

UZASADNIENIE

Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 39 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.), dalej „ufp”, Minister Finansów określa w drodze rozporządzenia szczegółową klasyfikację dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Ustawa z dnia ... o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. ... poz. ...), dalej „ustawa zmieniająca”, zmienia brzmienie upoważnienia do wydania rozporządzenia. Zgodnie z nim Minister Finansów określa w rozporządzeniu szczegółową klasyfikację dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp, w tym paragrafy określające rodzaj wydatków zaliczanych do poszczególnych grup, o których mowa w art. 124 ust. 1 ufp, oraz wydatków zaliczanych do wydatków bieżących i majątkowych, o których mowa w art. 236 ust. 1–4 ufp. Ponadto w zmienionym upoważnieniu do wydania rozporządzenia (wytyczne) odstępuje się od uwzględniania w klasyfikacji budżetowej Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD). W wyniku wieloletnich zmian i ewolucji klasyfikacji budżetowej oraz obszarów objętych klasyfikacją PKD dotychczasowe powiązania między nimi straciły swoje uzasadnienie i użyteczność.

Jednocześnie ustawa zmieniająca przewiduje, że dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie zmienionego art. 39 ust. 4 ufp, jednak nie dłużej niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, i mogą być zmieniane. Projektowane rozporządzenie ma mieć zastosowanie do planowania budżetowego na rok 2027. Zakres wprowadzanych w nim zmian wymaga ujęcia ich w nowym rozporządzeniu. Dotychczasowe rozporządzenie w sprawie klasyfikacji będzie miało zastosowanie do wykonywania budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego na 2026 r.

Brak jest możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do wydania rozporządzenia środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

Zmiany wprowadzane ustawą zmieniającą w zakresie klasyfikacji budżetowej oraz projektowanym rozporządzeniem są jednym z rozwiązań przewidzianych w celu realizacji kamienia milowego (A2aG) określonego w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). W ramach realizacji pośredniego kamienia milowego (A1G) w marcu 2022 r. na stronie internetowej Ministerstwa Finansów została opublikowana „Koncepcja nowego systemu klasyfikacyjnego”, która określiła przyjęty kierunek zmian systemu klasyfikacyjnego. Stanowi ona punkt wyjścia do prac nad proponowanymi zmianami w obszarze klasyfikacji budżetowej – projektowane rozporządzenie wprowadza zmiany w zakresie wymiaru ekonomicznego klasyfikacji (na bazie segmentu ekonomicznego określonego w „Koncepcji nowego systemu klasyfikacyjnego”), tj. ustala nowe paragrafy, które przyporządkowuje do poszczególnych grup wydatkowych stosownie do zmienionych przepisów ufp.

Ustawa zmieniająca w obszarze klasyfikacji budżetowej wprowadza przede wszystkim nowy układ grup wydatków budżetu państwa określonych w art. 124 ufp, który ma przyczynić się do lepszego – w stosunku do obecnego układu – prezentowania ekonomicznego charakteru ponoszonych wydatków. W związku z tym konieczne są również zmiany szczegółowych

podziałek klasyfikacyjnych (paragrafów) i odpowiednia ich agregacja do grup określonych w ufp, co realizuje projekt rozporządzenia.

W konsekwencji zmian wprowadzonych ustawą zmieniającą dotychczasowe grupy wydatkowe ujęte w załączniku nr 2 do ustawy budżetowej zostaną zastąpione nowymi określonymi w zmienianym art. 124 ufp. W wyniku tego zmianie ulegnie układ prezentacyjny wydatków już na etapie ustawy budżetowej. Jednocześnie nowa klasyfikacja paragrafowa i nowe przyporządkowanie paragrafów do grup wydatkowych wpłynie na zakres informacji agregowanych w grupach wydatkowych ujmowanych w ustawie budżetowej.

Zaproponowane w projekcie rozporządzenia zmiany opierają się przede wszystkim na założeniach segmentu ekonomicznego wypracowanego w „Koncepcji nowego systemu klasyfikacyjnego”, w związku z tym najistotniejsze zmiany są wprowadzane w części paragrafowej klasyfikacji. Jednocześnie – co szczególnie istotne – zachowana zostaje obecna struktura klasyfikacji, tj. podział na dział, rozdział, paragraf.

W projekcie rozporządzenia ujęto nowe kody operacji (tj. numery paragrafów) wchodzące w skład nowych grup wydatkowych określonych w art. 124 ufp oraz grup wydatkowych, o których mowa w art. 236 ufp. Struktura paragrafowa (trzycyfrowy kod paragrafu określający rodzaj wydatku (przedmiot) oraz czwarta cyfra określająca źródło lub przeznaczenie finansowania) pozostaje utrzymana przy jednoczesnym uporządkowaniu treści ekonomicznych zgodnie z układem grup i podziałek ekonomicznych ujętych w „Koncepcji nowego systemu klasyfikacyjnego” (tj. poszczególnych tytułów dochodowo/wydatkowych), a także przy wykorzystaniu wniosków z przekazanych opinii nt. opublikowanej „Koncepcji nowego systemu klasyfikacyjnego” oraz doświadczeń wynikających ze stosowania dotychczasowej klasyfikacji. Zmiany w klasyfikacji paragrafowej obejmują jej uporządkowanie oraz utworzenie nowych podziałek klasyfikacyjnych wynikających z podziału lub agregacji treści ujętych w obecnych paragrafach. Zmiany mają też na celu m.in. zwiększenie – na ile to możliwe – uniwersalności podziałek klasyfikacyjnych oraz uproszczenie tytułów lub objaśnień paragrafów.

Przykładem zmian odpowiadających założeniom przyjętym dla segmentu ekonomicznego jest m. in. podział zakresu przedmiotowego niektórych paragrafów obejmujących obecnie dochody/wydatki o różnorodnym charakterze ekonomicznym, odmiennie rejestrowanych w statystykach międzynarodowych (różne kody ESA). Są to np. paragrafy „443 Różne opłaty i składki” i „324 Stypendia dla uczniów”. Zmiany tego rodzaju wprowadzą większą spójność stosowanej klasyfikacji z wymogami statystycznymi. Zmieniona klasyfikacja będzie zatem lepiej odpowiadać nie tylko na potrzeby budżetowe, ale także statystyczne. Celem zmiany jest zwiększenie przejrzystości informacji pozyskiwanych za pomocą klasyfikacji, a także zapewnienie większej spójności z systemami statystycznymi.

Zastosowana zostanie zasada „dwustronności” podziałek w odniesieniu do większości tytułów występujących zarówno po stronie dochodów jak i wydatków, która obecnie funkcjonuje między innymi w obrębie grupy „dotacje i subwencje”. Analogiczną zasadę zastosowano w odniesieniu do paragrafów przychodów i rozchodów.

Ponadto, w rozporządzeniu wprowadza się zmiany w zakresie paragrafów dotyczących świadczeń oraz innych należności żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy. Zmiany zostały

wprowadzone w następstwie pisma Najwyższej Izby Kontroli z 23 października 2024 r. Nr KBF. 410.7.1.2024-JC13 dotyczącego kontroli P/24/011 „Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2024” oraz w wyniku, prac w zakresie przeglądu ww. świadczeń i należności w celu odpowiedniego ich klasyfikowania. W projekcie rozporządzenia ujęto zatem nowe paragrafy porządkujące należności dla grupy żołnierzy i funkcjonariuszy:

- paragraf „239 Wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom zawodowym i funkcjonariuszom” i „240 Wydatki osobowe oraz pozostałe należności wypłacane żołnierzom niebędącym żołnierzami zawodowymi” obejmujące część tytułów objętych dotychczas paragrafem „307 Wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom”,
- paragraf „619 Pozostałe należności żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy o charakterze wynagrodzeniowym” obejmujący część tytułów objętych dotychczas paragrafami 307 i „418 Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałe należności”.

Dodatkowo, w związku z potrzebami analitycznymi oraz w celu lepszego odzwierciedlenia ekonomicznego charakteru poszczególnych dochodów dokonuje się:

- podziału dotychczasowego paragrafu „001 Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych” na dwa osobne paragrafy: „110 Podatek dochodowy od osób fizycznych pobierany według skali podatkowej oraz „111 Podatek dochodowy od osób fizycznych pobierany według 19% stawki podatku od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej”,
- podziału dotychczasowego paragrafu „003 Wpływy ze zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych” na dwa osobne paragrafy: „113 Zryczałtowany podatek dochodowy od osób fizycznych opłacany w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych” oraz „114 Pozostałe kategorie zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych”.

W odniesieniu do wydatków jednostek samorządu terytorialnego wprowadza się grupowania uwzględniające zmiany wprowadzane ustawą (zmiana w art. 236 ust. 1–4 ufp) i projektowanym rozporządzeniem. Należy zauważyć, że paragrafy, które nie zostały przyporządkowane do grup wydatków jednostek samorządu terytorialnego (załącznik nr 2 do rozporządzenia) nie będą miały zastosowania do wydatków tych jednostek, analogicznie jak ma to miejsce w dotychczasowym rozporządzeniu.

W odniesieniu do paragrafów przychodów i rozchodów wprowadza się zmiany o charakterze doprecyzowującym, m.in. uszczegółowiono nazwy paragrafów dotyczących lokat (paragrafy 954 i 994).

Zgodnie z art. 39 ust. 5 ufp, Minister Finansów może określić w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 39 ust. 4 ufp, klasyfikację wydatków o większej szczegółowości dla zadań z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, z uwzględnieniem specyfiki jednostek realizujących zadania z tego zakresu. W związku z tym w niniejszym projekcie rozporządzenia określa się także, szczegółową klasyfikację wydatków dla zadań z zakresu bezpieczeństwa zewnętrznego (załącznik nr 4 do rozporządzenia) oraz szczegółową klasyfikację wydatków dla

zadań z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego (załącznik nr 5 do rozporządzenia). Załączniki te uwzględniają zmiany wprowadzone w części klasyfikacji dotyczącej paragrafów wydatków, a także zmiany o charakterze porządkującym i dostosowującym.

W związku z usunięciem powiązania klasyfikacji z PKD zmianie ulega także prezentacja działów i rozdziałów klasyfikacji. Do działów klasyfikacji nie będą przypisywane symbole klas wg PKD w związku z tym określa się klasyfikację działów i rozdziałów w jednym załączniku nr 1 do rozporządzenia (dotychczas klasyfikacja działów wraz symbolami klas PKD oraz klasyfikacja rozdziałów były określone odrębnymi załącznikami).

W projekcie rozporządzenia wprowadzono również wynikające z bieżących potrzeb zmiany dotyczące rozdziałów, które obejmują:

1. dodanie rozdziału „10022 Świadczenia osłonowe”, w celu ujmowania świadczeń, o których mowa w ustawie z dnia 17 sierpnia 2023 r. o osłonach socjalnych dla pracowników sektora elektroenergetycznego i branży górnictwa węgla brunatnego (Dz. U. z 2026 r. poz. 89) oraz w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1383, z późn. zm.),
2. dodanie w dziale „400 – Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę” rozdziału „40022 Odnawialne źródła energii”. Wyodrębnienie tych zadań w klasyfikacji ma na celu zwiększenie przejrzystości oraz ułatwienie monitorowania środków publicznych przeznaczanych na te zadania,
3. przeniesienie rozdziału „Działalność Centrum Informatyki Statystycznej” z działu „720 – Informatyka” do działu „750 – Administracja publiczna” (uchylenie rozdziału 72001 i utworzenie nowego rozdziału 75091) w związku ze zmianą zakresu zadań realizowanych przez tę jednostkę zgodnie z zarządzeniem nr 11 Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie połączenia jednostek budżetowych (Dz. Urz. GUS z 2025 r. poz. 54). Ze względu na rozszerzenie zakresu działalności Centrum Informatyki Statystycznej zasadne jest przeniesienie rozdziału obejmującego tę działalność do działu 750,
4. uchylenie rozdziału „75089 Działalność Instytutu Finansów” w związku z likwidacją Instytutu w sierpniu 2025 r.,
5. zmianę nazwy rozdziału „75076 Prezydencja Rzeczypospolitej Polskiej w Radzie Unii Europejskiej w 2025 roku” na „75076 Prezydencja Rzeczypospolitej Polskiej w Radzie Unii Europejskiej”, ponieważ pomimo zakończenia prezydencji Polski w Radzie UE pełnionej w 2025 r., funkcja taka sprawowana jest w systemie rotacyjnym kolejno przez wszystkie państwa członkowskie, a więc rozdział w nowym brzmieniu znajdzie zastosowanie przy kolejnym sprawowaniu takiej funkcji przez Polskę (bez konieczności tworzenia rozdziału przy każdym okresie prezydencji Polski w Radzie UE i jego uchylania po zakończeniu pełnienia tej funkcji),
6. dodanie rozdziału „75092 Spadki przypadające z mocy prawa gminie i Skarbowi Państwa” w celu wyodrębnienia dochodów i wydatków związanych z obligatoryjnym przejęciem na mocy prawa spadku przez gminę lub Skarb Państwa jako spadkobiercę ustawowego

(np. wydatków związanych ze spłatą zobowiązań z tytułu długów spadkowych, kosztów postępowania spadkowego itp.),

7. uchylenie rozdziału „75111 Biuro Polityki Międzynarodowej” w celu dostosowania do potrzeb w zakresie organizacji pracy w Kancelarii Prezydenta RP – rozwiązanie to ma wpłynąć na sprawniejsze gospodarowanie środkami na wydatki budżetowe i zapewnić optymalizację procesów w ramach kontroli zarządczej. Tym samym całość wydatków organu pomocniczego Prezydenta Rzeczypospolitej, w tym wydatki związane z reprezentowaniem państwa w stosunkach międzynarodowych klasyfikowane będą w rozdziale „75101 Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa”,
8. zastąpienie rozdziału „75630 Wpływy z podatku od wydobycia niektórych kopalin” dwoma nowymi rozdziałami, tj. rozdziałem „75670 Wpływy z podatku od wydobycia niektórych kopalin w zakresie miedzi i srebra” oraz rozdziałem „75671 Wpływy z podatku od wydobycia niektórych kopalin w zakresie ropy naftowej lub gazu ziemnego”. Jest to zmiana porządkująca związana z usunięciem podziału tego podatku z paragrafów (dotychczasowe paragrafy „015 Wpływy z podatku od wydobycia niektórych kopalin w zakresie miedzi i srebra” i „022 Wpływy z podatku od wydobycia niektórych kopalin w zakresie ropy naftowej lub gazu ziemnego” zostały zastąpione jednym paragrafem „133 Podatek od wydobycia niektórych kopalin” obejmującym cały podatek od wydobycia niektórych kopalin) i ujęciem podziału na rodzaje kopalin w załączniku nr 1 do rozporządzenia. Przyjęte rozwiązanie jest spójne ze sposobem ujmowania innych tytułów podatkowych,
9. zmianę nazwy rozdziału 75701 na „75701 Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku zagranicznym” w celu ujednolicenia stosowanego nazewnictwa w tym zakresie,
10. dostosowanie terminologii dotyczącej zasobów własnych w rozliczeniach z budżetem Unii Europejskiej w nazwie rozdziału 75850, który otrzymuje brzmienie „75850 Rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej z tytułu zasobów własnych” dostosowane zmian wprowadzonych w ufp,
11. uchylenie niewykorzystywanych rozdziałów „75506 Wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury”, „75821 Komisja Nadzoru Finansowego”, „80110 Gimnazja”, „80111 Gimnazja specjalne” oraz „80130 Szkoły zawodowe”,
12. dostosowanie do obowiązującego stanu prawnego objaśnień do rozdziału „71013 Prace geodezyjne i kartograficzne na potrzeby organów administracji geodezyjnej i kartograficznej”, „80150 Realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w szkołach podstawowych” oraz nazwy rozdziału 80152 na „80152 Realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w liceach ogólnokształcących, technikach, szkołach policealnych, branżowych szkołach I i II stopnia oraz szkołach artystycznych” wraz z objaśnieniami.

W związku z potrzebą ujednolicenia sposobu ujęcia podziałek klasyfikacyjnych, zmianie ulega struktura i prezentacja załączników do rozporządzenia oraz zmniejsza się ich liczba. Zmiany te powinny wpłynąć pozytywnie na przejrzystość klasyfikacji oraz ułatwić analizę pozyskiwanych danych.

Nowy układ grup wydatków budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, w powiązaniu ze zmodyfikowanym przypisaniem paragrafów do grup, przyczyni się do lepszego i jaśniejszego – w stosunku do obecnego układu – prezentowania ekonomicznego charakteru ponoszonych wydatków.

Wprowadzane zmiany wpisują się w istniejące struktury klasyfikacji. Zakres wprowadzanych zmian w ramach takiej samej struktury kodowania (numeracji i tytułów) będzie szerszy w porównaniu do przeprowadzanych w ostatnich latach zmian klasyfikacji, natomiast nie ulegnie zasadniczej zmianie sama struktura danych planistycznych i sprawozdawczych. W związku z tym ewentualne dostosowania systemów informatycznych nie powinny odbiegać od wprowadzanych dotąd w przypadku zmian dotychczasowej klasyfikacji (wynikających m.in. z przepisów prawa).

W związku z cyklicznym charakterem planowania budżetowego przepisy rozporządzenia znajdą po raz pierwszy zastosowanie do planowania budżetowego na rok 2027 r.

Jednocześnie, przyjmuje się rozwiązanie, zgodnie z którym do sprawozdań z wykonania budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego na rok 2026 stosować się będzie przepisy dotychczasowego rozporządzenia z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, z późn. zm.).

Rozporządzenie wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. W ten sposób zostanie zapewnione minimalne *vacatio legis*. Stosowanie przepisów rozporządzenia (podziałek klasyfikacyjnych) odnosi się wyłącznie do podmiotów z sektora publicznego, m.in. do organów administracji publicznej, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Jak najszybsze wejście w życie rozporządzenia jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego procesu planowania budżetowego na rok 2027. Rozwiązanie dotyczące terminu wejścia w życie rozporządzenia nie narusza zasad demokratycznego państwa prawnego.

Wydanie rozporządzenia w sprawie klasyfikacji będzie się także wiązało z koniecznością wprowadzenia zmian w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu oraz trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 984, z późn. zm.), w którym znajdują się odwołania do klasyfikacji budżetowej.

Stosowanie podziałek klasyfikacyjnych odnosi się jedynie do podmiotów z sektora publicznego, m.in. do organów administracji publicznej, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Przedmiot rozporządzenia nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projekt nie podlega notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Przedmiotowy projekt nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt nie będzie miał wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, o których mowa w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r. poz. 677, z późn. zm.) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.) projekt rozporządzenia zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji.

Przedmiot rozporządzenia nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.