



**STANOWISKO**

**Zarządu Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej  
z dnia 11 maja 2026 roku**

**w sprawie zgodności nowelizacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego  
z art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,  
ze szczególnym uwzględnieniem jej skutków finansowych dla województw**

Zarząd Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z istotnym obniżeniem się u większości województw dochodów za rok 2026 w porównaniu z dochodami za rok 2025, będących następstwem uchwalenia – w dniu 5 listopada 2025 r. – ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>1</sup>, apeluje o niezwłoczne dokonanie reanalizy jej zapisów w odniesieniu do postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Powyższą nowelizacją ustawodawca wprowadził przepisy epizodyczne poprzez dodanie art. 78a i 78b do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, których brzmienie dotyczy sposobu ustalania dochodów jednostek samorządu terytorialnego na 2026 rok.

Nowelizacja doprecyzowuje mechanizm kalkulacji dochodów jednostek samorządu terytorialnego poprzez szczegółowe określenie sposobu ustalania tzw. przeliczeniowej liczby mieszkańców, stanowiącej jeden z kluczowych elementów algorytmu podziału środków finansowych. W tym zakresie ustawodawca wskazał obszary wydatkowe, przypisane im wagi oraz determinanty statystyczne wpływające na poziom potrzeb wydatkowych poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego, w tym województw. Jednocześnie wprowadzono regulacje określające sposób ustalania dochodów na rok 2026 w oparciu o dane za rok 2025, w szczególności w zakresie udziałów w podatkach dochodowych oraz subwencji ogólnej.

W konsekwencji nowelizacja nie tylko doprecyzowała sposób kalkulacji dochodów, lecz w praktyce zmieniła sposób ich ustalania, prowadząc do większego uzależnienia poziomu dochodów od danych historycznych i parametrów statystycznych a w mniejszym stopniu od aktualnych potrzeb finansowych jednostek samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do województw ustawodawca (w art. 78a ust. 1 ustawy) wyodrębnił obszary: „transport i łączność”, „administracja publiczna”, „ochrona zdrowia”, „polityka społeczna”, „kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, „pozostałe” przypisując im konkretne wagi oraz określając mierniki mające odzwierciedlać poziom potrzeb wydatkowych w danym obszarze.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 5 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. poz.1659) zmieniającej ww. ustawę z dniem 29 listopada 2025 r.

województwa	transport i łączność	0,36	suma długości dróg wojewódzkich o nawierzchni twardej i długości linii kolejowych eksploatowanych [w km]	1
	administracja publiczna	0,24	iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej	1
	ochrona zdrowia	0,05	liczba mieszkańców	1
	polityka społeczna	0,08	suma liczby bezrobotnych zarejestrowanych i liczby osób w wieku poprodukcyjnym	1
	kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	0,16	iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej	1
	pozostale	0,11	liczba mieszkańców	1

Wyciąg z art. 78a ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Z przedstawionego powyżej zestawienia wynika, że poziom potrzeb finansowych województw nie jest ustalany w oparciu o rzeczywiste wydatki ponoszone przez te jednostki, lecz stanowi wynik zastosowania modelu statystycznego, w którym ustawodawca w sposób normatywny określa zarówno strukturę potrzeb (poprzez wybór obszarów wydatkowych), jak i ich znaczenie (poprzez przypisane wagi), a także sposób ich wyliczenia (poprzez dobór determinant oraz współczynników regresji). Powyższe prowadzi do wniosku, że wysokość dochodów jednostek samorządu terytorialnego, w tym województw, uzależniona jest nie tyle od faktycznego zakresu realizowanych zadań publicznych oraz rzeczywistych kosztów ich wykonywania, ile od przyjętych przez ustawodawcę parametrów modelu obliczeniowego. W ocenie Zarządu Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej parametry te mają przy tym charakter uznaniowy.

Dodatkowo należy zauważyć, że zgodnie z art. 78a ust. 2 ustawy, w przypadku braku aktualnych danych statystycznych (w szczególności objętych tajemnicą statystyczną) do obliczeń przyjmuje się ostatnie dostępne dane. Oznacza to, że mechanizm kalkulacyjny opiera się częściowo na danych historycznych, które mogą nie odzwierciedlać aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej poszczególnych województw.

Z kolei art. 78b przewiduje, że podstawą ustalenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego na rok 2026 są dochody za rok 2025, które podlegają dalszym przeliczeniom z wykorzystaniem zaktualizowanych danych podatkowych oraz parametrów odnoszących się do potrzeb finansowych. W rezultacie dochody na rok 2026 stanowią wynik przetworzenia danych historycznych przez złożony mechanizm algorytmiczny, obejmujący elementy aktualizacji, korekty oraz redystrybucji. Powyższe prowadzi do istotnego oderwania poziomu dochodów od rzeczywistego zakresu wykonywanych zadań oraz kosztów ich realizacji.

Zarząd Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej zwraca uwagę na dane przedstawiane przez Ministra Finansów i Gospodarki odnoszące się do należnych dochodów województw na lata 2025 – 2026, które wskazują, że w zdecydowanej większości przypadków dochodzi do obniżenia poziomu dochodów w roku 2026 w stosunku do roku poprzedniego.

**Porównanie kwot subwencji ogólnej oraz dochodów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT  
dla poszczególnych gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i województw  
na lata 2025-2026**

JST	2025 *				2026 **				RÓŻNICA 2026-2025
	PIT	CIT	Subwencja ogólna	SUMA	PIT	CIT	Subwencja ogólna	SUMA	
Gminy	79 593 251 436,99	3 261 171 418,52	22 456 521 411,67	105 310 944 267,18	88 138 305 070,00	3 176 075 547,00	26 353 434 072,00	117 667 814 689,00	12 356 870 421,82
Miasta na prawach powiatu	65 631 664 065,19	9 030 041 099,00	7 914 767 270,33	82 576 472 434,52	72 826 760 620,00	8 372 032 344,00	9 358 811 537,00	90 557 604 501,00	7 981 132 066,48
Powiaty	21 461 526 453,32	3 464 994 632,38	10 146 052 894,74	35 072 573 980,44	24 801 309 192,00	3 378 495 846,00	10 439 466 814,00	38 619 271 852,00	3 546 697 871,56
Województwa	6 766 158 727,83	12 401 133 775,95	5 566 020 613,36	24 733 313 117,14	7 397 829 174,00	12 538 286 371,00	4 337 684 330,00	24 273 799 875,00	-459 513 242,14
<b>OGÓLEM</b>	<b>173 452 600 683,33</b>	<b>28 157 340 925,85</b>	<b>46 083 362 190,10</b>	<b>247 693 303 799,28</b>	<b>193 164 204 056,00</b>	<b>27 464 890 108,00</b>	<b>50 489 396 753,00</b>	<b>271 118 490 917,00</b>	<b>23 425 187 117,72</b>

\* Kwoty na rok 2025 ze strony BIP Ministerstwa Finansów

\*\* Kwoty na rok 2026 ze strony BIP Ministerstwa Finansów

Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

**Należne dochody dla poszczególnych gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i województw w 2025 oraz 2026 roku wraz z porównaniem (kwoty z zawiadomień)**

w zł

WK	PK	GK	GT	typ	kodGUS	Nazwa JST	2025			2026			Porównanie różnica 2026-2025
							NALEŻNE dochody z tyt. PIT, CIT, subwencji ogólnej i rezerwy z art. 89	Podatki lokalne	RAZEM	NALEŻNE dochody z tyt. PIT, CIT i subwencji ogólnej	Podatki lokalne	RAZEM	
02	00	00	0	W	0200000	dolnośląskie	1 917 942 422,87	0,00	1 917 942 422,87	1 786 405 338,00	0,00	1 786 405 338,00	-131 537 084,87
04	00	00	0	W	0400000	kujawsko-pomorskie	1 396 995 780,64	0,00	1 396 995 780,64	1 365 153 370,00	0,00	1 365 153 370,00	-31 842 410,64
06	00	00	0	W	0600000	lubelskie	1 246 229 757,69	0,00	1 246 229 757,69	1 180 512 117,00	0,00	1 180 512 117,00	-65 717 640,69
08	00	00	0	W	0800000	lubuskie	684 120 491,04	0,00	684 120 491,04	659 379 871,00	0,00	659 379 871,00	-24 740 620,04
10	00	00	0	W	1000000	łódzkie	1 369 954 687,12	0,00	1 369 954 687,12	1 340 488 112,00	0,00	1 340 488 112,00	-29 466 575,12
12	00	00	0	W	1200000	małopolskie	1 910 686 578,27	0,00	1 910 686 578,27	1 916 830 189,00	0,00	1 916 830 189,00	6 143 610,73
14	00	00	0	W	1400000	mazowieckie	4 866 322 244,00	0,00	4 866 322 244,00	5 082 081 885,00	0,00	5 082 081 885,00	215 759 641,00
16	00	00	0	W	1600000	opolskie	612 948 504,00	0,00	612 948 504,00	598 106 302,00	0,00	598 106 302,00	-14 842 202,00
18	00	00	0	W	1800000	podkarpackie	1 295 399 140,29	0,00	1 295 399 140,29	1 277 790 950,00	0,00	1 277 790 950,00	-17 608 190,29
20	00	00	0	W	2000000	podlaskie	739 575 968,00	0,00	739 575 968,00	717 237 850,00	0,00	717 237 850,00	-22 338 118,00
22	00	00	0	W	2200000	pomorskie	1 435 086 422,46	0,00	1 435 086 422,46	1 391 804 761,00	0,00	1 391 804 761,00	-43 281 661,46
24	00	00	0	W	2400000	śląskie	2 443 233 812,59	0,00	2 443 233 812,59	2 319 505 946,00	0,00	2 319 505 946,00	-123 727 866,59
26	00	00	0	W	2600000	świętokrzyskie	742 501 166,79	0,00	742 501 166,79	703 960 819,00	0,00	703 960 819,00	-38 540 347,79
28	00	00	0	W	2800000	warmińsko-mazurskie	856 464 490,55	0,00	856 464 490,55	844 437 746,00	0,00	844 437 746,00	-12 026 744,55
30	00	00	0	W	3000000	wielkopolskie	2 162 082 705,44	0,00	2 162 082 705,44	2 075 956 477,00	0,00	2 075 956 477,00	-86 126 228,44
32	00	00	0	W	3200000	zachodniopomorskie	1 053 768 945,39	0,00	1 053 768 945,39	1 014 148 742,00	0,00	1 014 148 742,00	-39 620 203,39

Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

	24 733 313 117,00	2025
	24 273 799 875,00	2026
<b>Ogółem</b>	<b>459 513 242,00</b>	
<b>w.małopolskie</b>	<b>1 910 686 578,00</b>	<b>2025</b>
	<b>1 916 830 189,00</b>	<b>2026</b>
	<b>6 143 611,00</b>	
<b>w.mazowieckie</b>	<b>4 866 322 244,00</b>	<b>2025</b>
	<b>5 082 081 885,00</b>	<b>2026</b>
	<b>215 759 641,00</b>	
<b>razem wzrost</b>	<b>221 903 252,00</b>	
<b>razem spadek</b>	<b>- 681 416 494,00</b>	
<b>Ogółem</b>	<b>- 459 513 242,00</b>	

Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Z przedstawionych powyżej danych jednoznacznie wynika, że w przypadku jedynie dwóch województw (małopolskie i mazowieckie) odnotowano wzrost dochodów o łącznej wartości 221,9 mln zł, podczas gdy w przypadku pozostałych 14 województw wystąpił spadek dochodów w łącznej wysokości 681,4 mln zł. Tym samym w konsekwencji, w ujęciu ogólnokrajowym, dochody województw uległy obniżeniu o 459,5 mln zł. Skala oraz struktura tych zmian prowadzą do wniosku, że zastosowany przez

ustawodawcę mechanizm ma charakter systemowy i wywołuje negatywne skutki finansowe dla większości jednostek samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego. Powyższe oznacza, że wprowadzony mechanizm skutkuje realnym ograniczeniem poziomu dochodów w przeważającej części województw.

W konsekwencji powstaje poważna wątpliwość, czy tak ukształtowany system ustalania dochodów jednostek samorządu terytorialnego spełnia konstytucyjny wymóg adekwatności dochodów do zakresu realizowanych zadań, o którym mowa w art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W art. 167 ust. 1 Konstytucji RP wyrażona została tzw. zasada adekwatności, zgodnie z którą jednostkom samorządu terytorialnego powinien być zapewniony udział w dochodach publicznych odpowiedni do zakresu realizowanych przez nie zadań. Zasada ta pełni funkcję mechanizmu zabezpieczającego jednostki samorządu terytorialnego przed nadmierną ingerencją ustawodawcy w ich sytuację finansową a zarazem stanowi jedną z podstawowych gwarancji realizacji konstytucyjnej zasady decentralizacji.

Z zasady adekwatności wynikają dwa podstawowe zobowiązania ustawodawcy.

Po pierwsze ustawodawca zobowiązany jest do takiego ukształtowania systemu dochodów publicznych jednostek samorządu terytorialnego, aby umożliwił on finansowanie powierzonych im zadań publicznych. Ustawa pozostawałaby w sprzeczności z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP w sytuacji, w której ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego wynikający z obowiązującego ustawodawstwa uniemożliwiłaby efektywną realizację przypisanych im zadań.<sup>2</sup>

Po drugie zasada adekwatności stanowi normatywną podstawę dochodzenia przez jednostki samorządu terytorialnego roszczeń wobec państwa w sytuacji, gdy przekazywane środki finansowe nie pozostają w odpowiedniej relacji do zakresu zadań publicznych wykonywanych przez te jednostki.<sup>3</sup>

Tym samym unormowaniu zawartemu w art. 167 ust. 3 Konstytucji RP należy przypisać dwojakie znaczenie prawne. Przede wszystkim należy je traktować jako przepis gwarantujący jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedni poziom dochodów, pozwalający im na realizację konstytucyjnie wyznaczonych zadań a także zastrzegający formę ustawy dla określania źródeł tych dochodów.

Zarząd Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej zauważa, że zestawienie danych zaprezentowanych przez Ministra Finansów i Gospodarki obejmujących dochody województw na 2026 rok, które jednoznacznie wskazują na znaczące uszczuplenie dochodów 14 województw w porównaniu z dochodami województw za rok ubiegły w kontekście regulacji konstytucyjnych gwarantujących samodzielność finansową województwom nasuwa wątpliwość, czy ustawa z dnia 5 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest zgodna z ustawą zasadniczą.

Należy bowiem uznać, że regulacje ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie w jakim kształtują mechanizm ustalania dochodów jednostek samorządu terytorialnego na rok 2026 w sposób oderwany od rzeczywistych potrzeb finansowych, mogą pozostawać w sprzeczności z art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a w powiązaniu z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP prowadzić również do ograniczenia konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

  
Olgierd Geblewicz  
Prezes Zarządu  
Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej

<sup>2</sup> Por. W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005, s. 82-82, w: M. Masternak-Kubiak [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, art. 167.

<sup>3</sup> Tamże.

Stanowisko kieruje się do:

1. Pan Andrzej Domański – Minister Finansów i Gospodarki,
2. Pan Marcin Kierwiński – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji,
3. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego,

Załącznik:

- MEMORANDUM w przedmiocie zgodności nowelizacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z art. 167 Konstytucji RP, ze szczególnym uwzględnieniem jej skutków finansowych dla województw;