



# Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej



Agnieszka Dziemianowicz-Bąk

BM-II.059.1.696.2024

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

**Pan**  
**Szymon Hołownia**  
**Marszałek Sejmu**  
**Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację Pana Posła Krzysztofa Habury, nr 6633, z 27 listopada 2024 r. „w sprawie corocznego odpisu ponad odpis podstawowy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych u pracodawców samorządowych”, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Zasady tworzenia przez poszczególne grupy pracodawców zakładowego funduszu świadczeń socjalnych określa ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 288), zwana dalej ustawą o zfsś. Rozwiązania przyjęte w tym akcie służą realizacji ogólnej zasady zawartej w art. 16 Kodeksu pracy (K.p.), która stanowi, iż pracodawca - stosownie do swoich możliwości i warunków - zaspokaja bytowe, socjalne i kulturalne potrzeby pracowników. Oznacza to, że stosowanie przez danego pracodawcę, w rozumieniu art. 3 K.p., rozwiązań przewidzianych w ustawie o zfsś (tworzenie funduszu lub wypłacanie jednorazowego w danym roku świadczenia urlopowego) powinno uwzględniać możliwości i warunki działania tego pracodawcy, określone w odrębnych przepisach.

W związku z tym, mając na uwadze zróżnicowane zasady prowadzenia działalności przez poszczególne grupy pracodawców, regulacje zawarte w ustawie o zfsś określające zasady tworzenia zakładowego funduszu świadczeń socjalnych także uwzględniają istniejące zróżnicowanie w zakresie prowadzenia działalności pracodawców. Zgodnie bowiem z treścią art. 3 powołanej ustawy, obowiązkiem tworzenia funduszu, według zasad określonych w tej ustawie (art. 5 -7), są objęci pracodawcy zatrudniający na dzień 1 stycznia danego roku co najmniej 50 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty (art. 3 ust. 1) oraz pracodawcy prowadzący działalność w formie jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych – bez względu na liczbę zatrudnianych pracowników (art. 3 ust. 2).

Nadmienić przy tym należy, iż obowiązek tworzenia zfsś przez pracodawców tzw. budżetowych, wskazanych w powołanych przepisach art. 3 ust. 2 ustawy o zfsś jest ściśle powiązany z zasadami prowadzenia przez tych pracodawców gospodarki finansowej (budżetowej), co m.in. wymaga corocznego planowania konkretnych środków (wydatków) na realizację obowiązków wynikających z przepisów ustawowych. Dotyczy to także m.in. tworzenia przez wskazanych pracodawców tzw. budżetowych zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

Odnosząc się do zagadnienia podnoszonego w interpelacji Pana Posła w sprawie prawnych możliwości pracodawców do samodzielnego ustalania wysokości odpisu podstawowego na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w stosunku do obowiązujących wskaźników tego odpisu, określonych w art. 5 ustawy o zfsś, uprzejmie informuję, iż ustawa o zfsś zawiera

rozwiązania prawne umożliwiające podejmowanie przez niektórych pracodawców decyzji w tym zakresie, wynikających z ich możliwości finansowych i pojawiających się potrzeb.

Zgodnie bowiem z przepisami art. 4 ustawy o zfsś, u pracodawców pozabudżetowych<sup>1</sup>, układ zbiorowy pracy może dowolnie kształtować wysokość odpisu na fundusz oraz stanowić, że fundusz nie będzie tworzony. Jednocześnie u tych pracodawców, których pracownicy nie są objęci układem zbiorowym pracy, postanowienia w sprawach, o których mowa w ust. 1, może zawierać regulamin wynagradzania. Jeżeli u tych pracodawców nie działa zakładowa organizacja związkowa, postanowienia regulaminu wynagradzania w sprawie wysokości odpisu na fundusz lub nietworzenia funduszu wymagają uzgodnienia z pracownikiem, o którym mowa w art. 8 ust. 2.

W konsekwencji, regulacje zawarte w art. 4 ustawy o zfsś, umożliwiające podejmowanie przez niektórych pracodawców samodzielnych decyzji o dowolnym kształtowaniu wysokości odpisu na fundusz - aż do rezygnacji z tworzenia tego funduszu włącznie - w drodze układu zbiorowego pracy (a gdy pracownicy nie są objęci układem - w regulaminie wynagradzania), dotyczą wyłącznie pracodawców prowadzących samodzielną, a zatem pozabudżetową gospodarkę finansową. Zgodnie z tymi przepisami, możliwości dowolnego kształtowania odpisu podstawowego na zfsś dotyczą wyłącznie pracodawców wskazanych w art. 3 ust. 1 i 1c ustawy o zfsś, a nie pracodawców tzw. budżetowych<sup>2</sup>. Z treści tych przepisów wynika zatem, że takie uprawnienia posiadają pracodawcy będący przedsiębiorcami.

Dodać należy, że środki zakładowego funduszu świadczeń socjalnych pochodzące z corocznego odpisu podstawowego na ten fundusz zwiększa się także z tytułów enumeratywnie wymienionych w art. 7 ustawy o zfsś. Wśród wskazanych w tych przepisach źródeł wymienia się m.in. zysk netto do podziału u pracodawców przedsiębiorców (art. 7 ust. 4) oraz środki określone w odrębnych przepisach (art. 7 ust. 1 pkt 9), co oznaczałoby, iż możliwość zwiększania zakładowego funduszu świadczeń socjalnych powinna być wskazana w tych odrębnych względem ustawy o zfsś przepisach.

W sprawie specyfiki gospodarki budżetowej pracodawców samorządowych, prowadzących działalność w formie jednostek budżetowych oraz samorządowych zakładów budżetowych na podstawie przepisów o finansach publicznych, zgodnie z zakresem swoich kompetencji, stanowisko zajął również Minister Finansów, przedstawiając następujące informacje:

Jednostki sektora finansów publicznych (do których należą także jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne), w zakresie gospodarki finansowej funkcjonują na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1530). Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 tej ustawy, wydatki ze środków publicznych powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Konieczność zachowania reguł celowości, oszczędności i efektywności dokonywania wydatków z budżetów samorządowych wynika także z dyspozycji art. 254 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

---

<sup>1</sup> o których mowa w art. 3 ust. 1 i 1c

<sup>2</sup> o których mowa w art. 3 ust. 2 tej ustawy

Zgodnie z art. 211 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa, która składa się z budżetu i załączników. Uchwała ta określa m.in. dochody i wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Plany przychodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych ujęte są w załączniku do uchwały budżetowej (art. 214 pkt 3), natomiast samorządowe jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 11 ust. 1).

W planie wydatków bieżących budżetu jednostki samorządu terytorialnego wyodrębnia się w szczególności wydatki jednostek budżetowych, w tym na wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań (art. 236 ust.3 pkt 1 lit. b), do których zaliczają się między innymi wydatki ponoszone zgodnie z przepisami ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych. Zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 233 pkt 1 i 3 ustawy o finansach publicznych, inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej oraz o jej zmianie, przysługuje zarządowi jednostki samorządu terytorialnego (w omawianej sprawie – wójtowi), natomiast decyzja co do wysokości środków ujętych w budżecie i ich przeznaczenia należy do organu stanowiącego, czyli rady gminy. Zgodnie bowiem z art. 18 ust. 2 pkt ustawy o samorządzie gminnym, uchwalanie budżetu gminy należy do wyłącznej właściwości rady gminy.

Przedstawiając powyższe zaznaczam, że Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie jest uprawniony do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa oraz dokonywania analizy i oceny treści regulacji zakładowych. W związku z tym, przedstawiane poglądy prawne, co do zasady nie są wiążące dla stron stosunku pracy, inspektorów pracy oraz sądów. Minister nie posiada także instrumentów prawnych umożliwiających bezpośrednio oddziaływanie na stosowanie przez pracodawców przepisów prawa pracy.

W obowiązującym systemie prawa, nadzór i kontrola nad przestrzeganiem (stosowaniem) przez pracodawców przepisów prawa pracy oraz udzielanie porad prawnych w tym zakresie, należy do zadań właściwych miejscowo - ze względu na siedzibę pracodawcy - organów Państwowej Inspekcji Pracy, do których zainteresowany pracownik, a także pracodawca mogą zwrócić się o pomoc w razie wątpliwości odnośnie do stosowania przepisów prawa pracy, w tym przepisów ustawy o zfsś. Podkreślić przy tym należy, że jest ona instytucją odrębną i niezależną w zakresie swojego działania. Podlega ona Sejmowi RP, a nadzór nad jej działalnością sprawuje Rada Ochrony Pracy, w zakresie określonym przez ustawę o Państwowej Inspekcji Pracy.

Z wyrazami szacunku

**Agnieszka Dziemianowicz-Bąk**  
**Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej**  
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/