Do druku nr 2601

RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 01-06-2026 r.

1001-1.0280.130.2026
dot. SPS-III.020.145.8.2026

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.145.12.2026
Data wpływu 15.06.26 r.

RPW/19317/2026-1P
EZD RP KS
(GMS-28)
Data rejestracji: 2026-06-05
Data wpływu: 2026-06-05

Pan
Jerzy Woźniak
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

W odpowiedzi na pismo z dnia 19 maja 2026 r., dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustaw w związku z roszerzeniem zakresu oświadczenia o stanie majątkowym (druk 2601), przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 390 ze zm.), uprzejmie informuję, co następuje.

Projektowana ustawa zakłada nowelizację kilkunastu ustaw zawierających regulacje nakładające na osoby pełniące rozmaite funkcje publiczne obowiązek składania oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Zakres informacji zamieszczanych w oświadczeniach majątkowych ma zostać poszerzony o informację o „uczestnictwie w fundacji rodzinnej w charakterze fundatora, beneficjenta lub członka organu fundacji rodzinnej, wartości mienia wniesionego do fundacji, charakterze uprawnień beneficjenta, dochodach osiąganych z uczestnictwa w fundacji". Projekt zakłada, że – co do zasady – nowe regulacje znajdą zastosowanie do oświadczeń majątkowych, których obowiązek złożenia powstanie już po wejściu w życie projektowanej ustawy. Przewiduje zarazem odstępstwo od tej zasady w odniesieniu do szerokiej grupy podmiotów, m.in.: Prezydenta RP, Marszałków i Wicemarszałków Sejmu i Senatu, Prezesa Rady Ministrów, Wiceprezesów Rady Ministrów, ministrów, sekretarzy stanu, podsekretarzy stanu, wojewodów i wicewojewodów, a także posłów, senatorów, posłów do Parlamentu Europejskiego, sędziów Trybunału Konstytucyjnego,

„I Prezesa Sądu Najwyższego" (tak w projekcie), prezesów Sądu Najwyższego, Prezesa NSA i wiceprezesów NSA. Projekt przewiduje, że wobec tych podmiotów obowiązek zamieszczenia wskazanych wyżej informacji związanych z szeroko rozumianym udziałem w fundacji rodzinnej obejmować będzie także oświadczenia majątkowe za rok 2025. Realizacja tego obowiązku nastąpić ma przez uzupełnienie oświadczenia majątkowego za rok 2025 w terminie 4 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy.

Opiniowany projekt ingeruje w prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji) osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych oraz ich, podlegającą konstytucyjnej ochronie, autonomię informacyjną (art. 51 ust. 1 i 2 Konstytucji). Prawo do prywatności nie ma jednak charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, między innymi ze względu na potrzeby życia zbiorowości. Prywatność może więc w pewnych sytuacjach być przedmiotem ingerencji dla ochrony dobra wspólnego, jednak wkraczanie w tę sferę musi być dokonywane w sposób ostrożny i wyważony, z należytą oceną racji, które przemawiają za taką ingerencją. W odniesieniu do osób publicznych dopuszczalne jest poszerzenie sfery dostępności, lecz nie oznacza to wyłączenia ochrony sfery życia prywatnego. Wkroczenie w sferę prywatności tych osób musi być więc zawsze uzasadnione istotnymi racjami interesu publicznego, pozostawać w związku z wykonywaną działalnością publiczną oraz nie może mieć na celu wyłącznie zaspokojenia czystej potrzeby wiedzy po stronie odbiorców takiej informacji. Z drugiej strony, art. 61 ust. 1 Konstytucji gwarantuje obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym osób sprawujących funkcje publiczne należy do kategorii regulacji antykorupcyjnych, których rolą jest zapobieganie wikłaniu się osób piastujących funkcje publiczne w sytuacje, mogące podważać ich bezstronność i uczciwość, a w konsekwencji – podważać autorytet instytucji, w których pełnią oni funkcje. Taką rolę pełni również obowiązek złożenia przez osoby piastujące funkcje publiczne oświadczenia o swoim stanie majątkowym, uwzględniającego informacje o dochodach osiąganych z tytułu działalności zarobkowej i osiąganych dochodach (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2005 r., sygn. SK 7/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 129). Kluczowe

znaczenia dla oceny dopuszczalności ingerencji, a ściślej rzecz biorąc – jej głębokości, ma zasada proporcjonalności. Zatem informacje, których natura i charakter może naruszać interesy i prawa innych osób, nie mogą wykraczać poza niezbędność określoną potrzebą transparentności życia publicznego, ocenianą zgodnie ze standardami przyjętymi w demokratycznym państwie. Muszą to być zawsze informacje mające znaczenie dla oceny funkcjonowania instytucji oraz osób pełniących funkcje publiczne (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30). W nieobszernym uzasadnieniu projektowanej ustawy stwierdzono – powołując się na wypowiedź doktrynalną dotyczącą zakresu informacji objętych obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych przez posłów i senatorów – że „ustawodawca wyraźnie wskazał, jakie składniki majątkowe powinny zostać ujawnione w oświadczeniu parlamentarzysty. Nie można jednak mieć wątpliwości, że wskazane wyliczenie ma wyłącznie przykładowy charakter, o czym przesądza to, iż użyte zostało sformułowanie «w szczególności». Wymienione zostały bowiem te elementy, które mają najbardziej typowy charakter, co naturalnie pozwala na możliwość wystąpienia innych elementów majątkowych, które również powinny zostać wskazane w takim oświadczeniu. Zdaniem projektodawców zasadnym jest wskazanie wprost czy osoba składająca oświadczenie majątkowe uczestniczy w fundacji rodzinnej w postaci fundatora, beneficjenta lub jest członkiem organów fundacji". Projektodawcy podkreślili, że „[z] uwagi na szereg korzystnych rozwiązań podatkowych wprowadzonych dla fundacji rodzinnej, które w praktyce okazały się być wykorzystywane do optymalizacji podatkowej zaszła konieczność ich modyfikacji tak, by fundacje rodzinne służyły celowi sukcesji, do której zostały przeznaczone. Ustawa uchwalona przez Sejm (druk 1753) nie weszła w życie z uwagi na weto prezydenta. Wśród samych posłów 199 było przeciw uszczelnieniu rozwiązań podatkowych związanych z fundacjami rodzinnymi". Konkludując, projektodawcy uznali, że „[o]bywatel ma prawo wiedzieć, czy stanowisko danego posła wobec zmian w ustawie o fundacjach rodzinnych może mieć związek z jego uczestnictwem w fundacji rodzinnej. Dlatego wszelkie inicjatywy w zakresie zmian w fundacjach rodzinnych powinny być poprzedzone uzupełnieniem oświadczeń majątkowych osób uczestniczących w procesie legislacyjnym o informacje w zakresie uczestnictwa

w fundacji rodzinnej". Przytoczone in extenso fragmenty uzasadnienia projektu przedstawiają w istocie całość motywów przyjętych przez projektodawców. Należy zauważyć, iż ukierunkowane są one wyłącznie na wykazanie zasadności i celowości projektowanych rozwiązań wobec tych osób, na których ciąży obowiązek składania oświadczeń majątkowych, i które są „uczestnikami procesu legislacyjnego", czy nawet – o ile uwzględni się zakładane objęcie tych osób nowym zakresem informacji oświadczeń majątkowych już za rok 2025 – były uczestnikami tego procesu w odniesieniu do zawetowanej ustawy z dnia 17 października 2025 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. W tym aspekcie projekt można uznać za motywowany wyłącznie bieżącą potrzebą polityczną, mającą zrealizować konkretny cel: weryfikację przyjętego przez projektodawców założenia, że stanowisko osób zaangażowanych w proces legislacyjny ustawy z dnia 17 października 2025 r. mogło mieć związek z ich uczestnictwem w fundacjach rodzinnych. Pomijając fakt, iż nawet tak określoną przez projektodawców potrzebę legislacyjną można uznać za aktualną jedynie do pewnej, wąskiej grupy spośród wszystkich osób pełniących funkcje publiczne i podlegających obowiązkowi składania oświadczeń majątkowych, uzasadnienie nie zawiera żadnych argumentów na rzecz prospektywnego poszerzenia zakresu informacji zamieszczanych w oświadczeniach majątkowych wszystkich osób objętych obowiązkiem ich składania objęcia zakresem informacji zamieszczanych w oświadczeniach majątkowych. Uzasadnienie nie zawiera jakiejkolwiek analizy dotyczącej samej instytucji fundacji rodzinnej, jej istoty a także charakterystyki różnych form uczestnictwa w niej. Nie wyjaśnia też, w jaki sposób informacje dodawane do zakresu informacji ujawnianych w oświadczeniach majątkowych, dotyczące uczestnictwa w fundacji rodzinnej, wiążą się z szeroko rozumianą sferą majątkową osoby zobowiązanej do składania oświadczenia majątkowego. Wydaje się, iż jest to poważny mankament przedstawionej do zaopiniowania inicjatywy ustawodawczej. Wobec tych braków konieczne jest skrótowe – tylko na potrzeby niniejszej opinii – przedstawienie podstawowych założeń ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej (Dz. U. poz. 326 ze zm.; dalej: u.f.r.). Zgodnie z art. 2 u.f.r. fundacja rodzinna jest osobą prawną utworzoną w celu gromadzenia mienia, zarządzania nim w interesie beneficjentów oraz spełniania świadczeń na rzecz beneficjentów. Beneficjenci nie

muszą mieć prawa do takich samych świadczeń, a pomiędzy nimi może istnieć istotne zróżnicowanie co do wartości świadczeń spełnianych przez fundację rodzinną; to bowiem od woli fundatora wyrażonej w statucie zależy rodzaj i wysokość świadczeń przysługujących danemu beneficjentowi. Przez świadczenie rozumie się składniki majątkowe, w tym środki pieniężne, rzeczy lub prawa, przeniesione na beneficjenta albo oddane beneficjentowi do korzystania przez fundację rodzinną albo fundację rodzinną w organizacji, zgodnie ze statutem i listą beneficjentów (art. 2 ust. 2 u.f.r.). Naturą fundacji rodzinnej jest zarządzanie wniesionym do niej majątkiem oraz wypłacanie świadczeń na rzecz beneficjentów. Cel fundacji rodzinnej ma więc charakter majątkowy i polega na kumulowaniu majątku rodzinnego w jednym podmiocie (fundacji rodzinnej) oraz na zarządzaniu tym majątkiem w taki sposób, by było możliwe realizowanie świadczeń na rzecz określonych podmiotów, czyli beneficjentów. Fundatorem fundacji rodzinnej jest osoba fizyczna, która złożyła oświadczenie o ustanowieniu fundacji rodzinnej w akcie założycielskim albo w testamencie (art. 11 u.f.r.). Zgodnie z art. 20 u.f.r. fundacja rodzinna nie może zwracać fundatorowi mienia wniesionego na pokrycie funduszu założycielskiego ani w całości, ani w części, chyba że ustawa stanowi inaczej. Wyjątkiem od tej sytuacji jest wskazany w ustawie zwrot mienia po likwidacji fundacji rodzinnej (wówczas, wobec braku odmiennego uregulowania, mienie pozostałe po rozwiązaniu fundacji rodzinnej jest zwracane fundatorowi) oraz rozwiązanie fundacji rodzinnej w przypadku, gdy fundacja rodzinna nie została zgłoszona do rejestru fundacji rodzinnych w odpowiednim terminie albo w przypadku, gdy postanowienie sądu rejestrowego odmawiające zarejestrowania stało się prawomocne. Przepis art. 20 u.f.r. nie dopuszcza finansowania świadczeń pieniężnych na rzecz fundatora, który jednocześnie jest beneficjentem, jedynie ze środków pieniężnych przekazanych na fundusz założycielski, natomiast pozwala na realizację świadczeń rzeczowych, np. poprzez udostępnienie do korzystania na rzecz fundatora mienia wniesionego na fundusz założycielski (np. domu/mieszkania), gdyż takie udostępnienie nie jest zwrotem mienia. Fundator nie odpowiada za zobowiązania fundacji rodzinnej (art. 16 u.f.r.). U.f.r. nie definiuje pojęcia „beneficjent": wskazuje jedynie, że może być nim osoba fizyczna, także sam fundator (np. w sytuacji, gdy wyzbywając się swojego majątku na rzecz fundacji rodzinnej może chcieć jednocześnie zabezpieczyć sobie środki na bieżące

utrzymanie). Każdego beneficjenta umieszcza się na liście beneficjentów. Majątkiem fundacji rodzinnej jest mienie, które zostało do niej wniesione. Poza funduszem założycielskim źródłem pochodzenia majątku fundacji rodzinnej są dochody z działalności gospodarczej fundacji, dochody z działalności fundacji oraz darowizny i spadki. Organami fundacji rodzinnej są zarząd, rada nadzorcza oraz zgromadzenie beneficjentów (art. 43 u.f.r.). Członkiem zarządu może być osoba fizyczna, także fundator i beneficjent. Członkowie zarządu mogą pełnić swoje funkcje za wynagrodzeniem. Jeżeli nie umówiono się w sprawie wysokości wynagrodzenia, członkowie zarządu pełnią funkcję bez wynagrodzenia (art. 62 u.f.r.). Rada nadzorcza jest organem fakultatywnym: obowiązek jej powstania powstaje, gdy liczba beneficjentów fundacji rodzinnej przekracza 25. Również w tym zakresie nie ma przeciwskazań, by członkiem rady nadzorczej był fundator lub beneficjent. Mogą oni pełnić swą funkcję za wynagrodzeniem lub bez wynagrodzenia. Zgromadzenie beneficjentów jest obligatoryjnym organem w fundacji rodzinnej o charakterze kontrolnym i nadzorczym. Tworzą je beneficjenci, którym w statucie przyznano uprawnienie do uczestnictwa w nim. Fundacja rodzinna podlega wpisowi do rejestru fundacji rodzinnych. Rejestr ten jest jawny. Sposób podziału majątku fundacji rodzinnej nie został uregulowany w u.f.r., co oznacza, że może on nastąpić zarówno w formie wypłaty pieniężnej, jak i w naturze, przez wydanie składników majątkowych likwidowanej fundacji rodzinnej. Z przedstawionego przeglądu podstawowych unormowań u.f.r. wynika, że niewątpliwie uczestnictwo w fundacji rodzinnej w charakterze beneficjenta łączy się z uzyskiwaniem pewnych świadczeń o charakterze majątkowym, co bez wątpienia lokuje je w sferze majątkowej beneficjenta. Informacja ta, wespół z informacją o charakterze uprawnień beneficjenta i dochodach osiąganych z uczestnictwa (w charakterze beneficjenta), mieści się zatem w szeroko rozumianym pojęciu „stan majątkowy". Z kolei uczestnictwo w fundacji rodzinnej w charakterze członka organu fundacji rodzinnej (w praktyce chodzi tu o zarząd lub radę nadzorczą) może być związane z uzyskiwaniem wynagrodzenia. Ponadto fundacja rodzinna może prowadzić, choć w ograniczonym zakresie, działalność gospodarczą, toteż należy przyjąć, iż również informacja dotycząca uczestnictwa w fundacji rodzinnej w charakterze członka jej organu przystaje do obecnej treści oświadczeń majątkowych.

obejmujących dane dotyczące majątku i sfery ekonomicznej osoby poddanej obowiązkowi ich składania. W świetle uzasadnienia projektu pierwszoplanowe znaczenie jego inicjatorzy zdają się przypisywać informacjom o uczestnictwie w fundacji rodzinnej w charakterze fundatora oraz o wartości mienia wniesionego do fundacji (projektodawcy podnoszą fakt, że fundacje rodzinne wykorzystywane są w celach tzw. optymalizacji podatkowej). Utworzenie fundacji rodzinnej przez fundatora, wniesienie doń przez tego ostatniego mienia na pokrycie funduszu założycielskiego, wniesienia mienia jako darowizny czy podwyższenie funduszu założycielskiego przez wniesienie dodatkowego mienia uzupełniającego na jego pokrycie, skutkuje zmniejszeniem majątku fundatora. Stosując pewnego rodzaju analogię można uznać, że czynność wniesienia mienia na pokrycie (lub zwiększenie) kapitału założycielskiego albo dokonanie darowizny na rzecz fundacji rodzinnej czy wreszcie samo jej ufundowanie (złożenie) to formalnie czynności podobne do „zwykłej" darowizny, która – co do zasady – nie jest objęta zakresem informacji zamieszczanych w oświadczeniach majątkowych. Tym niemniej należy pamiętać, iż w wypadku likwidacji fundacji rodzinnej mienie wniesione przez fundatora powinno do niego wrócić. Dlatego można przyjąć, iż również informacja o uczestnictwie w fundacji rodzinnej w charakterze fundatora mieści się w szeroko rozumianym celu oświadczeń majątkowych. Bardziej złożonym zagadnieniem jest kwestia konieczności i niezbędności zamieszczania w tych oświadczeniach informacji o wartości mienia wniesionego do fundacji. O ile nie rodzi to wątpliwości w przypadku, gdy osoba zobowiązana do złożenia oświadczenia majątkowego uczestniczy w fundacji rodzinnej w charakterze fundatora, a informacja dotyczyć będzie mienia wniesionego do fundacji rodzinnej przez fundatora, to zasadność podawania takiej informacji w przypadku, gdy osobą zobowiązaną do złożenia oświadczenia majątkowego jest beneficjent, może budzić zastrzeżenia z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Informacja taka wykraczałaby bowiem poza niezbędne dane dotyczące sytuacji majątkowej beneficjenta fundacji rodzinnej, którą można w pełni zidentyfikować na podstawie informacji o dochodach osiąganych z uczestnictwa w fundacji rodzinnej i charakteru uprawnień beneficjenta.

Za co najmniej dyskusyjną uznać należy natomiast przewidzianą w projektowanej ustawie jej retroaktywność względem części osób podlagających obowiązkowi składania oświadczeń majątkowych. Konieczność uzupełnienia oświadczeń majątkowych za rok 2025 nałożono na podmioty wskazane w art. 20 ust. 1-5 projektowanej ustawy. Sprzeciw budzi zaś dobór tych osób, ma on bowiem charakter arbitralny i nie mieści się nawet w zdefiniowanym w uzasadnieniu projektu celu, jakim jest weryfikacja przyjętego przez projektodawców założenia, że stanowisko osób zaangażowanych w proces legislacyjny ustawy z dnia 17 października 2025 r. mogło mieć związek z ich uczestnictwem w fundacjach rodzinnych. O ile bowiem zrozumiałe – oczywiście z tego punktu widzenia – może być nałożenie obowiązku uzupełnienia oświadczenia majątkowego za rok 2025 na posłów, senatorów, Prezydenta, Marszałków Sejmu i Senatu czy nawet Prezesa Rady Ministrów, Wiceprezesa Rady Ministrów, ministrów, sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu, Szefów (i ich Zastępców) Kancelarii Prezydenta, Sejmu i Senatu, o tyle brak jakiegokolwiek uzasadnienia do nałożenia takiego obowiązku np. na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesów Sądu Najwyższego, Prezesa i wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego, sędziów Trybunału Konstytucyjnego czy wojewodów i wicewojewodów.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Jacek Bilewicz
Zastępca Prokuratora Generalnego