



Ministerstwo Finansów

Departament Finansów Samorządu Terytorialnego
Dyrektor Departamentu
Marek Wiewióra

Warszawa, 29 kwietnia 2026 roku

Sprawa: Petycja w sprawie stworzenia nowej ustawy o podziale terytorialnym państwa oraz gruntownej reformy finansów samorządowych
Znak sprawy:
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl


Szanowny Panie,

W związku z Pana petycją w sprawie stworzenia nowej ustawy o podziale terytorialnym państwa oraz gruntownej reformy finansów samorządowych – Ministerstwo Finansów, w zakresie swojej właściwości, uprzejmie informuje.

W odniesieniu do Pana postulatów, dotyczących reformy finansów samorządowych należy wskazać, że z dniem 25 października 2024 r. weszła w życie ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹, którą, począwszy od roku 2025, dokonano kompleksowej reformy systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa ta zmieniła system finansowania jednostek samorządu terytorialnego (JST), wprowadzając do porządku prawnego regulacje, zapewniające stabilny system finansowania JST oraz zwiększające dochody JST (w szczególności podatkowe) w sposób systemowy.

Ustawa ta określa źródła dochodów JST, zasady ich ustalania i przekazywania, a także mechanizmy finansowania potrzeb jednostek samorządu terytorialnego.

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1572 ze zm.

Nowy system dochodów jednostek samorządu terytorialnego został oparty na obiektywnym i algorytmicznym naliczaniu środków finansowych dla każdej jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa ta zwiększyła dochody własne jednostek samorządu terytorialnego, a głównym źródłem dochodów samorządów terytorialnych stały się dochody podatkowe. System zasilania finansowego JST został oparty na lokalnej bazie podatników podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatników podatku dochodowego od osób prawnych. Ponadto, od 2025 r. katalog dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych, w jakim samorządy terytorialne mają swój udział, został rozszerzony o podatek PIT pobierany w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych.

Nowa ustawa wprowadziła zmianę sposobu ustalania dochodów JST z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) i w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT).

Dochody te od 2025 r. liczone są jako ustawowo określony procent od dochodów podatników danego podatku, odpowiednio zamieszkałych/mających siedzibę na obszarze danej JST (do 2024 r. dochód samorządów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT naliczany był na podstawie podatku należnego).

W związku z tym, udziały w podatku PIT trafiają do samorządów, w których podatnicy zamieszkują, a udziały w podatku CIT trafiają do samorządów, w których podatnicy mają siedzibę, oddział lub zakład. Należy bowiem zauważyć, że udziały w podatku CIT nie trafiają tylko do JST, na terenie której znajduje się siedziba (centrala) podatnika CIT, lecz są dzielone pomiędzy wszystkie JST, na obszarze których znajdują się zakłady (oddziały) należące do danego podatnika CIT, proporcjonalnie do liczby zatrudnionych tam osób.

W praktyce oznacza to, że część dochodu podatnika CIT przypisywana jest do jednostek samorządu terytorialnego, na terenie których faktycznie prowadzona jest działalność gospodarcza. Zastosowane kryterium zatrudnienia stanowi miernik rzeczywistej aktywności ekonomicznej, co pozwala uwzględnić rozproszenie działalności przedsiębiorstw i ograniczyć koncentrację dochodów wyłącznie w miejscu formalnej siedziby.

Zaletą nowego rozwiązania jest także to, że na dochody JST nie będą miały wpływu zmiany systemu podatkowego (m.in. żadne odliczenia od dochodu, wprowadzane ulgi i zwolnienia podatkowe, czy podwyższenia kwoty wolnej od podatku).

Podstawą naliczenia udziałów z tytułu podatku PIT są dochody podatników tego podatku, określone w art. 2 pkt 1 ustawy, a podstawą naliczenia udziałów z tytułu podatku CIT są dochody podatników podatku CIT, określone w art. 2 pkt 2 ustawy.

Wysokość udziału w podatkach dochodowych dla poszczególnych kategorii JST została określona w art. 8 ustawy.

Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych wynoszą dla:

- 1) gmin - 7,0 %,
- 2) miast na prawach powiatu - 8,6 %,

- 3) powiatów- 2,0 %,
- 4) województw - 0,35 %

- dochodów podatników podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze danej JST.

Udział w podatku dochodowym od osób prawnych wynosi dla:

- 1) gminy - 1,6 %,
- 2) miasta na prawach powiatu - 2,2 %,
- 3) powiatu - 1,7 %,
- 4) województwa - 2,3 %

- dochodów podatników podatku dochodowego od osób prawnych posiadających siedzibę na obszarze danej JST.

Metodologię wyliczenia dochodów z tytułu udziału w podatku PIT i CIT, określają odpowiednio art. 11-12 ustawy.

Zgodnie z założeniami ww. ustawy, JST otrzymują zwiększone dochody z tytułu udziałów w podatkach PIT i w CIT, ustalone tak, aby sfinansowały określone w ustawie potrzeby finansowe samorządów.

W przypadku, gdy zwiększone dochody z tytułu udziałów w podatkach PIT i CIT są niewystarczające na pokrycie potrzeb finansowych, JST otrzymują subwencję ogólną z budżetu państwa.

Należy podkreślić, że udziały samorządów w podatku PIT stanowią około 85% wpływów z tego podatku, natomiast udziały w podatku CIT stanowią około 30% wpływów z tego podatku.

W odniesieniu do postulatu likwidacji mechanizmu wyrównawczego, Ministerstwo Finansów pragnie poinformować, iż od 2025 roku nie funkcjonuje już tzw. „janosikowe”. Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zniósła wpłaty JST.

Dodatkowo należy zauważyć, że ze względu na dysproporcje dochodowe samorządów oraz ustalone jednolite wskaźniki udziałów dla poszczególnych kategorii samorządów, naliczone dochody podlegają korekcie, wyliczonej na podstawie wskaźnika korekty z tytułu zamożności, określonego w art. 32 ustawy.

Korekta zamożności dotyczy tylko najbogatszych samorządów, przy czym jednostka nie ponosi wydatków na rzecz budżetu państwa w postaci wpłat tzw. „janosikowego”, a jest dokonywana poprzez obniżenie kwoty zwiększonych dochodów z PIT i CIT.

W odniesieniu do powyższego należy wskazać, iż system redystrybucji dochodów pomiędzy JST pełni istotną funkcję zapewnienia spójności terytorialnej państwa. Całkowita likwidacja tego mechanizmu mogłaby prowadzić do pogłębienia dysproporcji rozwojowych pomiędzy jednostkami, ograniczenia zdolności realizacji zadań publicznych w jednostkach o niższych dochodach oraz osłabienia solidarności finansowej systemu samorządowego.

Jednocześnie należy podkreślić, iż reforma wprowadzona nową ustawą przyczyniła się do zmniejszenia dysproporcji dochodowych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

Reasumując, zasadnicze zmiany sposobu finansowania JST, jakie wprowadziła nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wpływa na ustabilizowanie dochodów tych jednostek z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT. Uniezależnia także w dużym stopniu samorządy od skutków zmian w systemie podatkowym, bowiem dochody podatkowe JST zostały odseparowane od bezpośredniego wpływu zmian podatkowych. Realizuje postulat powiązania dochodów jednostek samorządu terytorialnego z lokalną aktywnością gospodarczą, poprzez uzależnienie ich wysokości od dochodów podatników zamieszkałych (w przypadku PIT) oraz prowadzących działalność gospodarczą (w przypadku CIT) na obszarze danej jednostki.

W tym kontekście należy zauważyć, iż dochody JST z tytułu PIT rosną wraz ze wzrostem wynagrodzeń oraz zatrudnienia, natomiast dochody z tytułu CIT pozostają powiązane z wynikami ekonomicznymi przedsiębiorstw. Wprowadzone rozwiązania wzmacniają motywację jednostek samorządu terytorialnego do wspierania rozwoju gospodarczego, gdyż wzrost dochodów podatników przekłada się bezpośrednio na wzrost dochodów samorządu.

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, iż postulaty przedstawione w petycji pozostają w istotnym zakresie zbieżne z kierunkami zmian już wdrożonych w obowiązującym stanie prawnym.

Z wyrazami szacunku,

Z upoważnienia/W zastępstwie

Marek Wiewióra

Dyrektor

Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego