



ECLIR

EUROPEAN CENTRE FOR
LEGAL AND INSTITUTIONAL
RESEARCH

ECLIR AUDIT / NR 01/2026

21 Prezydenckich Inicjatyw Ustawodawczych

Status proceduralny, mechanizmy normatywne, finansowanie,
wykonalność i zgodność systemowa

Analiza dokumentów pierwotnych i historii legislacyjnej

AUTOR

Mirosław Żurek

European Centre for Legal and Institutional Research
Centre Européen de Recherche Juridique et Institutionnelle

STAN DANYCH / 22 SIERPNIA 2026 R.

eclir.eu

Nota wydawnicza

Badanie stanowiące podstawę niniejszego audytu zostało ukończone przez autora 22 sierpnia 2026 r., przed formalnym utworzeniem European Centre for Legal and Institutional Research (ECLIR).

Niniejsza publikacja stanowi instytucjonalną edycję tego opracowania, przygotowaną do publikacji w serii ECLIR Audit. W ramach redakcji uporządkowano metodologię, język analityczny i strukturę dokumentu, zachowując jego podstawę źródłową, datę odcięcia danych oraz zasadnicze ustalenia merytoryczne.

Seria	ECLIR Audit
Numer	01/2026
Autor	Mirosław Żurek
Stan danych	22 sierpnia 2026 r.
Wersja	1.0
Język oryginału	polski

Wydawca

European Centre for Legal and Institutional Research (ECLIR)
Centre Européen de Recherche Juridique et Institutionnelle
9 place Jacques Marette
75015 Paris, France

eclir.eu
contact@eclir.eu

Finansowanie i niezależność

Autor nie otrzymał zewnętrznego finansowania na przygotowanie audytu. Publikacja została opracowana niezależnie.

Sugerowany sposób cytowania

Żurek, Mirosław, 21 Prezydenckich Inicjatyw Ustawodawczych: status proceduralny, mechanizmy normatywne, finansowanie, wykonalność i zgodność systemowa, ECLIR Audit No. 01/2026, European Centre for Legal and Institutional Research, 2026.

Spis treści

Dokument obejmuje stan danych na 22 sierpnia 2026 r.

Streszczenie wykonawcze.....	4
Przedmiot, zakres i metoda audytu.....	4
Status proceduralny 21 analizowanych inicjatyw.....	5
Pochodzenie rozwiązań i ponowne wykorzystanie przepisów.....	6
Finansowanie: koszty przeniesione i niezabezpieczone.....	6
Karta po karcie: 21 różnych historii.....	8
Zastrzeżenia metodologiczne i granice wnioskowania.....	23
Wnioski przekrojowe.....	23
Rekomendacje dotyczące dalszego postępowania.....	24
Źródła i materiały.....	24
Ograniczenia badania.....	27

Streszczenie wykonawcze

Ustalenie główne

Audyt nie potwierdza zasadności objęcia wszystkich 21 analizowanych inicjatyw jedną kategorią parlamentarnej bezczynności. Badany zbiór obejmuje przypadki o zasadniczo różnych statusach: długotrwałą bezczynność, aktywne procedowanie, zakończenie postępowania przez odrzucenie lub uchwalenie projektu, prezydenckie weto, a także projekty wymagające istotnych korekt prawnych, finansowych lub wykonawczych. Wspólna kwalifikacja wszystkich inicjatyw jako „zamrożonych” nie oddaje rzeczywistego przebiegu procedury parlamentarnej ani jakości poszczególnych projektów.

Najważniejsze ustalenia

- Brak finalnego uchwalenia projektu nie oznacza braku prac parlamentarnych. Konsultacje, opinie, nadanie numeru druku, skierowanie, czytanie, prace komisji oraz głosowanie są realnymi etapami procesu legislacyjnego.
- W badanym zbiorze znajdują się projekty odrzucone, uchwalone, zawetowane oraz realnie procedowane.
- Część inicjatyw wykorzystuje rozwiązania występujące wcześniej w innych procesach legislacyjnych. Ponowne wykorzystanie prawidłowych rozwiązań nie jest samo w sobie wadą, ale ma znaczenie dla oceny rzeczywistego zakresu nowej pracy legislacyjnej.
- Audyt potwierdza jednocześnie istnienie rzeczywistych, wielomiesięcznych okresów bezczynności w odniesieniu do części projektów.
- Najpoważniejsze ryzyka merytoryczne dotyczą m.in. finansowania, wykonalności, zgodności z prawem Unii Europejskiej oraz standardami niezależności sądownictwa.
- Długotrwały brak jawnego rozstrzygnięcia powinien zostać wyjaśniony i zakończony czytelną decyzją proceduralną.

Przedmiot, zakres i metoda audytu

Przedmiot audytu

Audyt obejmuje status proceduralny oraz wybrane cechy prawne, finansowe i wykonawcze 21 prezydenckich inicjatyw ustawodawczych przedstawianych w debacie publicznej jako projekty pozostające w „sejmowej zamrażarce”. Określenie to jest metaforą polityczną, a nie kategorią prawną. Audyt nie bada motywacji ani osób uczestniczących w sporze; publiczne twierdzenia stanowią kontekst badania, nie samodzielny dowód.

Zakres badania

Dla każdej inicjatywy sprawdzono w szczególności datę wpływu, konsultacje i opiniowanie, nadanie numeru druku, skierowanie do pierwszego czytania, czytania, prace komisji, głosowania, postępowanie w Senacie, podpis albo weto, mechanizm normatywny, warunki wykonania, finansowanie, ryzyka prawne i systemowe oraz pochodzenie rozwiązań. Zamknięty zbiór 21 inicjatyw wynika z 22 projektów wniesionych do 29 czerwca 2026 r. po wyłączeniu ustawy rolnej podpisanej 9 marca 2026 r. Projekt dotyczący tzw. szarlatanerii z 20 sierpnia 2026 r. jest późniejszą inicjatywą i nie należy do historycznego zbioru 21.

Źródła

Podstawę badania stanowią przede wszystkim dokumenty pierwotne i źródła instytucjonalne: projekty i uzasadnienia, oficjalne historie legislacyjne i metryki Sejmu, analizy BEOS oraz opinie właściwych instytucji. Stanowiska stron sporu nie są traktowane jako neutralne rozstrzygnięcia, chyba że ich twierdzenia można niezależnie zweryfikować w dokumentach.

Koszty i finansowanie

W analizie rozróżnia się wartości wskazane przez wnioskodawcę, szacunki instytucjonalne oraz wnioski audytowe. Szacunki zależne od założeń są przedstawiane jako scenariusze analityczne, a nie pewny koszt wykonania.

Ponowne wykorzystanie rozwiązań

Pochodzenie regulacji jest wskazywane wyłącznie wtedy, gdy wynika z dokumentów, wypowiedzi wnioskodawcy albo materialnej zgodności tekstów i chronologii. Ponowne wykorzystanie wcześniejszych rozwiązań nie jest samo w sobie oceniane negatywnie.

Kryteria oceny bezczynności

Za istotne dla oceny długotrwałej bezczynności uznano łączne występowanie przedłużającego się braku rzeczywistego kroku proceduralnego, braku jawnego rozstrzygnięcia oraz braku ujawnionej przyczyny merytorycznej. Konsultacje, opinie, nadanie druku, skierowanie, czytanie, praca komisji i głosowanie są etapami procedury, a nie dowodem porzucenia projektu.

Zasada ostrożności

Audyt nie przypisuje uczestnikom procesu niewykazanych motywów. Oddziela ustalenia faktyczne, interpretację prawną i ocenę audytową, a wnioski formułuje na podstawie możliwych do zweryfikowania dokumentów i przebiegu procedury.

Status proceduralny 21 analizowanych inicjatyw

Liczbę dni obliczono od oficjalnej daty wpływu projektu do Sejmu do 22 sierpnia 2026 r., bez doliczania dnia początkowego.

#	Projekt	Druk	Wpływ	Dni	Stan	Ocena statusu
1	CPK	1631	8.08.25	379	I czytanie 26.09.25; komisja; stanowisko rządu	Procedowany; dalsze opóźnienie
2	PIT Zero. Rodzina na Plus	1898	11.08.25	376	Skierowany do I czytania 4.11.25	Długie opóźnienie po skierowaniu
3	Mrożenie cen energii	1633	21.08.25	366	Skierowany do komisji 24.09.25	Cel wykonany późniejszą ustawą
4	Pomoc obywatelom Ukrainy	1726	25.08.25	362	Odrzucony 7.11.25	Rozstrzygnięty
5	Technologie Przełomowe	1676	1.09.25	355	I czytanie; komisja wnosi o odrzucenie; stanowisko rządu	Procedowany
6	Stop Banderyzmowi	1760	29.09.25	327	I czytanie 3 i 17.07.26; komisja	Procedowany
7	Obywatelstwo	1759	29.09.25	327	Skierowany do I czytania 4.11.25	Długie opóźnienie po skierowaniu
8	Tak! Dla Polskich Portów	2394	21.10.25	305	Druk nadany 27.03.26; brak skierowania do I czytania	Opóźnienie po nadaniu druku
9	Godna emerytura	1956	4.11.25	291	Skierowany do komisji 9.02.26	Długie opóźnienie po skierowaniu
10	Prawo o ruchu drogowym	RPW	7.11.25	288	Konsultacje zakończone; bez druku	Cel uchwalony inną drogą
11	Tani prąd -33%	2393	12.11.25	283	Druk nadany 27.03.26; brak skierowania	Opóźnienie; wymaga korekty
12	Fundusz Medyczny	2209	18.11.25	277	Skierowany do komisji 10.03.26	Długie opóźnienie; termin nieaktualny
13	Ochrona zwierząt	2270	2.12.25	263	Uchwalony; podpisany 24.07.26	Uchwalony
14	Górnictwo węgla kamiennego	RPW	5.02.26	198	Konsultacje 9.03-8.04.26; bez druku	Opóźnienie; regulacja interwencyjna
15	Prawo do sądu	RPW	19.02.26	184	Opinia Komisji Weneckiej; brak druku	Brak dalszych prac po opinii
16	PFIO	RPW	10.03.26	165	Bez druku i konsultacji publicznych	Opóźnienie; ryzyko finansowania
17	Kodeks postępowania karnego	RPW	27.03.26	148	Konsultacje zakończone 20.08.26	Świeżo po konsultacjach
18	Ochrona funkcji produkcyjnej wsi	RPW	7.04.26	137	Konsultacje zakończone 8.08.26	Świeżo po konsultacjach
19	Rynek kryptoaktywów	2528	6.05.26	108	Uchwalony 15.05; weto 11.06; komisja 1.07 rekomendowała ponowne uchwalenie	Uchwalony; postępowanie po wecie w toku
20	Świadczenia zdrowotne HIV/HCV	RPW	12.06.26	71	Konsultacje zakończone 15.08.26	Świeżo po konsultacjach
21	Dzień Działacza Opozycji	2874	29.06.26	54	Konsultacje 1-31.07; druk 29.07	Brak długiej zwłoki

Wniosek

Zestawienie nie wskazuje jednego, jednolitego stanu proceduralnego obejmującego wszystkie analizowane inicjatywy. Występują zarówno projekty dotknięte wielomiesięcznymi okresami bez dalszych działań, jak i projekty realnie procedowane, rozstrzygnięte, znajdujące się bezpośrednio po konsultacjach albo takie, których zasadniczy cel został osiągnięty w innym procesie legislacyjnym.

Zróżnicowanie statusów proceduralnych analizowanych projektów

1. Projekty rozstrzygnięte lub realnie procedowane

Projekt ukraiński został odrzucony, projekt dotyczący ochrony zwierząt przeszedł pełną ścieżkę legislacyjną i został podpisany, a projekt dotyczący rynku kryptoaktywów został uchwalony przez Sejm i następnie objęty prezydenckim wetem. CPK, Fundusz Rozwoju Technologii Przełomowych i projekt „Stop Banderyzmowi” były przedmiotem czytań lub prac komisji. Zbiór obejmuje więc statusy nieporównywalne proceduralnie.

2. Uchwalenie przy wspólnym procedowaniu

Wspólne procedowanie kilku projektów nie oznacza wyłącznego autorstwa ostatecznej ustawy przez jednego wnioskodawcę. Nie zmienia jednak faktu, że określony druk został formalnie rozpatrzony i stanowił jedną z podstaw uchwalonego tekstu.

3. Znaczenie liczników czasu

Licznik czasu od wniesienia projektu nie jest tożsamy z licznikiem parlamentarnej bezczynności. Może obejmować okresy konsultacji, opiniowania, czytań, prac komisji, głosowań oraz sytuacje, w których projekt został już rozstrzygnięty.

4. Zmienność badanego zbioru

Liczba inicjatyw prezydenckich zmieniała się w czasie. Dla zachowania porównywalności audyt analizuje historycznie określony zbiór 21 projektów według stanu na 22 sierpnia 2026 r.

Wniosek audytowy: nie wykazano jednego przypadku obejmującego 21 projektów pozostawionych bez prac. Wykazano natomiast zbiór inicjatyw o różnych statusach, jakości i stopniu przygotowania oraz kilka długotrwałych opóźnień wymagających jawnego wyjaśnienia.

Pochodzenie rozwiązań i ponowne wykorzystanie przepisów

Przypadek	Dowód pochodzenia	Znaczenie	Źródła
Mrożenie energii	Prezydent/KPRP: rozwiązanie literalnie przejęte z zawetowanej ustawy.	Identyczny zasadniczy skutek został następnie uchwalony w druku 1684.	[11]-[13]
Prawo o ruchu drogowym	Materialnie powtarza rozwiązania z rządowego druku 1427 po wecie, w tym definicje i konstrukcję zezwoleń.	Rozwiązania zostały następnie przyjęte w poselskim druku 1985 i podpisane przez Prezydenta.	[25]-[27], [49]
Kodeks postępowania karnego	KPRP wskazuje, że projekt jest następstwem weta i wykorzystuje rozwiązania niebudzące zastrzeżeń Prezydenta.	Selektywny powrót do części rozwiązań z procesu druku 1600.	[38]-[39]
HIV/HCV	Uzasadnienie wskazuje, że rozwiązania pochodzą z rządowego druku 2456 i że wcześniejsze uzasadnienie zachowuje aktualność.	Wąski zakres regulacji wyodrębniony z ustawy zawetowanej tego samego dnia.	[43], [47]
Ukraina -> IPN i obywatelstwo	Dwa późniejsze projekty powtarzają materialne zmiany zawarte wcześniej w odrzuconym pakiecie ukraińskim.	Część tej samej materii legislacyjnej występuje w badanym zbiorze więcej niż raz.	[14], [17]-[20]

Co wolno z tego wnioskować

Ponowienie poprawnych fragmentów zawetowanej ustawy nie jest samo w sobie naganne. Weto dotyczy całej ustawy, więc przeniesienie akceptowanych przepisów może być racjonalne. Nie powinno jednak służyć do wykazywania liczby odrębnych reform ani do formułowania zarzutu bezczynności Parlamentu wobec rozwiązania pochodzącego z wcześniejszych prac rządowych lub przyjętego później inną drogą.

Czego raport nie twierdzi

Raport nie kwalifikuje podobieństwa jako plagiatu i nie traktuje autorstwa projektu jak prawa autorskiego. Ustawy często wykorzystują wcześniejsze teksty. Znaczenie ma wyłącznie to, że liczba odrębnych rozwiązań i zakres nowej pracy legislacyjnej zostały w komunikacji przedstawione bez tego zastrzeżenia.

Finansowanie: koszty przeniesione i niezabezpieczone

Projekt	Deklarowany mechanizm / obietnica	Co wynika z dokumentów	Ocena podstawy
PFIO	185-200 mld zł; „SAFE 0%”	EBC: 97,2 mld zł skumulowanej straty NBP; projekt przewiduje też obligacje, pożyczki, odsetki i gwarancje.	Bardzo wysoka

Projekt	Deklarowany mechanizm / obietnica	Co wynika z dokumentów	Ocena podstawy
Tani prąd	Obniżka rachunku o 33%	BEOS: ok. 19,7-20,4 mld zł kosztu bezpośredniego rocznie; źródło ETS pozostaje w napięciu z RPW/27306/2026.	Bardzo wysoka dla mechanizmu i sprzeczności
PIT Zero	Ulga ma zostać sfinansowana uszczelnieniem systemu	BEOS: ubytek netto ok. 22,3 mld zł; deklarowane ok. 20 mld zł z uszczelnienia bez porównywalnie weryfikowalnej metody.	Wysoka, z zastrzeżeniem modelu
Godna emerytura	Finansowanie dodatkowymi dochodami związanymi z inflacją	Koszt według materiałów: ok. 2,95-4,5 mld zł; inflacja wpływa równocześnie na dochody i wydatki.	Wysoka
Technologie	Strategiczny fundusz	Do 47,5 mld zł bez zabezpieczonego źródła finansowania; wskazane ryzyko dublowania istniejących instrumentów.	Wysoka dla braku źródła
Porty	Ustawa ma wspierać rozwój portów	Projekt tworzy statusy i instrumenty proceduralne, ale sam nie zapewnia finansowania inwestycji.	Wysoka
Fundusz Medyczny	Wykorzystanie niewykorzystanych środków	Przesunięcie 3,6 mld zł oraz co najmniej 6,1 mld zł dodatkowych transferów w analizowanym okresie.	Wysoka

Dlaczego przesunięcie kosztu jest ważne

Niższy rachunek lub niższy PIT jest realną korzyścią dla beneficjenta. Jeżeli jednak koszt przechodzi do budżetu, dochodów ETS, długu BGK albo rezerwy celowej, nie znika - zmienia płatnika, czas i widoczność. Rzetelna ocena wymaga wskazania, kto traci dochód, jakie wydatki mogą zostać wyparte, czy źródło jest trwałe i kto ponosi ryzyko, gdy prognoza się nie sprawdzi.

Dwie liczby wymagające szczególnej ostrożności

22,3 mld dla PIT Zero oraz 16,2-17,8 mld netto dla Taniego prądu to kalkulacje BEOS, oparte na założeniach dotyczących zachowań podatników, konsumpcji i cen. Nie są pewnym rachunkiem wykonania. Są jednak jawną, policzoną kontrpropozycją wobec uzasadnień, które nie przedstawiły porównywalnie weryfikowalnego modelu. Sprzeczność ETS nie zależy od modelu: projekt 2393 potrzebuje wpływów ETS, a RPW/27306/2026 proponuje znieść udział w tym systemie. [10], [29], [51]-[52]

Karta po karcie: 21 różnych historii

Każda karta oddziela stan procesu od jakości projektu i opisuje rzeczywisty mechanizm wykonania. Opóźnienie nie jest synonimem zamrażarki, a wniesienie projektu nie tworzy prawa do parlamentarnego priorytetu. Wnioskodawca odpowiada za przedstawienie kompletnego, wykonalnego i policzonego tekstu. Sejm odpowiada za kontrole, poprawienie albo jawne odrzucenie - nie za konstruowanie od podstaw brakującego finansowania, instrumentów i zabezpieczeń prawnych.

1. Tak! Dla CPK

Identyfikator

RPW/26832/2025 | druk 1631

Stan procesu

Wpływ 8.08.2025. Pierwsze czytanie 26.09.2025; wniosek o odrzucenie nie uzyskał większości (203 za, 211 przeciw, 12 wstrzymujących). Projekt skierowano do komisji. Stanowisko Rady Ministrów wpłynęło 15.12.2025.

Mechanizm normatywny

Ustawa wpisuje sztywne terminy: uruchomienie lotniska do końca 2031 r., połączenia kolejowe Warszawa-CPK-Łódź do końca 2030 r., zakończenie cywilnego ruchu na Lotnisku Chopina do końca 2032 r. Zakłada co najmniej 66,18 mld zł finansowania papierami skarbowymi do 2032 r. i katalog inwestycji kolejowych.

Warunki wykonania

Skutek zależy od decyzji środowiskowych i lokalizacyjnych, pozwoleń, przetargów, nabycia gruntów, dostępnego finansowania, realizacji linii kolejowych, procedur unijnych oraz decyzji przewoźników. Ustawowy termin nie zastępuje żadnego z tych etapów i nie tworzy mechanizmu awaryjnego na wypadek opóźnień.

Ryzyka i braki

Projekt nie zastępuje decyzji środowiskowych, postępowań przetargowych, realizacji infrastruktury ani decyzji przewoźników. Ustanawia natomiast sztywne terminy prawne bez odrębnego mechanizmu reagowania na opóźnienia wynikające z procedur unijnych, pozwoleń, uwarunkowań rynkowych lub bezpieczeństwa. Stanowisko Rady Ministrów wskazuje, że administracyjne przeniesienie ruchu z Lotniska Chopina wymaga procedur unijnych, a przewoźnicy nie są zobowiązani do wyboru CPK. Projekt przewiduje także potrzebę dodatkowego finansowania względem obecnego programu.

Ocena audytowa

Projekt był przedmiotem rzeczywistych prac parlamentarnych: przeprowadzono pierwsze czytanie, skierowano go do komisji oraz przedstawiono stanowisko Rady Ministrów. Nie jest zatem zasadne kwalifikowanie całego okresu od wniesienia projektu jako parlamentarnej bezczynności.

Dalszy brak rozstrzygnięcia wymaga jednak wyjaśnienia.

Projekt ustanawia prawnie wiążące terminy realizacji kluczowych elementów inwestycji, lecz nie usuwa zależności od decyzji administracyjnych, środowiskowych, infrastrukturalnych, finansowych i rynkowych. Sama ustawowa konkretyzacja harmonogramu nie gwarantuje wykonania inwestycji w założonych terminach.

Pewność ustaleń

Wysoka dla statusu i liczb; średnia dla prognoz wykonalności, bo zależy ona od przyszłych decyzji administracyjnych i rynkowych.

Źródła: [6]-[8]

2. PIT Zero. Rodzina na Plus

Identyfikator

RPW/27021/2025 | druk 1898

Stan procesu

Wpływ 11.08.2025. Skierowany do pierwszego czytania 4.11.2025; do daty odcięcia pierwszego czytania nie przeprowadzono.

Mechanizm normatywny

Podwyższenie progu 32-proc. PIT z poziomu 120 do 140 tys. zł oraz kwoty zmniejszającej podatek dla rodziców co najmniej dwojga dzieci z 3 600 do 16 800 zł. Towarzyszą temu przepisy o raportach CIT/VAT, kontrolach cen transferowych i mechanizmie podzielonej płatności.

Warunki wykonania

Korzyść powstaje tylko do wysokości faktycznie należnego podatku, więc rodziny o niskich dochodach nie wykorzystają jej w pełni. Ubytek dochodów budżetowych musi zostać pokryty wzrostem innych dochodów, redukcja wydatków albo deficytem. Jeżeli zakładane uszczelnienie CIT i VAT nie wystąpi, całą różnicę przejmie budżet państwa.

Ryzyka i braki

To realna ulga, ale nie równa dla wszystkich rodzin. Korzyść wymaga odpowiednio wysokiego podatku do odliczenia. BEOS wyliczył, że zysk małżeństwa z odpowiednim dochodem może sięgnąć 26 400 zł wobec projektowanej skali, ponad siedmiokrotnie więcej niż u małżeństwa z minimalnym wynagrodzeniem. BEOS oszacował ubytek PIT na 27,7 mld zł, a po bardzo korzystnym założeniu o wtórnych wpływach VAT/CIT - 22,3 mld zł. Projekt obiecuje ok. 20 mld zł z uszczelnienia CIT i split payment, ale nie pokazuje metody obliczeń; BEOS uznał ten wariant za nadmiernie optymistyczny.

Ocena audytowa

Projekt stanowi jeden z wyraźniejszych przypadków przedłużającego się braku dalszego procedowania po skierowaniu do pierwszego czytania.

Jednocześnie przedstawiony model finansowy nie wykazuje w sposób wystarczający, że prognozowany wzrost wpływów z CIT i VAT zrekompensuje ubytek dochodów z PIT. Konstrukcja ulgi powoduje również istotne zróżnicowanie korzyści zależnie od wysokości podatku należnego.

Projekt wymaga zatem dalszej weryfikacji skutków fiskalnych oraz rozkładu korzyści między grupami podatników.

Pewność ustaleń

Wysoka dla mechaniki. Kwoty BEOS są scenariuszem analitycznym, nie pewnym wykonaniem budżetu.

Źródła: [9]-[10]

3. Mrożenie cen energii

Identyfikator

RPW/27841/2025 | druk 1633

Stan procesu

Wpływ 21.08.2025. Skierowany do komisji 24.09.2025, bez pierwszego czytania. Rządowy druk 1684, obejmujący to samo przedłużenie ceny maksymalnej do końca 2025 r., został uchwalony i podpisany 26.09.2025.

Mechanizm normatywny

Dwustronicowy projekt przedłużał cenę maksymalną energii dla gospodarstw domowych na IV kwartał 2025 r. Koszt wskazany w uzasadnieniu: 890 mln zł (300 mln w 2025 r. i 590 mln w 2026 r.).

Warunki wykonania

Projekt przedłużał czasowy limit ceny energii, a różnicę między ceną regulowaną a kosztem sprzedawców rozliczał w systemie rekompensat. Nie była to reforma rynku ani trwale obniżenie kosztu wytwarzania. Materialny cel został później osiągnięty inną ustawą.

Ryzyka i braki

To najlepiej udokumentowany przypadek dosłownego przejęcia przepisów, ponieważ przyznał to sam Prezydent: projekt został wyjęty z zawetowanej ustawy wiatrakowej, a KPRP nie zmieniła ani przecinka. Rozwiązanie było sensowne i pilne, lecz nie stanowiło nowej, autorskiej regulacji. Cel osiągnęła ustawa o bonie ciepłowniczym i cenach energii. Dalsze procedowanie druku 1633 po wykonaniu jego jedynego celu nie miało praktycznego sensu.

Ocena audytowa

Formalny okres braku dalszego procedowania projektu był realny. Jednocześnie jego podstawowy cel normatywny został następnie osiągnięty w innym procesie legislacyjnym.

Po wejściu w życie regulacji zapewniającej ten sam zasadniczy skutek dalsze procedowanie projektu w pierwotnym zakresie utraciło znaczną część swojej funkcji regulacyjnej.

Projekt stanowi również przykład ponownego wykorzystania wcześniej przygotowanych rozwiązań legislacyjnych, co powinno być uwzględniane przy ocenie zakresu nowej inicjatywy ustawodawczej.

Pewność ustaleń

Bardzo wysoka - pochodzenie potwierdza publiczna wypowiedź Prezydenta, a wejście rozwiązania w życie potwierdza Dz.U.

Źródła: [11]-[13], [46]

4. Projekt ukraiński

Identyfikator

RPW/28127/2025 | druk 1726

Stan procesu

Wpływ 25.08.2025. Pierwsze czytanie 17.10 i 7.11.2025. Odrzucony 7.11.2025 stosunkiem 244 za odrzuceniem, 198 przeciw, 3 wstrzymujące.

Mechanizm normatywny

Rozległy pakiet zmian w wielu ustawach: warunki 800+, dostęp do świadczeń zdrowotnych, legalizacja pobytu, przepisy karne i historyczne, a także zmiana warunków uznania za obywatela.

Warunki wykonania

Pakiet zmieniał wiele ustaw i łączył kwestie świadczeń, ochrony zdrowia i pobytu z regulacjami IPN, prawa karnego i obywatelstwa. Wykonanie wymagałoby odrębnych działań wielu organów. Późniejsze złożenie osobnych projektów potwierdza, że poszczególne moduły były rozdzielne.

Ryzyka i braki

Projekt utrzymywał potrzebne elementy zawetowanej ustawy, ale łączył je z tematami IPN, Kodeksu karnego i obywatelstwa, czyli z materiałami niezbędnymi do pomocy Ukraińcom tylko politycznie. Później te same materiałne zmiany zostały wniesione jako osobne projekty 1759 i 1760. Porównanie tekstów potwierdza, że zasadnicza zmiana obywatelstwa oraz duże bloki IPN/KK występowały już w druku 1726. Opinia Prokuratury Generalnej do druku 1760 wprost odnotowuje dokładne powtórzenie rozwiązań.

Ocena audytowa

Projekt nie pozostaje w stanie parlamentarnej bezczynności. Został poddany pierwszemu czytaniu, a następnie formalnie odrzucony przez Sejm.

Analiza wskazuje ponadto, że część zawartych w nim rozwiązań została następnie wniesiona ponownie w formie odrębnych projektów. Okoliczność ta ma znaczenie dla oceny liczby rzeczywiście odrębnych inicjatyw legislacyjnych w badanym zbiorze.

Pewność ustaleń

Bardzo wysoka dla statusu i dublowania tekstu; ocena heterogeniczności pakietu jest jawna ocena legislacyjna.

Źródła: [14], [17]-[20]

5. Fundusz Rozwoju Technologii Przełomowych

Identyfikator

RPW/28813/2025 | druk 1676

Stan procesu

Wpływ 1.09.2025. Pierwsze czytanie 12.02.2026 kontynuowane 13.05. Komisja przedstawiła sprawozdanie z wnioskiem o odrzucenie. Stanowisko rządu wpłynęło 7.07.2026.

Mechanizm normatywny

Nowy państwowy fundusz z pięcioma subfunduszami. Minimalne zasilenie 5 mld zł rocznie (2,5 mld w 2026 r.), łącznie maksymalnie 47,5 mld zł do 2035 r. Rada liczy 16 osób, wszystkie powoływane i odwoływane przez Prezydenta, w tym kandydaci przedstawiani przez rząd.

Warunki wykonania

Fundusz wymaga corocznego zasilania publicznego, profesjonalnego zarządzania, zasad wyboru projektów zgodnych z finansami publicznymi i pomocą publiczną UE oraz rozdzielenia kompetencji od BGK, PFR i NCBR. Samo utworzenie podmiotu nie zapewnia ani kapitału, ani technologii.

Ryzyka i braki

Strategiczny cel wspierania technologii ma sens. Projekt nie przedstawia jednak pełnej OSR ani zabezpieczonego źródła 47,5 mld zł. Rząd wskazał dublowanie istniejących instrumentów, brak miejsca w budżecie 2026, niejasne podstawy wsparcia zwrotnego i odejścia od zasad finansów publicznych. Model, w którym Prezydent powołuje całą radę organu wydającego dziesiątki miliardów, rodzi konflikt z odpowiedzialnością Rady Ministrów przed Sejmem. To stanowisko rządu, czyli strony sporu, ale wynika ono z literalnej konstrukcji projektu.

Ocena audytowa

Nie występuje tu brak rzeczywistych prac parlamentarnych. Projekt był przedmiotem pierwszego czytania i prac komisji, która przedstawiła wniosek o jego odrzucenie; wpłynęło również stanowisko Rady Ministrów.

Strategiczny cel wspierania rozwoju nowych technologii jest czytelny, jednak projekt pozostawia istotne pytania dotyczące źródła finansowania, relacji z istniejącymi instrumentami publicznymi oraz modelu zarządzania funduszem.

Zastrzeżenia te dotyczą konstrukcji projektu, a nie wyłącznie tempa jego procedowania.

Pewność ustaleń

Wysoka dla liczb i ustroju; średnia dla oceny dublowania, bo zależy od praktyki istniejących programów.

Źródła: [15]-[16]

6. Stop Banderyzmowi

Identyfikator

RPW/32132/2025 | druk 1760

Stan procesu

Wpływ 29.09.2025. Pierwsze czytanie 3 i 17.07.2026; skierowany do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

Mechanizm normatywny

Zmienia definicje zbrodni w ustawie o IPN i rozszerza art. 256 Kodeksu karnego o propagowanie ideologii OUN-B i UPA oraz zakazuje przekraczania granicy przez osoby propagujące te ideologie.

Warunki wykonania

Stosowanie sankcji karnych i instrumentów granicznych wymaga precyzyjnych definicji czynów oraz jasnego rozgraniczenia od przepisów już obowiązujących. Nieostre pojęcia zwiększają ryzyko selektywnego stosowania, sporów interpretacyjnych i ograniczenia wypowiedzi zgodnych z prawem.

Ryzyka i braki

Prokuratura Generalna wskazała, że projekt dokładnie powtarza art. 6 i 7 odrzuconego druku 1726. Zwraca też uwagę, że negowanie zbrodni już może podlegać art. 55 ustawy o IPN, a pochwalanie przemocy i ideologii totalitarnych - art. 256. Sformułowanie o innych formach naruszania praw człowieka jest bardzo szerokie, bez limitu czasowego; może powtórzyć problem nieokreśloności, który Trybunał Konstytucyjny stwierdził w 2019 r. Brak danych wykazujących nieskuteczność obecnych sankcji granicznych.

Ocena audytowa

Projekt był przedmiotem rzeczywistych prac parlamentarnych i nie może być kwalifikowany jako pozostawiony bez procedowania.

Jednocześnie część proponowanych rozwiązań powtarza regulacje występujące we wcześniejszym projekcie, a zakres niektórych projektowanych pojęć rodzi ryzyko nieokreśloności normy karnej.

Przed dalszym procedowaniem zasadne jest doprecyzowanie zakresu regulacji oraz wykazanie, w jakim zakresie obowiązujące przepisy nie zapewniają wystarczających instrumentów prawnych.

Pewność ustaleń

Wysoka - kluczowe zastrzeżenia pochodzą z oficjalnej opinii Prokuratury Generalnej.

Źródła: [17]-[18], [14]

7. Obywatelstwo polskie

Identyfikator

RPW/32133/2025 | druk 1759

Stan procesu

Wpływ 29.09.2025. Skierowany do pierwszego czytania w komisji 4.11.2025; czytania nie przeprowadzono.

Mechanizm normatywny

Wydłuża z 3 do 10 lat wymagany okres nieprzerwanego pobytu na podstawie pobytu stałego, statusu rezydenta długoterminowego UE lub prawa stałego pobytu dla jednej z przesłanek uznania za obywatela.

Warunki wykonania

Projekt zmienia jedną ze ścieżek uznania za obywatela, a nie wprowadza jednej dziesięcioletniej zasady dla wszystkich cudzoziemców. Okres jest liczony od uzyskania kwalifikowanego statusu pobytowego, dlatego faktyczny łączny czas legalnego pobytu może być znacznie dłuższy.

Ryzyka i braki

To dopuszczalny wybór polityki migracyjnej, ale bardzo restrykcyjny. Porównania zagraniczne w uzasadnieniu wymagają ostrożności: część państw liczy cały legalny pobyt, podczas gdy projekt liczy 10 lat dopiero na statusie stałym. W praktyce droga może być znacznie dłuższa. Projekt powtarza materialna zmianę z odrzuconego druku 1726. Sam projekt przyznaje spadek dochodów z opłat o ok. 1-3 mln zł rocznie.

Ocena audytowa

Przedłużający się brak pierwszego czytania po skierowaniu projektu stanowi rzeczywistą zwłokę proceduralną wymagającą wyjaśnienia.

Projekt wprowadza istotne zaostrzenie jednej ze ścieżek uznania za obywatela polskiego. Porównania z rozwiązaniami zagranicznymi wymagają jednak uwzględnienia różnic w sposobie liczenia okresów pobytu.

Ocena projektu powinna więc rozdzielać dwa zagadnienia: zasadność przedłużającej się bezczynności proceduralnej oraz proporcjonalność i uzasadnienie proponowanej zmiany materialnej.

Pewność ustaleń

Wysoka dla tekstu i dublowania; średnia dla skutków praktycznych, bo zależą od ścieżek pobytowych konkretnej osoby.

Źródła: [19]-[20], [14]

8. Tak! Dla Polskich Portów

Identyfikator

RPW/34980/2025 | druk 2394

Stan procesu

Wpływ 21.10.2025; opinia samorządowa 27.10. Druk nadano 27.03.2026, lecz do 22.08 nie skierowano do pierwszego czytania.

Mechanizm normatywny

Ustawa kwalifikuje dziesięć grup inwestycji jako strategiczne, wpisuje terminy, rozszerza narzędzia lokalizacyjne i wyłączeniowe oraz nakłada obowiązki sprawozdawcze.

Warunki wykonania

Status inwestycji strategicznej uruchamia szczególne narzędzia lokalizacyjne, wyłączeniowe i sprawozdawcze. Projekt nie wskazuje jednak kompletnego inwestora, koordynatora ani finansowania każdego zadania. Ingerencja w prawa majątkowe może więc wyprzedzić zabezpieczenie pieniędzy i realnego harmonogramu.

Ryzyka i braki

Projekt nie zapewnia sam przez się finansowania inwestycji. BEOS wskazuje pytania dotyczące podmiotu odpowiedzialnego za wykonanie i koordynację inwestycji, źródeł finansowania, kompetencji zarządów portów i ministra oraz konsekwencji opóźnień. Katalog inwestycji jest miejscami otwarty i wymaga doprecyzowania, a przyspieszone instrumenty ingerencji w prawa majątkowe wymagają oceny proporcjonalności. Uzasadnienie deklaruje brak skutków budżetowych, podczas gdy realizacja części inwestycji może wymagać przyszłego finansowania publicznego lub gwarancji.

Ocena audytowa

Projekt stanowi wyraźny przypadek przedłużającej się zwłoki proceduralnej po nadaniu numeru druku.

Jednocześnie jego mechanizm normatywny koncentruje się przede wszystkim na nadaniu inwestycjom szczególnego statusu oraz przyspieszeniu procedur administracyjnych.

Deklarowany cel rozwoju portów nie znajduje pełnego odzwierciedlenia w instrumentach finansowych i wykonawczych zawartych w projekcie. Brakuje w szczególności kompletnego modelu finansowania oraz jednoznacznego określenia odpowiedzialności za realizację poszczególnych inwestycji.

Pewność ustaleń

Wysoka dla braku finansowania w projekcie; przyszłe koszty są niepoliczalne bez decyzji inwestycyjnych.

Źródła: [21]-[22]

9. Godna emerytura

Identyfikator

RPW/36763/2025 | druk 1956

Stan procesu

Wpływ 4.11.2025. Skierowany do komisji 9.02.2026; pierwszego czytania nie było.

Mechanizm normatywny

Gwarantuje podwyżkę świadczenia o co najmniej 150 zł rocznie, waloryzowana w kolejnych latach; mechanizm obejmuje szeroki katalog rent i emerytur oraz oddziałuje na trzynasta i czternasta emeryturę.

Warunki wykonania

Projekt zmienia zasady waloryzacji i poziomy świadczeń, co wymaga finansowania w budżecie oraz dostosowania systemów ZUS i KRUS. Zastrzeżenia ZUS o okresie potrzebnym na zmiany informatyczne oznaczają, że termin wejścia w życie musi uwzględniać gotowość operacyjną, inaczej uprawnienie powstanie przed możliwością prawidłowej wypłaty.

Ryzyka i braki

Cel ochrony najniższych świadczeń jest czytelny. Koszt projektu wskazano na ok. 2,95 mld zł w 2026 r., 3,4 mld zł w 2027 r. i 4,5 mld zł w 2028 r. BEOS stwierdził, że uzasadnienie nie pozwala zweryfikować zastosowanej metody kalkulacji. Wskazanie dodatkowych dochodów budżetowych związanych z inflacją jako źródła finansowania wymaga ostrożności, ponieważ inflacja jest już uwzględniana w prognozach i wpływa również na poziom wydatków. ZUS sygnalizował brak projektu w planach wdrożeniowych i potrzebę 9-12 miesięcy na dostosowanie systemów informatycznych.

Ocena audytowa

Przedłużający się brak pierwszego czytania po skierowaniu projektu stanowi rzeczywistą zwłokę proceduralną.

Cel zwiększenia ochrony osób pobierających niższe świadczenia jest czytelny. Jednocześnie przedstawiony sposób finansowania wymaga uzupełnienia, a harmonogram wdrożenia powinien uwzględniać wskazane przez ZUS wymagania dotyczące dostosowania systemów informatycznych.

Projekt wymaga zatem odrębnej oceny skutków fiskalnych oraz wykonalności technicznej przed jego przyjęciem.

Pewność ustaleń

Wysoka dla kosztów i uwag BEOS/ZUS; przyszły koszt zależy od inflacji i liczby świadczeniobiorców.

Źródła: [23]-[24]

10. Prawo o ruchu drogowym - pojazdy zautomatyzowane

Identyfikator

RPW/37332/2025 | bez druku

Stan procesu

Wpływ 7.11.2025, w dniu weta do rządowej ustawy opartej na druku 1427. Konsultacje zakończone; bez druku i bez skierowania do pierwszego czytania. Poselski druk 1985, obejmujący rozwiązania pozostawione po wecie, uchwalono 21.11.2025, a Prezydent podpisał 18.12.2025.

Mechanizm normatywny

Reguluje testy pojazdów zautomatyzowanych, sześć poziomów automatyzacji, zezwolenia Krajowego Koordynatora, ubezpieczenia, rejestrację profesjonalną i powiązane kwestie transportowe.

Warunki wykonania

Mechanizm obejmuje zezwolenia na testy, koordynatora, ubezpieczenie i rejestrację podmiotów profesjonalnych. Materialny cel został następnie przyjęty w innej ustawie, dlatego ponowne procedowanie zbliżonego projektu bez wykazania pozostałych luk zwiększałoby koszt legislacyjny bez proporcjonalnej korzyści.

Ryzyka i braki

Prezydencki projekt powtarza konstrukcje, definicje i obszerne partie rządowego druku 1427. Został złożony tego samego dnia, w którym Prezydent zawetował uchwaloną ustawę. Nie podajemy procentu zgodności, bo teksty mają dodatkowe i usunięte fragmenty; zgodność materialna i liczne identyczne bloki są jednak jednoznaczne. Następnie niemal natychmiast przyjęto poselski projekt 1985, a jego uzasadnienie wprost wskazuje, że bierze potrzebne rozwiązania z zawetowanej ustawy.

Ocena audytowa

Formalnie projekt prezydencki nie przeszedł do dalszych etapów procedowania. Jednocześnie jego zasadniczy cel normatywny został następnie osiągnięty w innym procesie legislacyjnym, a rezultat został podpisany przez Prezydenta.

Z tego względu dalsze ujmowanie projektu jako niewykonanej inicjatywy wymaga zastrzeżenia, że zasadnicza część potrzebnej regulacji weszła już w życie.

Projekt stanowi również przykład ponownego wykorzystania rozwiązań pochodzących z wcześniejszych prac legislacyjnych.

Pewność ustaleń

Wysoka dla chronologii i materialnej zgodności; celowo bez sztucznego wskaźnika procentowego.

Źródła: [25]-[27], [49]

11. Tani prąd -33%

Identyfikator

RPW/37566/2025 | druk 2393

Stan procesu

Wpływ 12.11.2025; opinia samorządowa 17.11. Druk nadano 27.03.2026, lecz nie skierowano do pierwszego czytania.

Mechanizm normatywny

Obniża VAT na prąd z 23 do 5 proc., zeruje wybrane opłaty sektorowe, a ich finansowanie przenosi do budżetu i dochodów z aukcji EU ETS. Ogranicza też regulowany zwrot z kapitału operatorów sieci.

Warunki wykonania

Obniżki VAT i wybranych opłat zmniejszają widoczne składniki rachunku, lecz ustawowe rekompensaty przesuwają koszt do budżetu, dochodów ETS albo deficytu. Oszczędność gospodarstwa zależy od taryfy, zużycia i struktury rachunku, więc projekt nie gwarantuje każdemu odbiorcy dokładnie 33 proc. Utrzymanie finansowania z ETS jest ponadto niespójne z równoległym postulatem politycznym likwidacji tego źródła.

Ryzyka i braki

Projekt nie eliminuje kosztu ekonomicznego poszczególnych składników rachunku, lecz przenosi jego finansowanie częściowo do budżetu państwa, dochodów z aukcji EU ETS oraz - zależnie od wykonania budżetu - na wynik sektora finansów publicznych. BEOS oszacował ubytek VAT na ok. 12,9 mld zł rocznie oraz rekompensaty związane z opłatami na

6,8-7,5 mld zł, co odpowiada łącznie ok. 19,7-20,4 mld zł kosztu bezpośredniego. Po uwzględnieniu dodatnich efektów wtórnych BEOS oszacował wzrost deficytu sektora na ok. 16,2-17,8 mld zł rocznie. Dodatkową niespójność stanowi wykorzystanie wpływów z EU ETS jako źródła finansowania przy równoczesnym wniesieniu 10 sierpnia 2026 r. projektu RPW/27306/2026 zmierzającego do rezygnacji z udziału polskich instalacji w tym systemie.

Ocena audytowa

Zwłoka proceduralna jest realna.

Jednocześnie deklarowana redukcja rachunku o 33% nie oznacza równoważnego zmniejszenia całkowitego kosztu ekonomicznego energii, ponieważ część kosztów zostaje przeniesiona poza rachunek odbiorcy.

Projekt nie gwarantuje również każdemu odbiorcy obniżenia końcowego rachunku dokładnie o 33%, ponieważ rzeczywisty efekt zależy od taryfy, zużycia oraz struktury rachunku.

Istotnym ryzykiem pozostaje trwałość wskazanego źródła finansowania z wpływów EU ETS.

Pewność ustaleń

Bardzo wysoka dla konstrukcji projektu i sprzeczności z RPW/27306/2026; kwoty BEOS są scenariuszem analitycznym, nie wykonaniem budżetu.

Źródła: [28]-[29], [51]-[52]

12. Fundusz Medyczny

Identyfikator

RPW/38284/2025 | druk 2209

Stan procesu

Wpływ 18.11.2025. Skierowany do komisji 10.03.2026; pierwszego czytania brak.

Mechanizm normatywny

Przesuwa 3,6 mld zł z Funduszu Medycznego do NFZ na świadczenia ponadlimitowe dla dzieci w 2025 r., tworzy subfundusz infrastruktury bezpieczeństwa i subfundusz chorób rzadkich u dzieci oraz nowe zadania organizacyjne.

Warunki wykonania

Projekt przesuwa 3,6 mld zł, tworzy subfundusze i zwiększa transfery. Nie tworzy jednak personelu, infrastruktury ani świadczeniodawców i nie rozwiązuje strukturalnego niedoboru finansowania NFZ. Pierwotny termin dotyczący 2025 r. stał się niemożliwy do wykonania, więc tekst wymaga aktualizacji przed dalszym procedowaniem.

Ryzyka i braki

Cele leczenia dzieci, chorób rzadkich i odporności szpitali są zasadne. Ustawa miała wejść w życie do 15.12.2025, choć trafiła do Sejmu 18.11 i nie była wcześniej konsultowana kalendarz był skrajnie napięty. Projekt nie znajduje darmowych pieniędzy: przesuwa środki z puli inwestycyjnej i zwiększa minimalne transfery budżetowe o co najmniej 6,1 mld zł w latach 2025-2029, łącznie do co najmniej 26,1 mld. Nie rozwiązuje strukturalnej luki finansowej NFZ.

Ocena audytowa

Zwłoka proceduralna była realna i doprowadziła do dezaktualizacji części regulacji odnoszących się do 2025 r.

Jednocześnie projekt został wniesiony przy bardzo ograniczonym czasie na przeprowadzenie pełnego procesu legislacyjnego. Jego mechanizm finansowy opiera się przede wszystkim na przesunięciu środków w ramach sektora finansów publicznych oraz zwiększeniu przyszłych transferów budżetowych, a nie na utworzeniu nowego źródła finansowania.

Przed dalszym procedowaniem projekt wymaga aktualizacji terminów oraz ponownej oceny skutków finansowych.

Pewność ustaleń

Wysoka dla terminów i kwot z uzasadnienia; ocena strukturalna jest analityczna.

Źródła: [30]

13. Ochrona zwierząt

Identyfikator

RPW/40043/2025 | druk 2270

Stan procesu

Wpływ 2.12.2025. Pierwsze czytanie 12.05.2026; komisja 26.05; uchwalony 29.05, poprawki Senatu rozpatrzone 3.07; podpisany przez Prezydenta 24.07.2026.

Mechanizm normatywny

Zakaz stałego trzymania psów i kotów na uwięzi, minimalne standardy kojców i bud oraz wyjątki dla wskazanych sytuacji. Projekt rozpatrywano wspólnie z projektem poselskim 2274.

Warunki wykonania

Zakazy i standardy utrzymania zwierząt wymagają kontroli oraz systemu sankcji. Ostateczna ustawa powstała we wspólnym procedowaniu kilku projektów i została podpisana. Dla audytu istotny jest zatem przede wszystkim zakończony status, a nie hipotetyczna wykonalność pierwotnego tekstu.

Ryzyka i braki

Ostateczny tekst ustawy nie jest wyłącznie tekstem prezydenckim, jednak oficjalny przebieg prac Sejmu wskazuje druk 2270 jako jeden z projektów stanowiących podstawę uchwalonej ustawy. Ustawa została podpisana przez Prezydenta 24 lipca 2026 r., przed datą odcięcia audytu.

Ocena audytowa

W przypadku tego projektu nie występuje stan parlamentarnej beczynności.

Projekt przeszedł pełną procedurę ustawodawczą jako jeden z projektów wspólnie rozpatrywanych przez Parlament, a ostatecznie uchwalona ustawa została podpisana przez Prezydenta.

Wspólne procedowanie nie oznacza wyłącznego autorstwa finalnego tekstu przez jednego wnioskodawcę, nie zmienia jednak faktu zakończenia procesu ustawodawczego.

Pewność ustaleń

Bardzo wysoka - oficjalna historia Sejmu i podpis Prezydenta.

Źródła: [31]-[32]

14. Górnictwo węgla kamiennego

Identyfikator

RPW/4137/2026 | bez druku

Stan procesu

Wpływ do Sejmu 5.02.2026. Konsultacje publiczne 9.03-8.04.2026. Do 22.08 bez druku i bez pierwszego czytania.

Mechanizm normatywny

Formalnie rozszerza urlopy górnicze, odprawy i instrument relokacyjny na prywatne przedsiębiorstwa górnicze spełniające kilka warunków. Uzasadnienie wskazuje jednak wprost, że chodzi w szczególności o pracowników PG Silesia, a kalkulacja została zbudowana na danych tej kopalni.

Warunki wykonania

Formalne kryteria obejmują prywatne przedsiębiorstwo górnicze z odpowiednią koncesją, sytuacją niewypłacalności i procesem likwidacji. Budżet finansuje urlopy, odprawy i relokacje. Uzasadnienie i OSR licza skutki praktycznie dla PG Silesia, a uruchomienie pomocy wymaga także zgodności z zasadami pomocy publicznej UE.

Ryzyka i braki

Uzasadnienie przyjmuje 750-800 pracowników PG Silesia jako scenariusz referencyjny: ok. 100 urlopów, 100 odpraw i 600 relokacji. Maksymalny koszt osłon oszacowano na 42,2 mln zł, a relokacji na 17 mln zł, razem ok. 59,2 mln. W wyliczeniu występuje niespójność: tekst podaje 880 tys. zł miesięcznie, lecz zapisuje działanie 800 tys. x 48; wynik 42,2 mln odpowiada 880 tys. Projekt tworzy szczególny, finansowany z budżetu wyjątek dla praktycznie wskazanego prywatnego zakładu w sektorze trwale dotowanym i wygaszanym. Nie przedstawia zasady ogólnej dla pracowników innych niewypłacalnych prywatnych przedsiębiorstw ani przekonującego testu, dlaczego akurat ta grupa ma otrzymać specjalną ustawę. Dochodzą pytania o pomoc publiczną UE i przerzucenie na podatnika kosztu prywatnej niewypłacalności.

Ocena audytowa

Ochrona pracowników przedsiębiorstwa znajdującego się w trudnej sytuacji ekonomicznej stanowi uzasadniony cel polityki publicznej.

Projekt ma jednak charakter wyraźnie interwencyjny, a jego uzasadnienie i kalkulacja skutków odnoszą się w praktyce przede wszystkim do sytuacji PG Silesia. Rodzi to pytanie o generalny charakter regulacji oraz kryteria objęcia analogiczną ochroną pracowników innych prywatnych przedsiębiorstw znajdujących się w porównywalnej sytuacji.

Brak dalszego procedowania jest zauważalny, lecz sam w sobie nie przesądza o bezzasadnym pozostawieniu projektu gotowego do przyjęcia.

Pewność ustaleń

Wysoka dla projektu i kalkulacji; koszty są maksymalne i warunkowe.

Źródła: [4], [33], [55]

15. Przywrócenie prawa do sądu

Identyfikator

RPW/6078/2026 | bez druku

Stan procesu

Wpływ 19.02.2026. Marszałek Sejmu skierował projekt do Komisji Weneckiej. Wspólna opinia Komisji i DGI została przyjęta 12-13.06.2026. Po opinii Marszałek zapowiedział brak dalszego procedowania; projekt nie ma druku.

Mechanizm normatywny

Ogranicza możliwość badania statusu sędziów i skutków powołań, przewiduje odpowiedzialność dyscyplinarną, cywilną i karną, zakazy stowarzyszeniowe oraz mechanizm uznania odmowy orzekania za rezygnację sędziego.

Warunki wykonania

Projekt łączy ograniczenie kontroli statusu sędziego z odpowiedzialnością dyscyplinarną, cywilną i karną oraz innymi instrumentami oddziaływania na orzekanie. W praktyce może wywoływać efekt mrozący i utrudniać wykonanie standardów ETPC, TSUE i prawa UE. Komisja Wenecka i DGI zaleciły, aby projektu nie kontynuować w przedstawionej postaci.

Ryzyka i braki

Wspólna opinia Komisji Weneckiej i DGI formułuje zasadnicze zastrzeżenia wobec projektu. Wskazuje w szczególności na ryzyko ograniczenia możliwości badania niezależności i bezstronności sądu oraz na niezgodność odpowiedzialności dyscyplinarnej powiązanej z treścią orzeczenia ze standardem niezawisłości sędziowskiej. W odniesieniu do zakazu podważania powołań opinia wskazuje na konflikt z wymogami wynikającymi z pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej. Komisja oceniła, że część proponowanych rozwiązań mogłaby wywołać skutki bardziej szkodliwe niż regulacje z 2020 r., i zaleciła, aby projektu nie kontynuować w przedstawionej postaci.

Ocena audytowa

Brak dalszego procedowania projektu ma udokumentowaną przyczynę merytoryczną w postaci zasadniczo krytycznej opinii Komisji Weneckiej i DGI.

W przedstawionej postaci projekt zawiera rozwiązania mogące ograniczać możliwość badania niezależności i bezstronności sądu oraz wywoływać efekt mrozący wobec sędziów.

Dalsze procedowanie wymagałoby zatem zasadniczej rekonstrukcji projektu i ponownej oceny jego zgodności ze standardami wynikającymi z Konstytucji, EKPC oraz prawa Unii Europejskiej.

Z punktu widzenia przejrzystości procesu zasadne byłoby jednak formalne określenie dalszego statusu projektu.

Pewność ustaleń

Bardzo wysoka - wszystkie najmocniejsze oceny są przypisane oficjalnej opinii Komisji Weneckiej i DGI CDL-AD(2026)020.

Źródła: [34]-[35]

16. Polski Fundusz Inwestycji Obronnych

Identyfikator

RPW/8318/2026 | bez druku

Stan procesu

Wpływ 10.03.2026. Brak druku, konsultacji publicznych i skierowania do pierwszego czytania.

Mechanizm normatywny

Tworzy fundusz w BGK zasilany przede wszystkim przyszłymi wpłatami z zysku NBP. KPRP wskazuje skalę ok. 185-200 mld zł w 4-5 lat i określa mechanizm jako 'Polski SAFE 0%', bez kosztu odsetkowego i bez uszczuplania rezerw.

Warunki wykonania

Fundusz BGK ma być zasilany przyszłym zyskiem NBP, ale może też finansować się kredytami, pożyczkami i obligacjami. Podział zysku wymaga najpierw pokrycia strat i utworzenia niezbędnych rezerw; przy braku dodatniego wyniku podstawowe źródło nie działa, a koszt przejmują instrumenty dłużne i gwarancja państwa.

Ryzyka i braki

Określenie mechanizmu jako '0%' nie znajduje pełnego potwierdzenia w konstrukcji projektu: art. 3 przewiduje kredyty, pożyczki i obligacje, art. 4 obejmuje kapitał, odsetki i koszty emisji, a art. 18 pozwala BGK zaciągać zobowiązania i emitować obligacje w kraju oraz za granicą. Istotniejsze zastrzeżenia dotyczą źródła opartego na wyniku NBP. EBC odnotował niepokryte skumulowane straty NBP w wysokości 97,2 mld zł na koniec 2025 r. i wskazał, że podział zysku wymaga uprzedniego pokrycia strat z poprzednich lat oraz utworzenia niezbędnych rezerw. Według EBC transfer zysku z pominięciem tych warunków naruszałby finansowy wymiar niezależności banku centralnego, a finansowanie polityki obronnej przez NBP oraz sprzedaż złota w celu wytworzenia zysku rodzą problem na gruncie zakazu finansowania monetarnego z art. 123 TFUE. Projekt zmienia art. 69 ustawy o NBP i przekierowuje wpłatę z zysku z budżetu do PFIO, dlatego sama obecna reguła podziału zysku nie przesądza o niewykonalności projektu. Nie usuwa to jednak problemu skumulowanych strat, wymogów niezależności NBP ani instrumentów dłużnych przewidzianych w projekcie.

Ocena audytowa

Deklarowany model „SAFE 0%” nie odpowiada w pełni mechanizmom finansowym przewidzianym w projekcie, który dopuszcza finansowanie poprzez kredyty, pożyczki i emisję obligacji oraz przewiduje związane z nimi koszty.

Skala funduszu została ponadto oparta na przyszłych i niepewnych wpłatach z zysku NBP, podczas gdy opinia Europejskiego Banku Centralnego wskazuje na konieczność wcześniejszego pokrycia skumulowanych strat oraz ochronę niezależności finansowej banku centralnego.

Przed dalszym procedowaniem projekt wymaga wykazania trwałego i zgodnego z prawem źródła finansowania oraz wyjaśnienia relacji mechanizmu z wymogami dotyczącymi niezależności NBP i zakazu finansowania monetarnego.

Pewność ustaleń

Bardzo wysoka - mechanizmy wynikają z projektu, a straty i zastrzeżenia prawne z opinii EBC CON/2026/23. Nie przesądzamy wysokości przyszłych zysków NBP.

Źródła: [36]-[37], [48], [50]

17. Kodeks postępowania karnego

Identyfikator

RPW/10781/2026 | bez druku

Stan procesu

Wpływ 27.03.2026. Konsultacje publiczne prowadzono 21.07-20.08.2026. Na dzień odcięcia audytu, dwa dni po zakończeniu konsultacji, projekt nie miał jeszcze numeru druku.

Mechanizm normatywny

Obszerny pakiet zmian proceduralnych po prezydenckim wecie do ustawy uchwalonej na podstawie rządowego druku 1600. Obejmuje m.in. dostęp do obrońcy, przesłuchania, przeprowadzanie dowodów podczas usprawiedliwionej nieobecności oraz przepisy przejściowe.

Warunki wykonania

Projekt przewiduje m.in. odroczenie pierwszego przesłuchania w celu kontaktu z obrońcą, ale równocześnie dopuszcza natychmiastowe przesłuchanie bez niego z powodu 'ważnego interesu śledztwa lub dochodzenia'. Zachowuje możliwość przeprowadzania dowodów podczas usprawiedliwionej nieobecności w określonych warunkach i wprowadza przepisy przejściowe dotyczące powtarzania dowodów. Wykonanie wymaga ścisłej kontroli standardu rzetelnego procesu oraz zgodności z dyrektywą 2013/48/UE, Konstytucją i EKPC.

Ryzyka i braki

KPRP sama informuje, że inicjatywa jest następstwem weta i zawiera rozwiązania, które nie budziły konstytucyjnych ani systemowych wątpliwości Prezydenta. Jest to selektywne ponowienie części pracy z procesu druku 1600, a nie całkowicie nowa reforma. Niezależnie od pochodzenia tekst wymaga szczegółowej kontroli zgodności ze standardem rzetelnego procesu. Projektowany art. 301 par. 8 pozwala na natychmiastowe pierwsze przesłuchanie bez obrońcy m.in. z powodu 'ważnego interesu śledztwa lub dochodzenia'. Art. 3 ust. 6 dyrektywy 2013/48/UE dopuszcza czasowe odstępstwo wyjątkowo i z powodów ściśle związanych z pilną ochroną życia, wolności lub integralności albo z koniecznością natychmiastowego działania dla uniknięcia poważnego zagrożenia postępowania. Polskie sformułowanie jest potencjalnie szersze i wymaga oceny zgodności, a nie założenia jej z góry. Projektowany art. 378a nadal dopuszcza przeprowadzanie dowodów podczas usprawiedliwionej nieobecności oskarżonego lub obrońcy, z wyjątkiem obrony obligatoryjnej. Przepisy przejściowe przewidują zaś możliwość niepowtarzania dowodu przeprowadzonego bez obrońcy, gdy ponowienie jest niemożliwe albo znacznie utrudnione i sąd nie stwierdzi naruszenia prawa do rzetelnego procesu. Mechanizmy te wymagają odrębnej kontroli na gruncie art. 42 i 45 Konstytucji oraz art. 6 EKPC. Konsultacje trwały regulaminowe 30 dni i skończyły się 20 sierpnia; krytykować można ponad trzymiesięczną przerwę przed ich uruchomieniem.

Ocena audytowa

Na dzień 22 sierpnia 2026 r. nie było podstaw do kwalifikowania projektu jako objętego długotrwałą beczynnością po konsultacjach zakończonych dwa dni wcześniej.

Nie usuwa to wcześniejszego, ponadtrzymiesięcznego okresu poprzedzającego rozpoczęcie konsultacji.

Projekt nie powinien być jednocześnie traktowany jako gotowy do szybkiego przyjęcia. Regulacje dotyczące dostępu do obrońcy, art. 378a oraz przepisów przejściowych wymagają pogłębionej kontroli zgodności ze standardem rzetelnego procesu wynikającym z Konstytucji, EKPC i dyrektywy 2013/48/UE.

Pewność ustaleń

Bardzo wysoka dla dat, brzmienia projektu i dyrektywy; ocena niezgodności jest wskazaniem ryzyka wymagającego analizy, a nie przesądzonym wyrokiem.

Źródła: [38]-[39], [56]-[58], [4]

18. Ochrona funkcji produkcyjnej wsi

Identyfikator

RPW/12011/2026 | bez druku

Stan procesu

Wpływ 7.04.2026. Konsultacje publiczne prowadzono 9.07-8.08.2026. Na dzień odcięcia audytu od ich zakończenia upłynęły dwa tygodnie.

Mechanizm normatywny

Zmienia art. 144 Kodeksu cywilnego: typowe i zgodne z prawem skutki produkcji rolnej mają korzystać z domniemania, że nie przekraczają przeciętnej miary. Gdy gospodarstwo było pierwsze, działa legalnie i nie zostało istotnie zintensyfikowane, sąd ma oddalić roszczenie, chyba że powód wykaże bezpośrednie i poważne zagrożenie zdrowia lub środowiska. Projekt ogranicza też możliwość zamknięcia albo istotnego ograniczenia działalności i obejmuje nowymi regułami sprawy już toczące się w sądach.

Warunki wykonania

Projekt wprowadza domniemanie braku nadmiernych immisji, przenosi ciężar wykazania szczególnego zagrożenia na sąsiada, wymaga przedsądowego wezwania lub mediacji, tworzy bezpłatny protokół ośrodka doradztwa rolniczego i ogranicza możliwość zamknięcia gospodarstwa. Nowe reguły mają obejmować także sprawy w toku. Wykonalność zależy od przygotowania ośrodków doradztwa i rozporządzeń ministra, których kosztu oraz skali zadań nie oszacowano przekonująco.

Ryzyka i braki

Uzasadnienie powtarza, że 'narasta liczba sporów' i istnieje 'rosnąca grupa' problemów, lecz nie podaje statystyk, liczby wyroków, mapy skali ani dowodu systemowej nieskuteczności art. 144 KC. Punktem wyjścia są głośne pojedyncze przypadki, w tym sprawa Szymona Kluki. Na tej podstawie projekt buduje ogólnokrajowe domniemania dowodowe i bardzo wysoki próg ochrony: zwykła uciążliwość sąsiedzka może przestać wystarczać, jeśli nie stanie się bezpośrednim i poważnym zagrożeniem zdrowia lub środowiska. Elastyczne pojęcia 'typowych oddziaływań' i 'istotnej intensyfikacji' pozostawiają duże pole spórom. Zastosowanie nowych reguł do spraw w toku zmienia pozycję procesową stron w trakcie postępowania. Uzasadnienie deklaruje brak alternatyw i brak istotnych kosztów publicznych, ale nie przedstawia empirycznej analizy istniejących narzędzi ani kosztu nowych zadań ośrodków doradztwa rolniczego.

Ocena audytowa

Uzasadnienie projektu nie przedstawia danych pozwalających wykazać skalę problemu w stopniu odpowiadającym zakresowi proponowanej ingerencji w obowiązujące zasady prawa sąsiedzkiego i postępowania cywilnego.

Projekt opiera rozwiązania o charakterze ogólnokrajowym przede wszystkim na opisanych przypadkach indywidualnych, bez przedstawienia szerszej analizy empirycznej dotyczącej funkcjonowania art. 144 Kodeksu cywilnego.

Dwa tygodnie od zakończenia konsultacji publicznych nie stanowią podstawy do kwalifikowania projektu jako objętego długotrwałą beczynnością.

Zakres proponowanych zmian uzasadnia natomiast pogłębioną analizę ich proporcjonalności oraz wpływu na prawa właścicieli nieruchomości i sprawy pozostające w toku.

Pewność ustaleń

Wysoka dla konstrukcji; ocena konstytucyjna jest ryzykiem, nie przesądzonym wyrokiem.

Źródła: [40], [53]-[54], [4]

19. Rynek kryptoaktywów

Identyfikator

RPW/15910/2026 | druk 2528

Stan procesu

Wpływ 6.05.2026. Pierwsze czytanie 12.05, komisja 13.05, drugie czytanie 14.05, uchwalenie 15.05 (241 za, 200 przeciw). Senat bez poprawek; 11.06 Prezydent zawetował ustawę. Komisja 1.07 rekomendowała ponowne uchwalenie.

Mechanizm normatywny

Wykonuje unijne MiCA: zasady rynku, nadzór, odpowiedzialność i sankcje. Projekt prezydencki rozpatrywano wspólnie z drukami poselskimi i rządowym.

Warunki wykonania

Ustawa wykonuje MiCA przez ustanowienie nadzoru, obowiązków uczestników rynku i sankcji. Wspólne procedowanie doprowadziło do uchwalenia tekstu, a następnie do prezydenckiego weta. Z punktu widzenia audytu nie jest to przypadek beczynności Sejmu.

Ryzyka i braki

Sam projekt był kompromisową odpowiedzią po wcześniejszych wetach. Nie ma potrzeby rozstrzygania tu każdej różnicy regulacyjnej, bo dla audytu narracji decydujący jest fakt: Sejm przeprowadził pełne tempo prac i uchwalił ustawę także na podstawie druku prezydenckiego. To Prezydent zatrzymał rezultat wetem. Wspólne rozpatrywanie oznacza, że finalny tekst nie jest wyłącznie tekstem KPRP - ale to samo uniemożliwia twierdzenie, że Parlament go zignorował.

Ocena audytowa

Projekt nie stanowi przypadku parlamentarnej beczynności.

Został poddany pełnemu procesowi legislacyjnemu, a Sejm uchwalił ustawę powstałą w wyniku wspólnego procedowania kilku projektów, w tym projektu prezydenckiego.

Po uchwaleniu ustawy i zakończeniu postępowania w Senacie Prezydent skorzystał z prawa weta. Wniosek o ponowne rozpatrzenie ustawy został skierowany do Komisji Finansów Publicznych, która 1 lipca 2026 r. zarekomendowała ponowne uchwalenie ustawy. Na dzień odcięcia postępowanie w sprawie weta nie było zakończone.

Z punktu widzenia przedmiotu audytu przypadek ten nie może być kwalifikowany jako projekt pozostawiony bez prac: Sejm przeprowadził pełny proces ustawodawczy i uchwalił ustawę, a po prezydenckim wecie rozpoczęto procedurę jej ponownego rozpatrzenia.

Pewność ustaleń

Bardzo wysoka dla procesu; raport nie wartościuje zasadności samego weta poza zakresem narracji.

Źródła: [41]-[42]

20. Świadczenia zdrowotne HIV/HCV

Identyfikator

RPW/20264/2026 | bez druku

Stan procesu

Wpływ 12.06.2026. Konsultacje publiczne prowadzono 16.07-15.08.2026. Na dzień odcięcia audytu od ich zakończenia upłynęło siedem dni.

Mechanizm normatywny

Dwustronicowy projekt porządkuje finansowanie badań HCV u osadzonych i świadczeń dla osób żyjących z HIV bez ubezpieczenia.

Warunki wykonania

Projekt doprecyzowuje finansowanie badań HCV osób osadzonych oraz świadczeń związanych z HIV dla osób nieubezpieczonych. Zakres jest wąski i operacyjnie wykonalny w istniejącym systemie. Materialne rozwiązania pochodzą jednak z załatwianego projektu rządowego.

Ryzyka i braki

To potrzebne i sensowne przepisy. Jednocześnie KPRP przyznaje w pierwszym akapicie uzasadnienia, że rozwiązania pochodzą z rządowego projektu 2456, który Prezydent załatwiał, i że rządowe uzasadnienie zachowuje aktualność. Projekt złożono razem z wetem, usuwając część budzącą sprzeciw. Jest to selektywne ponowne wykorzystanie rozwiązań wcześniej przygotowanych w ramach projektu rządowego. Konsultacje skończyły się tydzień przed zarzutem zamrażarki.

Ocena audytowa

Projekt zawiera rozwiązania zasadne merytorycznie, jednak nie stanowi całkowicie nowej konstrukcji legislacyjnej. Jego podstawowe regulacje pochodzą z wcześniej procedowanego projektu rządowego, co wynika z samego uzasadnienia inicjatywy.

Ponowne wykorzystanie tych rozwiązań nie jest samo w sobie wadą, lecz powinno być uwzględniane przy ocenie zakresu nowej pracy legislacyjnej.

Na dzień 22 sierpnia 2026 r., siedem dni po zakończeniu konsultacji publicznych, nie było podstaw do kwalifikowania jego statusu jako długotrwałej beczynności parlamentarnej.

Pewność ustaleń

Bardzo wysoka - pochodzenie przyznaje uzasadnienie KPRP.

Źródła: [43], [47], [4]

21. Dzień Działacza Opozycji Antykomunistycznej

Identyfikator

RPW/22303/2026 | druk 2874

Stan procesu

Wpływ 29.06.2026. Konsultacje 1-31.07; druk nadano 29.07. Do daty odcięcia minęły 54 dni od wpływu i 22 dni od nadania druku.

Mechanizm normatywny

Ustanawia 28 czerwca świętem państwowym upamiętniającym działaczy opozycji i osoby represjonowane. Nie wynika z niego dodatkowy dzień wolny od pracy.

Warunki wykonania

Projekt ustanawia symboliczne święto państwowe, bez dodatkowego dnia wolnego od pracy. Wymaga jedynie uwzględnienia daty w działaniach urzędowych i upamiętniających; skutki organizacyjne i finansowe są ograniczone.

Ryzyka i braki

To regulacja symboliczna, o marginalnych skutkach finansowych. Można dyskutować o nazwie, dacie i porządku świąt państwowych, ale nie znaleziono poważnej wady konstrukcyjnej. Projekt przeszedł pełne 30-dniowe konsultacje i był bardzo nowy.

Ocena audytowa

Na dzień 22 sierpnia 2026 r. nie było podstaw do kwalifikowania projektu jako objętego długotrwałą beczynnością parlamentarną.

Od nadania numeru druku upłynęły 22 dni, a wcześniej projekt przeszedł pełny okres konsultacji.

Projekt ma charakter przede wszystkim symboliczny i nie zidentyfikowano w jego konstrukcji istotnych problemów finansowych ani wykonawczych, które wymagałyby odrębnej analizy w ramach niniejszego audytu.

Pewność ustaleń

Wysoka.

Źródła: [44], [4]

Zastrzeżenia metodologiczne i granice wnioskowania

Wspólne procedowanie projektów

Wspólne rozpatrywanie kilku projektów nie oznacza, że ostatecznie uchwalona ustawa odpowiada w całości jednemu z nich. Z tego względu audyt nie przypisuje wyłącznego autorstwa finalnych rozwiązań projektowi prezydenckiemu w przypadkach, w których tekst ustawy powstał w wyniku wspólnego procedowania. Jednocześnie dla oceny statusu proceduralnego istotne pozostaje to, że oficjalna historia legislacyjna wskazuje dany druk jako jeden z projektów stanowiących podstawę uchwalonej ustawy.

Ponowne wykorzystanie wcześniejszych rozwiązań

Ponowienie rozwiązań pochodzących z wcześniejszego projektu, w tym z ustawy objętej wetem, nie jest samo w sobie zjawiskiem negatywnym. Znaczenie analityczne ma jednak pochodzenie regulacji oraz zakres rzeczywiście nowej pracy legislacyjnej.

Czas konsultacji i ocena beczynności

Sam fakt przeprowadzenia konsultacji nie wyklucza wcześniejszej przewlekłości. Jednocześnie upływ kilku dni od zakończenia konsultacji nie stanowi wystarczającej podstawy do kwalifikowania dalszego etapu jako długotrwałej beczynności.

Charakter opinii instytucjonalnych

Stanowiska Rady Ministrów oraz innych uczestników procesu legislacyjnego mogą pozostawać elementem spóru politycznego lub instytucjonalnego. Audyt nie traktuje ich jako samodzielnego dowodu prawdziwości ocen; najsilniejsze wnioski opierają się na źródłach możliwych do niezależnej weryfikacji.

Koszt fiskalny a efekt społeczny

Ubytek dochodów podatkowych lub przeniesienie kosztu do budżetu państwa nie jest utożsamiane w audycie ze stratą społeczną. Analiza finansowa ma na celu ustalenie, kto ponosi koszt rozwiązania, z jakiego źródła jest ono finansowane oraz czy przedstawiony model jest trwały i możliwy do zweryfikowania.

Rola Marszałka Sejmu i kalendarz prac

Marszałek Sejmu dysponuje kompetencjami w zakresie organizacji prac parlamentarnych, a samo wniesienie projektu nie tworzy prawa do natychmiastowego procedowania. Długotrwały brak jawnego rozstrzygnięcia dotyczącego starszego projektu powinien jednak zostać wyjaśniony z punktu widzenia przejrzystości procesu legislacyjnego.

Wniosek metodologiczny

Analizowane projekty nie tworzą jednej, jednorodnej kategorii proceduralnej. Odrzucenie, uchwalenie, prezydenckie weto, aktywne prace parlamentarne, świeżo zakończone konsultacje oraz wielomiesięczna beczynność wymagają odrębnej kwalifikacji.

Wnioski przekrojowe

Analiza nie daje podstaw do objęcia wszystkich 21 projektów jedną kategorią beczynności parlamentarnej.

W badanym zbiorze występują przypadki zakończone rozstrzygnięciem, projekty aktywnie procedowane, inicjatywy znajdujące się bezpośrednio po konsultacjach oraz projekty, wobec których wystąpiły rzeczywiste, wielomiesięczne okresy braku dalszych działań proceduralnych.

Różnice te mają znaczenie zasadnicze. Odrzucenie projektu, jego uchwalenie, prezydenckie weto, skierowanie do komisji, zakończenie konsultacji oraz brak dalszego działania nie mogą być traktowane jako równoważne stany proceduralne.

Jednocześnie audyt potwierdza występowanie przedłużających się okresów beczynności w odniesieniu do części projektów. Długotrwały brak jawnego rozstrzygnięcia ogranicza przejrzystość procesu legislacyjnego.

Wniesienie projektu przez Prezydenta nie zwalnia wnioskodawcy z obowiązku przedstawienia regulacji możliwej do wykonania, zgodnej z Konstytucją i prawem Unii Europejskiej oraz opartej na możliwym do zweryfikowania modelu finansowym.

Proces parlamentarny nie powinien zastępować przygotowania podstawowych elementów projektu przez jego wnioskodawcę. Brak wykazanego źródła finansowania, niewystarczające instrumenty wykonawcze albo poważne ryzyko zgodności systemowej uzasadniają potrzebę uzupełnienia projektu, jego istotnej modyfikacji albo formalnego odrzucenia.

Szczególnie istotne zastrzeżenia dotyczą projektów odnoszących się do statusu sędziów, Polskiego Funduszu Inwestycji Obronnych, mechanizmu „Tani prąd -33%”, regulacji dotyczącej górnictwa oraz ochrony funkcji produkcyjnej wsi.

Audyt wskazuje zatem obowiązki po obu stronach procesu legislacyjnego. Organy Sejmu powinny ograniczać długotrwałe okresy braku jawnej informacji o dalszym statusie projektu i przedstawiać przyczyny istotnych opóźnień. Wnioskodawca powinien natomiast przedstawiać projekt jako kompletną propozycję regulacyjną, obejmującą mechanizm wykonania, finansowanie, ocenę zgodności oraz analizę skutków.

Rekomendacje dotyczące dalszego postępowania

Dla Marszałka Sejmu i organów Sejmu

1. Publikować aktualny, skonsolidowany status projektów pozostających przez dłuższy czas bez kolejnego etapu procedowania.
2. W przypadku istotnych opóźnień wskazywać, o ile jest to możliwe, ich przyczynę proceduralną lub merytoryczną.
3. Zapewniać starszym projektom jednoznaczne rozstrzygnięcie proceduralne: kontynuację prac, połączenie z innym projektem, wezwanie do uzupełnienia albo zakończenie procedowania.

Dla Kancelarii Prezydenta RP jako zaplecza wnioskodawcy

4. Dołączać do projektów możliwie pełną ocenę skutków regulacji.
5. Wskazywać trwale i weryfikowalne źródło finansowania rozwiązań powodujących istotne skutki fiskalne.
6. Przedstawiać realny harmonogram wdrożenia, uwzględniający zdolności administracyjne i infrastrukturalne.
7. Przeprowadzać przed wniesieniem projektu analizę zgodności z Konstytucją, prawem Unii Europejskiej oraz właściwymi standardami międzynarodowymi.
8. Przedstawiać rozważane alternatywy regulacyjne oraz dane empiryczne uzasadniające skalę proponowanej ingerencji.

Dla komisji sejmowych i Rady Ministrów

9. Wyodrębniać rozwiązania wartościowe merytorycznie z projektów, które jako całość wymagają istotnych zmian.
10. Przy wspólnym procedowaniu kilku projektów zapewniać możliwie czytelną identyfikację pochodzenia zasadniczych rozwiązań oraz zmian wprowadzonych na kolejnych etapach.

Standard minimalny

Projekt ustawy powinien przed dalszym procedowaniem zawierać możliwy do zidentyfikowania mechanizm wykonawczy, realistyczny model finansowania oraz ocenę podstawowych ryzyk konstytucyjnych, unijnych i systemowych. Istotne wady projektu mogą uzasadniać brak trybu przyspieszonego lub potrzebę jego uzupełnienia. Nie powinny jednak prowadzić do bezterminowego braku jawnego rozstrzygnięcia.

Zasada aktualizacji

Audyt przedstawia stan proceduralny według danych dostępnych na dzień 22 sierpnia 2026 r. Statusy projektów ustawodawczych mogą ulegać zmianie po tej dacie. Każde późniejsze wykorzystanie danych dotyczących aktualnego etapu postępowania powinno być poprzedzone ponowną weryfikacją oficjalnych źródeł parlamentarnych. Zmiana statusu proceduralnego po dacie odcięcia nie wpływa automatycznie na przedstawione w raporcie ustalenia dotyczące mechanizmu normatywnego, finansowania lub ryzyk systemowych.

Źródła i materiały

Audyt opiera się przede wszystkim na dokumentach pierwotnych i oficjalnych źródłach instytucjonalnych: tekstach projektów ustaw i ich uzasadnieniach, metrykach oraz historiach procesu legislacyjnego Sejmu, drukach parlamentarnych, stanowiskach i opiniach instytucji publicznych, aktach prawnych oraz dokumentach instytucji europejskich. Materiały publicystyczne lub wypowiedzi publiczne wykorzystano wyłącznie w zakresie niezbędnym do odtworzenia kontekstu albo udokumentowania określonego twierdzenia.

instytucjonalne oraz akty ogłoszone. Linki prowadzą do KPRP, Sejmu, ISAP, NBP, EUR-Lex i Rady Europy.

[1] Zrzut wpisu Zbigniewa Boguckiego z 22.08.2026, przekazany do analizy — materiał archiwalny w aktach audytu

[2] KPRP, aktualny licznik inicjatyw na stronie głównej - źródło — [otwórz źródło](#)

[3] KPRP, Prezydent przeciwko sejmowej zamrażarce - źródło — [otwórz źródło](#)

[4] Sejm API, wykaz wniesionych projektów ustaw X kadencji - źródło — [otwórz źródło](#)

[5] Regulamin Sejmu - tekst jednolity, M.P. 2026 poz. 573 - źródło — [otwórz źródło](#)

[6] Sejm API, proces druku 1631 - CPK - źródło — [otwórz źródło](#)

-
- [7] Druk 1631 - projekt i uzasadnienie - źródło — [otwórz źródło](#)
- [8] Stanowisko Rady Ministrów do druku 1631 - źródło — [otwórz źródło](#)
- [9] Sejm API, proces i druk 1898 - PIT Zero - źródło — [otwórz źródło](#)
- [10] BEOS, ocena skutków regulacji do druku 1898 - źródło — [otwórz źródło](#)
- [11] Sejm API, proces i druk 1633 - mrożenie cen energii - źródło — [otwórz źródło](#)
- [12] KPRP, oświadczenie o literalnym przejęciu przepisów z zawetowanej ustawy - źródło — [otwórz źródło](#)
- [13] Sejm, proces druku 1684; ustawa podpisana 26.09.2025 - źródło — [otwórz źródło](#)
- [14] Sejm API, proces i druk 1726 - pomoc obywatelom Ukrainy - źródło — [otwórz źródło](#)
- [15] Sejm API, proces i druk 1676 - Fundusz Rozwoju Technologii Przełomowych - źródło — [otwórz źródło](#)
- [16] Stanowisko Rady Ministrów do druku 1676 - źródło — [otwórz źródło](#)
- [17] Sejm API, proces i druk 1760 - IPN i Kodeks karny - źródło — [otwórz źródło](#)
- [18] Prokuratura Generalna, opinia do druku 1760 - źródło — [otwórz źródło](#)
- [19] Sejm API, proces i druk 1759 - obywatelstwo - źródło — [otwórz źródło](#)
- [20] BEOS, ocena skutków regulacji do druku 1759 - źródło — [otwórz źródło](#)
- [21] Sejm API, proces i druk 2394 - porty - źródło — [otwórz źródło](#)
- [22] BEOS, ocena skutków regulacji do druku 2394 - źródło — [otwórz źródło](#)
- [23] Sejm API, proces i druk 1956 - emerytury - źródło — [otwórz źródło](#)
- [24] BEOS, ocena skutków regulacji do druku 1956 - źródło — [otwórz źródło](#)
- [25] KPRP, prezydencki projekt nowelizacji Prawa o ruchu drogowym - źródło — [otwórz źródło](#)
- [26] Sejm API, rządowy druk 1427 - Prawo o ruchu drogowym - źródło — [otwórz źródło](#)
- [27] Sejm API, poselski druk 1985; ustawa podpisana 18.12.2025 - źródło — [otwórz źródło](#)
- [28] Sejm API, proces i druk 2393 - Tani prąd - źródło — [otwórz źródło](#)
- [29] BEOS, ocena skutków regulacji do druku 2393 - źródło — [otwórz źródło](#)
- [30] Sejm API, proces i druk 2209 - Fundusz Medyczny - źródło — [otwórz źródło](#)
- [31] Sejm API, proces druku 2270 - ochrona zwierząt - źródło — [otwórz źródło](#)
- [32] Tekst ostateczny ustawy o ochronie zwierząt z 3.07.2026 - źródło — [otwórz źródło](#)
- [33] KPRP, projekt dotyczący górnictwa węgla kamiennego - opis, projekt i uzasadnienie - źródło — [otwórz źródło](#)
- [34] KPRP, projekt o przywróceniu prawa do sądu - źródło — [otwórz źródło](#)
- [35] Komisja Wenecka i DGI, opinia CDL-AD(2026)020 - źródło — [otwórz źródło](#)
- [36] KPRP, Polski Fundusz Inwestycji Obronnych - projekt i uzasadnienie - źródło — [otwórz źródło](#)
- [37] NBP, sytuacją majątkową i wynik finansowy NBP - źródło — [otwórz źródło](#)
- [38] KPRP, projekt zmian Kodeksu postępowania karnego - źródło — [otwórz źródło](#)
- [39] Sejm API, rządowy druk 1600 - Kodeks postępowania karnego - źródło — [otwórz źródło](#)
- [40] KPRP, projekt o ochronie funkcji produkcyjnej wsi - źródło — [otwórz źródło](#)
- [41] Sejm, proces druku 2528 - rynek kryptoaktywów - źródło — [otwórz źródło](#)
- [42] KPRP, weto do ustawy o rynku kryptoaktywów - źródło — [otwórz źródło](#)
- [43] KPRP, projekt dotyczący HIV i HCV - projekt i uzasadnienie - źródło — [otwórz źródło](#)
- [44] Sejm API, proces i druk 2874 - dzień działacza opozycji - źródło — [otwórz źródło](#)
- [45] Sejm API, proces druku 1632 - ochrona polskiego rolnictwa - źródło — [otwórz źródło](#)
- [46] Dz.U. 2025 poz. 1302 - bon ciepłowniczy i ceny energii - źródło — [otwórz źródło](#)
- [47] KPRP, uzasadnienie projektu HIV/HCV - przyznanie pochodzenia z druku 2456 - źródło — [otwórz źródło](#)
- [48] KPRP, tekst projektu PFIO - źródło — [otwórz źródło](#)
- [49] KPRP, projekt Prawa o ruchu drogowym - źródło — [otwórz źródło](#)
-

[50] Europejski Bank Centralny, opinia CON/2026/23 o projekcie PFIO - źródło — [otwórz źródło](#)

[51] Sejm API, projekt RPW/27306/2026 znoszący udział polskich instalacji w EU ETS - źródło — [otwórz źródło](#)

[52] Polsat News, wypowiedź Przemysława Czarnka dotycząca projektu wyjścia z ETS - materiał kontekstowy — [otwórz źródło](#)

[53] KPRP, tekst projektu ustawy o ochronie funkcji produkcyjnej wsi - źródło — [otwórz źródło](#)

[54] KPRP, uzasadnienie projektu ustawy o ochronie funkcji produkcyjnej wsi - źródło — [otwórz źródło](#)

[55] KPRP, projekt górniczy wraz z uzasadnieniem i OSR - źródło — [otwórz źródło](#)

[56] Dyrektywa 2013/48/UE o prawie dostępu do adwokata - źródło — [otwórz źródło](#)

[57] KPRP, tekst projektu zmian Kodeksu postępowania karnego - źródło — [otwórz źródło](#)

[58] KPRP, uzasadnienie projektu zmian Kodeksu postępowania karnego - źródło — [otwórz źródło](#)

Ograniczenia badania

- Audyt odtwarza stan proceduralny na dzień 22 sierpnia 2026 r. Późniejsze działania parlamentarne mogą zmieniać aktualny status poszczególnych projektów, nie zmieniając automatycznie ustaleń dotyczących ich konstrukcji normatywnej, finansowania lub ryzyk systemowych.
- Nie wszystkie projekty pozostające bez numeru druku były przedmiotem opinii wyspecjalizowanych instytucji. W takich przypadkach przedstawione oceny prawne należy rozumieć jako identyfikację ryzyk wymagających dalszej analizy, a nie jako rozstrzygnięcie o niezgodności projektu z prawem.
- Dane dotyczące kosztów przedstawiono według wartości, lat i założeń występujących w analizowanych dokumentach. Audyt nie obejmuje niezależnego pełnego modelu makroekonomicznego skutków wszystkich projektów.
- W przypadkach wspólnego procedowania kilku projektów ostateczny tekst ustawy może zawierać rozwiązania pochodzące od różnych wnioskodawców oraz zmiany wprowadzone podczas prac parlamentarnych. Audyt nie przypisuje w takich przypadkach całego finalnego rezultatu jednemu autorowi projektu.
- Analiza koncentruje się na dokumentach, przebiegu procedury, mechanizmach normatywnych, finansowaniu, wykonalności i ryzykach systemowych. Nie obejmuje oceny osobistych motywacji uczestników procesu legislacyjnego.