

# Wnioski z funkcjonowania ustawy o dochodach jst z 1.10.2024 r.



**Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej**  
ul. Kantaka 4  
61-812 Poznań

Poledno 08.10.2026

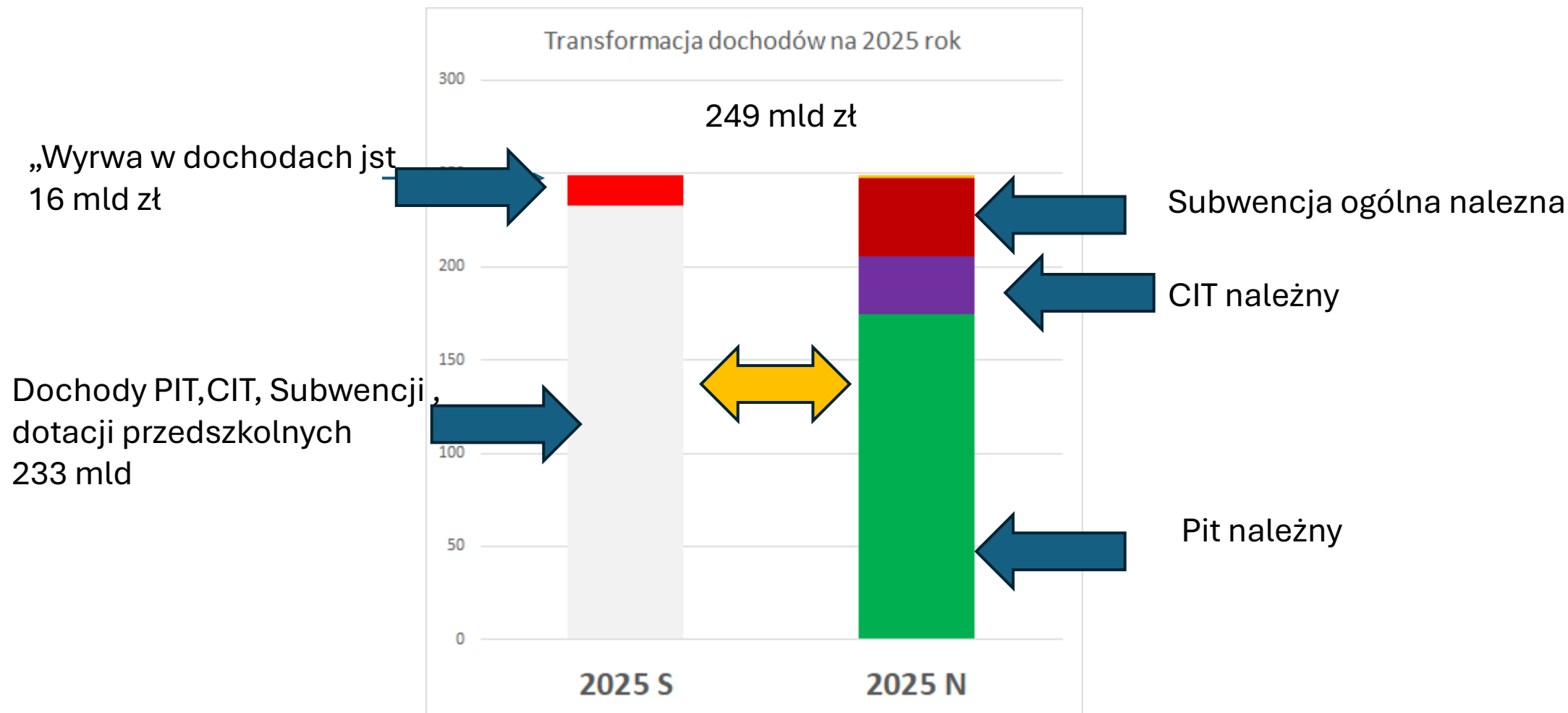


## Nowa ustawa o dochodach JST (2024) – stabilizacja dochodów bieżących

**Trwała stabilizacja i zasypanie wyrwy w dochodach bieżących.** Odejście od doraźnych „kroplówek” i systemowe wchłonięcie ok. 16-miliardowej luki w wydatkach bieżących. Rok 2025 jako bezpieczny rok startowy, gwarantujący **co najmniej minimalny wzrost dochodów każdej jednostce samorządu.**

- **Nowy fundament dochodów JST z udziału w podatkach dochodowych.** Przejście na udział w **dochodzie podatników PIT i CIT** (zamiast w podatku należnym). Włączenie do bazy samorządowej dochodów z ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych oraz uniezależnienie budżetów lokalnych od centralnych zmian w ulgach podatkowych.
  - **Przebudowa systemu wsparcia – subwencja oparta na potrzebach finansowych.** Likwidacja dawnych subwencji (oświatowej, wyrównawczej, równoważącej, rozwojowej) oraz klasycznego „janosikowego”. Zastąpienie ich systemem dochodów z PIT/CIT uzupełnianym **subwencją ogólną naliczaną w powiązaniu z kwotami potrzeb finansowych** (wyrównawczych, oświatowych, rozwojowych, ekologicznych).
-

# Ustalenie dochodów JST NA ROK 2025

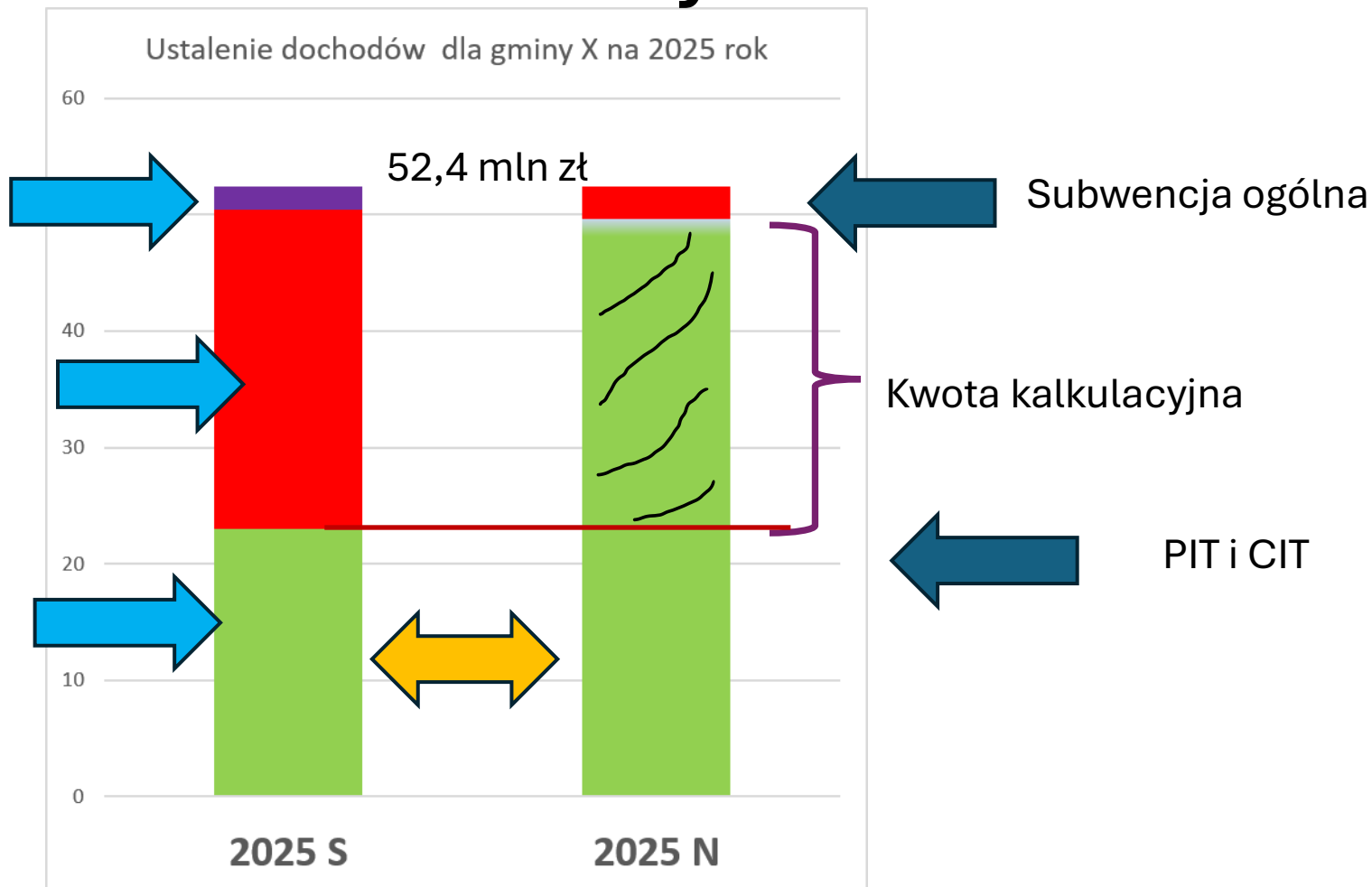


# Ustalenie dochodów Gminy X NA ROK 2025

„kroplówka wyprzedająca  
art.89

„Subwencje i dotacja  
przedszkolna, korekty

Dochody PIT,CIT,



Ustalenie dochodów gminy

Ustalanie subwencji  
 $SO = Pf - Kk$  warunek  $SO > 0$

| KONECK                                                                                            | 2025 Kalkulacyjny | 2026 MF    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|------------|
| Dochód PIT naliczony                                                                              | 6 930 072         | 7 685 223  |
| Dochód CIT naliczony                                                                              | 259 937           | 457 877    |
| KWOTA KALKULACYJNA - (zwiększenie z PIT i CIT)                                                    | 4 179 073         | 4 733 040  |
| Potrzeby finansowe                                                                                | 12 694 708        | 14 031 119 |
| potrzeby wyrównawcze                                                                              | 3 724 061         | 3 893 815  |
| potrzeby ekologiczne                                                                              | 25 169            | 26 302     |
| potrzeby rozwojowe                                                                                | 774 036           | 820 743    |
| potrzeby oświatowe                                                                                | 7 398 018         | 8 086 094  |
| potrzeby uzupełniające                                                                            | 773 424           | 1 204 165  |
|                                                                                                   |                   |            |
| Korekta zamożności                                                                                | -                 | -          |
| Obcięcie dochodów do 112%                                                                         | -                 |            |
| Uzupełnienie dochodów z rezerwy 2025                                                              | 395 937           |            |
| +/- porównanie DKK~DPF 2025/2026<br>(Subwencja n na 2026= subwencja n 2025+/- porównanie DKK~DPF) | +/-               | 782 444    |
| Subwencja naliczona                                                                               | 8 515 635         | 9 298 079  |

1. Potrzeby uzupełniające  
 $P_u = 104\% SD - ((pw + pe + pr + po) - Kk) + PITCIT$   
Warunek  $P_u > 0$
2. Uzupełnienie dochodów z rezerwy  
 $U_{dr} = (SD + kw) - ((pw + pe + pr + po + p_u) - Kk) + PITCIT$   
Warunek  $U_{dr} > 0$

## Przykład gminy wiejskiej z i bez naliczonych potrzeb

€

| Wpływ potrzeb ekologicznych na ustalanie dochodów w latach 2025, 2026 |                                                |                            |                                            |                             |                                            |
|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------|
| 041809                                                                |                                                | Ustalenie dochodów na 2025 |                                            | Kalkulacja dochodów na 2026 |                                            |
| Poz.                                                                  | Gmina KOWAL                                    | MF 2025                    | 2025 (ustalenie bez potrzeb ekologicznych) | MF 2026                     | 2026 (ustalenie bez potrzeb ekologicznych) |
| 1                                                                     | Dochód PIT naliczony                           | 8 377 578                  | 8 377 578                                  | 10 075 271                  | 10 075 271                                 |
| 2                                                                     | Dochód CIT naliczony                           | 107 164                    | 107 164                                    | 160 241                     | 160 241                                    |
| 3                                                                     | KWOTA KALKULACYJNA - (zwiększenie z PIT i CIT) | 5 767 309                  | 5 767 309                                  | 6 957 356                   | 6 957 356                                  |
| 4                                                                     | Potrzeby finansowe                             | 15 859 321                 | 15 859 321                                 | 16 044 831                  | 16 044 832                                 |
| 5                                                                     | potrzeby wyrównawcze                           | 5 527 022                  | 5 527 022                                  | 4 013 468                   | 4 013 468                                  |
| 6                                                                     | potrzeby ekologiczne                           | 435 489                    |                                            | 455 086                     |                                            |
| 7                                                                     | potrzeby rozwojowe                             | 587 044                    | 587 044                                    | 686 788                     | 686 788                                    |
| 8                                                                     | potrzeby oświatowe                             | 9 104 913                  | 9 104 913                                  | 10 389 909                  | 10 389 909                                 |
| 9                                                                     | potrzeby uzupełniające                         | 204 853                    | 640 342                                    | 499 580                     | 954 667                                    |
| 10                                                                    | Dochody 2025 wg "starej ustawy"*104%           | 18 576 753                 | 18 576 753                                 |                             |                                            |
| 11                                                                    | Uzupełnienie dochodów z rezerwy 2025           | 285 509                    | 285 509                                    |                             |                                            |
| 12                                                                    | Dochody 2025 wg "starej ustawy"+1 mln zł       | 18 862 262                 | 18 862 262                                 |                             |                                            |
| Poz.                                                                  | Dochody należne                                |                            |                                            |                             |                                            |
| 1                                                                     | Uzupełnienie dochodów z rezerwy 2025           | 285 509                    | 285 509                                    |                             |                                            |
| 2                                                                     | PIT należny                                    | 8 377 578                  | 8 377 578                                  | 10 075 271                  | 10 075 271                                 |
| 3                                                                     | CIT należny                                    | 107 164                    | 107 164                                    | 160 241                     | 160 241                                    |
| 4                                                                     | Subwencja należna                              | 10 092 012                 | 10 092 012                                 | 9 087 475                   | 9 087 475                                  |
| 5                                                                     | RAZEM                                          | 18 862 262                 | 18 862 262                                 | 19 322 987                  | 19 322 987                                 |

Przykład gminy miejskiej bez i z naliczonymi potrzebami ekologicznymi

| Wpływ potrzeb ekologicznych na ustalanie dochodów w latach 2025, 2026 |                                                |                            |                                          |                             |                                          |
|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------|------------------------------------------|-----------------------------|------------------------------------------|
|                                                                       | 041801                                         | Ustalenie dochodów na 2025 |                                          | Kalkulacja dochodów na 2026 |                                          |
| Poz.                                                                  | Miasto KOWAL                                   | MF 2025                    | 2025 (ustalenie z potrzeb ekologicznych) | MF 2026                     | 2026 (ustalenie z potrzeb ekologicznych) |
| 1                                                                     | Dochód PIT naliczony                           | 10 424 247                 | 10 424 247                               | 11 218 093                  | 11 218 093                               |
| 2                                                                     | Dochód CIT naliczony                           | 377 227                    | 377 227                                  | 260 564                     | 260 564                                  |
| 3                                                                     | KWOTA KALKULACYJNA - (zwiększenie z PIT i CIT) | 5 916 084                  | 5 916 084                                | 6 286 985                   | 6 286 985                                |
| 4                                                                     | Potrzeby finansowe                             | 10 039 970                 | 10 039 970                               | 11 363 204                  | 11 363 204                               |
| 5                                                                     | potrzeby wyrównawcze                           | 1 946 664                  | 1 946 664                                | 1 991 713                   | 1 991 713                                |
| 6                                                                     | potrzeby ekologiczne                           | -                          | 435 489                                  | -                           | 455 086                                  |
| 7                                                                     | potrzeby rozwojowe                             | 631 143                    | 631 143                                  | 671 737                     | 671 737                                  |
| 8                                                                     | potrzeby oświatowe                             | 6 888 650                  | 6 888 650                                | 7 674 485                   | 7 674 485                                |
| 9                                                                     | potrzeby uzupełniające                         | 573 513                    | 138 024                                  | 1 025 269                   | 570 183                                  |
| 10                                                                    | Dochody 2025 wg "starej ustawy"*104%           | 14 925 359                 | 14 925 359                               |                             |                                          |
| 11                                                                    | Uzupełnienie dochodów z rezerwy 2025           | 425 948                    | 425 948                                  |                             |                                          |
| 12                                                                    | Dochody 2025 wg "starej ustawy"+1 mln zł       | 15 351 307                 | 15 351 307                               |                             |                                          |
| Poz.                                                                  | Dochody należne                                |                            |                                          |                             |                                          |
| 1                                                                     | Uzupełnienie dochodów z rezerwy 2025           | 425 948                    | 425 948                                  |                             |                                          |
| 2                                                                     | PIT należny                                    | 10 424 247                 | 10 424 247                               | 11 218 093                  | 11 218 093                               |
| 3                                                                     | CIT należny                                    | 377 227                    | 377 227                                  | 260 564                     | 260 564                                  |
| 4                                                                     | Subwencja należna                              | 4 123 886                  | 4 123 886                                | 5 076 219                   | 5 076 219                                |
| 5                                                                     | RAZEM                                          | 15 351 307                 | 15 351 307                               | 16 554 876                  | 16 554 876                               |

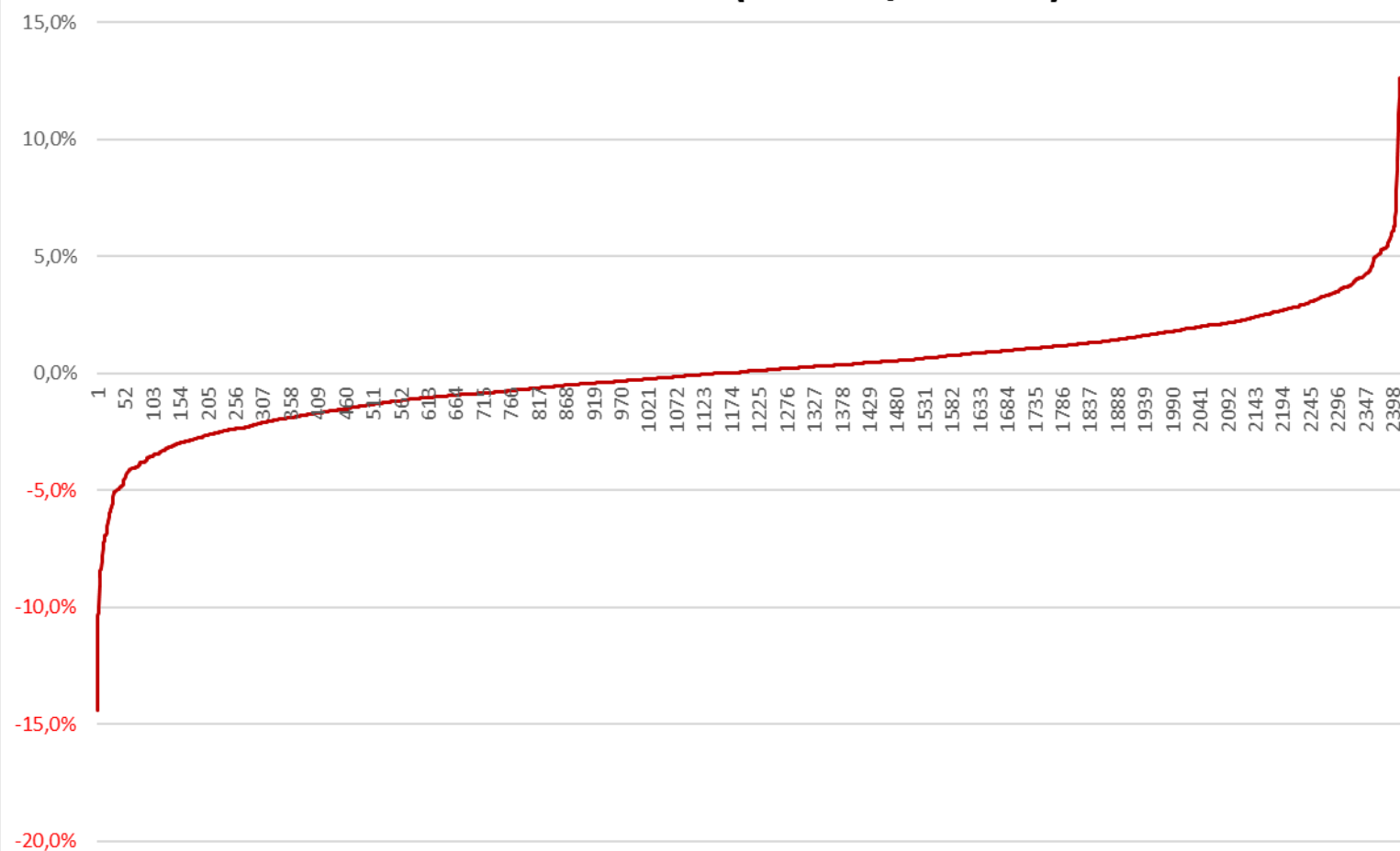
Wpływ zmienności LMP na dochody gmin

| Liczby mieszkańców-rzeczywista;<br>przeliczeniowa | 2025 Kalkulacyjny | 2026    | Zmiana Liczby<br>mieszkańców<br>2026 do 2025 | Wzrost/<br>spadek % |
|---------------------------------------------------|-------------------|---------|----------------------------------------------|---------------------|
| Liczba mieszkańców rzeczywistych (LMR)            | 8 359             | 8 220   | 139                                          | -1,7%               |
| Liczba mieszkańców przeliczeniowych (LMP)         | 8 003             | 7 132   | 871                                          | -10,9%              |
| Odchlenie od rzeczywistej liczby mieszkańców      | -4,26%            | -13,24% |                                              |                     |
| Administracja                                     | 1 912             | 1 898   | 14                                           | -0,7%               |
| Oświata Szkoły                                    | 1 982             | 1 579   | 403                                          | -20,3%              |
| Przedszkola                                       | 994               | 839     | 155                                          | -15,6%              |
| Pomoc społeczna                                   | 1 115             | 823     | 292                                          | -26,2%              |
| Gospodarka Komunalna                              | 263               | 282     | 19                                           | 7,1%                |
| Transport                                         | 506               | 495     | 11                                           | -2,2%               |
| Kultura                                           | 558               | 554     | 4                                            | -0,7%               |
| Pozostałe                                         | 669               | 658     | 11                                           | -1,7%               |

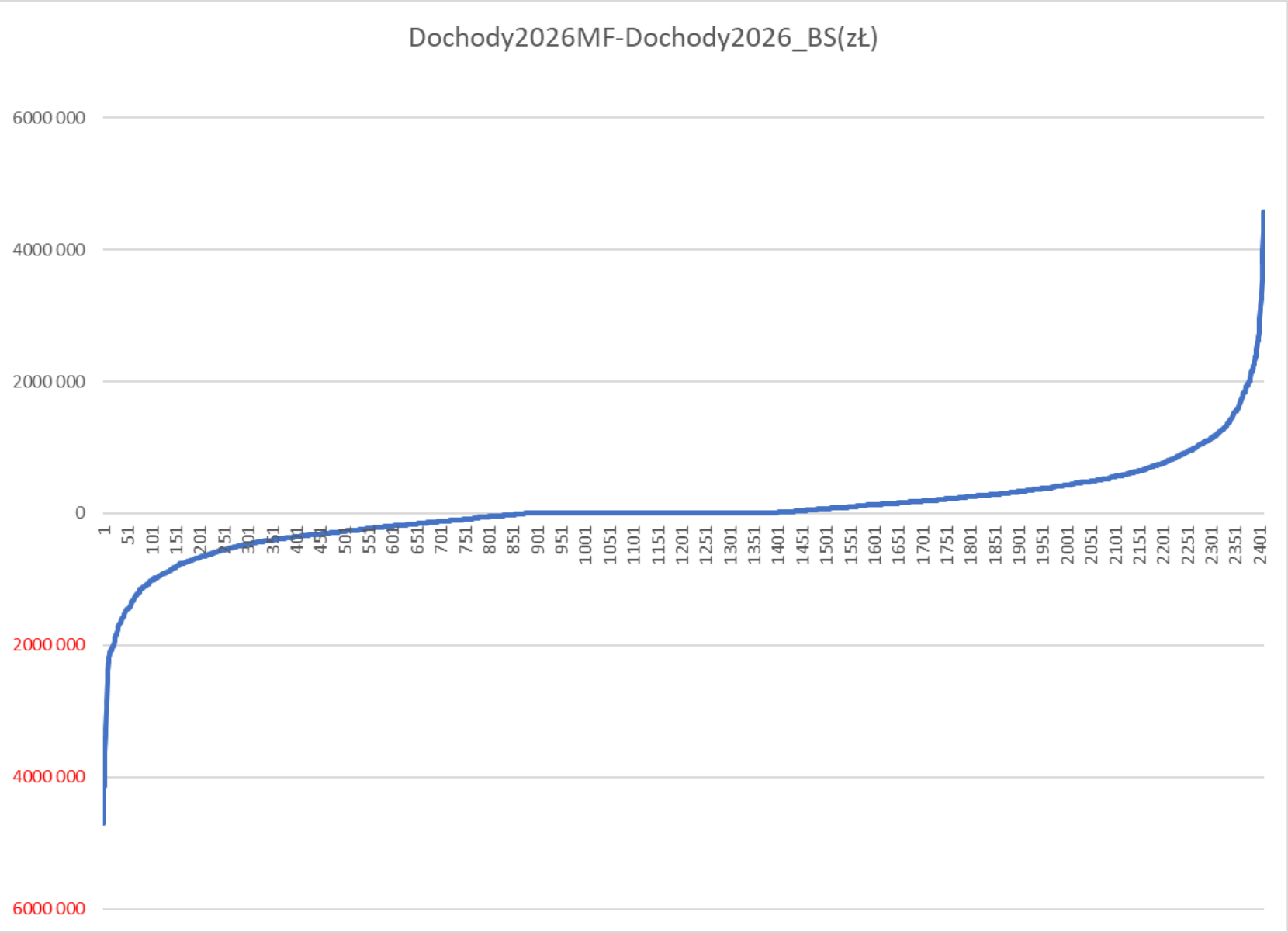
| Dochody 2025-2026(MF)-2026(27)                                                                    | Zmiana dochów na 26(27) |                     |                                                                   |          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------------------------------------------------|----------|
| 060408                                                                                            |                         | Kalkulacja dochodów | Zmiany 2026 MF do 2025 (kalk) oraz składniki kalkulacji na 2026MF |          |
| WERBKOWICE                                                                                        | 2025 Kalkulacyjny       | 2026 MF             | Wzrost/spadek 2026MF w stosunku do 2025                           | Zmiana % |
| Dochód PIT naliczony                                                                              | 17 550 686              | 19 764 381          | 2 213 695                                                         | 13%      |
| Dochód CIT naliczony                                                                              | 1 176 965               | 492 499             | 684 466                                                           | -58%     |
| KWOTA KALKULACYJNA - (zwiększenie z PIT i CIT)                                                    | 12 587 817              | 13 615 690          | 1 027 873                                                         | 8%       |
| Potrzeby finansowe                                                                                | 20 867 751              | 20 323 798          | 543 953                                                           | -3%      |
| potrzeby wyrównawcze                                                                              | 4 066 366               | 29 042              | 4 037 324                                                         | -99%     |
| potrzeby ekologiczne                                                                              | 53 384                  | 55 787              | 2 403                                                             | 5%       |
| potrzeby rozwojowe                                                                                | 1 039 816               | 1 344 738           | 304 922                                                           | 29%      |
| potrzeby oświatowe                                                                                | 12 688 535              | 14 277 450          | 1 588 915                                                         | 13%      |
| potrzeby uzupełniające                                                                            | 3 019 650               | 4 616 781           | 1 597 131                                                         | 53%      |
|                                                                                                   |                         |                     |                                                                   |          |
| Korekta zamożności                                                                                | -                       | -                   | 0                                                                 | -        |
| Obcięcie dochodów do 112%                                                                         | -                       |                     |                                                                   |          |
| Uzupełnienie dochodów z rezerwy 2025                                                              | 1 461 247               |                     |                                                                   |          |
| +/- porównanie DKK~DPF 2025/2026<br>(Subwencja n na 2026= subwencja n 2025+/- porównanie DKK~DPF) | +/-                     | -1 571 826          |                                                                   |          |
| RAZEM                                                                                             | 28 468 833              | 26 964 988          | 1 503 845                                                         | -5,3%    |

Zmiana liczby mieszkańców przeliczeniowej MF w stosunku do BS(%)

$$\text{LMP26BS} = \text{LMP25MF} \times (\text{LMR26} / \text{LMR25})$$



Dochody2026MF-Dochody2026\_BS(zł)



## **Błędy wpływające na ustalenie liczby przeliczeniowej mieszkańców**

- Błędne dane źródłowe:** Pomyłki w danych przekazywanych bezpośrednio przez gminę do gestora danych, a następnie do Głównego Urzędu Statystycznego (GUS).
- Chaos definicyjny i interpretacyjny:** Różna interpretacja tego, co właściwie kryje się pod pojęciem danej kategorii statystycznej w metodologii GUS w powiązaniu z systemami gestora danych.
- Błędy systemowe po stronie GUS:** Zniekształcenia i pomyłki powstałe na etapie przejmowania, przetwarzania i agregowania danych przez sam Główny Urząd Statystyczny.
- Błędy na styku GUS – Ministerstwo Finansów:** Zniekształcenia powstałe w procesie przejmowania, migracji lub konwersji danych z baz GUS do systemów analitycznych Ministerstwa Finansów, na których bezpośrednio opiera się algorytm wyliczający dochody.
- Nietypowość roku referencyjnego:** Wyjątkowość i specyfika przyjętego roku referencyjnego (np. 2022 r.) dla niektórych gmin, co całkowicie zaburza i zniekształca ich obiektywną bazę wyjściową.

## Nieadekwatność zmian subwencji ogólnej w stosunku do zmian PIT/CIT. Czy to jest wada systemowa?

Przeprowadzenie symulacji wpływu zmiany dochodów z tytułu udziału w podatkach PIT/CIT na wysokość subwencji obliczonej według nowego algorytmu w jednostkach z potrzebami wyrównawczymi wskazuje na nieadekwatność zmian w subwencji ogólnej w stosunku do zmiany naliczonego PIT/CIT w roku 2026. W przypadku wzrostu wpływów z PIT/CIT następuje drastyczny, nieproporcjonalny spadek subwencji ogólnej. Z kolei przy spadku dochodów z PIT subwencja ogólna rośnie w stopniu kompletnie nieodpowiadającym stratom z udziału podatkach dochodowych.

|                                                                                                      |                   |                            |                           |                                               |                                             |                                                |                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------------------|---------------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------|
| Porównanie analityczne danych o dochodach<br>2025-2026(MF)-2026S                                     |                   | Zmiana PIT                 | -2 500 000                | 1 032 235                                     | Wzrost spadek dochodów ogółem 26-S do 26_MF |                                                |                        |
|                                                                                                      |                   | Dochody należne<br>2026_MF | Dochody należne<br>2026_S |                                               |                                             |                                                |                        |
| 141212                                                                                               |                   | 44 890 412                 | 45 922 647                | Zmiany w roku 2026MF                          |                                             | Zmiany w roku 2026 S                           |                        |
| MROZY                                                                                                | 2025 Kalkulacyjny | 2026 MF                    | 2026 S                    | Wzrost/spadek<br>2026MF w<br>stosunku do 2025 | Zmiana %                                    | Wzrost/spadek w<br>2026S w stosunku do<br>2025 | Zmiana %<br>2026/ 2025 |
| Dochód PIT naliczony                                                                                 | 27 353 767        | 31 418 131                 | 28 918 131                | 4 064 364                                     | 14,9%                                       | 1 564 364                                      | 5,7%                   |
| Dochód CIT naliczony                                                                                 | 94 937            | 122 943                    | 122 943                   | 28 006                                        | 29,5%                                       | 28 006                                         | 29,5%                  |
| KWOTA KALKULACYJNA - (zwiększenie<br>z PIT i CIT)                                                    | 16 829 911        | 19 339 109                 | 17 806 258                | 2 509 198                                     | 14,9%                                       | 976 346                                        | 5,8%                   |
| Potrzeby finansowe                                                                                   | 32 617 898        | 32 688 447                 | 34 687 830                | 70 549                                        | 0,2%                                        | 2 069 932                                      | 6,3%                   |
| potrzeby wyrównawcze                                                                                 | 3 280 478         | 1 831 869                  | 3 831 252                 | 1 448 609                                     | -44,2%                                      | 550 774                                        | 16,8%                  |
| potrzeby ekologiczne                                                                                 | 1 274 587         | 1 331 943                  | 1 331 943                 | 57 356                                        | 4,5%                                        | 57 356                                         | 4,5%                   |
| potrzeby rozwojowe                                                                                   | 1 403 348         | 1 623 416                  | 1 623 416                 | 220 068                                       | 15,7%                                       | 220 068                                        | 15,7%                  |
| potrzeby oświatowe                                                                                   | 23 097 457        | 23 341 850                 | 23 341 850                | 244 393                                       | 1,1%                                        | 244 393                                        | 1,1%                   |
| potrzeby uzupełniające                                                                               | 3 562 028         | 4 559 369                  | 4 559 369                 | 997 341                                       | 28,0%                                       | 997 341                                        | 28,0%                  |
|                                                                                                      |                   |                            |                           |                                               |                                             |                                                |                        |
| Korekta zamożności                                                                                   | -                 | -                          | -                         | 0                                             | -                                           | 0                                              | 0%                     |
| Obcięcie dochodów do 112%                                                                            | -                 |                            |                           |                                               |                                             |                                                |                        |
| Uzupełnienie dochodów z rezerwy 2025                                                                 | 837 050           |                            |                           |                                               |                                             |                                                |                        |
| +/- porównanie DKK~DPF 2025/2026<br>(Subwencja n na 2026= subwencja n 2025+/- porównanie<br>DKK~DPF) | +/-               | -2 438 648                 | 1 093 586                 |                                               |                                             |                                                |                        |
| Subwencja naliczona                                                                                  | 15 787 986        | 13 349 338                 | 16 881 573                | 2 438 648                                     | -15%                                        | 1 093 586                                      | 7%                     |
| RAZEM                                                                                                | 44 073 741        | 44 890 412                 | 45 922 647                | 816 671                                       | 1,9%                                        | 1 848 906                                      | 4,2%                   |

## **Złożoność i wysoki stopień skomplikowania mechanizmów finansowych**

- **Diagnoza Ministerstwa Finansów:**

*Raport MF wskazuje, że nowy system dochodów charakteryzuje się **bardzo wysokim stopniem złożoności**. Wynika to z zastosowania rozbudowanych algorytmów i licznych wskaźników statystycznych (determinant) w celu odzwierciedlenia zróżnicowanej sytuacji samorządów. Resort tłumaczy tę sytuację jako koszt zwiększenia precyzji systemu.*

- **Ocena i stanowisko ZGW RP**

Zderzenie skomplikowanej teorii ekonometrycznej z praktyką zarządzania samorządem rodzi istotne trudności zrozumienia konsekwencji działania algorytmu i przewidywania przyszłości.

Z punktu widzenia budowania zamożności i planowania wieloletniego optymalny jest system oparty na prostych, przewidywalnych regułach.

Złożone modele statystyczne utrudniają zarządzanie i ograniczają transparentność finansów.

**Wątpliwości budzi, czy teoretyczny „koszt precyzji” uzasadnia tak wysoki stopień skomplikowania algorytmów i czy zastosowanie prostszych mechanizmów nie byłoby ostatecznie korzystniejsze i bezpieczniejsze dla JST.**



## Ryzyko pogorszenia sytuacji finansowej gmin z obszarami wiejskimi

- **Zagrożenie: postępujące rozwarstwienie dochodów w kolejnych latach.**

W kolejnych latach funkcjonowania nowego algorytmu grozi głębokie rozwarstwienie dochodów własnych i transferowych samorządów. Dynamiczny przyrost bazy podatkowej w aglomeracjach i strefach podmiejskich skonstrastuje z sytuacją gmin marginalizowanych i peryferyjnych, które przy niskiej bazie podatników nie uzyskają wystarczających wpływów na pokrycie rosnących wydatków.

- **Niewydolność wyrównania wobec sztywnych kosztów oświaty i opieki senioralnej.**

Algorytm potrzeb wyrównawczych nie skompensuje luki dochodowej w jednostkach peryferyjnych przy trwaniu sztywnych kosztów małych szkół (Karta Nauczyciela) oraz dynamicznym wzroście wydatków na usługi opiekuńcze dla starzejących się społeczności.



## Co dalej z ustawą o dochodach JST? Pierwsze doświadczenia i potrzeba wspólnego doskonalenia algorytmu.

- **Praktyka wdrożeniowa (2025–2027) – ujawnione anomalie algorytmu.** Kalkulacje na rok 2026 oraz projektowane wielkości na rok 2027 wykazały niespójności w mechanizmie naliczania. W przypadku ponad 10% gmin niskie przyrosty dochodów znacząco odbiegały od średnich wartości oczekiwanych w pierwotnych założeniach reformy.
- **Konstruktywne porozumienie w KWRiST – „Fundusz Solidarnościowy”.** Wspólna, elastyczna reakcja strony rządowej i samorządowej w Komisji Wspólnej wobec niekorzystnych zmian w dochodach dla części jst na rok 2026. Wydzielenie **361 mln zł** z rezerwy subwencji ogólnej na zniwelowanie dysproporcji w jednostkach o najniższej dynamice przyrostu. Na rok 2027 rząd proponuje już wydzielenie kwoty 650 mln zł dla ok. 540 jst.
- **Mechanizm korygujący sygnałem do udoskonalenia prawa.** Konieczność stałego zwiększania transferów ostonowych z rezerwy dowodzi, że nałożenie się wielu zmiennych w algorytmie wywołało nieprzewidziane wady konstrukcyjne, których nie należy trwale protezować doraźnymi rozwiązaniami.
- **Propozycja ZGW RP– wspólna platforma doskonalenia ustawy** .Inicjatywa powołania wielostronnego zespołu roboczego (przedstawiciele rządu, parlamentarzyści, Kancelaria Prezydenta RP, korporacje samorządowe oraz praktycy finansów lokalnych i eksperci akademicy) w celu spokojnego, merytorycznego wypracowania niezbędnych korekt ustawowych.



Dziękuję za uwagę

Bernard Sabura  
Biuro ZGWRP -Specjalista ds. finansów gmin