

Jacek K. SOKOŁOWSKI, Dariusz STOLICKI
Uniwersytet Jagielloński

Przyczyny opóźnień w transpozycji dyrektyw europejskich do polskiego porządku prawnego w świetle analizy ilościowej krajowego procesu legislacyjnego

Streszczenie: W świetle tabel wyników rynku wewnętrznego Komisji Europejskiej Polska należy do krajów członkowskich o najwyższym deficycie zgodności prawa krajowego z unijnym, przede wszystkim ze względu na powtarzające się istotne opóźnienia w zakresie transpozycji dyrektyw. Niniejszy artykuł przedstawia rezultaty badań ilościowych, opartych na bazie aktów prawnych implementujących prawo UE po 2004 r i poszukuje przyczyn opóźnień, w szczególności poddając analizie, czy są one powodowane w większym stopniu przez działania władzy wykonawczej, czy ustawodawczej. Z naszych ustaleń wynika, że o ile parlamentarny proces stanowienia prawa przebiega w odniesieniu do ustaw implementacyjnych z reguły szybciej niż w odniesieniu do ustaw zwykłych, o tyle inicjacja tegoż procesu dokonuje się tak późno, że zazwyczaj nie jest już możliwe dokonanie terminowej transpozycji aktu unijnego. W istocie, większość projektów ustaw implementacyjnych wnoszonych jest do Sejmu w momencie, gdy przewidziany dla implementowanej dyrektywy termin transpozycji już upłynął. Wyniki sugerują, że to raczej rząd, a nie parlament jest odpowiedzialny za rosnące opóźnienia, jak również że skuteczność rządu w implementacji prawa UE ulega systematycznemu pogorszeniu (najmniejsze opóźnienia w transpozycji występowały bezpośrednio po akcesji). Szereg aspektów analizowanego zjawiska – jak np. rola konfliktu politycznego w generowaniu opóźnień – wymaga jednak dalszych badań.

Słowa kluczowe: implementacja prawa UE, transpozycja dyrektyw, proces legislacyjny

1. Problemy badawcze

1.1. Obowiązek transpozycji dyrektywy do krajowego porządku prawnego

Terminowa i prawidłowa transpozycja¹ dyrektyw Unii Europejskiej do krajowego porządku prawnego jest najbardziej podstawowym aspektem wynikającego z traktatowej zasady lojalności (TUE: art. 4 ust. 3; Klamert, 2014, s. 76–78) obowiązku imple-

¹ W praktyce prawnej i legislacyjnej często zamiennie używa się pojęć transpozycja, implementacja, inkorporacja i wdrożenie dyrektywy. Jak podnosi się w literaturze, nie są to określenia tożsame: implementacja bądź inkorporacja prawa UE jest pojęciem szerszym, obejmującym wszelkie czynności, które umożliwiają rzeczywiste wprowadzenie w życie postanowień przyjętych na szczeblu unijnym do krajowych porządków prawnych (a więc nie tylko działania legislacyjne i nie tylko w odniesieniu do dyrektyw). Z kolei transpozycja bądź wdrożenie oznaczają szczególnie przypadek implementacji – wydanie aktu prawnego, który wprowadza do krajowego porządku prawnego rozwiązania wynikające z dyrektywy (Mik, 1998, s. 28 i n.).

mentacji prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie. Obowiązek ten rozumiany jest szeroko, jako wymóg zapewnienia zgodności przepisów i sposobu stosowania prawa krajowego z prawem europejskim (ang. *compliance*), a sposób jego realizacji od dawna stanowi przedmiot zainteresowania badaczy, tak prawników, jak i politologów (Conant, 2012). Mimo to, do dzisiaj przyczyny uchybień – polegających zarówno na całkowitym braku transpozycji, jak i na spóźnionej lub nieprawidłowej transpozycji – nie są wciąż dostatecznie wyjaśnione.

Nadzór nad procesem transpozycji dyrektyw przez kraje członkowskie sprawuje z urzędu Komisja Europejska. Państwa członkowskie zobowiązane są do notyfikowania jej o działaniach podjętych w celu transpozycji dyrektywy, co obejmuje również obowiązek przesłania tekstu aktów implementacyjnych² (przy czym, od wejścia w życie traktatu z Lizbony brak notyfikacji stanowi sam w sobie formalne naruszenie prawa UE (Komunikat C 12/2011)). Pozwala to Komisji monitorować, czy państwa wypełniają obowiązek transpozycyjny oraz czy czynią to terminowo. Ponadto, na podstawie dostarczonych przez kraje członkowskie aktów implementacyjnych Komisja weryfikuje, czy dokonana transpozycja rzeczywiście prowadzi do osiągnięcia rezultatów przewidzianych dyrektywą. W oparciu o uzyskane w ten sposób informacje sporządzane są coroczne raporty, pełniące oprócz funkcji informacyjnej również rolę elementu nacisku na państwa członkowskie. Informacje o skuteczności i terminowości państw we wdrażaniu dyrektyw dotyczących funkcjonowania rynku wewnętrznego podsumowują również uaktualniane przez Komisję tzw. tabele wyników rynku wewnętrznego (*Internal market scoreboard* WWW). Przytoczone publikacje są jednym z głównych źródeł danych dla badaczy zajmujących się problematyką transpozycji dyrektyw przez państwa członkowskie (Hartlapp, Falkner, 2009; Börzel, 2001)³.

Komisja dysponuje także całym spektrum środków przymuszania państw członkowskich, by wypełniły one ciężące na nich obowiązki transpozycyjne – poczynając od tzw. miękkich środków oddziaływania (programów współpracy, jak np. *EU-Pilot* oraz zaleceń) (Zalecenie 309/2005), zaś kończąc na formalnej procedurze w sprawie uchybień, przewidzianej w art. 258 TFUE, w której o zaistnieniu uchybienia wiążąco orzeka Trybunał Sprawiedliwości (tzw. *Infringement procedure*) (Prete, Smulders, 2010; Andersen, 2012, rozdziały 1–3). Niezależnie od omawianej procedury, brak właściwego i terminowego wdrożenia dyrektywy generuje po stronie państwa członkowskiego odpowiedzialność odszkodowawczą na rzecz podmiotów poszkodowanych taką sytuacją (Wyrok Trybunału w sprawach C-6/90 i C-9/90).

Liczba *infringement procedures* wszczynanych wobec danego państwa funkcjonuje w literaturze jako miara skali uchybień we wdrażaniu dyrektyw. Uważana jest za obiektywną, choć nie wolną od słabości (Börzel, 2001, s. 808–813), w szczególności ze

² Obowiązek ten przewidują – co do zasady – przepisy końcowe każdej dyrektywy, jednakże został on uznany przez ETS za wynikający bezpośrednio z prawa traktatowego (Wyrok Trybunału w sprawie 274/83: 1077; szerzej nt. obowiązku notyfikacji zob. Brzeziński, 2010, s. 376 i n. oraz powołana tam literatura).

³ Ogólny przegląd literatury poświęconej badaniom empirycznym nad implementacją prawa UE w państwach członkowskich przedstawiają m.in. M. Angelova, T. Dannwolf i T. König (Angelova i in., 2012) oraz O. Treib (Treib, 2014).

względu na fakt, że nie wszystkie naruszenia skutkują wszczęciem omawianej procedury (Falkner i in., 2005, s. 201–228). W literaturze podkreśla się również, iż Komisję – jak każdy aktor polityczny – ma swoje preferencje, które wpływają na selektywne wykorzystywanie możliwości inicjowania postępowań (Steunenberg, 2010; König, Mäder, 2013). Börzel i Knoll, analizując dane za okres 1978–1999, odrzucają jednak hipotezę o systematycznej niedoreprezentacji naruszeń ze strony poszczególnych państw członkowskich w ogólnym zbiorze naruszeń skutkujących *infringement procedure* (Börzel, Knoll, 2012).

1.2. Problem uchybień w transpozycji dyrektyw UE w Polsce

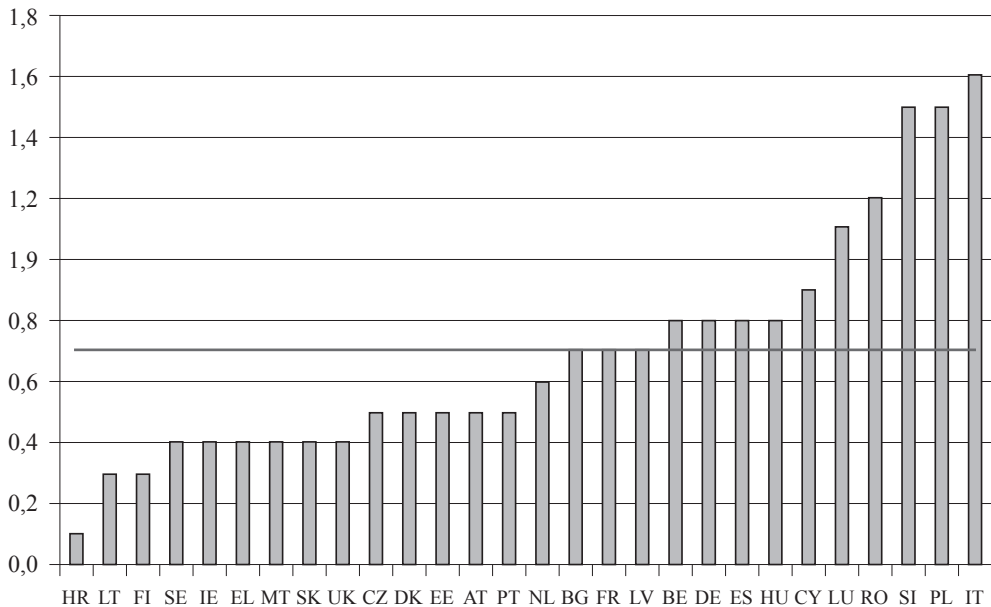
Pomimo przedstawionych środków nacisku na państwa, zjawisko „ustawicznego naruszania [przez nie] prawnego obowiązku dokonania prawidłowej i terminowej transpozycji dyrektyw” (Zalecenie 309/2005, pkt 1) wciąż występuje. Według tabel wyników rynku wewnętrznego z 2015 r., średni „deficyt transpozycji” (*transposition deficit*, liczba dyrektyw, które pomimo upływu terminu nie zostały prawidłowo transponowane w danym kraju do dnia publikacji tabeli) wynosi 0,7%, zaś łącznie we wszystkich krajach sytuacja taka dotyczy 4% ogółu dyrektyw (*Single Market Scoreboard: Transposition 2015*). Średnie opóźnienie transpozycji wynosi ponad 7 miesięcy, zaś w 9 przypadkach (licząc jedynie dyrektywy wciąż nietransponowane) przekracza 2 lata. Również szereg badań naukowych potwierdza tezę o systematycznych problemach z transpozycją dyrektyw przez kraje członkowskie (Siedentopf, Hauschild, 1988; Sverdrup, 2007; Haverland, Romeijn, 2007; Kaeding, 2008).

Polska należy do krajów mających najwięcej uchybień w transpozycji dyrektyw. Jako jeden z dwóch krajów członkowskich (drugim były Włochy) w I połowie 2015 r. odnotowała negatywny wynik dla każdego z kryteriów wykorzystywanych do oceny skuteczności wdrażania prawa UE w tabelach wyników rynku wewnętrznego. Średni deficyt transpozycji dla Polski wyniósł wówczas 1,5% (ponad dwukrotność średniej unijnej) (zob. wykres 1), zaś liczba nietransponowanych dyrektyw w porównaniu z poprzednim raportem wzrosła o 8. Według obu tych kryteriów mniejszą skuteczność transpozycji miały jedynie Włochy.

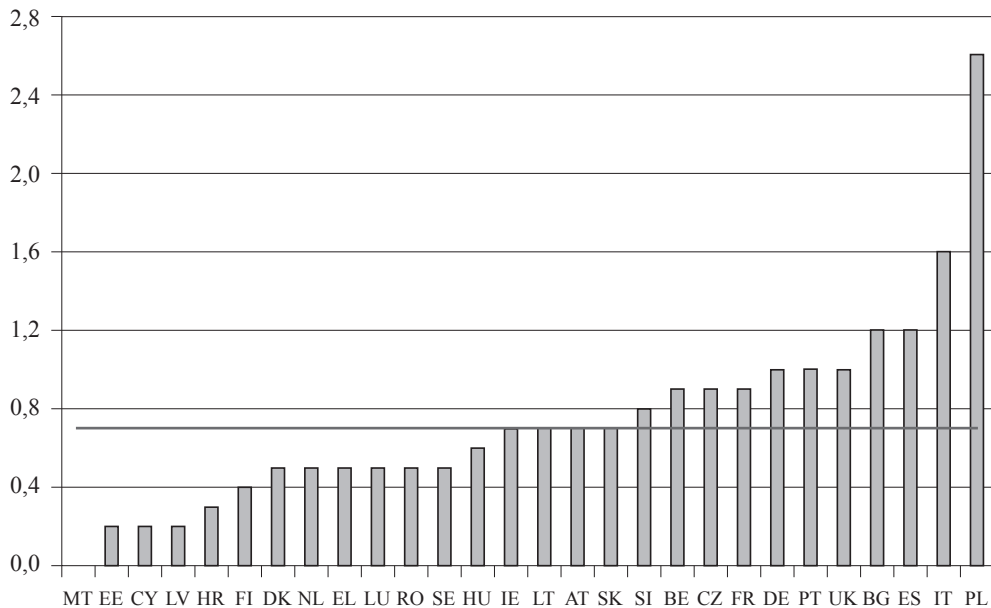
Również czas i jakość transpozycji są w przypadku Polski poniżej średniej unijnej. Średnie opóźnienie transpozycji wyniosło w Polsce 10,6 miesięcy (przy średniej UE równej 7,6) i znajduje się w najwyższym kwartylu. Natomiast zdecydowanie najwyższy w całej Unii jest polski deficyt zgodności (*compliance deficit*), tj. procent dyrektyw uznanych przez Komisję za nieprawidłowo transponowane, który wynosi 2,6% (blisko czterokrotność średniej unijnej) (zob. wykres 2).

Równie negatywny obraz polskiego procesu transpozycji przedstawiają coroczne raporty Komisji Europejskiej. Zawierają one informacje na temat wszystkich toczących się postępowań o naruszenie obowiązków traktatowych (w tym opóźnień w transpozycji dyrektyw), jak również dane na temat nowych postępowań, wszczętych w danym roku sprawozdawczym. Jak wynika z ubiegłorocznego raportu, Polska jest jednym z krajów mających najwięcej naruszeń w obydwu kategoriach (zob. wykres 3).

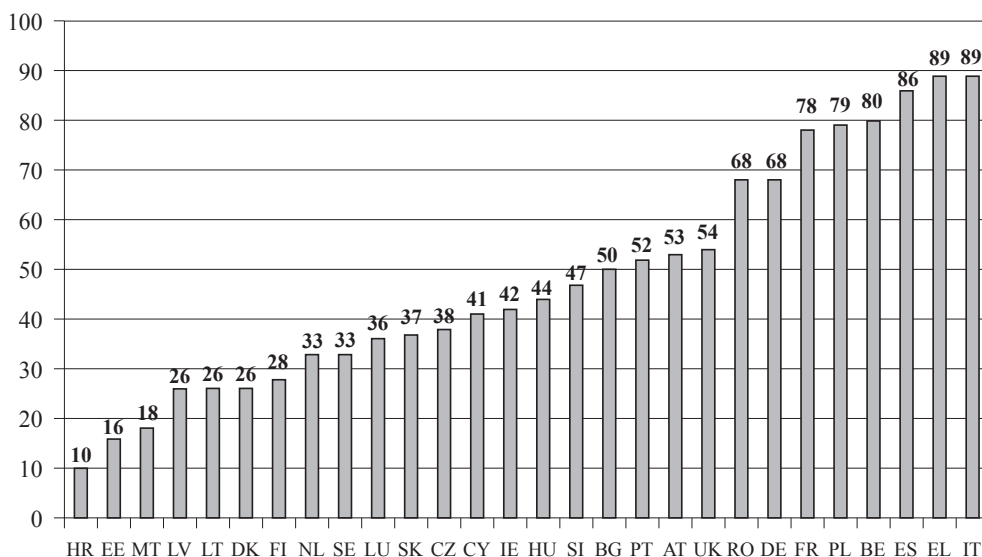
Wykres 1. Procent nietransponowanych dyrektyw (*transposition deficit*) w krajach członkowskich. Szarą linią zaznaczono średnią unijną (*Single Market Scoreboard: Transposition 2015*)



Wykres 2. Procent nieprawidłowo transponowanych dyrektyw (*compliance deficit*) w krajach członkowskich. Szarą linią zaznaczono średnią unijną (*Single Market Scoreboard: Transposition 2015*)

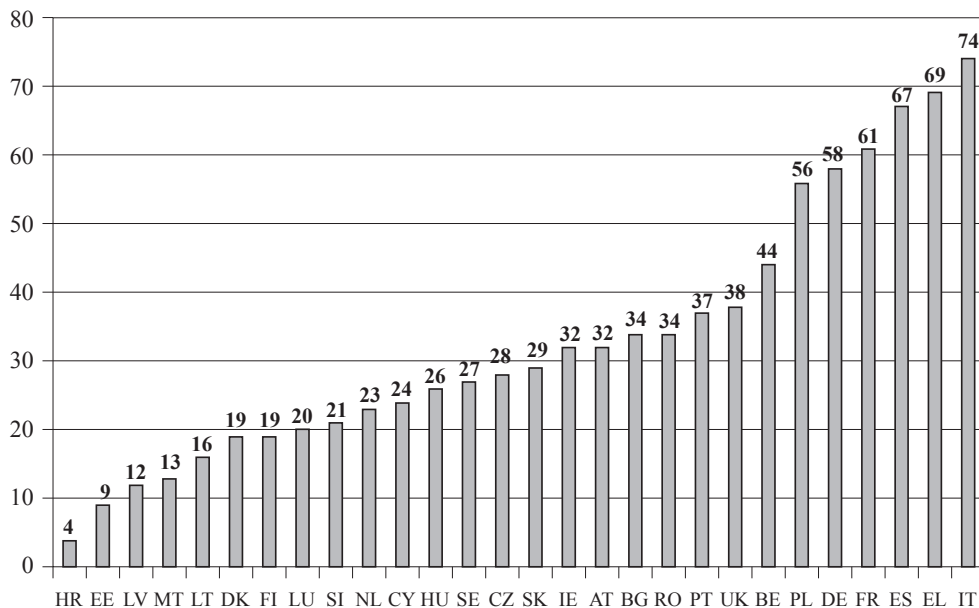


Wykres 3. Łączna liczba *infringement procedures* w 2014 r. (wszystkie postępowania toczące się w dniu przyjęcia raportu) (*Single Market Scoreboard: Transposition 2015*)



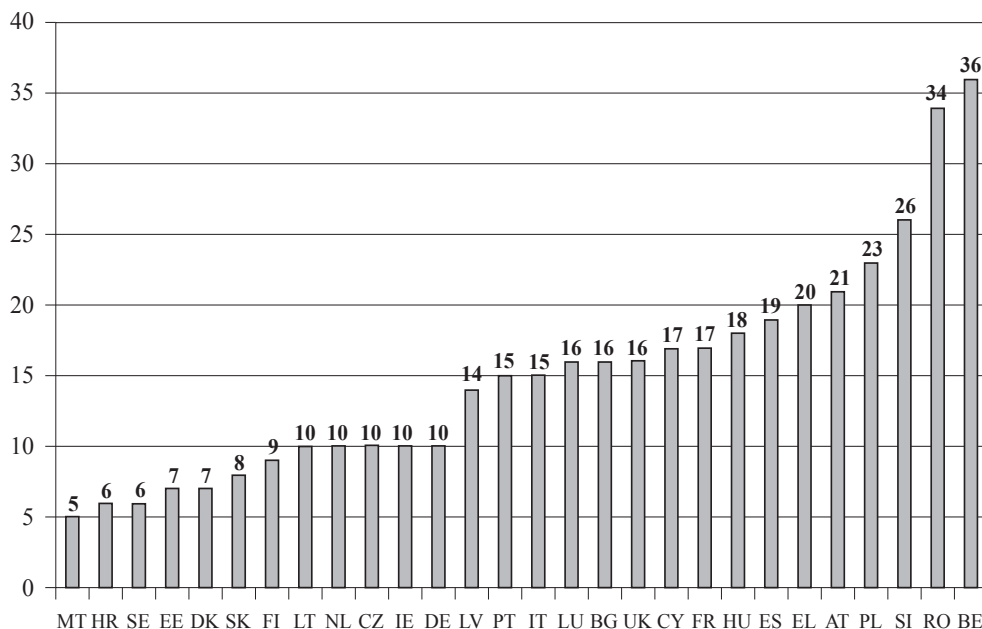
Znaczącą większość tych postępowań stanowią przypadki *non-compliance*, czyli wadliwej transpozycji dyrektywy bądź innych naruszeń zobowiązań państwa członkowskiego:

Wykres 4. Liczba *infringement procedures* z powodu nieprawidłowej transpozycji dyrektyw i innych naruszeń w 2014 r. (wszystkie postępowania toczące się w dniu przyjęcia raportu) (Komisja Europejska 2015)



Widać wyraźnie, że *gros* naruszeń ma za przyczynę *non-compliance*, gdyż pierwszych siedem państw („przodujących w uchybieniach”) powtarza się na obu wykresach. Jednak zestawienie ilości opóźnień w transpozycji znacząco zmienia ich pozycję:

Wykres 5. Liczba *infringement procedures* z powodu opóźnionej transpozycji w 2014 r. (Komisja Europejska 2015)



Wśród siedmiu krajów, wobec których toczy się najczęściej postępowań z powodu opóźnionej transpozycji, cztery znajdują się zarazem w grupie siedmiu krajów z największą liczbą postępowań z powodu innych uchybień – są to Hiszpania, Grecja, Belgia i Polska. Okazuje się natomiast, że znajdujące się wśród liderów ogólnej ilości naruszeń Niemcy, Francja i Włochy nie mają znaczących opóźnień we wdrażaniu prawa unijnego.

Przyczyn *compliance deficit* poszukuje się m.in. w opozycji politycznej państw wobec poszczególnych dyrektyw (Falkner i in., 2004), dużej liczbie graczy blokujących (Steunenberg, Kaeding, 2008; König, Luetgert, 2008; Kaeding, 2006; Bailey, 2002), wewnętrznym konflikcie politycznym (Steunenberg, 2006) oraz niewydolności organizacyjnej i administracyjnej państw członkowskich (Börzel i in., 2010; Bursens, 2002). Szczególnie wiele uwagi poświęcono funkcjonowaniu administracji rządowej państwa członkowskiego jako czynnikiem o istotnym znaczeniu dla efektywności transpozycji (Haverland, Romeijn, 2007). Badane są zbiorcze wskaźniki efektywności administracji (Berglund i in., 2006; Hille, Knill, 2006; Toshkov, 2008), struktura urzędnicza (Mbaye, 2001), styl zarządzania (Richardson, 1996), jak również jakość koordynacji rządowej (Jensen, 2007), ta ostatnia również w odniesieniu do Polski (Zubek, 2005; Zubek, 2008). Brak jednak – jak dotąd – analiz przebiegu parlamentarnego postępowania legislacyjnego.

go w odniesieniu do transpozycji dyrektyw⁴. Celem naszego badania jest wypełnienie tej luki poprzez określenie, czy i w jakim stopniu postępowanie ustawodawcze – a przede wszystkim prace nad projektem ustawy w Sejmie⁵ – przyczynia się do powstawania opóźnień w transpozycji dyrektyw, a jeżeli tak, to na których etapach procesu legislacyjnego powstają te opóźnienia⁶.

2. Dobór danych

Przedmiotem naszego zainteresowania były wszystkie ustawowe transpozycje dyrektyw europejskich, których data transpozycji przypadła po akcesji Polski do Unii Europejskiej, tj. po 1 maja 2004 r., i co do których podjęto działania ustawodawcze mające doprowadzić do ich transpozycji przed końcem VII kadencji Sejmu. Z przeprowadzonej analizy zostały zatem wyłączone transpozycje dyrektyw bezpośrednio związane z akcesją: nie obrazują one skuteczności transpozycji dokonywanej „na bieżąco”, w miarę powstawania i publikowania prawa unijnego, a ich uwzględnienie zniekształciłoby wszelkie statystyki terminów transpozycji, gdyż prawo stanowione przez polski parlament w l. 2001–2004 obejmowało całe unijne *aquis*, w tym dyrektywy uchwalone na długo przed akcesją⁷. Pod uwagę braliśmy natomiast transpozycje dyrektyw przyjętych przed akcesją, jeżeli ich termin transpozycji – czy to na mocy samej dyrektywy, czy też na mocy traktatu akcesyjnego – upływał po 1 maja 2004 r.

Analizowane były tylko projekty po raz pierwszy transponujące daną dyrektywę. Nie brano zatem pod uwagę ustaw poprawiających błędną transpozycję dyrektywy (zwykle w związku z wszczęciem przez Komisję *infringement procedure* albo zakończenia tej procedury rozstrzygnięciem niekorzystnym dla Polski) lub zastępujących poprzednie przepisy transponujące dyrektywę⁸. W tym pierwszym przypadku już doszło do uchybienia w transpozycji, w tym drugim – transpozycja została dokonana, a ponowna trans-

⁴ Wpływ parlamentów krajowych na opóźnienia w transpozycji badali D. Finke i T. Dannwolf (Finke, Dannwolf, 2015), ale przedmiotem ich zainteresowania było zaangażowanie parlamentu *ex ante* (na etapie formułowania stanowiska krajowego podczas unijnego procesu legislacyjnego), a nie *ex post* – na etapie transpozycji już przyjętej dyrektywy.

⁵ Ściśle rzecz biorąc, wybór aktu normatywnego służącego transpozycji zależy od systemu źródeł prawa przyjętego w danym państwie członkowskim (Urząd Komitetu Integracji Europejskiej 2003), tak więc w szczególności akt ten nie musi być ustawą. Ranga przepisów krajowych, na mocy których dokonywana jest implementacja powinna odpowiadać randze przepisów, jakie ustanowiłoby dane państwo, regulując „na własną rękę” obszar analogiczny do objętego rezultatem określonym w dyrektywie. W polskim systemie źródeł prawa oznacza to, że podstawowym instrumentem implementacji dyrektywy jest najczęściej ustawa.

⁶ Ze względu na eksploracyjny charakter badania nie stawiamy hipotez kierunkowych, a jedynie pytania badawcze.

⁷ Dodatkowo kwestia była już przedmiotem badań (Zubek, 2005; Hille, Knill, 2006).

⁸ Np. dyrektywa Rady 2003/110/WE z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie pomocy w przypadkach tranzytu do celów deportacji drogą powietrzną (Dz. Urz. UE L 321 z 6.12.2003, s. 26) została transponowana do polskiego porządku prawnego ustawą z 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2005, Nr 94, poz. 788), ale rządowy projekt ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. (VII kadencja, druk 1526), jako całkowita rewizja prawa o cudzoziemcach, dokonywał jej ponownej transpozycji.

pozycja jest wymuszona zmianą ustawy, która najczęściej motywowana jest czynnikami wewnętrznymi.

W badaniu wykorzystane zostały trzy podstawowe zbiory danych: baza danych EUR-Lex Urzędu Publikacji Unii Europejskiej, z której pozyskaliśmy listę interesujących nas dyrektyw oraz ich daty publikacji i transpozycji; baza danych ORKA Ośrodka Informatyki Kancelarii Sejmu, z której pochodzą dane o przebiegu procesu ustawodawczego (w tym daty wniesienia i uchwalenia projektu) dla wszystkich projektów ustaw rozpatrywanych przez Sejm od IV do VII kadencji⁹; i wreszcie baza danych UST Ośrodka Informacji i Dokumentacji Europejskiej Kancelarii Sejmu¹⁰, na podstawie której projekty ustaw dowiązane zostały do transponowanych przez nie dyrektyw.

Należy zauważyć, że relacja między dyrektywami a implementującymi je ustawami nie jest bijekcją (funkcją wzajemnie jednoznaczna): transpozycja jednej dyrektywy europejskiej może być dokonywana w kilku ustawach krajowych¹¹, zaś jedna ustawa może transponować więcej niż jedną dyrektywę¹². W związku z powyższym jako indywidualną obserwację traktowaliśmy każdą parę dyrektywa – ustawa implementacyjna. Tak więc ustawie dokonującej transpozycji więcej niż jednej dyrektywy, podobnie jak dyrektywie transponowanej w kilku ustawach, odpowiadało w naszym zbiorze danych kilka obserwacji (z których każda mogła mieć przypisane odmienne daty publikacji i transpozycji dyrektywy oraz wniesienia i uchwalenia ustawy).

Inaczej postępowaliśmy, porównując czas pracy nad ustawami implementacyjnymi w Sejmie z czasem pracy nad ustawami zwykłymi (zob. tabela 2). W tej analizie traktowaliśmy każdy projekt ustawy jako jedną obserwację, nawet gdy kilka projektów było rozpatrywane wspólnie (a więc od II czytania stanowiły *de facto* jeden projekt). Wyjątkiem były sytuacje, w których projekty opozycyjne były rozpatrywane wspólnie z rządowymi, komisijnymi lub koalicyjnymi – wtedy uznawaliśmy, iż rozpatrywanie projektu poselskiego zakończyło się na etapie prac w komisji (unikając w ten sposób sytuacji, w której za uchwalone uznajemy projekty opozycyjne tylko dlatego, że rozpatrywane były wspólnie z dotyczącymi tej samej materii projektami większości parlamentarnej, podczas gdy w rzeczywistości sprawozdanie komisji, będące podstawą II czytania i dalszych prac, nie przejęło żadnych lub prawie żadnych rozwiązań z opozycyjnej wersji projektu).

Dla potrzeb porównania czasu procedowania projektów ustaw w Sejmie (tabela 2) zostały one podzielone na trzy kategorie:

1) ustawy implementacyjne – projekty ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu¹³, które dokonywały transpozycji przy-

⁹ Bazy ORKA (odrębne dla każdej kadencji, dostępne przez stronę internetową Sejmu <http://www.sejm.gov.pl>) zawierają dane o przebiegu postępowania ustawodawczego w Sejmie dla każdego rozpatrywanego projektu ustawy.

¹⁰ Relacyjna baza danych UST (https://bs.sejm.gov.pl/F?func=file&file_name=find-t-ust01&local_base=ustw&con_lng=POL) opisuje powiązania polskich ustaw wykonujących prawo UE z odpowiadającymi im aktami prawnymi Unii.

¹¹ Tak np. transpozycja dyrektywy Parlamentu i Rady nr 2005/36/WE z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. UE L 255 z 30.09.2005, s. 22), wymagała w Polsce aż pięciu ustaw krajowych.

¹² Dla przykładu, rządowy projekt ustawy o bezpieczeństwie morskim (VI kadencja, druk 4463) dokonywał transpozycji aż ośmiu dyrektyw unijnych (tzw. pakietu Eryka III).

¹³ O uznaniu projektu ustawy za projekt wykonujący prawo Unii Europejskiej decyduje w przy-

- najmniej jednej dyrektywy¹⁴, przy czym pod uwagę brane były wszystkie projekty, niezależnie od tego, w jaki sposób zakończyły się prace nad nimi, a więc również projekty niedokończone przed końcem kadencji, wycofane i odrzucone;
- 2) ustawy dotyczące wyrażenia zgody na ratyfikację umów międzynarodowych (ratyfikacyjne) – zostały wyłączone z analizy; ustawy te dotyczą w przeważającej większości kwestii niebudzących żadnych kontrowersji i są uchwalane znacznie szybciej niż pozostałe kategorie ustaw; ich uwzględnienie prowadziłyby do zniekształcenia wyników¹⁵;
 - 3) ustawy „zwykłe”, które zostały zdefiniowane jako niebędące ani ustawami ratyfikacyjnymi ani implementacyjnymi; stanowiły one punkt odniesienia do porównania z ustawami implementacyjnymi.

3. Moment wniesienia projektu i czas postępowania legislacyjnego w Sejmie

W najbardziej ogólnym ujęciu, terminowość transpozycji dyrektywy jest funkcją dwóch czynników: momentu wniesienia projektu ustawy i długości postępowania ustawodawczego w parlamencie. Zarówno czynniki normatywne, jak i empiryczne przemawiają za ograniczeniem analizy do projektów rządowych: to na Radzie Ministrów spoczywa prawny obowiązek przygotowywania i wnoszenia do Sejmu projektów ustaw koniecznych do wykonania prawa Unii Europejskiej (Ustawa 2010/1395, art. 18), jednocześnie zaś praktyka polityczna pokazuje, iż wszystkie uchwalane ustawy implementacyjne to projekty rządowe. Nawet wnoszenie projektów ustaw implementacyjnych przez inne uprawnione podmioty należy do rzadkości: w l. 2004–2015 jedynie sześć takich projektów zostało wniesionych przez grupy posłów (zawsze opozycyjnych) – był to jeden projekt klubu SdPL w IV kadencji, jeden projekt klubu SLD w V kadencji i cztery projekty klubu PiS w VI kadencji. Poza wspomnianym projektem SdPL¹⁶ wszystkie wymienione projekty były jednak tożsame z projektami przygotowanymi (i w większości przypadków wniesionymi) przez Radę Ministrów w poprzednich kadencjach Sejmu, za rządów wnoszących je ponownie ugrupowań. Żaden z tych projektów nie został uchwalony, ale w każdym z przedstawionych przypadków (znów poza projektem SdPL) Sejm uchwalił alternatywny projekt implementacyjny (w części przypadków treściowo tożsame) wniesiony przez nową Radę Ministrów. Oprócz tego w IV kadencji Sejmu projekt ustawy *o zmianie ustawy o rachunkowości*, usuwający istniejącą w niej sprzeczność z VI dyrektywą VAT (Dyrektywa 388/1977) (w zakresie, w jakim miała być ona transponowana przez Polskę do kwietnia 2008 r., a więc już po wejściu w życie traktatu

padku projektów rządowych Rada Ministrów, zaś w przypadku pozostałych projektów – Marszałek Sejmu (Regulamin Sejmu 1992, art. 95a).

¹⁴ Pomijaliśmy więc projekty dostosowujące prawo polskie do prawa UE, które nie są transpozycjami dyrektyw (ale np. miały charakter wykonawczy wobec rozporządzeń, jak ustawa *o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej*, regulująca m.in. zasady prowadzenia rejestru EUWT w Polsce).

¹⁵ Średni czas procedowania projektów ustaw ratyfikacyjnych był w każdej kadencji wyraźnie krótszy niż dla innych ustaw. Nie zmienia się też wyraźnie z kadencji na kadencję – od średnio 88 dni w IV kadencji do średnio 107 dni w VI kadencji (z odchyleniem standardowym zawsze wynoszącym ok. miesiąc).

¹⁶ *Poselski projekt ustawy o informacji i konsultacji z pracownikami*, IV kadencja, druk nr 3796.

akcesyjnego), został wniesiony przez Senat (druk nr 3244). Projekt ten był procedowany wspólnie z analogicznym projektem rządowym (druk nr 3276) i zostały one uchwalone jako jedna ustawa.

Aby ustalić, gdzie w pierwszej kolejności poszukiwać należy przyczyn opóźnień w transpozycji dyrektyw, dla każdej kadencji przeanalizowaliśmy cztery podstawowe zmienne: czas przewidziany na transpozycję dyrektywy przez ustawodawcę europejskiego¹⁷; rzeczywisty czas transpozycji dyrektywy przez ustawodawcę polskiego, definiowany jako liczba dni między publikacją dyrektywy a podpisaniem ustawy implementacyjnej przez prezydenta¹⁸; czas prac nad projektem ustawy w strukturach rządowych (ministerstwach i Radzie Ministrów), definiowany jako liczba dni między publikacją dyrektywy a wniesieniem do Sejmu projektu ustawy implementacyjnej; i wreszcie czas prac parlamentarnych nad projektem ustawy, definiowany jako liczba dni między wniesieniem projektu do Sejmu a podpisaniem ustawy przez prezydenta. Jak już wspomnieliśmy, jako indywidualną obserwację traktowaliśmy każdą parę dyrektywa–ustawa implementacyjna. Statystyki opisowe dla omówionych zmiennych przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Czasy trwania poszczególnych etapów prac ustawodawczych nad transpozycją dyrektywy

Kadencja	Średnia/mediana			
	czas transpozycji		prace nad projektem ustawy	
	przewidziany	rzeczywisty	Rząd	Sejm i Senat
4	492/245	392/436	259/264	154/123
5	619/708	785/801	672/685	120/107
6	619/569	1019/897	867/777	162/125
7	658/730	1180/1046	1058/933	121/113

Czas pozostawiany przez ustawodawcę europejskiego na transpozycję dyrektywy jest zazwyczaj stały i wynosi średnio 2 lata i 8 miesięcy¹⁹. Czas transpozycji dyrektyw do polskiego porządku prawnego natomiast sukcesywnie się wydłużał – z niewiele ponad roku w IV kadencji Sejmu do ponad 2 lat w V kadencji i ok. 3 lat w VI i VII kadencji. Rozbicie tego czasu na postępowanie rządowe i parlamentarne pokazuje jednak, iż wynikało to właściwie wyłącznie z coraz późniejszego wnoszenia projektów ustaw imple-

¹⁷ Termin ten biegnie od dnia publikacji dyrektywy.

¹⁸ Przyjęliśmy publikację dyrektywy jako datę rozpoczęcia prac nad transpozycją dyrektywy, ale oczywiście należy zauważyć, iż – jak wskazuje się w literaturze – Rada Ministrów odpowiedzialna jest nie tylko za przygotowanie i wniesienie projektu, ale także za monitorowanie legislacji europejskiej i podejmowanie działań przygotowawczych jeszcze przed uchwaleniem dyrektywy. W przypadku dyrektyw wydanych opublikowanych przez akcesją jako datę publikacji przyjmujemy datę opublikowania polskiego tekstu dyrektywy w wydaniu specjalnym Dziennika Urzędowego.

¹⁹ Odchylenie od tej średniej wartości w IV kadencji Sejmu wynika z faktu, że dyrektywy wydane przed akcesją Polski do Unii, ale wciąż uwzględniane w naszej analizie (ze względu na termin transpozycji upływający po 1 maja 2004 r.) opublikowane zostały w wersji polskiej dopiero z dniem 1 maja 2004 r., podczas gdy termin transpozycji biegł od uchwalenia ich wersji pierwotnej.

mentacyjnych przez Radę Ministrów: czas prac legislacyjnych w Sejmie i w Senacie nie zmieniał się w sposób monotoniczny, a ponadto – jak pokazuje tabela 2 – ustawy implementacyjne i tak we wszystkich kadencjach były rozpatrywane przez parlament istotnie szybciej niż ustawy zwykłe²⁰.

Tabela 2

Czas prac parlamentarnych nad ustawami zwykłymi i implementacyjnymi

Kadencja	Czas procedowania w Sejmie i Senacie w dniach							
	ustawy zwykłej				ustawy implementacyjnej			
	średnia	odchyl. std.	min.	max.	średnia	odchyl. std.	min.	max.
4	190,23	164,76	2	1158	143,30	66,23	48	294
5	145,35	106,14	14	652	114,45	41,36	40	210
6	195,54	170,20	2	1277	143,81	106,85	28	765
7	194,60	183,30	2	1329	118,97	45,02	15	270

Na terminowość wnoszenia projektów ustaw implementacyjnych przez Radę Ministrów można spojrzeć również z innej perspektywy, badając, jak dużo czasu pozostawia ona parlamentowi na rozpatrzenie projektu (tj. jak długi jest okres od dnia wniesienia projektu do dnia upływu terminu transpozycji). W szczególności interesujące mogą być pytania o to, ile projektów ustaw implementacyjnych wnoszonych jest już po terminie transpozycji oraz ile wnoszonych jest przed jego upływem, ale na tyle późno, że pozostawia się parlamentowi zbyt mało czasu na odpowiednie rozpatrzenie projektu. Można tu przyjąć np. kryterium ustawowe (art. 18 ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej wymaga, by Rada Ministrów wносиła projekty ustaw implementacyjnych na pięć lub trzy miesiące przed terminem transpozycji, w zależności od tego, czy ten ostatni przekracza lub nie przekracza pół roku²¹; odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest tylko „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”) lub empiryczne (jedną z miar położenia rozkładu długości postępowań ustawodawczych, np. średnią czy medianę). Jako szczególnie użyteczny wskaźnik (prowadzący do najmniejszej straty informacji) proponujemy jednak średnie prawdopodobieństwo *a priori* terminowego rozpatrzenia projektu, ustalone dla każdej kadencji na podstawie empirycznej dystrybuanty rozkładu długości postępowań ustawodawczych dla ustaw implementacyjnych w tej kadencji. Wstępne wyniki przedstawia tabela 3.

²⁰ Istotność statystyczną różnic między kategoriami ustaw z tej samej kadencji testowaliśmy, porównując statystykę *t* Welcha z empiryczną dystrybuantą niełączonej studentyzowanej różnicy średnich, uzyskaną w wyniku 1000 losowań bootstrapowych (Dekking i in., 2005, s. 421–422). Różnicę uznawaliśmy za istotną, jeżeli uzyskana wartość statystyki *t* nie mieściła się w 95-procentowym przedziale ufności statystyki bootstrapowej. Dla pełnych czasów procedowania ustaw statystyki *t* i przedziały ufności wynoszą odpowiednio: IV kadencja – 3,44 i (–2,27, 1,80), V kadencja – 3,34 i (–1,96, 1,94), VI kadencja – 4,16 i (–2,72, 1,51) i VII kadencja – 8,48 i (–1,89, 2,03).

²¹ Identyczny wymóg przewidywał art. 11 poprzedniej ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Ustawa 2004/515).

Tabela 3

Opóźnienia we wnoszeniu projektów ustaw implementacyjnych przez Radę Ministrów

Kadencja	Średni czas pozostawiony na rozpatrzenie projektu*	% ustaw implementacyjnych wnoszonych		Średnie prawdopodobieństwo <i>a priori</i> terminowego rozpatrzenia projektu przez Sejm
		po terminie transpozycji	po terminie ustawowym	
4	288	38%	72%	30% ($\sigma = 41\%$)
5	97	55%	86%	20% ($\sigma = 36\%$)
6	66	73%	89%	12% ($\sigma = 29\%$)
7	28	82%	93%	9% ($\sigma = 25\%$)

* Dla ustaw wniesionych po terminie transpozycji przyjmujemy wartość 0.

Powyższe dane sugerują wyraźnie, że przyczyny nieterminowej transpozycji dyrektyw leżą po stronie Rady Ministrów, nie Sejmu: od IV kadencji rzeczywisty czas transpozycji wydłużył się trzykrotnie, przy jednoczesnym czterokrotnym wydłużeniu czasu prac legislacyjnych rządu, a przy względnie stałym czasie prac parlamentarnych. Zarazem systematycznie zwiększa się liczba projektów wnoszonych tak późno, że nie mają one szans na uchwalenie przed upływem terminu transpozycji). Projekty takie stanowią przytłaczającą większość, przy czym na marginesie odnotować należy, że przepisy krajowe, nakładające na rząd obowiązek wnoszenia projektów implementacyjnych w określonych terminach są po prostu martwe.

Co interesujące, czas pozostawiony parlamentowi przez Radę Ministrów na rozpatrzenie projektu nie wpływa na rzeczywisty czas jego rozpatrywania: współczynnik korelacji między tymi dwoma zmiennymi wynosi $-0,06$ dla IV kadencji, $0,34$ dla V kadencji, $0,02$ dla VI kadencji i $0,01$ dla VII kadencji, a więc jedynie w latach 2005–2007 istniał pewien liniowy związek między nimi. Korelacje pojawiają się jednak, gdy osobno rozpatrujemy projekty wniesione przed terminem transpozycji (współczynnik korelacji wynosi wówczas $0,01$ dla IV kadencji, $0,52$ dla V kadencji, $0,22$ dla VI kadencji i $0,30$ dla VII kadencji). Zachowanie posłów jest więc racjonalne: prace parlamentarne ulegają przyspieszeniu wówczas, gdy istnieją szanse na „uratowanie” terminowej transpozycji, natomiast w przypadku projektów wniesionych po terminie wychodzą oni najwyraźniej z założenia, że starać się już nie warto. Dla tych ostatnich istotny efekt przyspieszenia prac parlamentarnych obserwujemy jedynie w IV kadencji (korelacja na poziomie $-0,54$), ale już nie w V ($R = 0,01$), VI ($R = 0,16$) i VII ($R = 0,10$).

4. Podsumowanie – wnioski

Analiza czasu trwania procesu legislacyjnego na etapie prac rządowych i parlamentarnych prowadzi do wniosku, że przyczyn polskiego *compliance deficit* poszukiwać należy w pierwszym z nich. Przemawia za tym nie tylko porównanie długości trwania obu etapów (z których parlamentarny zajmuje podobną ilość czasu niezależnie od kadencji, zaś rządowy ulega z kadencji na kadencję drastycznemu wydłużeniu), ale przede wszystkim zestawienie czasu trwania prac z momentem wniesienia projektu w stosunku do terminu transpozycji. Kolejne polskie rządy pracują coraz dłużej nad projektami

implementacyjnymi i wnoszą je do Sejmu coraz później, w zdecydowanej większości przypadków nie dając Sejmowi szansy na terminowe uchwalenie.

Tempo parlamentarnego procesu legislacyjnego w odniesieniu do projektów ustaw implementacyjnych cechuje stabilność (nie podlega ono dużym zmianom z kadencji na kadencję) i równomierność, na co wskazują stosunkowo nieduże (w porównaniu do ustaw zwykłych) odchylenia standardowe w czasie procedowania projektów. Uchwalenie projektu „unijnego” przez obie izby parlamentu zajmuje przeciętnie ok. 4 miesiące, przy czym znaczne odchylenia od średniej są rzadkością. Jest to zarazem znacząco szybciej, niż czas uchwalenia ustawy zwykłej, procedowanej przeciętnie 6 i pół miesiąca (zaś czasem znacząco dłużej). Brak jest korelacji pomiędzy czasem trwania prac sejmowych a stopniem opóźnienia w pracach Rady Ministrów, gdy chodzi o projekty wniesione po terminie transpozycji. Można w związku z tym zaryzykować tezę, że Sejm pracuje nad projektami implementacyjnymi bardzo sprawnie i że przyspieszenie parlamentarnego procesu legislacyjnego nie jest już po prostu możliwe, jednak jej potwierdzenie wymagałoby dalszych badań. W szczególności interesujące jest, w jakim stopniu poszczególne etapy prac sejmowych (kontrola wstępna i praca w komisjach zależna od ilości zgłaszanych poprawek) przyczyniają się do wydłużenia postępowania ustawodawczego w stosunku do projektów implementacyjnych.

Jednak głównym obszarem poszukiwania wyjaśnień dla słabości Polski w transpozycji dyrektyw powinien stać się rządowy proces legislacyjny. Wśród możliwych do zweryfikowania hipotez co do jego niewydolności wskazać można m.in.:

- celowe opóźnianie procesu transpozycji przez rząd z powodów politycznych (brak akceptacji dla rozwiązań narzucanych przez dyrektywę);
- wzrost liczby dyrektyw, tłumaczący rosnące opóźnienia w przygotowaniu ich implementacji;
- wzrost skomplikowania materii podlegającej regulacji;
- niewydolność organizacyjną.

Zagadnienia te wykraczają jednakże poza ramy zaprezentowanego badania. Nie ulega natomiast wątpliwości, że w świetle ustalonej skali deficytu wydolności Rady Ministrów w przygotowywaniu projektów ustaw implementacyjnych, liczba wszczętych wobec Polski *infringment procedures* może być traktowana jako zaskakująco mała.

Bibliografia

- Andersen S. (2012), *Enforcement of European Union Law*, Oxford.
- Angelova M., Dannwolf T., König T. (2012), *How Robust Are Compliance Findings? A Research Synthesis*, „Journal of European Public Policy”, vol. 19, no. 8.
- Bailey I. (2002), *National Adaptation to European Integration: Institutional Vetoes and Goodness-of-fit*, „Journal of European Public Policy”, vol. 9, no. 5.
- Berglund S., Gange I., van Waarden F. (2006), *Mass Production of Law. Routinization in the Transposition of European Directives: a Sociological-Institutionalist Account*, „Journal of European Public Policy”, vol. 13, no. 5.
- Börzel T. (2001), *Non-Compliance in the European Union: Pathology or Statistical Artefact?*, „Journal of European Public Policy”, vol. 8, no. 5.

- Börzel T., Hofmann T., Panke D., Sprungk C. (2010), *Obstinate and Inefficient: Why Member States Do Not Comply With European Law*, „Comparative Political Studies”, vol. 43, no. 11.
- Börzel T., Knoll M. (2012), *Quantifying Non-Compliance in the EU: A Database on EU Infringement Proceedings*, „Berlin Working Papers on European Integration”, no. 15, http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/arbeitspapiere/2012-15_BoerzelKnoll_Non-Compliance.pdf, 1.03.2016.
- Brzeziński P. (2010), *Unijny obowiązek odmowy zastosowania przez sąd krajowy ustawy niezgodnej z dyrektywą Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Bursens P. (2002), *Why Denmark and Belgium have different implementation records: On transposition laggards and leaders in the EU*, „Scandinavian Political Studies”, Vol. 25, No. 2.
- Conant L. (2012), *Compliance and what EU Member States Make of It*, w: *Compliance and the Enforcement of European Union Law*, red. M. Cremona, Oxford.
- Dekking F. M., Kraaikamp C., Lopuhaä H. P., Meester L. E. (2005), *A Modern Introduction to Probability and Statistics. Understanding Why and How*, London.
- Dyrektywa Rady nr 77/388/EWG w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych, Dz. Urz. WE L 145 z 13.06.1977 r., s. 1, Polska Edycja Specjalna rozdz. 09, t. 01, s. 23, z późniejszymi zmianami.
- Falkner G., Treib O., Hartlapp M., Leiber S. (2005), *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge [UK]–New York.
- Falkner G., Hartlapp M., Leiber S., Treib O. (2004), *Non-Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition Through the Backdoor?*, „West European Politics”, vol. 27, no. 3.
- Falkner G., Treib O. (2008), *Compliance in the Enlarged European Union: Living Rights or Dead Letters?*, Aldershot.
- Finke D., Dannwolf T. (2015), *Who Let the Dogs Out? The Effect of Parliamentary Scrutiny on Compliance with EU Law*, „Journal of European Public Policy”, vol. 22, no. 8.
- Hartlapp M., Falkner G. (2009), *Problems of Operationalization and Data in EU Compliance Research*, „European Union Politics”, vol. 10, no. 2.
- Haverland M., Romeijn M. (2007), *Do Member States Make European Policies Work? Analysing the EU Transposition Deficit*, „Public Administration”, vol. 85, no. 3.
- Hille P., Knill Ch. (2006), *'It's the Bureaucracy, Stupid': The Implementation of the Acquis Communautaire in EU Candidate Countries, 1999–2003*, „European Union Politics”, vol. 7, no. 4.
- Internal Market Scoreboard*, http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm, 27.09.2015.
- Jensen Ch. (2007), *Implementing Europe: A Question of Oversight*, „European Union Politics”, vol. 8, no. 4.
- Kaeding M. (2006), *Determinants of Transposition Delay in the European Union*, „Journal of Public Policy”, vol. 26, no. 3.
- Kaeding M. (2008), *Lost in Translation or Full Steam Ahead: The Transposition of EU Transport Directives Across Member States*, „European Union Politics”, vol. 9, no. 1.
- Klamert M. (2014), *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford.
- Komisja Europejska (2015), *Kontrola stosowania prawa UE – Sprawozdanie roczne za 2014 rok*, KOM (2015) 329 wersja ostateczna, Bruksela.
- Komunikat Komisji (C 12/2011), *Stosowanie art. 260 ust. 3 TFUE*, Dz. Urz. UE C 12 z 15.1.2011, s. 1–5.
- König T., Luetgert B. (2008), *Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives*, „British Journal of Political Science”, vol. 39, no. 1.
- König T., Mäder L. (2013), *The Strategic Nature of Compliance: An Empirical Evaluation of Law Implementation in the Central Monitoring System of the European Union*, „American Journal of Political Science”, vol. 58, no. 1.

- Mbaye H. (2001), *Why National States Comply with Supranational Law: Explaining Implementation Infringements in the European Union, 1972–1993*, „European Union Politics”, vol. 2, no. 3.
- Mik C. (1998), *Metodologia implementacji europejskiego prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych*, w: *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, red. C. Mik, Toruń.
- Prete L., Smulders B. (2010), *The Coming of Age of Infringement Proceedings*, „Common Market Law Review”, vol. 47, no. 1.
- Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (1992), M. P. 2012 poz. 32 z późniejszymi zmianami.
- Richardson J. (1996), *Eroding EU Policies: Implementation Gaps, Cheating and Re-Steering*, w: *European Union. Power and Policy-Making*, red. J. Richardson, London.
- Siedentopf H., Hauschild Ch. (1988), *The Implementation of Community Legislation by the Member States: A Comparative Analysis*, w: *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*, vol. 1: *Comparative Syntheses*, red. H. Siedentopf, J. Ziller, London–Newbury Park [CA].
- Single Market Scoreboard. Performance per governance tool: Transposition* (2015), http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2015/09/transposition/2015-09-scoreboard-transposition_en.pdf, 9.01.2016.
- Steunenberg B. (2006), *Turning Swift Policy-Making into Deadlock and Delay: National Policy Coordination and the Transposition of EU Directives*, „European Union Politics”, vol. 7, no. 3.
- Steunenberg B. (2010), *Is Big Brother Watching? Commission Oversight of the National Implementation of EU Directives*, „European Union Politics”, vol. 11, no. 3.
- Steunenberg B., Kaeding M. (2009), *‘As Time Goes By’: Explaining the Transposition of Maritime Directives*, „European Journal of Political Research”, vol. 48, no. 3.
- Sverdrup U. (2007), *Implementation*, w: *Europeanization. New Research Agendas*, red. P. Graziano, M. P. Vink, Houndmills–Basingstoke–Hampshire [UK]–New York.
- Toshkov D. (2008), *Embracing European Law: Compliance with EU Directives in Central and Eastern Europe*, „European Union Politics”, vol. 9, no. 3.
- Treib Oliver (2014), *Implementing and Complying with EU Governance Outputs*, „Living Reviews in European Governance”, Vol. 9.
- TUE, Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012.
- TFUE, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012.
- Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (2003), *Zapewnienie skuteczności prawu Unii Europejskiej w prawie polskim. Wytoczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, Warszawa.
- Ustawa (1395/2010) z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz. U. 2010, Nr 213, poz. 1395 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa (515/2004) z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz. U. 2004, Nr 51, poz. 515.
- Wyrok Trybunału w sprawie 274/83 z dnia 28 marca 1985 r., Komisja przeciwko Włochom.
- Wyrok Trybunału w sprawach C-6/90 i C-9/90 z dnia 19 listopada 1991 r., Francovich i Bonifaci przeciwko Włochom.
- Zalecenie 2005/309/WE Komisji z dnia 12 lipca 2004 w sprawie transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego do prawa krajowego, Dz. Urz. UE L 98 z 16.04.2005, s. 47–52.
- Zubek R. (2005), *Complying with Transposition Commitments in Poland: Collective Dilemmas, Core Executive and Legislative Outcomes*, „West European Politics”, vol. 28, no. 3.
- Zubek R. (2008), *Core Executive and Europeanization in Central Europe*, Basingstoke–New York.

**Causes of delays in the transposition of European directives into the Polish legal system
– a quantitative analysis of the national lawmaking process**

Summary

According to the Commission's internal market scorecards, Poland is among the countries having highest compliance deficits in the European Union, in part due to repeated and substantial delays in implementing EU directives. Using a comprehensive database of implementing acts introduced in the Polish parliament since the country's accession in 2004, we conduct a quantitative analysis of the timing of the governmental and parliamentary legislative processes to test whether those delays are introduced by the executive or the legislative branch. We conclude that while implementing legislation is usually enacted into law faster than ordinary legislation, it is introduced too late to permit successful implementation before applicable deadline. Indeed, most of the bills implementing EU directives are already overdue when introduced. These results suggest that the government – rather than the parliament – appears to be responsible for the delays, and that the governmental performance in this respect deteriorates rapidly (delays were smallest immediately after accession). We also find that numerous aspects of the problem – such as the role of political controversies in delaying implementing bills – require further research.

Key words: implementation of EU law, transposition of directive, legislative process