

BEOS-1105/26

Warszawa, 23 czerwca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.145.14.2026

Data wpływu 24.06.26r.

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie niektórych ustaw w związku z rozszerzeniem zakresu oświadczenia
o stanie majątkowym
(druk sejmowy nr 2601)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia projektu i deklarowanych skutków regulacji (DSR) można wskazać, że proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemu polegającego na braku możliwości weryfikacji powiązań majątkowych osób pełniących funkcje publiczne z fundacjami rodzinnymi. Fundacja rodzinna to osoba prawna utworzona w celu gromadzenia mienia, zarządzania nim w interesie beneficjentów oraz spełniania na ich rzecz świadczeń. Regulacje dotyczące tej instytucji określa ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej (dalej: u.f.r.)¹. Wnioskodawcy wskazują, że w obowiązującym stanie prawnym obywatelom nie zapewnia się rzetelnej informacji o powiązaniach majątkowych osób pełniących funkcje publiczne z fundacjami rodzinnymi. Jest to efektem konstrukcji prawnej fundacji rodzinnej, ograniczonego zakresu jawności rejestru fundacji rodzinnych oraz tego, że przepisy regulujące treść oświadczeń o stanie majątkowym składanych przez osoby pełniące funkcje publiczne nie obejmują wprost informacji o uczestnictwie tych osób w fundacjach rodzinnych. Zdaniem Wnioskodawców brak regulacji w analizowanym zakresie skutkuje niepełną realizacją zasady jawności życia publicznego oraz osłabieniem funkcji antykorupcyjnej oświadczeń majątkowych.

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 326.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

W projekcie przewidziano zmianę następujących ustaw: z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²; z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji³; z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej⁴; z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej⁵; z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁶; z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁷; z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych⁸; z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych⁹; z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁰; z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹¹; z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹²; z dnia 30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej¹³; z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej¹⁴; z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze¹⁵; z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego¹⁶; z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa¹⁷; z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych¹⁸; z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹⁹ (art. 1-18 projektu).

Proponowana ustawa modyfikuje obowiązujące regulacje dotyczące składania oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby wskazane w wymienionych wyżej aktach poprzez wprowadzenie dodatkowego obowiązku w zakresie umieszczenia w tych oświadczeniach informacji o uczestnictwie w fundacji rodzinnej w charakterze fundatora, beneficjenta lub członka organu fundacji rodzinnej, wartości mienia wniesionego do fundacji, charakterze uprawnień beneficjenta, a także o dochodach osiąganych z uczestnictwa w fundacji.

Nowelizacja zawiera przepisy przejściowe (art. 19-21 projektu). W szczególności wskazano, że do oświadczeń o stanie majątkowym za 2025 r. złożonych przed dniem wejścia w życie proponowanej ustawy będą stosowane przepisy dotychczasowe, z zastrzeżeniem art. 20 projektu.

Proponowana ustawa miałaby wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

² Dz. U. z 2026 r. poz. 662.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 636, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2026 r. poz. 367, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 1312, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 907, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 499, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 1614.

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1113, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 1684, ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2026 r. poz. 720.

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 334, ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 187, poz. 1925, ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 1750, ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2026 r. poz. 810.

¹⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1422.

¹⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 34, ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1458, ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 825, ze zm.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali rozwiązań alternatywnych.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Ze względu na przedmiot projektu, który dotyczy punktowego rozszerzenia zakresu oświadczeń majątkowych o informacje odnoszące się do fundacji rodzinnej jako instytucji uregulowanej w prawie polskim, analiza rozwiązań przyjmowanych w innych państwach nie wydaje się konieczna. Rozwiązania zagraniczne dotyczące fundacji prywatnych, trustów lub innych struktur zarządzania majątkiem rodzinnym nie są w pełni porównywalne z polską fundacją rodzinną, w szczególności z uwagi na odmienną konstrukcję prawną, zakres jawności i sposób ujawniania interesów majątkowych osób pełniących funkcje publiczne.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

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. Szczegółowy cel fundacji rodzinnej określa w statucie fundator. Ustawa precyzuje, że 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. Fundacja rodzinna w przypadku beneficjenta będącego osobą fizyczną może w szczególności pokrywać koszty jego utrzymania lub kształcenia. Stosownie do treści art. 4 u.f.r. fundacja rodzinna nabywa osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru fundacji rodzinnych, który prowadzi Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim. W zakresie określonym w art. 5 ust. 1 u.f.r. fundacja rodzinna może prowadzić działalność gospodarczą. Organami fundacji rodzinnej, jak stanowi art. 43 u.f.r., są zarząd, rada nadzorcza i zgromadzenie beneficjentów. Fundacje rodzinne mają ustawowy obowiązek prowadzenia listy beneficjentów (art. 31 i nast. u.f.r.).

Wprowadzając do porządku prawnego instytucję fundacji rodzinnej ustawodawca nie uwzględnił potrzeby dokonania właściwej nowelizacji przepisów nakładających na osoby pełniące funkcje publiczne obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym. Choć obowiązek ten ma swoje źródło w licznych regulacjach i nie istnieje jeden wzór oświadczenia o stanie majątkowym, to jednak zasadą jest, że oświadczenie ma odzwierciedlać rzeczywisty stan majątku osoby zobowiązanej do jego złożenia. Ustalane na poziomie ustawowym zestawienie składników, które mogą wchodzić do majątku osoby zobowiązanej, a podlegających z tego tytułu ujawnieniu, wprowadzone jest zazwyczaj przy użyciu sformułowania

„w szczególności”²⁰. Sformułowanie to wskazuje, że zestawienia te mają charakter przykładowy. Treść obowiązku informacyjnego osoby zobowiązanej konkretyzuje wzór oświadczenia o stanie majątkowym, który – w zależności od przypadku – określa załącznik do ustawy²¹ lub rozporządzenie²². Konsekwencją nieujęcia określonego składnika majątku we wzorze oświadczenia jest uznanie, że składnik ten nie podlega ujawnieniu.

W kontekście powyższym należy stwierdzić, że zasadniczym skutkiem przyjęcia proponowanych regulacji będzie jednoznaczne przesądzenie na poziomie ustawowym, iż informacje 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 podlegają ujawnieniu w oświadczeniach o stanie majątkowym składanych przez osoby objęte zakresem stosowania nowelizowanych przepisów. Konsekwencją tego będzie konieczność dostosowania wzorów oświadczeń o stanie majątkowym do stanu wymaganego przepisami ustawy. Zgodnie z art. 21 projektu dotychczasowe przepisy wykonawcze ustalające wzory oświadczeń mają zachować moc obowiązującą do dnia wejścia w życie nowych przepisów, jednak nie dłużej niż przez 3 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy.

Projekt podlega konstytucyjnym regulacjom odnoszącym się do zasady jawności życia publicznego (art. 61 Konstytucji), prawa do ochrony życia prywatnego (art. 47 Konstytucji) oraz autonomii informacyjnej jednostki (art. 51 ust. 2 Konstytucji) i wymaga w tym zakresie przeprowadzenia pogłębionej analizy ukierunkowanej na ocenę jego zgodności z Konstytucją. Nie przesądzając w tym miejscu wyników takiej analizy należy zauważyć, że proponowane regulacje – co do zasady – nie wydają się w większym stopniu ingerować w prawo do ochrony prywatności i autonomię informacyjną niż obowiązujące regulacje. Przeciwnie, należy uznać, że skoro obecnie ujawnieniu w oświadczeniach o stanie majątkowym podlegają informacje na temat członkostwa w organach spółek handlowych, stowarzyszeń i fundacji prowadzących działalność gospodarczą, uczestnictwie w spółce cywilnej lub w osobowej spółce handlowej, posiadanych udziałach i akcjach, oraz o dochodach uzyskiwanych z tego tytułu, to ujęcie w oświadczeniu analogicznych informacji dotyczących fundacji rodzinnych należy uznać za uzasadnione systemowo. Propozycja ta pozostaje spójna z *ratio legis* przepisów ustanawiających obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym. Skoro oświadczenia te mają odzwierciedlać stan majątku osoby zobowiązanej do ich złożenia, to pozostawienie poza ich zakresem informacji dotyczących fundacji rodzinnej może prowadzić do dysfunkcji obowiązującej regulacji. Proponowany zakres informacji na temat

²⁰ Patrz np.: art. 35 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (dalej: u.w.m.p.s.); art. 10 ust. 1 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (dalej: u.o.d.g.); art. 14 ust. 2 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

²¹ Tak jest np. w przypadku poselskich i senatorskich oświadczeń o stanie majątkowym, których wzór stanowi załącznik do ustawy. Patrz: art. 35 ust. 2 u.w.m.p.s.

²² W przypadku osób objętych regulacją u.o.d.g. jest to rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Patrz: art. 11 u.o.d.g. W przypadku samorządu gminnego – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów. Patrz: art. 24h ust. 13 ustawy o samorządzie gminnym.

związków osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia z fundacją rodzinną ma bez wątpienia bezpośredni wpływ na ocenę jej stanu majątkowego.

Trzeba jednak zauważyć, że zakres informacji podlegających ujawnieniu w oświadczeniu o stanie majątkowym nie jest obecnie ukształtowany w sposób jednolity. I tak np. radni, w odróżnieniu od posłów i senatorów, nie są obecnie zobowiązani do ujawniania w oświadczeniu faktu członkostwa w organach fundacji i stowarzyszeń. Zakres dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w prawo do ochrony prywatności i autonomię jednostki może kształtować się różnie w zależności od pełnionej funkcji – może być węższy lub szerszy. Trzeba także wziąć pod uwagę, że część oświadczeń objętych proponowaną nowelizacją podlega podaniu do publicznej wiadomości, co może mieć znaczenie dla oceny dopuszczalności rozszerzenia zakresu treści oświadczenia. Wreszcie wypada odnotować, że zakres informacji na temat uczestnictwa w fundacji rodzinnej jest w projekcie ukształtowany w sposób odbiegający od analogicznych informacji, których obecne wzory oświadczeń wymagają w odniesieniu do innych osób prawnych, co także może mieć wpływ na ocenę zgodności proponowanej regulacji z Konstytucją.

Proponowany w projekcie zakres informacji mających podlegać ujawnieniu w oświadczeniu o stanie majątkowym warto zestawzić z obowiązującymi regulacjami u.f.r. odnoszącymi się do zakresu informacji podlegających zgłoszeniu do rejestru fundacji rodzinnych i zasad ich udostępniania. Zgodnie z art. 114 ust. 3 u.f.r. zgłoszenie fundacji rodzinnej do rejestru fundacji rodzinnych przez fundatora zawiera:

- 1) nazwę fundacji rodzinnej, jej siedzibę i adres;
- 2) wysokość funduszu założycielskiego fundacji rodzinnej;
- 3) imiona i nazwiska, numery PESEL członków zarządu, a w przypadku braku obowiązku posiadania takiego numeru – datę urodzenia, oraz ich adresy do doręczeń, a także sposób reprezentowania fundacji rodzinnej;
- 4) imiona i nazwiska, numery PESEL członków rady nadzorczej, a w przypadku braku obowiązku posiadania takiego numeru – datę urodzenia, oraz ich adresy do doręczeń, jeśli w fundacji rodzinnej ustanawia się radę nadzorczą;
- 5) imiona i nazwiska, numery PESEL beneficjentów będących osobami fizycznymi wchodzącymi w skład zgromadzenia beneficjentów, a w przypadku braku obowiązku posiadania takiego numeru – datę urodzenia, oraz ich adresy do doręczeń, a w przypadku gdy beneficjentem jest podmiot inny niż osoba fizyczna – nazwę lub firmę oraz numer identyfikacyjny REGON, a jeżeli podmiot ten jest zarejestrowany w Krajowym Rejestrze Sądowym – także jego numer w tym rejestrze;
- 6) imię i nazwisko oraz adres do doręczeń fundatora, jeżeli fundator jest uprawniony do powołania zarządu;
- 7) czas trwania fundacji rodzinnej, jeżeli jest oznaczony.

Szczegółowy i rozległy zakres informacji na temat podlegających wpisowi w rejestrze fundacji rodzinnych dla każdej fundacji rodzinnej określa art. 117 u.f.r.

Choć ustawa deklaruje w art. 111 u.f.r., że rejestr fundacji rodzinnych jest jawny oraz że każdy ma prawo otrzymać poświadczane odpisy, wyciągi, zaświadczenia i informacje z rejestru fundacji rodzinnych, to jednak dostęp do tych informacji jest

obecnie istotnie ograniczony. Zgodnie z § 25 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2023 r. w sprawie rejestru fundacji rodzinnych²³ informacje z rejestru udostępnia się każdemu w siedzibie sądu rejestrowego, pod nadzorem upoważnionego pracownika sądowego.

Zestawiając powyższe z propozycją zawartą w projekcie trzeba zauważyć, że jego przyjęcie będzie skutkowało poszerzeniem dostępu do informacji na temat związków osób objętych proponowaną regulacją z fundacjami rodzinnymi w porównaniu ze stanem, który zapewniają obecnie przepisy dotyczące rejestru fundacji rodzinnych. Po pierwsze, projekt przewiduje obowiązek ujawnienia w oświadczeniu faktu bycia beneficjentem fundacji rodzinnej, tymczasem do rejestru wpisuje się jedynie beneficjentów wchodzących w skład zgromadzenia beneficjentów. Obowiązujące przepisy nie przewidują jawności listy beneficjentów fundacji rodzinnej. Przeciwnie – zapewniają możliwość utrzymania tożsamości beneficjentów w tajemnicy. Po drugie, projekt przewiduje ujawnienie wartości mienia wniesionego do fundacji rodzinnej, tymczasem w rejestrze odnotowuje się jedynie wysokość funduszu założycielskiego. Pojęcia te nie są tożsame, a ustawa posługuje się nimi rozdzielnie. Po trzecie, z uwagi na ograniczenia w zakresie dostępu do informacji zawarte w rejestrze fundacji rodzinnych, dostęp do informacji na temat związków osoby objętej proponowaną regulacją będzie łatwiejszy niż w przypadku innych osób związanych z fundacjami rodzinnymi.

Wątpliwości natury konstytucyjnej może budzić zawarta w projekcie propozycja przyjęcia przepisu przejściowego, stanowiącego, że do oświadczeń o stanie majątkowym za rok 2025 zastosowanie mają znaleźć przepisy ustaw zmienianych w brzmieniu nadanym w wyniku nowelizacji (art. 20 projektu). Osoby zobowiązane do złożenia oświadczeń miałyby 4 miesiące na ich uzupełnienie. Projekt nie precyzuje jednak, w jakiej formie należy dokonać wskazanego uzupełnienia. Oświadczenia za rok 2025 zostały złożone na wzorze nieuwzględniającym informacji dotyczących fundacji rodzinnych – nie jest więc możliwe uzupełnienie złożonych już dokumentów. Abstrahując od wskazanego problemu, istnieje ryzyko, że proponowane przepisy mogłyby zostać uznane za naruszające zasadę niedziałania prawa wstecz, wywodzoną przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji. Kwestia ta wymaga pogłębionej analizy pod kątem zgodności z Konstytucją.

Należy zasygnalizować, że projekt wymaga wprowadzenia korekt, które zapewnią jego zgodność z zasadami techniki legislacyjnej.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (BEOS) dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej²⁴. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu²⁵.

²³ Dz. U. z 2023 r. poz. 971.

²⁴ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozszerzeniem zakresu oświadczenia o stanie majątkowym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Łukasz Osmalak)*, opinia BEOS z 25 V 2026 r., BEOS-WPEiM-1107/26.

²⁵ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozszerzeniem zakresu oświadczenia o stanie majątkowym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł*

2.

Opiniowany projekt dotyczy prawa do ochrony życia prywatnego, zagwarantowanego w art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt:

1. osoby zobowiązane do składania oświadczeń majątkowych na podstawie ustaw objętych projektem²⁶, w szczególności:

- a) posłowie i senatorowie (560 osób);
- b) posłowie do Parlamentu Europejskiego wybrani w Polsce (53 osoby);
- c) radni gmin, powiatów i województw oraz osoby pełniące funkcje w organach samorządu terytorialnego objęte obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych (ok. 55-65 tys. osób);
- d) funkcjonariusze Policji (ok. 100 tys. osób);
- e) funkcjonariusze Straży Granicznej (ok. 15 tys. osób);
- f) funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej (ok. 30 tys. osób);
- g) funkcjonariusze Służby Więziennej (ok. 28 tys. osób);
- h) funkcjonariusze Służby Ochrony Państwa (ok. 3 tys. osób);
- i) funkcjonariusze innych służb specjalnych i skarbowych objęci obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych (w szczególności ABW, AW, CBA, SKW, SWW oraz funkcjonariusze KAS objęci obowiązkiem ustawowym) (ok. 20-30 tys. osób);
- j) żołnierze zawodowi objęci obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych (ok. 30-50 tys. osób);
- k) sędziowie sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego (ok. 11-12 tys. osób);
- l) prokuratorzy (ok. 6 tys. osób);
- m) komornicy sądowi (ok. 2 tys. osób);
- n) referendarze sądowi, asesory sądowi i asesory prokuratorscy – w zakresie objętym obowiązkiem ustawowym (ok. 3-5 tys. osób);

Łukasz Osmalak) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu, opinia BEOS z 25 V 2026 r., BEOS-WPEIM-1108/26.

²⁶ Przedstawione liczby w większości mają charakter szacunkowy i oparte są na danych przedstawionych w dokumentach i na portalach internetowych, w tym:

Uzasadnienie do projektu ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne,

[https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/17E1E740DC80DF0AC12574E30052C28F/\\$file/1145-uzas.doc](https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/17E1E740DC80DF0AC12574E30052C28F/$file/1145-uzas.doc);

<https://oswiadczeniamajatkowe.cba.gov.pl>; archiwa RCL: głównie projekty rozporządzeń i OSR do tych projektów w sprawie określenia wzoru formularza oświadczeń o stanie majątkowym poszczególnych grup: <https://legislacja.rcl.gov.pl/>; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2025,

<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rzeczypospolitej-polskiej-2025.2.25.html>. Oficjalne statystyki dotyczące wskazanych zawodów i służb prawnych dostępne są również w dedykowanych serwisach rządowych oraz instytucjonalnych [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 24 VI 2026 r.].

- o) wskazani ustawowo pracownicy urzędów państwowych i członkowie korpusu służby cywilnej (ok. 25-35 tys. osób);
- p) wskazani ustawowo urzędnicy państwowi, pracownicy przedsiębiorstw państwowych, spółek Skarbu Państwa, agencji wykonawczych oraz państwowych osób prawnych objęci obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych (ok. 15-25 tys. osób);
- q) członkowie organów Narodowego Banku Polskiego objęci obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych (kilkadziesiąt osób);
- r) członkowie organów centralnych organów państwowych i innych państwowych osób prawnych objęci obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych na podstawie ustaw szczególnych (kilkaset osób).

Szacuje się, że w obecnym stanie prawnym około 500 tys. osób jest zobowiązanych do składania oświadczeń o stanie majątkowym²⁷. Będą one zobligowane do sprawdzenia, czy projektowane przepisy obejmują ich osobiście i wypełnienia nowego obowiązku w takim przypadku.

2. osoby pełniące najwyższe funkcje publiczne wskazane w art. 20 projektu ustawy, w szczególności:

- a) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (1 osoba);
- b) Marszałek Sejmu, Wicemarszałkowie Sejmu, Marszałek Senatu i Wicemarszałkowie Senatu (ok. 11-13 osób);
- c) członkowie Rady Ministrów, sekretarze stanu, podsekretarze stanu, wojewodowie i wicewojewodowie (ok. 150-180 osób);
- d) kierownictwo Najwyższej Izby Kontroli, Narodowego Banku Polskiego oraz konstytucyjnych organów ochrony prawa (ok. 35-45 osób);
- e) kierownictwo kancelarii organów konstytucyjnych (ok. 20-30 osób);
- f) członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (5 osób).

Łączna liczba osób objętych obowiązkiem uzupełnienia oświadczeń majątkowych w tej grupie wynosi kilkaset osób. Osoby te będą zobligowane do uzupełnienia oświadczenia o stanie majątkowym za rok 2025 w terminie 4 miesiące od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy.

3. fundacje rodzinne (3 413)²⁸ i osoby uczestniczące w fundacjach rodzinnych jako:

- a) fundatorzy;
- b) beneficjenci²⁹;
- c) członkowie organów fundacji rodzinnych.

²⁷ Zakres podmiotowy oświadczeń o stanie majątkowym.

<https://oswiadczeniamajatkowe.cba.gov.pl/om/stan-prawny-oswiadczen-majatko/zakres-podmiotowy/14276.Zakres-podmiotowy-oswiadczen-o-stanie-majatkowym.html>.

²⁸ Stan na 18 III 2026, na podstawie informacji udzielonych przez Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim, dotyczących liczby spraw wpisanych do Rejestru Fundacji Rodzinnych (RFR) w latach 2023–2026 [Dane uzyskane z Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim].

Dynamikę zwiększania liczby fundacji w ostatnich latach pokazuje raport - Fundacje Rodzinne w Polsce. Trzy lata nowego modelu sukcesji. Bank Pekao. Bankowość prywatna, maj 2026.

<https://www.pekao.com.pl/dam/jcr:49594772-02b3-4d3c-bcf9-8069c2f3dbfa/fundacje%20rodzinne%20raport%20maj%202026.pdf>.

²⁹ Według badań w 56% fundacji występuje co najmniej trzech beneficjentów, a istotna ich część (blisko 30%) obejmuje czterech lub więcej uprawnionych, Ibidem.

4. organy administracji publicznej i instytucje odpowiedzialne za przyjmowanie, analizę, publikację i kontrolę oświadczeń majątkowych, w szczególności:
 - a) Kancelaria Sejmu;
 - b) Kancelaria Senatu;
 - c) jednostki samorządu terytorialnego;
 - d) sądy i prokuratura;
 - e) właściwe komendy i jednostki organizacyjne służb mundurowych;
 - f) organy kontroli i nadzoru.
5. Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim, jako sąd rejestrowy, który prowadzi jawny Rejestr fundacji rodzinnych i aktualnie udostępnia go na miejscu³⁰. Projektowane zmiany mogą potęgować już odnotowywane postulaty m.in. co do sposobu udostępniania rejestru³¹.
6. obywatele, jako podmioty korzystające z prawa dostępu do informacji o majątku osób pełniących funkcje publiczne. Biorąc pod uwagę osoby mające prawa wyborcze to według Centralnego Rejestru Wyborców jest ok 29,5 mln. osób³².

B. Skutki społeczne projektowanych rozwiązań

Przyjęcie projektu może mieć istotny wpływ na zwiększenie transparentności życia publicznego poprzez rozszerzenie zakresu informacji ujawnianych w oświadczeniach majątkowych o dane dotyczące uczestnictwa w fundacjach rodzinnych, obejmujące status fundatora, beneficjenta lub członka organu fundacji rodzinnej, wartość mienia wniesionego do fundacji, charakter świadczeń uzyskiwanych z fundacji rodzinnej oraz dochody osiągane z uczestnictwa w fundacji rodzinnej. Rozszerzenie katalogu danych dostępnych publicznie może mieć istotny wpływ na wzrost efektywności identyfikowania potencjalnych konfliktów interesów, a także wzmocnienie mechanizmów społecznej kontroli. W szczególności umożliwi obywatelom oraz mediom weryfikację powiązań majątkowych, które w obecnym stanie prawnym – ze względu na specyfikę struktur fundacyjnych oraz ograniczoną jawność danych ich beneficjentów – pozostają w praktyce trudno dostępne³³.

Projektowane przepisy mogą ponadto zwiększyć funkcję antykorupcyjną oświadczeń majątkowych poprzez utrudnienie ukrywania korzyści majątkowych lub relacji finansowych wynikających z uczestnictwa w fundacjach rodzinnych. Można oczekiwać także wystąpienia efektu prewencyjnego wobec wykorzystywania fundacji rodzinnych do celów optymalizacji podatkowej lub ukrywania majątku przez

³⁰ *Rejestr Fundacji Rodzinnych*, <https://piotrkow-tryb.so.gov.pl/rejestr-fundacji-rodzinnych,m.mg.305>.

³¹ Ministerstwo Sprawiedliwości we współpracy z Ministerstwem Rozwoju i Technologii prowadzi prace koncepcyjne mające na celu włączenie rejestru fundacji rodzinnych do Krajowego Rejestru Sądowego. Zob. Projekt z dnia 11 czerwca 2026 r. *Przegląd ustawy o fundacji rodzinnej*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/przeglad-ustawy-o-fundacji-rodzinnej2>.

³² <https://www.pap.pl/aktualnosci/ilu-polakow-ma-prawo-glosu-ile-lat-maja-kandydaci-pkw-podaje-dane>.

³³ Informacje na temat fundacji rodzinnych dostępne są na miejscu, w Sądzie Okręgowym w Piotrkowie Trybunalskim. Rejestr prowadzony jest w systemie jedynie informatycznym (nie teleinformatycznym). Informacje z rejestru udostępnia się każdemu w siedzibie sądu rejestrowego, pod nadzorem upoważnionego pracownika sądowego. Informacja na podstawie: *Rejestr Fundacji Rodzinnych*.

osoby pełniące funkcje publiczne³⁴. Projekt jest zbieżny z wynikami prac nad wymaganym prawnie przeglądem ustawy. Przedłożone propozycje zmian przepisów obejmują m.in.: wprowadzenie obowiązku ujawniania w oświadczeniach majątkowych (w szczególności posłów i senatorów) informacji o majątku przekazanym do fundacji rodzinnej i korzyściach otrzymywanych od fundacji rodzinnej³⁵.

Jednocześnie proponowane rozwiązania mogą również prowadzić do zwiększenia zakresu przetwarzania danych osobowych i majątkowych osób pełniących funkcje publiczne, co wiąże się z ryzykiem naruszenia prywatności lub ujawnienia informacji dotyczących relacji rodzinnych, sukcesji majątkowej czy struktury majątku prywatnego. Z drugiej strony zwiększenie jawności informacji dotyczących sytuacji majątkowej osób sprawujących funkcje publiczne może pośrednio przyczynić się do wzrostu społecznego zaufania do instytucji publicznych³⁶ oraz do umocnienia standardów etycznych w życiu publicznym³⁷.

Skutkiem przyjęcia ustawy może być wzrost świadomości społecznej dotyczącej funkcjonowania fundacji rodzinnych oraz ich znaczenia gospodarczego i podatkowego. Nie można jednak wykluczyć wystąpienia efektu zniechęcającego wobec części osób rozważających uczestnictwo w fundacjach rodzinnych, a jednocześnie pełniących lub planujących pełnienie funkcji publicznych, ze względu na obowiązek ujawniania szczegółowych informacji majątkowych i organizacyjnych związanych z uczestnictwem w takich podmiotach³⁸.

Przyjęcie projektu będzie wiązało się ze zwiększeniem zakresu obowiązków administracyjnych osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych. Obowiązki te będą obejmowały konieczność ujawniania dodatkowych informacji dotyczących fundacji rodzinnych, aktualizowania i uzupełniania oświadczeń majątkowych oraz gromadzenia danych odnoszących się do świadczeń otrzymywanych z fundacji i wartości mienia wniesionego do fundacji rodzinnej. Wzrośnie również zakres obowiązków organizacyjnych i kontrolnych podmiotów przyjmujących oświadczenia majątkowe, związanych z analizą nowych kategorii danych, dostosowaniem formularzy i procedur oraz archiwizacją i publikacją rozszerzonych oświadczeń majątkowych. W praktyce może to oznaczać brak możliwości rzetelnej i celowej analizy zebranych danych, a także trudności z realizacją takich zadań w wyznaczonym czasie, co przyczyniać się może do nadwyrężenia zaufania obywateli do państwa lub jego instytucji, które dysponując odpowiednimi danymi nie będą w stanie ich przetworzyć i wykorzystać zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Na ten problem wskazują m.in. uwagi dotyczące obecnego sposobu przetwarzania danych dotyczących stanu majątkowego wskazywane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA). CBA podkreśla, że obecnie nie ma m.in. możliwości złożenia oświadczeń o stanie majątkowym drogą elektroniczną i dotychczas nie przyjęto ustawy zawierającej

³⁴ <https://portal.faktura.pl/podatki/alarm-podatkowy/fundacja-rodzinna/>.

³⁵ Przegląd ustawy o fundacji rodzinnej, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/przeglad-ustawy-o-fundacji-rodzinnej2>.

³⁶ <https://ofop.eu/konflikt-interesow-w-organizacji-pozarzadowej>.

³⁷ <https://frdl.org.pl/blog-edukacji-samorzadu-terytorialnego/czy-oswiadczenia-majatkowe-wymagaja-reformy>.

³⁸ <https://semper.org.pl/konflikt-interesow-w-organizacjach-pozarzadowych-na-przykladzie-fundacji/>.

katalog osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych (obowiązek ten nakładany jest poszczególnymi ustawami)³⁹.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę na potencjalne niepożądane skutki społeczne, na które zwrócono uwagę w trakcie konsultacji społecznych projektu ustawy, dotyczące wykorzystania instrumentów sukcesyjnych w innych państwach wobec mniej korzystnych regulacji obowiązujących w Polsce⁴⁰. Konsekwencją takiego działania mogłoby być np. przeniesienie poza granice państwa polskiego składników majątku fundacji rodzinnych.

C. Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych przesłano 59 ankiet zawierających 31 komentarzy. Większość uczestników konsultacji społecznych popiera projekt, argumentując, że obecnie fundacje rodzinne mogą być wykorzystywane do ukrywania majątku lub konfliktów interesów osób pełniących funkcje publiczne⁴¹. Uczestnicy konsultacji wskazują też na możliwe negatywne skutki dla prywatności, sukcesji majątkowej i funkcjonowania fundacji rodzinnych⁴², w tym uznanie tych fundacji za podmioty co do zasady wymagające kontroli i nadzoru. Postulaty uczestników konsultacji ogniskują się wokół potrzeby wypracowania nowoczesnego modelu kontroli majątkowej, w którym zasada transparentności życia publicznego byłaby równoważona z ochroną prywatności i bezpieczeństwa osób pełniących funkcje publiczne.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Ustawa o fundacji rodzinnej wprowadziła rozwiązania, które sprzyjają długoterminowemu zarządzaniu majątkiem oraz wspierają sukcesję międzypokoleniową, m.in. poprzez określone preferencje podatkowe i organizacyjne. Najistotniejszą korzyścią oferowaną przez ten instrument jest możliwość koncentracji majątku w ramach jednego podmiotu w celu zabezpieczenia ciągłości jego działania (sukcesja majątkowa kapitału prywatnego) oraz odroczenie opodatkowania do momentu wypłaty świadczeń na rzecz beneficjentów. Sprzyjający reżim podatkowy i wysoki poziom poufności danych o beneficjentach i fundatorach spowodowały, że fundacja rodzinna zaczęła być postrzegana jako instrument służący optymalizacji podatkowej i ukrywaniu majątku przed kontrolą społeczną⁴³.

Osoba publiczna, która pełni funkcję fundatora, może za pośrednictwem statutu fundacji wywierać istotny wpływ na politykę inwestycyjną realizowaną przez jej zarząd. Zakładając, że osoba ta uczestniczy w pracach komisji parlamentarnych odpowiedzialnych za kształtowanie regulacji w określonych sektorach gospodarki,

³⁹ Zakres podmiotowy oświadczeń o stanie majątkowym, <https://oswiadczeniamajatkowe.cba.gov.pl/om/stan-prawny-oswiadczen-majatko/zakres-podmiotowy/14276.Zakres-podmiotowy-oswiadczen-o-stanie-majatkowym.html>.

⁴⁰ ID ankiety: 172721.

⁴¹ Np. ID ankiety: 174364, 169093.

⁴² Np. ID ankiety: 172721.

⁴³ A. Kidyba, *Kłeska tzw. fundacji rodzinnej*, „Monitor Prawniczy” 2025, nr 9; *Transparency and beneficial ownership*, <https://www.coe.int/en/web/moneyval/implementation/transparency-beneficial-ownership>.

np. w obszarze energetyki, a fundacja inwestuje w podmioty działające w tym sektorze, powstaje wówczas ryzyko konfliktu interesów oraz potencjalnych nadużyć.

Wprowadzenie obowiązku ujawniania uczestnictwa w fundacji rodzinnej przez osoby pełniące funkcje publiczne mogłoby ograniczyć atrakcyjność tego instrumentu, gdy jednym z motywów korzystania z niego byłoby zmniejszenie zakresu publicznej jawności dotyczącej struktury i skali posiadanego majątku.

Uczestnictwo osoby publicznej w fundacji rodzinnej (FR) może nieść różne ryzyka w zależności od pełnionej roli (Tabela 1):

Tabela 1. Ryzyka w kontekście udziału osoby publicznej w fundacji rodzinnej

Rola w fundacji	Charakterystyka prawna i ekonomiczna	Ryzyko w kontekście osoby publicznej
Fundator	Osoba fizyczna wnosząca majątek oraz ustanawiająca statut FR; posiada również uprawnienia do kształtowania celów FR.	Rzeczywisty wpływ na kierunki inwestycyjne FR, przy równoczesnym braku formalnej własności aktywów.
Beneficjent	Osoba fizyczna lub organizacja uprawniona do otrzymywania świadczeń od FR; może żądać wypłaty środków pieniężnych.	Bezpośrednia korzyść finansowa z działalności FR, co może wpływać na podejmowanie korzystnych decyzji w odniesieniu do aktywów FR.
Członek Zarządu	Odpowiada za bieżącą działalność operacyjną i inwestycyjną.	Wpływ na tworzenie strategii FR, która konkuruje na rynku z innymi podmiotami.
Członek Rady Nadzorczej	Organ kontrolny, który sprawuje nadzór nad rzetelnością decyzji i celowością działań zarządu.	Dostęp do poufnych informacji o kondycji finansowej FR i spółek zależnych.
Członek Zgromadzenia Beneficjentów	Organ podejmujący kluczowe decyzje, np. w zakresie zmiany statutu czy rozwiązania FR.	Wpływ na zarządzanie FR, który jest istotny z perspektywy realizacji długoterminowych celów i strategii inwestycyjnych.

Źródło: opracowanie własne

Wprowadzenie obowiązku ujawniania powyższych ról w oświadczeniach majątkowych powinno służyć zwiększeniu przejrzystości w obszarze, w którym została ona ograniczona przez specyficzną konstrukcję prawną fundacji rodzinnej.

Zwiększenie jawności w fundacji rodzinnej można postrzegać z perspektywy ekonomicznej jako instrument zmniejszający asymetrię informacyjną – zarówno w relacjach między państwem a uczestnikami rynku, jak i między państwem a obywatelami.

Nałożenie na osoby pełniące funkcje publiczne obowiązku ujawniania uczestnictwa w fundacji rodzinnej w charakterze fundatora, beneficjenta lub członka organu fundacji nie będzie ingerować bezpośrednio w podstawowe mechanizmy funkcjonowania tej instytucji, tj. w możliwość zakładania fundacji rodzinnej, transferu majątku, dozwoloną działalność gospodarczą, czy zasady sukcesji – wywoła natomiast pośrednie skutki gospodarcze w wymiarze:

- biznesowym
- instytucjonalnym
- antykorupcyjnym
- transparentności.

Skutki biznesowe

Projekt będzie miał wpływ na decyzje dotyczące klimatu inwestycyjnego, wyceny i kosztu kapitału kontrolowanych przez fundacje rodzinne podmiotów oraz koszty wdrożenia i egzekucji przepisów po stronie administracji publicznej.

Analiza kosztu kapitału dłużnego i własnego wskazuje, że poprawa jakości ujawniania informacji finansowych przedsiębiorstw przekłada się bezpośrednio na obniżenie kosztu pozyskania kapitału zewnętrznego⁴⁴. Koszt długu przedsiębiorstw o wysokiej transparentności (posiadających audytowane sprawozdania finansowe) jest średnio o 0,47 p.p. niższy niż przedsiębiorstw działających nietransparentnie⁴⁵. Znaczenie tego aspektu jest szczególnie widoczne w warunkach podwyższonej niepewności gospodarczej i restrykcyjnej polityki pieniężnej. Zwiększenie przejrzystości struktur właścicielskich za pośrednictwem oświadczeń majątkowych redukuje asymetrię informacyjną na rynku, co z kolei obniża oczekiwaną przez inwestorów i kredytodawców premię za ryzyko struktury właścicielskiej⁴⁶.

Ujawnienia uczestnictwa w fundacji rodzinnej umożliwią identyfikację przepływów kapitałowych między osobą publiczną a fundacją, a zatem nie będzie możliwe nieopodatkowane transferowanie środków na rzecz beneficjentów fundacji rodzinnej, np. pod pozorem pożyczek wewnętrznych.

Inwestorzy kładą duży nacisk na ryzyko polityczne i praworządność przy podejmowaniu decyzji⁴⁷. Możliwość ukrywania przez osoby pełniące funkcje publiczne swoich powiązań gospodarczych za pośrednictwem fundacji rodzinnych może osłabiać zaufanie do instytucji państwa oraz negatywnie wpływać na postrzeganie przejrzystości otoczenia biznesowego⁴⁸.

Skutki instytucjonalne

Przejrzystość życia publicznego jest postrzegana z perspektywy ekonomii instytucjonalnej⁴⁹ jako jeden z kluczowych czynników sprzyjających ograniczaniu

⁴⁴ C. W. Cai, *Filling the gap and moving forward: a review of analytical and empirical studies of disclosure and cost of capital*, „Journal of Accounting Literature” 45 (2023) nr 1, s. 130-153.

⁴⁵ A. M. Huq, I. Hartwig, N. Rudholm, *Do audited firms have a lower cost of debt?*, „International Journal of Disclosure and Governance” 19 (2022) nr 2, s. 153-175.

⁴⁶ Y. Diantimaa, S. Syahnur, I. Islahuddin, *Recursive correlation between voluntary disclosure, cost of capital, information asymmetry, and firm value*, „Cogent Business & Management” 9 (2022) nr 1.

⁴⁷ *Worldwide Governance Indicators*, <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>; *Investment Climate*, <https://www.worldbank.org/ext/en/topic/competitiveness/investment-climate>.

⁴⁸ *The OECD Reinforcing Democracy Initiative*, https://www.oecd.org/en/publications/the-oecd-reinforcing-democracy-initiative_9543bcfb-en/full-report/component-5.html; *Beneficial Ownership and Tax Transparency – Implementation and Remaining Challenges*, https://www.oecd.org/en/publications/beneficial-ownership-and-tax-transparency-implementation-and-remaining-challenges_f95790b1-en.html.

⁴⁹ O.E. Williamson, *The economic institutions of capitalism. Firms, markets, relational contracting*, London, New York, NY 1987.

kosztów transakcyjnych oraz zmniejszaniu ryzyka regulacyjnego, które wzmacniają stabilność i przewidywalność otoczenia gospodarczego⁵⁰.

Relatywnie wysoki poziom inwestycji publicznych w Polsce wskazuje na istotną rolę sektora publicznego jako zamawiającego w gospodarce⁵¹. Zamówienia publiczne są szczególnie narażone na nadużycia finansowe⁵². Zatem, jeżeli urzędnik nadzorujący przetarg jest beneficjentem fundacji rodzinnej, która posiada udziały w przedsiębiorstwie przystępującym do przetargu, to powstaje bezpośredni konflikt interesów. Ujawnienie tego powiązania pozwala na wyeliminowanie nieuczciwej konkurencji z korzyścią dla gospodarki.

Skutki antykorupcyjne

Organizacje międzynarodowe zajmujące się tworzeniem i monitorowaniem standardów antykorupcyjnych – przede wszystkim GRECO, która działa przy Radzie Europy⁵³ – argumentują, że przejrzystość majątkowa osób pełniących funkcje publiczne oraz skuteczne mechanizmy ujawniania interesów ekonomicznych stanowią jeden z podstawowych instrumentów ograniczania ryzyka korupcji i konfliktu interesów.

Zwiększenie transparentności życia publicznego poprzez szersze ujawnianie informacji może pozytywnie wpływać na funkcjonowanie państwa i gospodarki. Sprzyja ono wzrostowi zaufania obywateli i uczestników rynku do instytucji publicznych, zwiększa przewidywalność otoczenia regulacyjnego oraz tworzy stabilniejsze warunki dla działalności inwestycyjnej. Większa przejrzystość ogranicza również ryzyko przyznawania nieuzasadnionych dotacji i innych form preferencyjnego wsparcia, które mogą prowadzić do nadmiernych lub nieefektywnych inwestycji przedsiębiorstw⁵⁴. W rezultacie poprawia się alokacja kapitału, co przekłada się na wzrost produktywności i efektywności inwestycji w skali całej gospodarki.

Korupcja hamuje poziom innowacyjności w gospodarce prowadząc w następstwie do spadku ogólnego dobrobytu społecznego⁵⁵, ponieważ zyski zależą od układów, a nie od konkurencyjności przedsiębiorstwa. Przejrzystość majątkowa wymusza na decydentach dbałość o równe zasady gry rynkowej, co stymuluje przedsiębiorstwa do konkurowania jakością i ceną.

⁵⁰ OECD, *Government at a Glance 2023*, https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2023_3d5c5d31-en.html.

⁵¹ *General government expenditure by function — Poland*, <https://eupublicdata.eu/data/countries/poland/tepsr-sp110>.

⁵² OECD, *Integrity in public procurement*, <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/integrity-in-public-procurement.html>.

⁵³ Group of States against Corruption (Grupa Państw Rady Europy Przeciwko Korupcji), <https://www.coe.int/en/web/greco>.

⁵⁴ W. Huang, Y. Peng, *Anti-corruption and corporate investment: Evidence from financial disclosure laws*, „Journal of Corporate Finance” 92 (2025), s. 1-22.

⁵⁵ J. Ellis, J. Smith, R. White, *Corruption and Corporate Innovation*, „Journal of Financial and Quantitative Analysis” 55 (2020) nr 7, s. 2124-2149.

Transparentność

Państwa o wyższym poziomie transparentności są postrzegane jako bezpieczniejsze, co przekłada się na niższe rentowności obligacji skarbowych i łatwiejszy dostęp do finansowania dla krajowych przedsiębiorstw⁵⁶.

Fundacja rodzinna została ustanowiona jako mechanizm służący zabezpieczeniu ciągłości sukcesji majątkowej oraz ochronie majątku rodzinnego⁵⁷, w szczególności w kontekście prowadzenia działalności gospodarczej i sukcesji, tj. przekazywania przedsiębiorstw kolejnym pokoleniom. Konstrukcja ta umożliwia wniesienie do fundacji rodzinnej składników majątkowych w postaci udziałów, akcji czy nieruchomości, co dzięki funkcjonowaniu fundacji rodzinnej jako odrębnej osoby prawnej ułatwia zarządzanie zgromadzonym majątkiem. Należy zauważyć, że osoby publiczne, które lokują swój kapitał w nieruchomościach poprzez fundacje rodzinne mają bezpośredni interes w utrzymywaniu wysokich cen mieszkań i gruntów lub w forsowaniu programów dopłat do kredytów, które wzmagają popyt⁵⁸.

W praktyce, część aktywów powiązanych z osobą pełniącą funkcję publiczną – przy braku obowiązku ujawniania uczestnictwa w fundacji rodzinnej – może pozostawać poza zakresem standardowej transparentności wynikającej z oświadczeń majątkowych. Wprowadzenie obowiązku ujawniania uczestnictwa osób publicznych w fundacji rodzinnej mogłoby zmniejszyć zainteresowanie tą instytucją wśród przedstawicieli tej grupy, zwłaszcza jeśli jednym z powodów jej wyboru jest dążenie do ograniczenia jawności informacji dotyczących posiadanego majątku oraz powiązań majątkowych.

Należy zauważyć, że obowiązek ujawniania uczestnictwa w fundacji rodzinnej przez osoby pełniące funkcje publiczne może prowadzić do naruszenia prawa do prywatności osób trzecich, w szczególności nieletnich beneficjentów (konflikt między transparentnością życia publicznego a ochroną danych osobowych)⁵⁹. Małoletni beneficjenci fundacji rodzinnej powinni być szczególnie chronieni przed ujawnieniami majątkowymi.

Badania przeprowadzone w siedmiu państwach europejskich (Belgii, Francji, Niemczech, Holandii, Polsce, Szwajcarii i Wielkiej Brytanii) pokazują, że transparentność w zakresie dodatkowych dochodów i powiązań z podmiotami trzecimi znacząco zwiększa zaufanie społeczne do polityków⁶⁰. Wyborcy są skłonni zaakceptować nawet bardzo wysokie dochody i aktywa osób publicznych, jeśli są one w pełni i dobrowolnie ujawnione.

Ujawnienie powiązań majątkowych osób publicznych z fundacjami rodzinnymi odgrywa istotną rolę z perspektywy transparentności życia publicznego, ponieważ może wpływać na ocenę wiarygodności osób sprawujących funkcje publiczne, kształtować relacje między nimi a podmiotami gospodarczymi, a także oddziaływać

⁵⁶ T. Metz, *New Fiscal Transparency Index and Public Debt Borrowing Costs*, SSRN Working Paper, 2024, DOI: 10.2139/ssrn.5027741.

⁵⁷ Art. 2 ust. 1 ustawy o fundacji rodzinnej.

⁵⁸ C. Krolage, *The effect of real estate purchase subsidies on property prices*, „International Tax and Public Finance” 30 (2023) nr 1, s. 215-246.

⁵⁹ S. Cindori, *Beneficial Ownership – Demand for Transparency, Threat to Privacy*, „Review of European and Comparative Law” 55 (2024) nr 4.

⁶⁰ O. Huwyler, S. Bailer, N. Giger, *Transparency matters: The positive effect of politicians' side income disclosure on voters' perceptions*, „European Journal of Political Research” (2025), s. 1-18.

na sposób postrzegania rynku przez uczestników obrotu gospodarczego – przede wszystkim inwestorów.

Konsultacje społeczne

Zdecydowana większość opiniujących projekt wykazuje do niego pozytywny stosunek. Ujawnienia uczestnictwa w fundacjach rodzinnych powinny być według nich traktowane jako pożądane narzędzie do walki z korupcją oraz ukrywaniem majątku przez osoby publiczne⁶¹. Ponadto, wielu uczestników konsultacji postrzega fundację rodzinną jako instrument wykorzystywany do optymalizacji lub unikania opodatkowania⁶².

Pojawiły się także głosy krytyczne. Wskazywano, że projekt może osłabić atrakcyjność fundacji rodzinnej jako narzędzia sukcesji majątkowej i zatrzymywania kapitału w Polsce poprzez zmniejszenie zaufania do stabilności prawa, zniechęcenie przedsiębiorców do działalności publicznej oraz skłanianie zamożniejszych rodzin do korzystania z zagranicznych rozwiązań, czego efektem będzie odpływ kapitału, wzrost kosztów administracyjnych oraz osłabienie konkurencyjności Polski⁶³.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy projektu w DSR wskazują, że projekt wpływa na podmioty sektora finansów publicznych odpowiedzialnych za przyjmowanie, analizowanie i przechowywanie oświadczeń majątkowych. Wnioskodawcy szacują, że zmiany dotyczą kilku tysięcy podmiotów zobowiązanych do składania co roku oświadczeń majątkowych. W ich ocenie projekt nie generuje dodatkowych wydatków ani uszczuplenia dochodów budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego ani innych jednostek sektora finansów publicznych.

Generalnie można uznać, że Wnioskodawcy prawidłowo rozpoznali skutki finansowe projektu w odniesieniu do sektora finansów publicznych. Jakkolwiek w trakcie konsultacji społecznych zwrócono uwagę, że „[p]rojekt może także zwiększyć koszty administracyjne po stronie państwa. Rozbudowanie systemu oświadczeń majątkowych oznacza konieczność przyjmowania, archiwizowania, analizowania i kontrolowania znacznie większego zakresu danych majątkowych. W praktyce wymaga to dodatkowych zasobów organizacyjnych, kadrowych i informatycznych. Powstaje pytanie, czy administracja publiczna będzie rzeczywiście zdolna do efektywnej analizy tak szerokiego zakresu informacji, czy też system zostanie obciążony ogromną liczbą danych o ograniczonej użyteczności kontrolnej”⁶⁴. Na tym tle należy jednak zauważyć, że ewentualne koszty wynikające z dodatkowego obciążenia administracyjnego jednostek sektora finansów publicznych powinny zostać sfinansowane w ramach obowiązujących limitów wydatków.

⁶¹ ID ankiety: 175103.

⁶² ID ankiety: 167131.

⁶³ ID ankiety: 172721.

⁶⁴ Zob. ID ankiety: 172721.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Przyjęcie projektu skutkować będzie wzrostem obciążeń administracyjnych podmiotów zobowiązanych do składania oświadczeń o stanie majątkowym na mocy przepisów objętych proponowaną nowelizacją. Wzrost ten będzie wiązał się z rozszerzeniem zakresu informacji uwzględnianych w treści oświadczeń. Korelatem wskazanej zmiany będzie wzrost obciążeń administracyjnych podmiotów zobowiązanych na mocy obowiązujących przepisów do analizy oświadczeń o stanie majątkowym. Skutkiem przyjęcia projektu będzie także utrata mocy obowiązującej rozporządzeń określających obecnie wzór oświadczenia o stanie majątkowym. Konsekwencją tego będzie potrzeba przyjęcia nowych aktów wykonawczych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Zasadniczym skutkiem przyjęcia proponowanych regulacji będzie jednoznaczne przesądzenie na poziomie ustawowym, że informacje 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 podlegają ujawnieniu w oświadczeniach o stanie majątkowym składanych przez osoby objęte zakresem stosowania nowelizowanych przepisów. Ze zmianą tą skorelowana jest konieczność dostosowania wzorów oświadczeń o stanie majątkowym do stanu wymaganego przepisami ustawy. Przyjęcie projektu skutkować będzie poszerzeniem dostępu do informacji na temat związków osób objętych proponowaną regulacją z fundacjami rodzinnymi, w stosunku do innych osób z nimi związanych. Konsekwencją przyjęcia projektu będzie rozszerzenie zakresu ingerencji ustawodawcy w prawo do ochrony życia prywatnego (art. 47 Konstytucji) oraz autonomii informacyjnej jednostki (art. 51 ust. 2 Konstytucji) w odniesieniu do osób, do których zastosowanie mają znaleźć znowelizowane przepisy. Jednocześnie jednak projekt w szerszym zakresie urzeczywistnia zasadę jawności życia publicznego (art. 61 Konstytucji). W świetle zasady niedziałania prawa wstecz (art. 2 Konstytucji) wątpliwości może jednak budzić zawarta w projekcie propozycja przyjęcia przepisu przejściowego, stanowiącego, że do oświadczeń o stanie majątkowym za rok 2025 zastosowanie mają znaleźć przepisy ustaw zmienianych w brzmieniu nadanym w wyniku nowelizacji.

Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

2. Skutki społeczne: Przyjęcie ustawy zwiększy możliwość identyfikowania potencjalnych konfliktów interesów oraz wzmocni funkcję kontrolną i antykorupcyjną oświadczeń majątkowych. Jednocześnie nałoży dodatkowe obowiązki informacyjne

na osoby zobowiązane do składania oświadczeń oraz obowiązki odpowiednich organów związane z ich weryfikacją. Te ostatnie w praktyce mogą mieć trudności z realizacją powierzonych im zadań, co przyczyniać się może do nadwyżęnienia zaufania obywateli do państwa lub jego instytucji.

3. Skutki gospodarcze: Obowiązek ujawniania powiązań osób publicznych z fundacjami rodzinnymi może przynieść korzyści gospodarcze poprzez zwiększenie przejrzystości życia publicznego, ograniczenie asymetrii informacyjnej oraz zmniejszenie ryzyka regulacyjnego. Większa transparentność będzie sprzyjać budowaniu zaufania inwestorów, obniży koszty pozyskania kapitału i ograniczy ryzyko nieuczciwej konkurencji. Ponadto, podniesie się efektywność alokacji zasobów, co może pozytywnie wpłynąć na produktywność i innowacyjność gospodarki.

4. Skutki finansowe: Projektowane przepisy będą wpływać na wzrost obciążeń administracyjnych dla jednostek sektora finansów publicznych, jednak należy oczekiwać, że wynikające stąd ewentualne koszty będą finansowane w ramach obowiązujących limitów wydatków.

Autorzy:

Konrad Kuszel, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Daniela Kupis, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Adam Karczmarek, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr Marta Karkowska, specjalistka ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr hab. Jacek Lipiec, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Monika Korolewska, naczelnik wydziału (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/