Minister
Finansów i Gospodarki

Warszawa, 12 maja 2026 roku

Sprawa: Oświadczenie senatora Waldemara Witkowskiego dotyczące wpływu nowych zasad finansowania JST od 2025 r. na sytuację finansową gmin przygranicznych oraz możliwości wprowadzenia mechanizmu wyrównawczego
Znak sprawy: ST1.054.4.2026
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pani Małgorzata Kidawa-Błońska
Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

W odpowiedzi na oświadczenie złożone przez Pana Senatora Waldemara Witkowskiego w dniu 13 kwietnia 2026 r. przedstawiam poniższe wyjaśnienia.

Dochody jednostek samorządu terytorialnego (JST) od roku 2025 naliczane są zgodnie z przepisami ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Założeniem reformy finansów samorządu terytorialnego było, aby dochody samorządów zwiększały się w sposób przewidywalny. Nowy system dochodów JST, uwzględnia m.in. specyfikę poszczególnych kategorii JST, obejmując przy tym nie tylko kwestię zróżnicowań dochodowych, ale również kwestię potrzeb finansowych JST wynikających z realizowanych zadań.

Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami, głównym źródłem dochodów jednostek samorządu terytorialnego są dochody podatkowe. Nastąpiła jakościowa zmiana w strukturze dochodów budżetów samorządowych. Ustawa zwiększyła dochody własne jednostek samorządu terytorialnego, dochody odzyskały swój podstawowy i stymulacyjny charakter. System zasilania finansowego został oparty na lokalnej bazie podatników podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz podatników podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Dochody JST z tytułu udziału w podatkach dochodowych (PIT i CIT) są liczone jako procent od dochodów podatników danego podatku z terenu jednostki samorządu terytorialnego (do 2024r. dochód samorządów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT naliczany był na podstawie podatku należnego).

Rozszerzony został również katalog dochodów z PIT, w których samorządy terytorialne partycypują, o podatek PIT pobierany w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych.

tel.: +48 22 694 55 55
fax: +48 22 694 36 84
gov.pl/finanse
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadzono pojęcie potrzeb finansowych JST, które to potrzeby podlegają finansowaniu zwiększonymi dochodami z tytułu PIT i CIT i w mniejszym stopniu subwencją ogólną z budżetu państwa. Niższe dochody podatkowe mogą (w przypadku mniej zamożnych jednostek samorządu) przełożyć się na ustalenie potrzeb wyrównawczych, a te z kolei na uzyskanie subwencji ogólnej z budżetu państwa.

Tak więc ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zawiera rozwiązania o charakterze systemowym zgodnie z którymi potrzeby wyrównawcze są ściśle powiązane z wysokością dochodów podatkowych możliwych do uzyskania przez gminę. To, czy gmina otrzyma środki z tytułu subwencji ogólnej uzależnione będzie jedynie od tego, czy spełni wszystkie warunki jej otrzymania, określone w art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Należy zauważyć, że dochody wszystkich gmin w kraju na rok 2026, z tytułu udziałów w PIT i CIT oraz subwencji ogólnej, są wyższe od dochodów gmin za rok 2025 o 10 918 mln zł, czyli 10,2%.

Odnosząc się bezpośrednio do pytań Pana Senatora uprzejmie informuję.

Nowy system finansowania jednostek samorządu terytorialnego powstał, aby zobiektywizować obliczanie środków finansowych dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Finansowanie samorządów opiera się na zastosowaniu algorytmów wykorzystujących obiektywne, mierzalne za pomocą danych statystycznych, parametry, co zapewnia przejrzystość, obiektywność i adekwatność kryteriów podziału środków. Racjonalne i algorytmiczne naliczanie środków finansowych dla każdego samorządu oznacza, że kwota finansowania jest wynikiem zastosowania parametrów charakteryzujących daną kategorię jednostek samorządu terytorialnego, które pozwalają na obiektywne ustalenie dochodów wszystkich jednostek zaliczanych do danej kategorii.

Należy mieć na względzie, że ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ma charakter generalny (ogólny), co oznacza, że nie jest możliwe uwzględnianie w niej indywidualnej, wyjątkowej i unikalnej sytuacji każdej z kilku tysięcy jednostek samorządowych w kraju. Ustawa o dochodach JST tworzy system, który ogranicza subiektywną ocenę potrzeb na rzecz algorytmicznego mechanizmu, opartego na jasnych, przejrzystych kryteriach.

Ponadto, sytuację gmin przygranicznych należy rozpatrywać nie tylko w aspektach wskazanych w oświadczeniu Pana Senatora, ale także w kontekście korzyści, które wpływają na lokalną gospodarkę. Położenie przygraniczne generuje popyt na lokalne usługi stwarzając nowe miejsca pracy, co niewątpliwie ma wpływ na rozwój gospodarczy danej jednostki samorządu terytorialnego.

Odnosząc się do kwestii opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, uprzejmie informuję że opodatkowanie tym podatkiem reguluje ustawa PIT[1]. Zgodnie z przepisami tej ustawy[2], osoby fizyczne, jeżeli mają miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podlegają obowiązkowi podatkowemu od całości swoich dochodów (przychodów) bez względu na miejsce położenia źródeł przychodów (nieograniczony obowiązek podatkowy).

Za osobę mającą miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uważa się osobę fizyczną, która, co do zasady:

[1] Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 163 z późn. zm.).
[2] Art. 3 ust. 1, 1a i 2a ustawy PIT.

1) posiada na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej centrum interesów osobistych lub gospodarczych (ośrodek interesów życiowych) lub

2) przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dłużej niż 183 dni w roku podatkowym.

Osoby fizyczne, jeżeli nie mają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej miejsca zamieszkania, podlegają obowiązkowi podatkowemu tylko od dochodów (przychodów) osiąganych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (ograniczony obowiązek podatkowy).

Przytoczone przepisy stosuje się z uwzględnieniem umów w sprawie unikania podwójnego opodatkowania, których stroną jest Rzeczpospolita Polska. Zawierane przez Polskę umowy w sprawie eliminowania podwójnego opodatkowania są wzorowane na modelu umowy wypracowanym przez OECD (Modelowa Konwencja w sprawie podatku od dochodu i od majątku) (MK OECD)[3], który nie zawiera szczególnych postanowień dotyczących opodatkowania dochodów osiąganych z pracy transgranicznej.

Jednocześnie informuję, że dochody z tytułu podatku od towarów i usług w całości stanowią dochody budżetu państwa. Ministerstwo Finansów nie prowadzi analiz „możliwości wprowadzenia alternatywnych instrumentów rekompensujących jak przypisanie części wpływów z podatku od towarów i usług, np. na poziomie 1%, do budżetów gmin przygranicznych", o których mowa w Oświadczeniu Pana Senatora.

Uwzględniając powyższe, nie znajduję uzasadnienia do zmian w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego, bowiem obecnie obowiązująca ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zawiera już mechanizm wyrównujący dochody w przypadku nierówności w dochodach podatkowych w poszczególnych gminach.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Hanna Majszczyk
podsekretarz stanu

w Ministerstwie Finansów

Do wiadomości:
Departament Spraw Parlamentarnych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

[3] https://www.oecd.org/en/publications/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2017-fullversion_g2g972ee-en.html