poświadczeniu ubezpieczenia lub jego zmiana z okresem wstecznym, brak pouczenia świadczeniobiorcy o okolicznościach mających wpływ na prawo do świadczenia lub jego

³⁵ Z funduszu chorobowego i funduszu wypadkowego oraz zasiłki pogrzebowe z funduszu rentowego.

³⁶ Z winy ubezpieczonych odnotowano m.in.: wykonywanie pracy zarobkowej w okresie orzeczonej niezdolności do pracy/sprawowania opieki; wykorzystywanie zwolnienia lekarskiego od pracy niezgodnie z celem zwolnienia; zatajanie danych mających wpływ na prawo do zasiłku lub jego wysokość.

³⁷ Z winy płatnika składek lub innego podmiotu odnotowano m.in.: przekazanie do ZUS nieprawdziwych danych mających wpływ na uprawnienia do zasiłku lub jego wysokość, okresu zatrudnienia lub ubezpieczenia oraz na ustalenie podstawy wymiaru zasiłku, np. dotyczących zasad wypłaty składników wynagrodzenia.

wysokość, zmiana w trybie nadzoru z okresem wstecznym orzeczenia w sprawie świadczenia rehabilitacyjnego.

(akta kontroli t. III str. 19-55)

Dopłaty do zasiłków

W 2025 r. liczba dopłat³⁸ zasiłków wynosiła 159,8 tys., na łączną kwotę 54 791,1 tys. zł, co w porównaniu do 2024 r. stanowiło wzrost odpowiednio o 1,9% oraz 4,5%. Dopłaty spowodowane były przyczynami leżącymi po stronie ubezpieczonych lub płatników składek, pracowników ZUS oraz zmianą parametrów wpływających na kwotę należnego świadczenia.

(akta kontroli t. III str. 19-55)

Odsetki za opóźnienia przy wypłacie zasiłków

W 2025 r. wypłacono odsetki w 11,6 tys. sprawach z tytułu opóźnienia w wypłacie zasiłków, na łączną kwotę 4057,4 tys. zł. W porównaniu do 2024 r. liczba spraw, w których wypłacono odsetki wzrosła o 14,9% (z liczby 10,1 tys.), natomiast kwota wypłacanych odsetek wzrosła o 8,1% (z kwoty 3754,5 tys. zł).

Do głównych przyczyn wypłaty odsetek do zasiłków należały m.in.: błędy leżące po stronie ZUS – 52,3% spraw, przedłużające się sprawy w zakresie prawidłowości objęcia ubezpieczeniami społecznymi i/lub podstawy wymiaru składek na te ubezpieczenia – 22,2% spraw, inne, w tym wyroki sądów zmieniające decyzje ZUS – 12,0% spraw.

(akta kontroli t. III str. 19-55)

Postępowania w sprawie podlegania ubezpieczeniom społecznym

W 2025 r. oddziały ZUS przeprowadziły 45,1 tys. postępowań administracyjnych dotyczących podlegania ubezpieczeniom społecznym (o 10,3% mniej niż w 2024 r.), w tym 11,5 tys. w sprawach osób prowadzących działalność gospodarczą (o 10,0% mniej niż w 2024 r.). W 2025 r. oddziały ZUS wydały 7,9 tys. decyzji stwierdzających podleganie ubezpieczeniom społecznym (mniej o 16,9%) oraz 11,0 tys. decyzji o niepodleganiu ubezpieczeniom społecznym (mniej o 5,2%).

(akta kontroli t. III str. 56-58, 65-66)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu faktycznego

Stan FUS na początek 2025 r. wynosił 17 115 323,0 tys. zł, w tym: 9 244 186,5 tys. zł środków pieniężnych, 21 654 563,0 tys. zł należności oraz 13 783 426,5 tys. zł zobowiązań. Stan funduszu na koniec 2025 r. wyniósł 15 030 383,9 tys. zł i był o 4 646 157,9 tys. zł, tj. o 44,7%, wyższy od kwoty wskazanej w planie oraz o 12,2% niższy od stanu na początek roku. Stan na koniec 2025 r.

³⁸ Wypłata w terminie późniejszym różnicy między otrzymaną przez świadczeniobiorcę kwotą świadczenia, a kwotą należną.

obejmował środki pieniężne w kwocie 6 940 747,7 tys. zł, należności w wysokości 24 199 133,9 tys. zł oraz zobowiązania w wysokości 16 109 497,7 tys. zł.

(akta kontroli t. III str. 144, 154, 155, 194-199)

Średnia wartość środków ulokowanych na rachunkach bankowych FUS z 12 miesięcy 2025 r. stanowiła kwotę 874 739,3 tys. zł. W 2025 r. wolne środki FUS zostały ulokowane na 1124 lokatach bankowych, a ich łączna kwota wynosiła 983 207 000,0 tys. zł. Uzyskano z tego tytułu odsetki w kwocie 190 717,8 tys. zł. Wolne środki lokowano głównie na lokatach krótkoterminowych na rynku międzybankowym, z oprocentowaniem wynoszącym od 2,6% do 6,3%³⁹. Najwyższa lokata wynosiła 1 000 000,0 tys. zł, a najniższa – 8900,0 tys. zł.

(akta kontroli t. III str. 456-460)

Badaniem objęto dokumentację dotyczącą pięciu lokat, na łączną kwotę 5 000 000,0 tys. zł. Doboru dokonano w sposób losowy⁴⁰. Lokaty założono w dwóch bankach: Santander Bank Polska S.A. oraz ING Banku Śląskim S.A. Każdą z lokat zawarto na kwotę 1 000 000,0 tys. zł. Z tytułu lokat objętych badaniem uzyskano odsetki w kwocie 2998,9 tys. zł.

(akta kontroli t. III str. 340-356, 385-391, 419-436, 507-508)

W 2025 r. wolne środki FUS lokowano na podstawie rozporządzenia w sprawie lokowania środków FUS zgodnie z art. 56 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁴¹ oraz z wykorzystaniem uregulowań wewnętrznych obowiązujących w Zakładzie⁴². Celem zabezpieczenia środków na regularną wypłatę świadczeń opracowano system zarządzania płynnością finansową oraz ustalano minimalny poziom salda na rachunku FUS. W 2025 r. nie wystąpiły przypadki złożenia dyspozycji zwrotu środków FUS przed upływem terminu lokaty. Lokowanie wolnych środków FUS nie stanowiło przeszkody w terminowej realizacji wypłaty środków funduszu na cele i zadania wskazane w ustawie o sus. W 2025 r. nie przekazywano środków FUS w zarządzanie Ministrowi Finansów. W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przyjętym przez Zakład sposobie ustalania łącznej wartości lokat FUS w jednym banku naruszającym zasady określone w § 4 ust. 7 rozporządzenia w sprawie lokowania środków FUS.

(akta kontroli t. III str. 249-257, 297-334)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W 2025 r. przy ustalaniu łącznej wartości lokat FUS w jednym banku przyjmowano maksymalny poziom zaangażowania środków według kursu euro z przedostatniego dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym są lokowane nadwyżki, a nie z ostatniego dnia miesiąca

³⁹ W 2025 r. oprocentowanie na rachunku bankowym FUS wynosiło poniżej 2,6% i było mniej korzystne niż lokowanie środków w depozytach krótkoterminowych oferowanych na rynku międzybankowym.

⁴⁰ Lokaty o najwyższej kwocie.

⁴¹ Dz. U. z 2026 r. poz. 199, ze zm., dalej: ustawa o sus.

⁴² Zarządzenie nr 54 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia Procedury do procesu 12.3 Zarządzanie aktywami funduszy i Zakładu, ze zm., dalej: procedura w sprawie zarządzania aktywami.

poprzedzającego miesiąc, w którym są lokowane nadwyżki, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 7 rozporządzenia w sprawie lokowania środków FUS. W całym 2025 r. występowały różnice kursowe między przedostatnim a ostatnim dniem roboczym miesiąca.

Dyrektor Departamentu Finansów⁴³ wyjaśnił, że każdego dnia roboczego ok. godziny 12:00-13:00 NBP ogłasza tabelę „Kurs średni walut obcych – tabela A”, co przy wyliczaniu przez ZUS maksymalnej kwoty lokat w trakcie dnia w godzinach przedpołudniowych wymagało przyjęcia tabeli z przedostatniego dnia roboczego miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym są lokowane nadwyżki, a która obowiązuje przez większą roboczą część ostatniego roboczego dnia miesiąca. Z powyższego wynika, że w każdym dniu roboczym obowiązują dwa kursy średnie: do i po ogłoszeniu tabeli przez NBP. Rozporządzenie nie wskazuje, który kurs obowiązujący w ostatnim dniu miesiąca należy przyjąć. W DFF w celu określenia jednolitego podejścia, przyjęto stosowanie kursu obowiązującego ostatniego dnia roboczego miesiąca ogłoszonego w przedostatnim dniu roboczym miesiąca.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Rozporządzenie w sprawie lokowania wolnych środków FUS jednoznacznie wskazuje, że maksymalna kwota wszystkich lokat nadwyżek powinna być przeliczana według kursu średniego ogłaszanego przez NBP, obowiązującego w ostatnim dniu roboczym miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym są lokowane nadwyżki. Niezależnie od godziny publikacji przez NBP kursu średniego walut obcych, Zakład powinien korzystać z wartości kursowych dla ostatniego dnia miesiąca. Należy również podkreślić, że w sytuacji wystąpienia istotnych różnic kursowych pomiędzy przedostatnim a ostatnim dniem miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym lokowano nadwyżki, może wystąpić sytuacja przekroczenia maksymalnego poziomu zaangażowania środków określonego w § 4 ust. 7 rozporządzenia w sprawie lokowania środków FUS.

(akta kontroli t. III str. 468-470, 473-475)

1.4. Realizacja zadań

Opis stanu faktycznego

Na realizację zadań, wynikających z ustawy o sus poniesiono koszty w kwocie 445 619 356,7 tys. zł, tj. o 2,4% mniej w stosunku do planu po zmianach oraz o 9,6% więcej niż w 2024 r. W 2025 r. zrealizowano następujące zadania, których koszty wyniosły odpowiednio: emerytury 326 532 630,4 tys. zł, renty – 65 181 468,8 tys. zł, dodatki do emerytur i rent – 12 142 236,3 tys. zł, zasiłki chorobowe – 20 710 505,8 tys. zł, pozostałe zasiłki i świadczenia – 20 635 076,8 tys. zł, prewencja rentowa – 273 701,5 tys. zł i prewencja wypadkowa – 143 737,2 tys. zł. Kwoty dotyczące zadań realizowanych przez FUS ujęte były w planach rzeczowo-finansowych.

(akta kontroli t. III str. 89-94, 155-156)

W 2025 r. przeciętna miesięczna wysokość świadczenia emerytalno-rentowego finansowanego z FUS wyniosła 4054,2 zł i była wyższa o 8,5% niż w 2024 r. Przeciętna miesięczna emerytura wyniosła 4179,0 zł (wzrost o 8,2%), renta z tytułu niezdolności do pracy – 3239,8 zł (wzrost o 9,0%), renta rodzinna – 3705,2 zł (wzrost o 9,8%). W 2025 r. przeciętna miesięczna liczba osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe wyniosła 8016,4 tys. Przeciętna miesięczna liczba

⁴³ Dalej: Dyrektor DFF.

wypłaconych emerytur wyniosła 6372,4 tys., rent rodzinnych – 1169,1 tys., rent z tytułu niezdolności do pracy – 474,8 tys.

(akta kontroli t. III str. 67-71)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Wyniki kontroli Funduszu Rezerwy Demograficznej

1. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2025 r. planu finansowego FRD pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta funduszu.

Ocenię podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja przychodów FRD,
- planowanie i wykonanie kosztów,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w pkt. 3 Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.

2. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2025 r. planu finansowego Funduszu Rezerwy Demograficznej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Prawidłowo realizowano plan finansowy, a gospodarowanie wolnymi środkami prowadzono w sposób maksymalizujący stopę zwrotów z zarządzanych przez FRD aktywów. NIK pozytywnie zaopiniowała sporządzone przez ZUS roczne sprawozdania budżetowe FRD za 2025 r. System kontroli zarządczej zapewnił, że zostały one sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

3. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności

1. Wykonanie planu finansowego państwowego funduszu celowego

1.1. Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

W 2025 r., przychody FRD wyniosły 10 326 609,0 tys. zł i były wyższe od zaplanowanych o 30,0% i wyższe o 62,9% od przychodów osiągniętych w 2024 r. Wyższe od planowanego wykonanie przychodów wynikało głównie z wysokiego wyniku z wyceny papierów wartościowych (o 754,4%)⁴⁴.

Należności FRD na koniec 2025 r. wyniosły 16 504 268,0 tys. zł z tytułu pożyczki udzielonej Funduszowi Solidarnościowemu⁴⁵.

(akta kontroli t. I str. 303-305, 310, 347-351)

FRD udzielił nieoprocentowanych pożyczek FS⁴⁶ na realizację dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego zgodnie z umową:

- z dnia 24 marca 2020 r. (aneksowaną w dniu 30 kwietnia 2020 r.) w kwocie 11 505 000 tys. zł, która podlega zwrotowi do 31 grudnia 2040 r., a płatność I raty przypada na 30 listopada 2026 r.;
- z dnia 23 marca 2023 r. w kwocie 5 000 000 tys. zł., która podlega zwrotowi do 30 listopada 2037 r., a płatność I raty przypada 30 listopada 2028 r.

(akta kontroli t. I str. 339-346)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Wykonanie planu kosztów

Opis stanu faktycznego

W 2025 r. koszty FRD wyniosły 1935,0 tys. zł, tj. i były niższe o 49,6% od zaplanowanych oraz o 21,1% wyższe od wykonania 2024 r. W okresie 2022-2025 poniesione koszty miały tendencję malejącą. Wykonanie kosztów w 2025 r. było niższe o 99,7% w stosunku do 2022 r. W 2025 r. na koszty Funduszu złożyło się w całości zarządzanie środkami FRD. Mniejsze niż planowano wykonanie kosztów wynikało z niższej liczby transakcji zrealizowanych na akcjach notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie.

⁴⁴ Na wynik z wyceny papierów wartościowych zaplanowano 428 010,0 tys. zł, a wykonanie wynosiło 3 656 781,0 tys. zł. Przyczyną tego była pasywna polityka zarządzania częścią akcyjną portfela FRD w połączeniu z bardzo dobrą sytuacją na krajowym rynku finansowym.

⁴⁵ Dalej: FS.

⁴⁶ Na podstawie art. 3 ust 1a pkt 2 ustawy z dnia 23 października 2018 o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1848) oraz art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o sus.

Powyższe spowodowało mniejszą wartość kupna i sprzedaży na akcjach, a tym samym zapłatę niższej prowizji.

(akta kontroli t. I str. 303, 306, 311)

W 2025 r. w planie finansowym FRD dokonano jednej zmiany⁴⁷, która polegała na zwiększeniu kasowo realizowanych rozchodów o 1 000 000,0 tys. zł oraz zwiększeniu przychodów o tę samą kwotę⁴⁸. Zmiany dokonano na podstawie art. 52 ust. 2 i 3 ufp. Powodem zmiany planu finansowego FRD było umożliwienie niezakłóconej realizacji przyjętej polityki inwestycyjnej FRD w 2025 r.

(akta kontroli t. I str. 319-338)

W 2025 r. FRD nie uzupełniał niedoboru funduszu emerytalnego FUS, wynikającego z przyczyn demograficznych⁴⁹. FRD nie było obciążane kosztami ponoszonymi przez ZUS z tytułu administrowania FRD.

(akta kontroli t. I str. 347-351)

Na koniec 2025 r. zobowiązania FRD wyniosły 160,7 tys. zł i były wyższe o 25,0% niż w 2024 r. Wynikały one przede wszystkim z memoriałowego ujęcia kosztów opłat z grudnia 2025 r., należnych bankom za prowadzenie depozytów papierów wartościowych. FRD nie zaciągał zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek.

(akta kontroli t. I str. 304, 310, 347-349)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami i obligacjami

Opis stanu faktycznego

Stan środków finansowych FRD na początek roku 2025 wynosił 53 806 311,9 tys. zł, w tym 8,1 tys. zł środków pieniężnych oraz 53 806 303,8 tys. zł ulokowanych środków finansowych. Stan środków finansowych na koniec roku 2025 wynosił 64 116 951,2 tys. zł i był wyższy o 2,4% od planu po zmianach. Na koniec 2025 r. stan środków pieniężnych wyniósł 9,6 tys. zł i stanowił 19,2% planu oraz 118,6% stanu na początek roku. Wartość portfela inwestycyjnego FRD na koniec 2025 r. wynosiła 64 116 941,5 tys. zł. Główne pozycje aktywów stanowiły:

- bony, obligacje i inne papiery wartościowe Skarbu Państwa, których wartość według wyceny na koniec 2025 r. wzrosła z 42 116 251,5 tys. zł do 48 929 109,7 tys. zł, tj. o 16,2%. Pozycja ta stanowiła 76,3% wartości portfela inwestycyjnego FRD na koniec roku;
- akcje zdematerializowane, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi⁵⁰, których wartość według wyceny wzrosła z 6 504 266,4 tys. zł do 9 887 329,8 tys. zł, tj. o 52,0%. Pozycja ta stanowiła 15,4% wartości portfela inwestycyjnego FRD na koniec roku;

⁴⁷ Uchwała nr 45 Zarządu ZUS z dnia 19 grudnia 2025 r. w sprawie zmiany planu finansowego FRD na 2025 r.

⁴⁸ 815 679 tys. zł z tytułu odsetek i 184 321 tys. zł z tytułu wpływu z dywidend.

⁴⁹ Art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy o sus.

⁵⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 722, ze zm.; dalej: ustawa o obrocie instrumentami finansowymi.

- obligacje zdematerializowane, zgodnie z przepisami ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, z wyłączeniem obligacji Skarbu Państwa, których wartość zmniejszyła się z 186 836,0 tys. zł do 94 250,9 tys. zł, tj. o 49,6%. Pozycja ta stanowiła 0,1% wartości portfela inwestycyjnego FRD na koniec roku;
- obligacje emitowane przez spółki publiczne, w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych⁵¹, których wartość według wyceny wzrosła z 1 630 994,9 tys. zł do 2 341 352,8 tys. zł, tj. o 43,6%. Pozycja ta stanowiła 3,7% wartości portfela inwestycyjnego FRD na koniec roku;
- depozyty bankowe i bankowe papiery wartościowe, których wartość zmniejszyła się z 3 367 955,1 tys. zł do 2 864 898,4 tys. zł, tj. o 14,9%. Pozycja ta stanowiła 4,5% wartości portfela inwestycyjnego FRD na koniec roku.

Stopa zwrotu z całości zarządzanych przez FRD aktywów w 2025 r. wyniosła 10,8%, natomiast stopa zwrotu z portfela akcji wyniosła 49,2%. Na portfel akcji FRD składały się 52 spółki z których osiągnięto przychody w postaci dywidend w łącznej kwocie 402 374,6 tys. zł.

(akta kontroli t. I str. 310-314; t. III str. 494-496, 501-502)

Średni stan środków pieniężnych ulokowanych na lokatach bankowych z 12 miesięcy 2025 r. wynosił 605 053,4 tys. zł. W 2025 r. wolne środki FRD zostały ulokowane na 309 lokatach bankowych, w większości jednodniowych, na łączną kwotę 186 961 502,0 tys. zł. Uzyskano z tego tytułu 63 081,9 tys. zł odsetek. Lokowania wolnych środków dokonywano na rynku międzybankowym, a oprocentowanie wynosiło od 3,44% do 6,12%. Najwyższa kwota lokaty wynosiła 1 000 000,0 tys. zł, a najniższa 1330,0 tys. zł.

(akta kontroli t. III str. 369-380, 456-460)

Badaniem pod względem prawidłowości i gospodarności lokowania wolnych środków objęto dokumentację dotyczącą pięciu lokat, na łączną kwotę 5 000 000,0 tys. zł, po 1 000 000,0 tys. zł każda. Doboru dokonano w sposób losowy⁵². Lokaty założono w dwóch bankach: cztery lokaty w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz jedną lokatę w ING Banku Śląskim S.A. Z tytułu lokat objętych badaniem uzyskano odsetki w kwocie 9211,8 tys. zł.

Zbadano różnice pomiędzy lokatami jednodniowymi a dłuższymi⁵³ w kwietniu 2025 r. Na 22 zawarte lokaty, 16 było lokatami jednodniowymi, a sześć zawarto na okres od dwóch do 61 dni. Średnie oprocentowanie lokat jednodniowych w kwietniu było korzystniejsze od oprocentowania lokat dłuższych (5,698% do 5,695%).

(akta kontroli t. III str. 386-391, 404-418, 505-507)

Wolne środki lokowano zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 września 2018 r. w sprawie lokowania środków Funduszu Rezerwy Demograficznej⁵⁴

⁵¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 592, ze zm.

⁵² Lokaty o najwyższej kwocie.

⁵³ Jedna lokata dwudniowa, trzy lokaty trzydniowe, jedna lokata czterodniowa, jedna lokata 61-dniowa.

⁵⁴ Dz. U. poz. 1920.

oraz uregulowaniami wewnętrznymi, określonymi w procedurze w sprawie zarządzania aktywami.

(akta kontroli t. III str. 244-249, 476-490, 501-502)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.4. Realizacja zadań

Opis stanu faktycznego

W 2025 r. środki FRD nie były przeznaczane na realizację zadań wynikających z art. 59 ustawy o sus.

(akta kontroli t. I str. 299)

V. Wyniki kontroli Funduszu Emerytur Pomostowych⁵⁵

1. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2025 r. planu finansowego FEP pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta funduszu.

Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja przychodów FEP,
- planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w pkt. 3 Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.

2. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2025 r. planu finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Koszty poniesione przez FEP w 2025 r. zostały przeznaczone na realizację zadań ustawowych. ZUS realizował zadanie FEP – wypłatę emerytur pomostowych, w sposób ciągły i prawidłowy. Sposób gospodarowania wolnymi środkami FEP zapewnił uzyskanie możliwie najwyższych przychodów z tego tytułu. Badaniem dotyczącym przelewów redystrybucyjnych objęto łączną kwotę świadczeń

⁵⁵ Dalej: FEP.

z FEP w wysokości 17 329,9 tys. zł. Przeprowadzono też badanie dochodzenia przez Zakład należności FEP na łączną kwotę zadłużenia 5036,2 tys. zł. W obu próbach nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK pozytywnie zaopiniowała sporządzone przez ZUS roczne sprawozdania budżetowe FEP oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych za 2025 r. System kontroli zarządczej zapewnił, że zostały one sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

3. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności

1. Wykonanie planu finansowego państwowego funduszu celowego

1.1. Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

W 2025 r. FEP osiągnął przychody w kwocie 2 653 083,5 tys. zł, tj. o 15,1% niższe od kwoty określonej w planie po zmianach oraz o 5,7% wyższe od wykonanych w 2024 r. Główne pozycje przychodów stanowiły:

- dotacja z budżetu państwa w kwocie 2 094 979,0 tys. zł, która stanowiła 80,7% planu oraz była wyższa o 4,8% w stosunku do 2024 r. Dotacja stanowiła 79,0% przychodów FEP. Przeznaczona została na uzupełnienie niedoboru środków FEP na wypłatę emerytur pomostowych. Mniejsze od planowanego wykorzystanie dotacji wynikało z mniejszych wydatków na emerytury pomostowe. Wzrost kwoty dotacji wynikał z większego zapotrzebowania związanego z waloryzacją świadczeń oraz rosnącą liczbą świadczeniobiorców. Niewykorzystana kwota dotacji w wysokości 500 000 tys. zł została zablokowana⁵⁶;
- składki w kwocie 543 622,7 tys. zł, tj. o 4,7% wyższe od kwoty określonej w planie i o 10,9% wyższe w stosunku do 2024 r., co spowodowane było wzrostem wynagrodzeń będących podstawą wymiaru składek na FEP.

(akta kontroli t. III str. 167-168, 171-172, 206-209, 243)

Przychody FEP w latach 2022-2025 miały tendencję wzrostową (wzrost o 39,3%)⁵⁷, na co decydujący wpływ miała dotacja z budżetu państwa.

(akta kontroli t. III str. 230-231)

Należności FEP na koniec 2025 r. wyniosły 27 441,0 tys. zł⁵⁸ i były wyższe o 9,3% od wykonania za rok 2024. Wyższy od planowanego stan należności wynikał ze wzrostu należności z tytułu składek od płatników i z tytułu odsetek od składek od płatników oraz wzrostu stanu rozrachunków

⁵⁶ Uchwała nr 30 Zarządu ZUS z dnia 13 października 2025 r. w sprawie zablokowania planowanych wydatków budżetu państwa na 2025 r. w części 73 – ZUS.

⁵⁷ W 2022 r. – 1 904 467,1 tys. zł, w 2023 r. – 2 288 204,4 tys. zł, w 2024 r. – 2 510 233,0 tys. zł, w 2025 r. – 2 653 083,0 tys. zł.

⁵⁸ Łączna kwota należności nie jest zgodna ze sprawozdaniem Rb-N, ponieważ w sprawozdaniu Rb-N nie są prezentowane wszystkie kategorie należności, np.: odsetki, opłaty prolongacyjne, opłaty dodatkowe.

z tytułu opłat prolongacyjnych. W strukturze należności występowały należności od płatników z tytułu niezapłaconych składek wraz z odsetkami – 22 635,7 tys. zł (wzrost o 12,2%), rozrachunki z tytułu wypłaconych świadczeń – 1962,6 tys. zł (spadek o 25,2%) oraz pozostałe należności – 2843,2 tys. zł (wzrost o 8,4%)⁵⁹.

(akta kontroli t. III str. 167, 206-209, 226-229)

Badaniem dochodzenia przez Zakład należności FEP objęto dokumentację 10 dobranych celowo spraw płatników składek z uwzględnieniem wysokości zadłużenia, na łączną kwotę 5036,2 tys. zł, co stanowiło 18,4% należności wg stanu na koniec 2025 r. Stwierdzono, że ZUS podejmował prawidłowe działania zmierzające do odzyskania należności, m.in. udzielał ulg w ich spłacie (rozłożenie należności na raty, odroczenie terminu płatności) oraz zgłaszał wierzytelności w postępowaniach upadłościowych. W badanej próbie nie wystąpiły należności spisane jako przedawnione.

(akta kontroli t. II str. 142-147)

Badaniem prawidłowości udzielania przez Zakład ulg w spłacie należności FEP objęto 10 spraw, na łączną kwotę 541,7 tys. zł, w tym: jedną sprawę, w której przedawniono należność na kwotę 47,4 tys. zł z uwagi na wygaśnięcie zobowiązań po upadłości dłużnika, pięć spraw na kwotę 378,7 tys. zł, w których odroczone termin płatności, dwie sprawy na kwotę 91,8 tys. zł, w których rozłożono należność na raty oraz dwie sprawy na kwotę 23,9 tys. zł dotyczące umorzenia należności. Stwierdzono, że Zakład udzielał ulg w spłacie należności w uzasadnionych przypadkach, z uwzględnieniem sytuacji finansowej płatnika składek.

(akta kontroli t. II str. 148-155)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Wykonanie planu kosztów

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w 2025 r. koszty FEP wyniosły 2 639 495,6 tys. zł i były niższe od zaplanowanych o 18,4% oraz wyższe od wykonanych w 2024 r. o 3,3%. Główną pozycję kosztową stanowiły emerytury pomostowe, które wyniosły 2 632 483,6 tys. zł i były niższe od planu o 18,4% oraz wyższe od wykonania w 2024 r. o 3,3%. Odpis na działalność ZUS wyniósł 5122,0 tys. zł.

W porównaniu z 2024 r. koszty FEP w 2025 r. wzrosły pomimo spadku przeciętnej miesięcznej liczby świadczeniobiorców o 2,2%⁶⁰. Główną przyczyną wzrostu kosztów był wzrost przeciętnej miesięcznej wypłaty emerytury pomostowej w stosunku do 2024 r. o 5,6%⁶¹, m.in. w wyniku waloryzacji.

⁵⁹ W 2024 r.: należności od płatników z tytułu niezapłaconych składek wraz z odsetkami – 19 853,4 tys. zł, rozrachunki z tytułu wypłaconych świadczeń – 2 621,2 tys. zł, pozostałe należności – 37,6 tys. zł.

⁶⁰ W 2024 r. – 40,9 tys. osób, w 2025 r. – 40,0 tys. osób.

⁶¹ W 2024 r. – 5192,9 zł, w 2025 r. – 5 483,3 zł.

Koszty FEP w latach 2022-2025 miały tendencję wzrostową (wzrost o 45,2%)⁶².

(akta kontroli t. III str. 10, 167, 208-209, 240-242, 243)

Badaniem prawidłowości działania oddziałów Zakładu i Centrali Zakładu w zakresie zapewniania wystarczających środków pieniężnych do wypłaty świadczeń finansowanych z FEP, objęto dwa celowo wybrane oddziały ZUS (w Gdańsku i w Rybniku) i dwa dni w roku: 17 kwietnia 2025 r. i 17 października 2025 r.⁶³. Łączna kwota świadczeń z FEP wypłaconych przez Oddział ZUS w Gdańsku wyniosła 17 kwietnia 2025 r. 307,7 tys. zł, a 17 października 2025 r. 246,2 tys. zł (łącznie 553,9 tys. zł), a przez Oddział ZUS w Rybniku odpowiednio 8813,0 tys. zł oraz 8516,9 tys. zł (łącznie 17 329,9 tys. zł).

Zgodnie z wyciągami bankowymi dla rachunków bankowych oddziału Zakładu w Gdańsku oraz w Rybniku, limity ustanowione na dany dzień były wystarczające do realizacji wszystkich zgłoszonych wpłat. Na koniec danego dnia, saldo końcowe poszczególnych rachunków wynosiło 0,0 zł. Dane wykazane przez oddziały w zbiorczych zestawieniach zapotrzebowania były zgodne z kwotami wykazanymi w poszczególnych dokumentach źródłowych⁶⁴.

(akta kontroli t. III str. 122-123, 152, 540)

Zobowiązania FEP na koniec 2025 r. wyniosły 49 392,4 tys. zł i w stosunku do planu były niższe o 4,5% oraz o 11,1% wyższe od wykonania w 2024 r.

W 2025 r. w ramach FEP nie zaciągnięto kredytów ani pożyczek.

(akta kontroli t. III str. 10, 167, 171-172, 185, 206-209)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu faktycznego

Stan FEP na początek 2025 r. wynosił 138 378,9 tys. zł i stanowił 108,0% planu oraz był niższy o 24,1% od wykonania w 2024 r. Stan funduszu na koniec 2025 r. wyniósł 151 966,8 tys. zł i stanowił 779,6% planu oraz 109,8% stanu na początek roku.

Na koniec 2025 r. w wykonaniu planu finansowego FEP wykazano ulokowane środki finansowe, które stanowiły 109,9% wykonania w roku poprzednim i 57,4% stanu na początek 2025 r., należności, których wykonanie wyniosło 97,5% planu oraz zobowiązania na poziomie 95,5% planu.

⁶² W 2022 r. – 1 818 045,6 tys. zł, w 2023 r. – 2 265 701,5 tys. zł, w 2024 r. – 2 554 094,2 tys. zł., w 2025 r. - 2 639 495,6 tys. zł.

⁶³ O wyborze jednostek Zakładu decydowała wysokość wypłaconych świadczeń przez oddziały w dwóch miesiącach 2025 r., w kwietniu i w październiku. Przy wyborze poszczególnych dni objętych badaniem uwzględniono terminy wypłaty świadczeń emerytalnych

⁶⁴ M.in.: 1) zestawienia finansowe RW-16, 2) wyciągi bankowe dla rachunków FUS oraz FEP prowadzone dla obu oddziałów przedstawiające wszystkie operacje na rachunkach w danych dniach, wraz z saldem oraz saldem końcowym rachunku, 3) tabele zapotrzebowania z systemu księgowego SAP dla obu oddziałów ZUS wraz z wyjaśnieniami.

Stan FEP na koniec 2025 r. obejmował środki pieniężne – 56,3 tys. zł, należności – 20 685,6 tys. zł, ulokowane środki finansowe – 180 617,3 tys. zł oraz zobowiązania – 49 392,4 tys. zł.

(akta kontroli t. III str. 167, 171-172, 191-193, 206, 243, 296)

Średni stan środków pieniężnych na rachunkach bankowych FEP w 2025 r. wynosił 191 599,6 tys. zł. Stawki depozytów oferowanych przez banki na rynku międzybankowym były korzystniejsze niż stawka oprocentowania na rachunku bankowym FEP. Wobec powyższego środki FEP lokowano w krótkoterminowych depozytach bankowych, których oprocentowanie wynosiło od 3,44% do 6,50%.

W 2025 r. wolne środki FEP zostały ulokowane na 251 lokatach bankowych, w większości jednodniowych, na łączną kwotę 48 091 500,0 tys. zł. Uzyskano z tego tytułu 9432,9 tys. zł odsetek. Najwyższa kwota lokaty wynosiła 236 800,0 tys. zł, a najniższa 91 000,0 tys. zł.

(akta kontroli t. III str. 336-339, 456-460, 462-467)

Badaniem pod względem prawidłowości i gospodarności lokowania wolnych środków objęto dokumentację dotyczącą pięciu lokat, na łączną kwotę 1 169 700,0 tys. zł. Doboru dokonano w sposób losowy⁶⁵. Wszystkie lokaty założono w ING Banku Śląskim S.A. Z tytułu lokat objętych badaniem uzyskano 216,3 tys. zł odsetek.

(akta kontroli t. III str. 336-339, 385-403, 504-505)

W 2025 r. wolne środki FEP lokowano na podstawie § 4 rozporządzenia w sprawie lokowania środków FUS, art. 56 ust. 4 ustawy o sus, art. 34 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych⁶⁶ oraz z wykorzystaniem procedury w sprawie zarządzania aktywami. Dla FEP opracowano system zarządzania płynnością finansową oraz wdrożono mechanizm kontroli stanu wolnych środków w celu zabezpieczenia terminowego regulowania zobowiązań.

W 2025 r. nie wystąpiły przypadki zerwania lokat ze środków FEP. Lokowanie wolnych środków nie stanowiło przeszkody w terminowej realizacji wypłat świadczeń. W 2025 r. nie wystąpiły przypadki złożenia dyspozycji wcześniejszego zwrotu środków FEP ulokowanych w lokatach terminowych.

W 2025 r. przy ustalaniu łącznej wartości lokat FEP w jednym banku do obliczenia maksymalnej koncentracji lokat, przyjmowano kurs euro wg tabeli Narodowego Banku Polskiego⁶⁷ „Kurs średni walut obcych – tabela A” z przedostatniego dnia roboczego miesiąca poprzedzającego miesiąc⁶⁸, w którym lokowano nadwyżki, mimo że zgodnie z § 4 ust. 7 rozporządzenia w sprawie lokowania środków FUS przeliczenie powinno następować według średniego kursu obowiązującego w ostatnim dniu roboczym miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym są lokowane nadwyżki.

(akta kontroli t. III str. 249-257, 261-296)

⁶⁵ Spośród lokat o najwyższych kwotach.

⁶⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1696.

⁶⁷ Dalej: NBP.

⁶⁸ Rozdział II ust. 10 pkt 2 załącznika nr 3 – Instrukcja zarządzania aktywami FRD, FUS, FEP i Zakładu do Procedury 12. 3 Zarządzania aktywami funduszy i zakładu.

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W 2025 r. przy ustalaniu łącznej wartości lokat FEP w jednym banku przyjmowano maksymalny poziom zaangażowania środków według kursu euro z przedostatniego dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym są lokowane nadwyżki, a nie z ostatniego dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym są lokowane nadwyżki, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 7 rozporządzenia w sprawie lokowania środków FUS. Szerszy opis nieprawidłowości zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w części III. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli t. III str. 468-470, 473-475)

1.4. Realizacja zadań

Opis stanu faktycznego

Głównym zadaniem FEP było finansowanie wypłat emerytur pomostowych. Łączna kwota wypłat emerytur pomostowych w 2025 r. wyniosła 2 632 483,6 tys. zł i była wyższa o 83 597,6 tys. zł, tj. o 3,3% w stosunku do roku 2024. Przychody ze składek wynosiły 543 622,8 tys. zł i pokrywały 20,7% wypłat. Zaplanowane zadania Funduszu zostały zrealizowane, tj. dokonano wypłat bieżących świadczeń.

(akta kontroli t. III str. 206, 208-209)

W grudniu 2025 r. emerytury pomostowe pobierało 39 651 osób (o 2,4% mniej niż w grudniu 2024 r.). Różnica była spowodowana spadkiem liczby osób, którym po raz pierwszy przyznano emeryturę pomostową. Przeciętna miesięczna liczba osób pobierających emerytury pomostowe w 2025 r. wynosiła 40,0 tys. tj. 2,2% mniej niż w 2024 r. Przeciętna miesięczna wartość emerytury pomostowej wyniosła 5483,3 zł i była wyższa niż w 2024 r. o 5,6% z powodu przeprowadzonej w marcu 2025 r. waloryzacji wskaźnikiem 105,5%. W 2025 r. przyznano po raz pierwszy 9070 emerytur pomostowych, tj. o 8,0% mniej niż w 2024 r.

(akta kontroli t. III str. 214-220)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

VI. Wyniki kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej⁶⁹

1. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2025 r. planu finansowego ZUS – p.o.p. pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez ZUS.

Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja przychodów,

⁶⁹ Dalej: ZUS – p. o. p.

- planowanie i wykonanie kosztów, w tym majątkowych, oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w pkt. 3 Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.

2. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2025 r. planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia wykonanie planu finansowego Zakładu jako państwowej osoby prawnej w sposób zapewniający realizację ustawowych zadań Zakładu. W wyniku kontroli 39,5% całkowitych kosztów Centrali ZUS stwierdzono, że zostały one wydatkowane zgodnie z planem finansowym i celowo. Zakład gospodarował wolnymi środkami prawidłowo, w sposób niezagrażający realizacji bieżących zadań oraz umożliwiającą uzyskanie najwyższych przychodów z tego tytułu. Badaniem dochodzenia przez Zakład należności objęto łączną kwotę zadłużenia 12 607,3 tys. zł. W powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK pozytywnie zaopiniowała sporządzone przez ZUS roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych za 2025 r. System kontroli zarządczej zapewnił, że zostały one sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

3. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności

1. Wykonanie planu finansowego państwowej osoby prawnej

1.1. Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

Przychody Zakładu w 2025 r. wyniosły ogółem 8 399 957,6 tys. zł i były wyższe o 0,5% od planu po zmianach i o 8,5% wyższe od przychodów w 2024 r. Główną pozycją uzyskanych przychodów był odpis z FUS w kwocie 6 263 060,0 tys. zł (74,6% przychodów ogółem), przychody z tytułu zwrotu kosztów obsługi zadań zleconych Zakładowi do wypłaty w kwocie 895 031,6 tys. zł (10,7%), przychody z tytułu poboru i dochodzenia składek innych niż na FUS w kwocie 485 784,4 tys. zł (5,8%) oraz pozostałe przychody w kwocie 699 477,3 tys. zł (8,3%).

(akta kontroli t. II str. 1-6)

W latach 2022-2025 przychody Zakładu wzrosły o 33,0% z 6 315 176,5 tys. zł do 8 399 957,6 tys. zł, w tym w głównych pozycjach przychodowych jednostki: jednostki: odpis z FUS wzrósł z 4 910 650,0 tys. zł do 6 263 060,0 tys. zł (o 27,5%), przychody z tytułu zwrotu kosztów obsługi świadczeń zleconych Zakładowi do wypłaty z 567 118,1 tys. zł do 895 031,6 tys. zł (o 57,8%), przychody z tytułu poboru i dochodzenia składek innych niż na FUS z 346 784,3 tys. zł do 485 784,4 tys. zł (o 40,1%), pozostałe przychody z 417 572,4 tys. zł do 699 477,3 tys. zł (o 67,5%).

(akta kontroli t. II str. 138)

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-40, należności Zakładu na koniec 2025 r. wyniosły 84 027,6 tys. zł i były niższe o 5,2 % od stanu na koniec 2024 r. W układzie bilansowym należności netto⁷⁰ na koniec 2025 r. wyniosły 140 560,5 tys. zł i były niższe o 1,4% od stanu na koniec 2024 r.

Największy udział w stanie należności, stanowiły należności zaklasyfikowane jako inne, na które składały się m.in.: należności z tytułu udzielonych pożyczek mieszkaniowych z ZFŚS (56 532,8 tys. zł), należności z tytułu naliczonej prowizji za pobór i dochodzenie składki (40 946,6 tys. zł) oraz rozrachunki z FUS (27 470,4 tys. zł). Stan należności niezapłaconych do 31 grudnia 2025 r. wynosił 114 780,7 tys. zł i był wyższy od stanu na koniec 2024 r. o 5,3%.

(akta kontroli t. II str. 1-6, 72-76)

W 2025 r. w Zakładzie umorzono należności cywilnoprawne, na łączną kwotę 810,4 tys. zł, rozłożono na raty należności na kwotę 392,6 tys. zł oraz odroczone termin zapłaty należności na kwotę 0,4 tys. zł. Badaniem dotyczącym prawidłowości udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych objęto pięć spraw dobranych w sposób celowy, na kwotę 280,0 tys. zł, w tym trzy sprawy dotyczące rozłożenia należności na raty oraz dwie sprawy dotyczące umorzenia należności. Stwierdzono, że Zakład udzielał ulg w spłacie należności w uzasadnionych przypadkach, zawierając układy ratalne po dokonaniu analizy sytuacji finansowej dłużnika oraz umarzając należności w sytuacji stwierdzenia braku skuteczności prowadzonego postępowania egzekucyjnego.

(akta kontroli t. II str. 159-160, 334-346)

Należności Centrali ogółem na koniec 2025 r. wyniosły 3029,7 tys. zł i były niższe od 7,5% od stanu na koniec 2024 r. W strukturze należności najwyższy udział stanowiły należności z tytułu udzielonych pożyczek mieszkaniowych z ZFŚS (2614,1 tys. zł) oraz pozostałe rozrachunki z odbiorcami z działalności operacyjnej – m.in. należności z tytułu kar umownych oraz zasądzonych zwrotów kosztów zastępstwa procesowego (890,8 tys. zł). Wskazane należności były objęte utworzonymi odpisami aktualizującymi w wysokości 883,1 tys. zł. Stan należności przeterminowanych na 31 grudnia 2025 r. wynosił 3221,0 tys. zł. Należności dochodzone na drodze sądowej w 2025 r. wyniosły 2001,8 tys. zł i były w całości objęte utworzonymi odpisami aktualizującymi ich wartość.

Centrala Zakładu w 2025 r. nie udzielała ulg w spłacie należności cywilnoprawnych.

(akta kontroli t. II str. 67-71)

⁷⁰ Pomniejszone o odpisy aktualizujące, uwzględniające również należności z tytułu pożyczek z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, które nie są ujmowane w sprawozdaniu Rb-40.

Badaniem prawidłowości dochodzenia należności zostało objętych 12 spraw dobranych w sposób celowy na łączną kwotę 12 607,3 tys. zł, w tym cztery sprawy prowadzone przez Centralę (355,3 tys. zł) i osiem spraw przez Oddziały Zakładu (12 252,0 tys. zł). Stwierdzono, że Zakład podejmował prawidłowe działania zmierzające do odzyskania należności m.in. poprzez kierowanie ich na drogę postępowania sądowego oraz zgłaszanie wierzytelności w postępowaniach upadłościowych.

(akta kontroli t. II str. 156-158)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Wykonanie planu kosztów

Opis stanu faktycznego

Koszty działalności Zakładu w 2025 r. wyniosły 8 246 421,2 tys. zł, co stanowiło 93,8% planu po zmianach i 106,0% wykonania w 2024 r. W strukturze kosztów najwyższy udział miały poniższe kategorie kosztów:

- wynagrodzenia – 5 134 352,8 tys. zł (99,9% planu po zmianach, wzrost o 4,8% względem 2024 r.);
- usługi obce – 1 290 418,2 tys. zł (82,3% planu po zmianach, wzrost o 11,3% względem 2024 r.);
- ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia – 1 091 644,8 tys. zł (95,2% planu po zmianach, wzrost o 5,8% względem 2024 r.);
- amortyzacja – 486 964,9 tys. zł (84,2% planu po zmianach, wzrost o 6,0% względem 2024 r.).

(akta kontroli t. II str. 1-6)

W latach 2022-2025 koszty Zakładu wzrosły o 36,2% z 6 053 473,6 tys. zł, w tym w głównych pozycjach kosztowych: wynagrodzenia wzrosły z 3 705 256,3 tys. zł do 5 134 352,8 tys. zł (o 38,6%), usługi obce wzrosły z 986 655,9 tys. zł do 1 290 418,2 tys. zł (o 30,8%), ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia wzrosły z 773 875,1 tys. zł do 1 091 644,8 tys. zł (o 41,1%).

(akta kontroli t. II str. 138)

W 2025 r. koszty działalności Centrali Zakładu wyniosły 901 522,8 tys. zł⁷¹, co stanowiło 82,0% planu po zmianach. Badaniem pod względem gospodarności i celowości kosztów ponoszonych przez Centralę Zakładu objęto łącznie 42 dowodów księgowych wylosowanych metodą MUS⁷², na kwotę 356 384,0 tys. zł, co stanowiło 39,5% wykonanych kosztów Centrali Zakładu. 24 dowody księgowe, na łączną kwotę 89 009,9 tys. zł, dotyczyły kosztów bieżących, a 18 dowodów księgowych na łączną kwotę 267 374,1 tys. zł dotyczyło kosztów inwestycyjnych. Stwierdzono, że poniesione koszty były celowe dla realizacji zadań jednostki, zgodne z planem finansowym, a płatności dokonywano w wysokości i terminach określonych w zawartych umowach.

(akta kontroli t. II str. 79-123, 139-141)

⁷¹ W ujęciu memoriałowym.

⁷² Losowania dokonano z zapisów i dowodów księgowych wygenerowanych z systemu księgowego Zakładu, odpowiadających pozapłacowym kosztom Centrali.

Zamówienia publiczne

W ZUS wewnętrzne zasady udzielania zamówień publicznych w 2025 r. regulowały zarządzenia Prezesa ZUS⁷³. Do zamówień wyłączonych ze stosowania postanowień ww. procedury oraz ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁷⁴ na podstawie odrębnych zarządzeń Prezesa ZUS, ustanowiono wewnętrzne regulacje⁷⁵.

Centrala i 43 oddziały ZUS w 2025 r. w ramach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego procedowanych w reżimie pzp zawarły ogółem 669 umów o łącznej wartości 3 412 403,2 tys. zł.

(akta kontroli t. I str. 83, 86-112)

W wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia o wartości powyżej 130,0 tys. zł netto, Centrala ZUS w 2025 r. zawarła 135 umowy o łącznej wartości 2 776 470,3 tys. zł⁷⁶. Natomiast z wyłączeniem przepisów pzp, w przypadku zamówień, których wartość nie przekraczała 130,0 tys. zł oraz wyłączonych ze stosowania pzp na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 4, art. 11 ust. 1 pkt 2 lit. a i art. 11 ust. 1 pkt 3 pzp – Centrala ZUS zawarła umowy o łącznej wartości 22 315,8 tys. zł netto.

(akta kontroli t. I str. 84-90)

W 2025 r. udzielano zamówień wyłączonych ze stosowania pzp na podstawie innych aktów prawnych takich jak:

- ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁷⁷ – w Centrali ZUS udzielono zamówienia publicznego o wartości 8 054,3 tys. zł,
- art. 5 ustawy z dnia 6 grudnia 2024 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁷⁸ – w Centrali ZUS udzielono zamówienia publicznego o wartości 996,9 tys. zł.

(akta kontroli t. I str. 83)

Centrala ZUS na stronie internetowej oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych⁷⁹ opublikowała plan postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na 2025 r. wraz ze zmianami dokonanymi w ciągu roku. Jego zakres i sposób publikacji był zgodny z art. 23 pzp. Stosownie do dyspozycji zawartej w art. 82 ust. 1 i 2 pzp Centrala ZUS przekazała do BZP roczne sprawozdanie z udzielonych zamówień w 2025 r.

(akta kontroli t. I str. 132-158)

⁷³ Zarządzenie nr 29 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia Procedury do procesu 14.1 Realizacja zakupów o wartości równej lub przekraczającej kwotę 130 000 zł netto, ze zm., dalej: procedura dla zakupów równych lub powyżej 130,0 tys. zł netto i zarządzenie nr 30 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia Procedury do procesu 14.7 Realizacja zakupów o wartości mniejszej niż 130 000 zł netto, ze zm., dalej: procedura dla zakupów poniżej 130,0 tys. zł netto.

⁷⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm., dalej: pzp.

⁷⁵ Zarządzenie nr 27 z dnia 16 marca 2022 r. w sprawie określenia zasad dokonywania zakupów, o których mowa w art. 12 ust. 6 i 7, art. 26 ust. 5 i 6 oraz art. 82 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, ze zm., zarządzenie nr 2 z dnia 9 stycznia 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zamówień na usługi lub dostawy, w związku z wdrożeniem zadań wynikających z ustawy z dnia 6 grudnia 2024 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

⁷⁶ W tym 19 umów wykonawczych na łączną kwotę 197 898,8 tys. zł.

⁷⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 337, ze zm.

⁷⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1915.

⁷⁹ Dalej: BZP.

Badaniem objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zakończone zawarciem umowy w 2025 r., z czego dwa wyłączone z obowiązku stosowania pzp, z uwagi na wartość, która nie przekraczała 130,0 tys. zł netto. Łączna wartość zamówień objętych badaniem wynosiła 698,0 tys. zł, z czego w wyniku ich realizacji w 2025 r. poniesiono koszty na kwotę 682,0 tys. zł. Były to:

- zamówienie publiczne, którego przedmiotem była dostawa dysków do serwerów HPE ProLiant DL380 Gen10 wraz z 36-miesięczną gwarancją wykonawcy. Zamówienie zostało przeprowadzone w trybie podstawowym bez możliwości negocjacji. Wartość zawartej umowy wynosiła 409,4 tys. zł. ZUS w związku z ww. umową poniósł w 2025 r. koszty w wysokości 393,4 tys. zł⁸⁰;
- zamówienie publiczne, którego przedmiotem była dostawa urządzeń hydroforni i sterylizatora uv COS Osuchów. Zamówienie wyłączone z obowiązku stosowania pzp, z uwagi wartość zamówienia (poniżej 130,0 tys. zł netto). Wynagrodzenie przysługujące wykonawcy z tytułu zawartej umowy wynosiło 158,1 tys. zł, a koszty z niej wynikające zostały w całości poniesione w 2025 r.;
- zamówienie publiczne, którego przedmiotem było zakup i dostawa datowników automatycznych. Zamówienie wyłączone z obowiązku stosowania pzp na podstawie ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi⁸¹. Wynagrodzenie przysługujące wykonawcy z tytułu zawartej umowy wynosiło 130,5 tys. zł, a koszty z niej wynikające zostały w całości poniesione w 2025 r.

(akta kontroli t. I str. 121-131, 159-195)

Zobowiązania Zakładu i Centrali

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-40, zobowiązania Zakładu na koniec 2025 r. wyniosły 1 000 342,4 tys. zł i były niższe o 7,3% od stanu na koniec 2024 r. W układzie bilansowym zobowiązania Zakładu na koniec 2025 r. wynosiły 4 262 549,7 tys. zł i były niższe o 1,0% od stanu na koniec 2024 r. Najwyższą kwotowo pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu: rozliczenia środków na rachunkach wyodrębnionych (ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych) – 3 244 896,6 tys. zł oraz wynagrodzeń – 328 694,6 tys. zł. Zobowiązania długoterminowe na koniec 2025 r. wynosiły 15 334,1 tys. zł, były niższe o 1,4% od stanu na koniec 2024 r. i dotyczyły otrzymanych od wykonawców zabezpieczeń na należyte wykonanie umów o terminie zwrotu powyżej 12 miesięcy.

Według stanu na koniec 2025 r., w Zakładzie wystąpiły zobowiązania, których zapłata nastąpiła po upływie terminu płatności, w łącznej kwocie 29,9 tys. zł, wynikające m.in. z późnego wpływu do Oddziałów Zakładu prawomocnych wyroków sądu, będących podstawą zapłaty kosztów zastępstwa procesowego.

W 2025 r. Zakład zapłacił odsetki od nieterminowo uregulowanych zobowiązań w kwocie 5,8 tys. zł, z tytułu nieterminowego uregulowania zobowiązań z tytułu podatków i opłat, nieterminowego uregulowania zobowiązań pracowniczych oraz nieterminowego uregulowania zobowiązań wobec kontrahentów.

(akta kontroli t. II str. 1-6, 75-76)

⁸⁰ 16 tys. zł stanowiło potrącenie z wynagrodzenia dla wykonawcy, w związku z karą za nieterminowe wykonanie umowy.

⁸¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1402, ze zm.

Zobowiązania Centrali Zakładu na koniec 2025 r. wyniosły 237 149,4 tys. zł i były niższe o 4,2% od stanu na koniec 2024 r. W strukturze zobowiązań najwyższe kwotowo pozycje stanowiły zobowiązania z tytułu: dostaw i usług – 179 483,7 tys. zł, wynagrodzeń – 18 015,6 tys. zł oraz otrzymanych wadium i zabezpieczeń wykonania umów od wykonawców – 16 393,0 tys. zł. Zobowiązania długoterminowe na koniec 2025 r. wyniosły 10 365,9 tys. zł, były niższe o 9,1% od stanu na koniec 2024 r. i w całości dotyczyły wpłaconych przez wykonawców zabezpieczeń należytego wykonania umów o terminie zwrotu powyżej 12 miesięcy.

(akta kontroli t. II str. 77-78)

Plan inwestycyjny

W planie inwestycyjnym ZUS na 2025 r.⁸² przyjęto nakłady inwestycyjne (ujęcie memoriałowe) oraz wydatki majątkowe (ujęcie kasowe) w tej samej kwocie 773 732,0 tys. zł, co stanowiło 87,5% zaplanowanych wydatków w roku 2024. Dokonano czterech zmian, polegających na przesunięciach planowanych środków między grupami inwestycyjnymi oraz zwiększeniu planowanej kwoty do 863 932,0 tys. zł, tj. o 90 200,0 tys. zł w ujęciu kasowym. Spowodowane to było zwiększeniem planowanych wydatków w grupie zadań budowlanych pozostałych, zadań obszaru administracji oraz zadań obszaru IT.

W 2025 r. wydatki inwestycyjne wyniosły 680 882,4 tys. zł⁸³, tj. 88,0% zmienionego planu i 112,0% wykonania w 2024 r. (wzrost o 72 748,3 tys. zł).

Wykorzystanie środków finansowych w 2025 r. z podziałem na poszczególne grupy inwestycji było następujące:

- zadania budowlane zmierzające do zwiększenia powierzchni (grupa I) – w planie inwestycyjnym po zmianach ujęto siedem zadań, w tym dwa kontynuowane oraz pięć kontynuowanych z opóźnieniem. Z planowanej kwoty 9518,0 tys. zł poniesiono nakłady 5269,1 tys. zł, tj. 55,4% planu;
- zadania budowlane pozostałe (grupa II) – w planie ujęto 315 zadań, w tym 127 zadań nowych, 56 zadań kontynuowanych oraz 132 zadania kontynuowane z opóźnieniem. Z planowanej kwoty 158 890,0 tys. zł poniesiono nakłady 128 794,2 tys. zł, tj. 81,1% planu;
- zadania obszaru administracji (grupa III) – w planie ujęto 194 zadania, w tym 191 zadań nowych oraz trzy zadania kontynuowane. Z planowanej kwoty 39 383,0 tys. zł poniesiono nakłady 29 310,2 tys. zł, tj. 74,4% planu;
- zadania obszaru poligrafii i zarządzania dokumentacją (grupa IV) – w planie ujęto osiem nowych zadań. Z zaplanowanej kwoty 7320,0 tys. zł poniesiono nakłady 7240,6 tys. zł, tj. 98,9% planu;
- zadania obszaru IT (grupa V) – w planie inwestycyjnym ujęto 21 zadań, w tym trzy zadania nowe, osiem zadań kontynuowanych oraz 10 zadań kontynuowanych z opóźnieniem. Z zaplanowanej kwoty 558 621,0 tys. zł poniesiono nakłady 510 268,3 tys. zł, tj. 91,3% planu.

(akta kontroli t. I str. 13-82)

⁸² Uchwała nr 54 Zarządu ZUS z dnia 26 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia „Planu inwestycyjnego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na 2025 r.”.

⁸³ W ujęciu memoriałowym.

Realizacja projektów współfinansowanych środkami UE

W 2025 r. Zakład nie realizował projektów współfinansowanych ze środków UE. ZUS otrzymał wsparcie w formie nieodpłatnej usługi, w ramach Instrumentów Wsparcia Technicznego wdrożonego bezpośrednio przez Komisję Europejską. Dotyczyło ono wizyt studyjnych pracowników ZUS w belgijskich i czeskich instytucjach ubezpieczeń społecznych – wymiany dobrych praktyk w zakresie obowiązującego ustawodawstwa.

(akta kontroli t. I str. 208-209)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami i obligacjami

Opis stanu faktycznego

Stan środków pieniężnych Zakładu na początek 2025 r. wynosił 1 095 855,6 tys. zł, na koniec roku 843 730,7 tys. zł (5624,9% planu po zmianach), a inne aktywa finansowe 245 843,0 tys. zł.

Średni stan środków pieniężnych ulokowanych na lokatach bankowych z 12 miesięcy 2025 r. wynosił 154 216,7 tys. zł. W 2025 r. wolne środki Zakładu ulokowano na 532 lokatach, na kwotę 82 043 300,0 tys. zł, w obligacjach skarbu państwa – na kwotę 50 000,0 tys. zł oraz w bonach skarbowych – na kwotę 350 000,0 tys. zł. Z tytułu lokat uzyskano odsetki w kwocie 36 683,0 tys. zł. Wolne środki Zakładu inwestowano w większości przypadków w lokaty krótkoterminowe na rynku międzybankowym, których oprocentowanie wynosiło od 3,25% do 6,26%. Najwyższa kwota lokaty wynosiła 500 000,0 tys. zł, a najniższa 5 100,0 tys. zł.

(akta kontroli t. II str. 1-6; t. III str. 357-368, 389-391, 437-453, 457)

W 2025 r. zapadła obligacja skarbową o wartości nominalnej 100 000,0 tys. zł, nabyta przez Zakład w 2023 r. na podstawie art. 48 ust. 1 pkt 1 ufp. Zakład dokonał wykupu obligacji w terminie jej zapadalności z uwzględnieniem różnicy z wyceny. Zgodnie z polityką rachunkowości ZUS, obligację skarbową Zakładu z określonym terminem zapadalności wyceniono według skorygowanej ceny nabycia. W 2025 r. Zakład nabył obligację skarbową o wartości nominalnej 50 000,0 tys. zł z terminem zapadalności w 2026 r.

(akta kontroli t. III str. 501-504, 521-524, 533-535)

Badaniem dotyczącym prawidłowości i gospodarności lokowania wolnych środków przez Zakład objęto dokumentację dotyczącą pięciu lokat, na łączną kwotę 2 500 000,0 tys. zł, po 500 000,0 tys. zł każda. Doboru dokonano w sposób losowy spośród lokat o najwyższej kwocie. Lokaty założono w trzech bankach: po dwie lokaty w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz Santander Bank Polska S.A. oraz jedną lokatę w ING Banku Śląskim S.A. Z tytułu lokat objętych badaniem uzyskano odsetki w kwocie 4352,2 tys. zł.

(akta kontroli t. III str. 502, 521-522, 531-533)

Wolne środki lokowano zgodnie z art. 48 ust. 1 ufp oraz uregulowaniami wewnętrznymi, określonymi w procedurze w sprawie zarządzania aktywami. Celem zapewnienia bieżącej regulacji zobowiązań opracowano system zarządzania płynnością finansową Zakładu, polegający

m.in. na kontroli stanu niezbędnych wolnych środków ZUS. W 2025 r. Zakład nie przekazywał wolnych środków w zarządzanie Ministrowi Finansów oraz nie składał dyspozycji wcześniejszego zwrotu środków niż z upływem zapadalności terminu założonych lokat. Lokowanie terminowe wolnych środków Zakładu nie stanowiło przeszkody w terminowej realizacji wypłaty świadczeń.

(akta kontroli t. III str. 249-256, 459, 461, 501-502)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.4. Realizacja zadań

Opis stanu faktycznego

Przyznawanie i wypłata świadczeń

W 2025 r. oddziały ZUS wypłacały średnio co miesiąc emerytury i renty finansowane z FUS dla 8016,4 tys. osób. W trakcie roku wydano 1209,5 tys. decyzji w sprawach świadczeń w wyniku rozpatrzenia wniosków składanych po raz pierwszy, w tym 1091,1 tys. decyzji przyznających i 118,4 tys. decyzji odmownych. Najwięcej decyzji wydano w sprawach dotyczących: emerytur (551,6 tys.), rent rodzinnych bez rent wypadkowych (454,2 tys.), rent z tytułu niezdolności do pracy bez rent wypadkowych (87,0 tys.). Ponadto, w 2025 r. rozpatrzono 4929,9 tys. spraw o wypłatę świadczeń krótkoterminowych i zasiłków pogrzebowych. Najwięcej spraw dotyczyło uprawnień do zasiłku chorobowego (3522,3 tys.) oraz do zasiłku opiekuńczego (531,0 tys.).

(akta kontroli t. II str. 323-327)

Dochodzenie należności przez ZUS

Na koniec 2025 r. należności z tytułu składek na FUS, Fundusz Pracy⁸⁴, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych⁸⁵, FEP oraz na ubezpieczenie zdrowotne wyniosły 47 239 352,8 tys. zł i były wyższe o 7,5% od stanu na koniec 2024 r. Odsetki memoriałowe wyniosły 30 269 219,1 tys. zł. Należności z tytułu ubezpieczeń społecznych stanowiły 68,6% należności ogółem, należności z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego 26,1%, należności z tytułu FP i FGŚP 5,2%, a należności z tytułu FEP mniej niż 0,1%.

(akta kontroli t. II str. 132)

Działaniami egzekucyjnymi objęto w 2025 r. należności z tytułu składek i opłat egzekucyjnych w kwocie 27 494 527,3 tys. zł, co stanowiło wzrost o 6,8% względem 2024 r.

Wskaźnik dochodzenia należności za 2025 r. wyniósł 87,1% i był o 1,5 pp. wyższy niż w 2024 r. Z egzekucji wycofano lub zwrócono bez realizacji należności w kwocie 2 110 094,4 tys. zł, a z protokołem nieściągalności urzędy skarbowe zwróciły tytuły w kwocie 18 046,9 tys. zł. Ulgami objęto kwotę należności 5 348 268,9 tys. zł (układy ratalne – 3 949 655,2 tys. zł, odroczenia terminu płatności – 1 398 613,7 tys. zł), tj. o 4,4% niższą niż w 2024 r.

⁸⁴ Dalej: FP.

⁸⁵ Dalej: FGŚP.

Umorzono należności na kwotę 117 288,5 tys. zł, a przedawniono ogółem 639 359,1 tys. zł⁸⁶.

(akta kontroli t. II str. 130-131, 136-137, 187-199)

W 2025 r. ZUS skierował do egzekucji 3467,7 tys. tytułów wykonawczych na łączną kwotę 9 682 256,5 tys. zł, tj. o 6,9% więcej tytułów na kwotę o 8,5% wyższą względem 2024 r.

Wpisem do hipoteki dokonany przez sąd objęto w 2025 r. należności w kwocie 1 679 808,8 tys. zł w 45,7 tys. sprawach, a należności w kwocie 429 567,2 tys. zł objęte były postępowaniami prowadzonymi przez komornika sądowego. W 2025 r. Szef Krajowej Administracji Skarbowej wpisał do rejestru zastawów skarbowych należności na kwotę 259 463,8 tys. zł. Wydanych zostało 5,1 tys. decyzji przenoszących odpowiedzialność na osoby trzecie za zadłużenie na kwotę 590 632,6 tys. zł oraz skierowano 39 zawiadomień do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z niepłaceniem składek finansowanych przez ubezpieczonych.

Wpływy z egzekucji – kwoty uzyskane przez organ, jak również dobrowolne wpłaty po wszczęciu egzekucji – wyniosły w 2025 r. 4 236 965,1 tys. zł i były wyższe od wpływów uzyskanych w 2024 r. o 6,1%. Wyegzekwowano: 2 754 411,2 tys. zł należności na ubezpieczenie społeczne, 1 281 159,9 tys. zł należności na ubezpieczenie zdrowotne, 200 791,6 tys. zł należności na FP i FGŚP oraz 602,4 tys. zł należności na FEP.

(akta kontroli t. II str. 133, 135, 187-199)

Prewencja rentowa

W planie finansowym FUS na prewencję rentową w 2025 r. przeznaczono 414 760,0 tys. zł (wzrost o 59,5% względem wykonania w 2024 r.), z czego wydatkowano 273 701,5 tys. zł (66,0% planu). Na niższe wykonanie wpływ miała sytuacja społeczno-gospodarcza w kraju, w tym wzrost kosztów prowadzenia rehabilitacji przez ośrodki rehabilitacyjne. W konsekwencji część ośrodków rozwiązała zawarte z Zakładem umowy. W 2025 r. rehabilitację leczniczą ukończyło 54 736 osób, tj. o 5,8% mniej niż w 2024 r.

(akta kontroli t. II str. 328-329)

Prewencja wypadkowa

W planie finansowym FUS na prewencję wypadkową w 2025 r. ujęto kwotę 151 000,0 tys. zł (wzrost o 22,1% względem wykonania 2024 r.), z czego wydatkowano 143 737,2 tys. zł (95,2% planu). W ramach prewencji wypadkowej Zakład dofinansowywał działania skierowane na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzone przez płatników składek oraz zadania związane z upowszechnianiem wiedzy o zagrożeniach powodujących wypadki przy pracy i chorobach zawodowych oraz sposobach przeciwdziałania tym zagrożeniom. Dofinansowanie płatników składek było realizowane w ramach ogłoszonego w 2025 r. konkursu na projekty dotyczące utrzymania zdolności do pracy przez cały okres aktywności. W jego ramach wpłynęły 4872 wnioski, a do dofinansowania zakwalifikowano 1416 projektów. W przypadku upowszechniania wiedzy, w 2025 r. Zakład m.in. zorganizował 622 szkolenia o tematyce z zakresu prewencji wypadkowej, w której uczestniczyło 15,4 tys. osób.

(akta kontroli t. II str. 330-333)

⁸⁶ Składki wraz z dodatkowymi opłatami, bez odsetek.

Kontrola płatników składek

Na rok 2025 zaplanowano przeprowadzenie 27 142 kontroli płatników składek⁸⁷.

Przeprowadzono 31 130 kontroli płatników składek (w tym 30451 kontroli planowych, tj. 112,2% planu po korekcie oraz 679 kontroli doraźnych), tj. o 6,3% więcej w stosunku do 2024 r.

Prowadzono postępowania wyjaśniające oraz udzielano pomocy prawnej w łącznej liczbie 751, tj. o 15,6% mniej niż w 2024 r⁸⁸.

Nieprawidłowości ujawniono w 28 407 kontrolach, w tym wynik finansowy ustalono w 23 618 kontrolach na kwotę 545 573,6 tys. zł, tj. o 100 500,4 tys. zł niższą niż w 2024 r.⁸⁹. Sporządzono i skierowano ogółem 556 wniosków, zawiadomień i informacji do właściwych instytucji, w tym 375 wniosków do sądów w sprawach o wykroczenia oraz m.in. 28 zawiadomienia do prokuratury i 26 zawiadomień do policji.

(akta kontroli t. I str. 235-282)

Kontrola wewnętrzna

W planie kontroli na 2025 r. zaplanowano 11 tematów kontroli, przy łącznej liczbie kontroli planowych od 12 do 26, dotyczących np. oceny funkcjonowania komórki organizacyjnej Centrali Zakładu pod względem realizowanych i nadzorowanych procesów; sposobu określania zakresu robót budowanych, przygotowania ich realizacji oraz sprawozdania nadzoru nad ich realizacją; oceny podejmowanych działań w celu ustalenia składników majątkowych i ustanowienia zabezpieczenia na majątku ruchomym i nieruchomym dłużników z tytułu składek. Łącznie przeprowadzono 13 kontroli planowych, 168 kontroli doraźnych oraz 36 postępowań wyjaśniających. W wyniku zrealizowanych czynności sformułowano łącznie 583 ustalenia, do których wydano 172 zalecenia pokontrolne. Ustalenia kontroli dotyczyły m.in. braku zabezpieczenia należności z tytułu składek na majątku ruchomym lub nieruchomym w przypadku zadłużenia u płatnika, nieprawidłowego ustalania stopnia pokrewieństwa wnioskodawcy o zasiłek pogrzebowy, niepoinformowania bądź nieterminowego przekazania informacji o wszczęciu postępowania wyjaśniającego.

(akta kontroli t. I str. 283-291)

Audyt wewnętrzny

Plan audytu na 2025 r.⁹⁰ opracowano na podstawie wyników analizy ryzyka przeprowadzonej dla 22 obszarów działalności Zakładu⁹¹. Na tej samej podstawie wytypowano sześć procesów, tj. ochrona informacji, rozpatrywanie wniosków o świadczenia długoterminowe, bezpośrednia obsługa klientów, ustalanie danych na kontakt, zarządzanie nieruchomościami oraz obsługa świadczeń socjalnych.

⁸⁷ W wyniku korekty planu kontroli, przeprowadzonej na wniosek terenowych jednostek organizacyjnych ZUS w związku ze zmianą liczby inspektorów kontroli realizujących kontrolę, liczba zaplanowanych kontroli ostatecznie została zmniejszona z 29 150 do 27 142.

⁸⁸ Przyczyną mniejszej ilości postępowań wyjaśniających oraz udzielonych pomocy prawnych w stosunku do 2024 r. było występowanie mniejszej liczby sytuacji, w których inspektorzy kontroli ZUS wykorzystywali takie formy postępowań w ramach swoich działań.

⁸⁹ Wielkość wyniku finansowego uzyskanego w przeprowadzonych kontrolach zależy od jednostkowych, skomplikowanych spraw o wysokiej liczbie nadużyć skutkujących koniecznością zamian w zakresie obliczanych składek.

⁹⁰ Plan audytu na 2025 r. został zatwierdzony 13 grudnia 2024 r.

⁹¹ W dziewięciu obszarach operacyjnych, sześciu obszarach wsparcia, jednym obszarze zarządzania oraz sześciu pozostałych.

W 2025 r. z prowadzonych 10 zadań zapewniających zakończono siedem, w tym trzy, które stanowiły kontynuację zadań z 2024 r. Zadania prowadzone były w ramach dziewięciu obszarów działalności Zakładu⁹².

W 2025 r. zrealizowano czynności doradcze, na podstawie których sformułowano 17 propozycji usprawnień funkcjonowania Zakładu. Czynności doradcze dotyczyły m.in.: samooceny kontroli zarządczej za 2024 r. oraz 2025 r., odmiejscowienia obsługi kont aktywnych, efektywności obiegu dokumentacji lekarskiej niezbędnej do wydania orzeczeń przez lekarzy orzeczników.

W 2025 r. przeprowadzono sześć czynności sprawdzających, dotyczących m.in.: prawidłowości i skuteczności podejmowanych działań w zakresie dochodzenia należności z tytułu składek, prawidłowości i efektywności realizacji zadań dotyczących wypłaty zasiłków opiekuńczych, realizacji zamówień o wartości mniejszej niż 130,0 tys. zł netto.

(akta kontroli t. I str. 195-207)

Kontrola zarządcza

Prezes ZUS przedłożył 11 marca 2026 r. do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oświadczenie o stanie kontroli zarządczej Prezesa ZUS za rok 2025. W oświadczeniu wskazano, że w 2025 r., w ograniczonym stopniu, funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza dotycząca:

- opóźnień w kierowaniu zobowiązań do przymusowego dochodzenia, częstotliwości monitorowania toczących się postępowań egzekucyjnych w celu podniesienia skuteczności dochodzenia należności oraz bieżącej aktualizacji zapisów na kontach płatników składek w zakresie odpisywania przedawnionych należności;
- niewystarczającego stanu zatrudnienia lekarzy orzekających w ZUS – wynikającego z braku możliwości spełnienia przez Zakład oczekiwań finansowych lekarzy w stosunku do wynagrodzeń oferowanych im na rynku pracy – powodującego trudności w zapewnieniu sprawniej realizacji zadań w obszarach orzecznictwa lekarskiego, świadczeń emerytalno-rentowych oraz prewencji i rehabilitacji;
- ograniczonej możliwości terminowego i skutecznego wdrożenia nowych zadań nałożonych na ZUS wraz ze wspierającymi je systemami informatycznymi, a także licznych zmian przepisów prawa obowiązujących ZUS, z uwagi na niewystarczający okres vacatio legis, czego skutkiem są trudności w przygotowaniu Zakładu do ich wdrożenia.

(akta kontroli t. I str. 292-296)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁹² Obsługa kont ubezpieczonych, świadczenia na rzecz rodzin, zarządzanie finansami, zarządzanie projektami i programami, zarządzanie infrastrukturą i administracja, obsługa świadczeń długoterminowych, zarządzanie bezpieczeństwem, zarządzanie zasobami ludzkimi oraz bezpośrednio obsługa klientów.

VII. Plan w układzie zadaniowym i plan działalności Zakładu

1. Plan w układzie zadaniowym

W 2025 r. plan wydatków w układzie zadaniowym był realizowany w trzech obszarach sprawozdawczości – FUS, FEP oraz w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Dla żadnego zadania, podzadania i działania nie definiowano celów i mierników.

Wszystkie wydatki w układzie zadaniowym ponoszone były przez FUS w ramach funkcji 13. *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* na zadanie 13.2 *Świadczenia społeczne*, do którego przypisano podzadanie 13.2.1 *Świadczenia społeczne realizowane w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego*. Wykonanie wyniosło 456 227 117,0 tys. zł, tj. 97,6% planu po zmianach. Do podzadania przypisano łącznie pięć działań, z czego największe koszty ponoszono w ramach działań: 13.2.1.1 *Emerytury łącznie z dodatkami przysługujące z ubezpieczenia społecznego* z wykonaniem wynoszącym 335 211 128,6 tys. zł (97,4% planu po zmianach), 13.2.1.2 *Renty łącznie z dodatkami przysługujące z ubezpieczenia społecznego* z wykonaniem wynoszącym 68 645 206,9 tys. zł, (98,5% planu po zmianach) oraz 13.2.1.3 *Pozostałe świadczenia* z wykonaniem wynoszącym 41 357 971,1 tys. zł (97,7% planu po zmianach).

Wszystkie wydatki w układzie zadaniowym FEP ponosił w ramach funkcji 13. *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* na zadanie 13.2 *Świadczenia społeczne*, do którego przypisano podzadanie 13.2.1 *Świadczenia społeczne realizowane w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego*. Wykonanie wyniosło 2 637 727,2 tys. zł (81,7% planu po zmianach).

Do podzadania przypisano trzy działania 13.2.1.1 *Emerytury łącznie z dodatkami przysługujące z ubezpieczenia społecznego* z wykonaniem na poziomie 2 632 483,6 tys. zł (81,6% planu po zmianach), 13.2.1.3 *Pozostałe świadczenia* z wykonaniem 121,5 tys. zł (53,8% planu po zmianach) oraz 13.2.1.8 *Obsługa realizacji świadczeń społecznych w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego* z wykonaniem 5122,0 tys. zł (100,0% planu po zmianach).

W ramach części 73 wydatkowano łącznie 180 459 900,3 tys. zł (91,3% planu po zmianach), w tym 180 370 555,5 tys. zł (91,3% planu po zmianach) w ramach funkcji 13. *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* oraz 89 344,9 tys. zł (65,1% planu po zmianach) w ramach funkcji 20. *Zdrowie*. W ramach zadania 13.2 *Świadczenia społeczne* realizowano łącznie dwa podzadania: 13.2.1 *Świadczenia społeczne realizowane w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego*, na które wydatkowano łącznie 70 687 143,2 tys. zł (84,8% planu po zmianach) oraz 13.2.2 *Świadczenia zlecone ZUS do realizacji na mocy odrębnych ustaw*, na które wydatkowano 109 683 412,3 tys. zł (96,1% planu po zmianach).

W ramach funkcji 20. Wszystkie wydatki ponoszono w ramach zadania 20.1. *W System opieki zdrowotnej i dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej* i przypisanego do niego podzadania 20.1.3. *W Opłacanie i refundacja składek na ubezpieczenie zdrowotne z budżetu państwa za osoby uprawnione*. Wydatkowano 89 344,9 tys. zł (65,1% planu po zmianach).

(akta kontroli t. IV str. 169-171)

2. Plan działalności Zakładu

W Planie działalności ZUS na rok 2025 ustalono m.in. następujące cele:

- 1) Utrzymanie zdolności do wypłaty świadczeń. Miernikiem był wskaźnik ściągальności liczony jako wielkość wpływów na poczet należności z tytułu składek w stosunku do przypisu składek – obejmuje Ubezpieczenia Społeczne, Ubezpieczenie Zdrowotne, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Pracy, FS i FEP. Zaplanowana na 2025 r. wartość określona na nie mniej niż 99,0% osiągnęła wartość 99,8%.
- 2) Terminowa wypłata świadczeń, mierzona dziewięcioma wskaźnikami, w tym m.in.:
 - terminowości wypłaty świadczeń krótkoterminowych. Zaplanowano wartość nie mniejszą niż 98,0%, zrealizowano 99,5%,
 - terminowości realizacji wniosków emerytalno-rentowych. Zaplanowano wartość nie mniejszą niż 97,0%, zrealizowano 97,8%,
 - terminowości realizacji wniosków o międzynarodowe świadczenia emerytalno-rentowe (podlegające koordynacji unijnej i bilateralnej). Zaplanowano wartość nie mniejszą niż 90,0%, zrealizowano 93,3%,
 - terminowości obsługi postępowań o świadczenia z programu „Dobry Start” Zaplanowano wartość nie mniejszą niż 95,0%, zrealizowano 97,3%,
 - terminowości obsługi postępowań o świadczenia wychowawcze. Zaplanowano wartość nie mniejszą niż 95,0%, zrealizowano 99,2%,
- 3) Terminowe wydawanie orzeczeń. Miernikiem był wskaźnik terminowości wydania orzeczeń rozpatrzonych w czasie do 45 dni. Zaplanowano wartość nie mniejszą niż 60%, zrealizowano 79,5%.

(akta kontroli t. I str. 210-234)

VIII. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2025 r. przez dysponenta części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych, FUS, FRD, FEP i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych dla części 73 – ZUS (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych dla części 73 – ZUS (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa dla części 73 – ZUS (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym dla części 73 – ZUS (Rb-BZ1),
- wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2025 r. planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (Rb-40),
- wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego FUS (Rb-33),
- wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego FEP (Rb-33),
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2025 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego FUS (Rb-40),

- wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2025 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego FEP (Rb-40),
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2025 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego FRD (Rb-40),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego FEP w układzie zadaniowym (Rb-BZ2),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego FUS w układzie zadaniowym (Rb-BZ2),
- sprawozdania za IV kwartał 2025 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) dla ZUS – państwowej osoby prawnej, dla FUS, FRD i FEP.,

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli t. II str. 1-10; t. IV str. 2-6, 20-38, 151-255)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

IX. Uwagi i wnioski

W związku z charakterem stwierdzonej nieprawidłowości – związanej z naruszeniem przepisów dotyczących lokowania wolnych środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania uwag i wniosków.

X. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁹³ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Spraw Społecznych Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2

⁹³ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres do doręczeń elektronicznych NIK, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 3). w przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie, w miarę możliwości, skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy jednostki kontrolnej NIK przeprowadzającej postępowanie kontrolne.

ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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

Warszawa, dnia 21 kwietnia 2026 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Spraw Społecznych

Kontrolerzy

Specjalista kontroli państwowej

Huber Dołęgowski

/-/

Doradca prawny

Olga Józefczyk

/-/

Główny specjalista kontroli państwowej

Agnieszka Mrozik

/-/

Specjalista kontroli państwowej

Mateusz Pastuszko

/-/

Starszy inspektor kontroli państwowej

Kamil Strenkowski

/-/

p.o. Dyrektor

Konrad Kostępski

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Spraw Społecznych

p.o. Dyrektor

Konrad Kostępski

/podpisano elektronicznie/