

# Wykonywanie prawa Unii Europejskiej:

Wpływ organizacji administracji rządowej  
na transpozycję dyrektyw UE

Radosław Zubek  
Katarína Staroňová



SPRAWNE PAŃSTWO  
PROGRAM ERNST & YOUNG



# Wykonywanie prawa Unii Europejskiej:

## Wpływ organizacji administracji rządowej na transpozycję dyrektyw UE

Radosław Zubek  
Katarína Staroňová



SPRAWNE PAŃSTWO  
PROGRAM *ERNST&YOUNG*

Warszawa 2010

## Projekt graficzny:

kotbury.pl

Raport powstał w ramach programu Ernst & Young *Sprawne Państwo*.

## Zastrzeżenia prawne

Niniejszy raport został przygotowany przez pracowników naukowych i ma na celu dostarczenie czytelnikom ogólnych informacji na tematy, które mogą ich interesować.

Informacje zawarte w niniejszym raporcie nie stanowią w żadnym wypadku świadczenia usług.

Mimo iż dołożono należytych starań w celu zapewnienia rzetelności prezentowanych w raporcie informacji przez autorów, istnieje ryzyko pojawienia się nieścisłości. Ernst & Young Polska spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp. k. ("EY") nie ponosi jakiegokolwiek odpowiedzialności ani nie gwarantuje poprawności i kompletności informacji prezentowanych w raporcie. Raport może ponadto zawierać odnośniki do określonych przepisów, które podlegają nowelizacji i stąd powinny być interpretowane wyłącznie w konkretnych okolicznościach, w których są cytowane. Informacje zamieszczane są bez uwzględniania jakichkolwiek zmian i EY nie zapewnia ich kompletności, poprawności i aktualności oraz nie udziela w tym zakresie żadnych gwarancji wyraźnych ani dorozumianych.

Ponadto w najszerszym dopuszczonym przez prawo zakresie EY wyłącza jakiegokolwiek gwarancje, wyraźne lub dorozumiane, w tym między innymi dorozumiane gwarancje sprzedaży i przydatności do określonego celu. W żadnym wypadku EY, powiązane z EY spółki ani też partnerzy, agenci lub pracownicy EY lub spółek powiązanych z EY nie ponoszą jakiegokolwiek odpowiedzialności wobec Czytelnika lub innych osób z tytułu jakiegokolwiek decyzji lub działania podjętego na podstawie informacji znajdujących się w niniejszym raporcie ani też z tytułu jakichkolwiek pośrednich, szczególnych lub ubocznych strat, nawet w przypadku otrzymania informacji o możliwości ich wystąpienia.

© Copyright by Ernst & Young Polska Sp. z o.o. sp. k., Polska

W braku odmiennego zastrzeżenia, prawa autorskie do treści niniejszego raportu posiada Ernst & Young Polska Sp. z o.o. sp. k. Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadne materiały znajdujące się w niniejszym raporcie, w tym tekst i grafika, nie mogą być reprodukowane lub przesyłane w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób bez pisemnego zezwolenia EY.



**SPRAWNE PAŃSTWO**  
*PROGRAM ERNST & YOUNG*

Rondo ONZ 1  
00-124 Warszawa  
tel. +48 (22) 557 70 00  
fax +48 (22) 557 70 01  
[www.sprawnepanstwo.pl](http://www.sprawnepanstwo.pl)

# Spis treści

Podziękowania .....	6
Streszczenie .....	7
Rozdział 1. Transpozycja prawa UE w Europie Środkowej i Wschodniej .....	8
Rozdział 2. Wpływ koordynacji centralnej na transpozycję prawa UE .....	12
Rozdział 3. Wpływ koordynacji resortowej na transpozycję prawa UE .....	18
Rozdział 4. Podsumowanie .....	28
Przypisy .....	30
Bibliografia .....	31





## Podziękowania

Przygotowanie niniejszego raportu było możliwe dzięki wsparciu finansowemu programu Ernst & Young *Sprawne Państwo*. Autorzy serdecznie dziękują dr Agnieszce Cieleń za nieocenioną pomoc w przeprowadzeniu badań w Polsce. Podziękowania kierujemy także do Krisztiny Jager, Ildiko Barthy, Leno Saarnit i Ireny Baclija, a także do wielu urzędników i polityków z Polski i innych państw Europy Środkowej, którzy zgodzili się udzielić wywiadów autorom badań.

# Streszczenie

Państwa członkowskie UE są zobowiązane do terminowego i poprawnego wdrażania przepisów UE. Jednak administracje krajowe w różnym stopniu wywiązują się z tego obowiązku: niektóre rządy sprawnie i na czas implementują prawo UE, inne natrafiają w tym zakresie na poważne problemy.

Jakie czynniki wpływają na dynamikę implementacji prawa UE? Jak można usprawnić ten proces? Istnieje wiele badań wyjaśniających dysproporcje w tempie wdrażania dyrektyw UE. Wskazują one, że terminowa i poprawna implementacja zależy m.in. od zbieżności systemów prawnych, uwarunkowań konstytucyjnych, preferencji politycznych oraz efektywności administracji krajowych.

Niniejsze opracowanie koncentruje się na roli koordynacji transpozycji prawa UE w ramach administracji rządowej państw członkowskich, rozumianej jako mechanizmy koordynowania i monitoringu działań na poziomie centralnym i resortowym. Jego podstawowa teza brzmi następująco: delegacja zadań transpozycyjnych (zarówno na linii rząd-ministerstwa, jak i minister-urzędnicy) zawsze łączy się z ryzykiem zamierzonych lub przypadkowych nieprawidłowości. Tego typu ryzyko administracyjne może zostać zmniejszone przez mechanizmy koordynacji.

Przedmiotem analiz są mechanizmy centralnej koordynacji transpozycji prawa UE obowiązujące w pięciu nowych państwach członkowskich (Czechy, Estonia, Polska, Słowenia i Węgry) w latach 2005-2008. Raport ukazuje wiele podobieństw, ale także kilka ważnych różnic w ich strukturze instytucjonalnej. Koordynacja centralna okazała się najsilniejsza w Słowenii i na Węgrzech, a najsłabsza w Czechach. W Polsce i w Estonii występowała koordynacja centralna na średnim poziomie.

W opracowaniu badane są także mechanizmy resortowej koordynacji transpozycji prawa UE w dwudziestu ministerstwach z trzech państw (Polska, Słowenia i Węgry). Ustalono, że w polskich ministerstwach występowała średnio nieco słabsza koordynacja wdrażania dyrektyw UE niż na Węgrzech czy w Słowenii.

Znaczenie centralnej i resortowej koordynacji zostało zilustrowane danymi ilościowymi o wynikach transpozycji dyrektyw UE w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, z uwzględnieniem rezultatów osiągniętych przez poszczególne ministerstwa. Dane te co do zasady potwierdzają główną tezę niniejszego raportu: silna koordynacja centralna i resortowa ma pozytywny wpływ na proces transpozycji prawa UE w państwach członkowskich.

Raport formułuje kilka rekomendacji dla polskiego rządu. Obecny system koordynacji centralnej i resortowej może zostać wzmocniony w szczególności poprzez:

- wprowadzenie praktyki systematycznego raportowania wyników transpozycji na poziomie rządowym i ministerialnym,
- zintegrowanie i usprawnienie systemów planowania transpozycji prawa UE i planowania legislacji krajowej,
- wzmocnienie kompetencji departamentów prawnych w zakresie koordynowania transpozycji prawa UE na poziomie ministerialnym.





# Rozdział 1

## Transpozycja prawa UE w Europie Środkowej i Wschodniej

Co roku każde państwo członkowskie Unii Europejskiej (UE) przyjmuje setki krajowych aktów prawnych, które mają na celu transpozycję nowych unijnych dyrektyw. Poprawność i terminowość tego procesu wpływa w sposób znaczący na funkcjonowanie europejskiego jednolitego rynku. Wadliwa transpozycja pozbawia obywateli i podmioty gospodarcze ich praw oraz zaburza swobodny przepływ towarów i usług. Spójne stosowanie przepisów Unii Europejskiej we wszystkich państwach członkowskich jest podstawowym wyznacznikiem konkurencyjności Unii Europejskiej w stosunku do reszty świata.

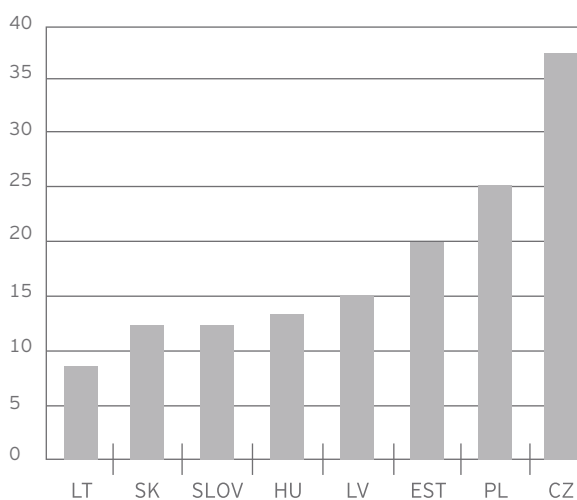
Znaczenie terminowej i prawidłowej transpozycji prawa UE spowodowało, że instytucje Unii Europejskiej traktują ją jako najwyższy priorytet. Dążenie do likwidacji opóźnień w transpozycji jest widoczne w działalności Komisji Europejskiej, która inicjuje coraz większą liczbę postępowań w sprawie nieprawidłowego wdrażania prawa UE i tym samym zmusza państwa członkowskie do rozwiązania problemu opóźnień transpozycji. Także Parlament Europejski stale mobilizuje rządy państw członkowskich do poprawiania wyników implementacji.

Większy nacisk na terminowość transpozycji spowodował stopniowe poprawianie wyników państw członkowskich. Niemniej w dalszym ciągu istnieją duże dysproporcje poziomu wypełniania zobowiązań transpozycyjnych przez poszczególne państwa. Dlaczego te różnice się pojawiają? Jakże czynniki mają

wpływ na zgodność prawa krajowego z prawem UE? Jak można poprawić wyniki transpozycji? Podstawowym celem niniejszego opracowania jest odpowiedź na te i podobne pytania. Przedmiotem rozważań będzie przede wszystkim koordynacja procesu transpozycji dyrektyw UE w ramach administracji rządowej, zarówno na poziomie centralnym, jak i resortowym. Polskie rozwiązania w tym zakresie będą analizowane na tle mechanizmów obowiązujących w wybranych nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej: w Czechach, Estonii i Słowenii oraz na Węgrzech.

### Transpozycja prawa UE w nowych państwach członkowskich

Punktem wyjścia dla dalszych analiz są ogólne dane na temat poziomu transpozycji w nowych państwach członkowskich. Wykres 1 pokazuje średnią liczbę nietransponowanych dyrektyw jednolitego rynku w ośmiu państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 2005-2009. Został on przygotowany na podstawie danych zawartych w raportach *Single Market Scoreboard*. Nie ulega wątpliwości, że najpoważniejsze opóźnienia w transpozycji występowały w Czechach i dotyczyły średnio co najmniej trzydziestu dyrektyw. Natomiast liderem w transpozycji była Litwa, która nie wdrożyła średnio tylko dziewięciu dyrektyw. Pozostałe sześć państw można podzielić na dwie grupy. Poziom transpozycji w Polsce i Estonii był bliższy do czeskiego. Słowacja, Słowenia, Węgry i Łotwa miały podobne, stosunkowo dobre wyniki.

**Wykres 1. Deficyt transpozycji w ośmiu nowych państwach członkowskich UE (2005-2009)**

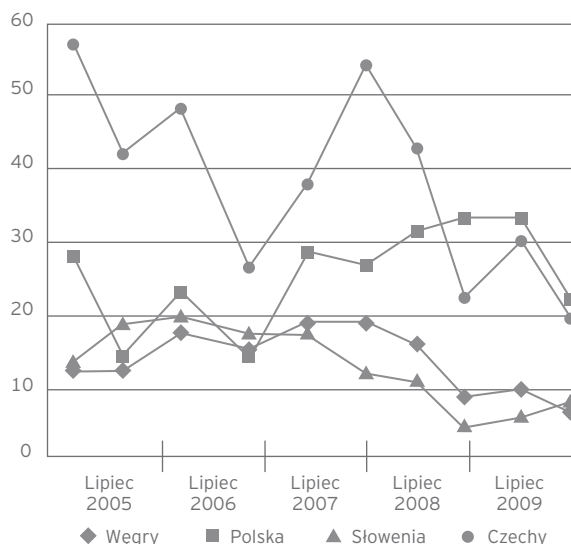
Źródło: opracowanie własne na podstawie *Internal Market Scoreboard*; średnia z dziesięciu raportów za okres od lipca 2005 r. do grudnia 2009 r. Wszystkie raporty są dostępne na stronie internetowej; [http://ec.europa.eu/internal\\_market/score/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm).

Interesujące są również zmiany w poziomie transpozycji w poszczególnych okresach.

Wykres 2 ilustruje zmiany liczby niewdrożonych dyrektyw jednolitego rynku w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 2005-2009.

Na podstawie tych danych można stwierdzić, że największe (choć malejące) problemy z transpozycją występują w Czechach.

W Polsce, Słowenii i na Węgrzech liczba niewdrożonych dyrektyw utrzymywała się na podobnym poziomie do grudnia 2007 r. Po tej dacie pojawiły się widoczne różnice: z jednej strony, liczba niewdrożonych dyrektyw jednolitego rynku stale zmniejszała się na Węgrzech i na Litwie, z drugiej strony, problemy z transpozycją narastały w Polsce w każdym półroczu aż do grudnia 2009 r., kiedy nastąpiła poprawa.

**Wykres 2. Liczba niewdrożonych dyrektyw w Czechach, na Węgrzech, w Polsce i w Słowenii (2005-2009)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Internal Market Scoreboard*; średnia z dziesięciu raportów za okres od lipca 2005 r. do grudnia 2009 r.

## Przyczyny deficytu transpozycji

Dlaczego państwa różnią się pod względem poziomu transpozycji dyrektyw? Istnieje wiele publikacji naukowych podejmujących próbę wyjaśnienia dysproporcji między wynikami poszczególnych państw, jeżeli chodzi o postępy w transpozycji prawa Unii Europejskiej (wśród najnowszych por. np.: Treib 2008; Toshkov 2010). Badania te wskazują różnorodne przyczyny opóźnień w transpozycji, które można podzielić na trzy główne kategorie.

### Czynniki instytucjonalne i prawne

W wielu analizach stwierdzono, że dla transpozycji prawa UE duże znaczenie mają cechy instytucjonalne państw członkowskich. Wykazały one na przykład, że państwa federalne mają większe problemy z transpozycją niż - zbliżone pod względem innych cech - państwa unitarne (Haverland i Romeijn 2007). Na poziomie bardziej ogólnym udowodniono też, że im większa liczba





tw. weto-aktorów (podmiotów, których zgoda jest konieczna dla przeprowadzenia zmian politycznych), tym więcej trudności występuje w procesie transpozycji (Mbaye 2001; Kaeding 2006; Giulani 2003).

Ustalono również, że stopień zgodności przepisów UE z regulacjami państw członkowskich ma wyraźny wpływ na terminowość i prawidłowość transpozycji. Na przykład opracowania Mastenbroek (2003), Thomsona i in. (2007), Thomsona (2007) oraz Steunenberg i Toshkova (2009) pokazują, że im bardziej różnią się unijne i narodowe systemy prawne, tym więcej problemów sprawia proces transpozycji.

#### ***Preferencje polityczne***

Poza cechami instytucjonalnymi czy prawnymi badania dowodzą również, że postępy w implementacji prawa UE są także uzależnione od preferencji aktorów politycznych. Tego typu badania można podzielić na trzy grupy. Po pierwsze, niektóre opracowania wskazują, że duże znaczenie ma poziom poparcia rządu dla integracji europejskiej. Na przykład w opracowaniu dotyczącym nowych państw członkowskich Toshkov (2008) pokazał, że rządy bardziej proeuropejskie zazwyczaj osiągają lepsze wyniki w transpozycji prawa. Po drugie, istnieje również dużo dowodów, że ostre spory polityczne co do materii wymagającej transpozycji wywierają negatywny wpływ na postępy we wdrażaniu prawa (König i Luetgert 2009). Po trzecie, ustalono też, że większe rozbieżności ideologiczne na poziomie UE zmniejszają prawdopodobieństwo transpozycji, podczas gdy jednomyślność co do przyjęcia danego aktu prawa na poziomie unijnym zwiększa prawdopodobieństwo jego terminowego wdrożenia (König i Luetgert 2009).

#### ***Efektywność administracji***

Wiele badań na temat implementacji prawa UE pokazuje, że efektywność krajowej administracji jest podstawowym wyznacznikiem terminowości

i poprawności transpozycji (por. Mbaye 2001; Kaeding 2006; Hille i Knill 2006; Haverland i Romeijn 2007; Toshkov 2007, 2008; Zubek 2005, 2008; Kałużyńska i in. 2009; Steunenberg i Toshkov 2009). Teza ta mieści się w centrum tzw. „nurtu administracyjnego” badań porównawczych mechanizmów wdrażania prawa UE (Tallberg 2003). Zgodnie z tym podejściem, problemy z implementacją prawa UE wynikają nie tyle z preferencji państw członkowskich, co z ich ograniczonej zdolności do implementowania prawa unijnego.

W jednej z ważniejszych analiz implementacji prawa UE Siedentopf i Ziller (1988) stwierdzili, że jakość koordynacji rządowej jest podstawowym determinantem skutecznej transpozycji. Richardson (1996) łączy skuteczność transpozycji ze stylem zarządzania, który dominuje w krajowej administracji.

W ostatnim czasie wiele badań ilościowych pokazuje, że wydajność krajowej administracji ma duży wpływ na poziom transpozycji. Mbaye (2001) dowiodła, że struktura urzędnicza w istotny sposób oddziałuje na liczbę postępowań w sprawie naruszenia prawa UE przez państwa członkowskie (por. również Haverland i Romeijn 2007). Falkner i in. (2005, 2008) uznali, że poziom dostępnych zasobów administracyjnych ma wpływ na skuteczność transpozycji. Wielu naukowców wykazało również, że ogólne wskaźniki efektywności administracji pozwalają przewidzieć wyniki wdrażania prawa UE (por. Berglund i in. 2006; Hille i Knill 2006; Toshkov 2007, 2008).

Większość najnowszych badań ilościowych wykorzystuje zbiorcze wskaźniki efektywności administracji. Stosunkowo niewiele opracowań zajmuje się natomiast związkiem między poszczególnymi cechami administracji a wynikami transpozycji. Można tu jednak wskazać kilka wyjątków. Jensen (2007) pokazał, jak sposób koordynacji, stosowany przez centrum rządu do monitorowania procesu dostosowywania prawa przez organy administracji, wpływa na tempo rozwiązywania

spraw o naruszenie prawa UE przez państwa członkowskie. Dokładniej mówiąc, uważa on, że koordynacja polegająca na ciągłym monitoringu jest bardziej efektywna niż proceduralne zabezpieczenia uaktywniające się tylko w sytuacjach awaryjnych.

Zubek (2005, 2008) badał, w jaki sposób poziom koordynacji prac resortów przez centrum rządu wpływa na zakres wypełniania zobowiązań transpozycyjnych przez ministerstwa. W świetle tych badań większa centralizacja władzy w rządach państw członkowskich ułatwia terminowe dostosowywanie prawa krajowego do prawa UE. Dimitrowa i Toshkov (2009) również zajmowali się relacją między narodowymi strukturami koordynacji i problemami z zapewnieniem implementacji prawa UE. Pokazali oni, że choć ściślejsza koordynacja prowadzi do bardziej terminowej transpozycji, wystąpienie tego efektu jest uzależnione od politycznej wagi aktów wdrażających prawo UE.

Niniejsze opracowanie jest poświęcone koordynacji transpozycji dyrektyw UE rozumianej jako zespół mechanizmów koordynacji i monitoringu, występujących w rządzie jako całości oraz na poziomie ministerstw. Kolejny rozdział zawiera omówienie mechanizmów koordynacji centralnej w pięciu nowych państwach członkowskich UE: w Czechach, Estonii, Słowenii, Polsce i na Węgrzech. W rozdziale 3 zbadane zostaną mechanizmy koordynacji resortowej w dwudziestu ministerstwach z trzech państw Europy Środkowej i Wschodniej: Polski, Węgier i Słowenii. W obydwu rozdziałach przeprowadzona zostanie także wstępna analiza zależności między różnicami poziomu koordynacji i wynikami transpozycji. W ostatnim rozdziale zawarte zostaną ogólne rekomendacje dla decydentów (nie tylko polskich) na temat tego, jak poprawić wyniki transpozycji przez wzmocnienie koordynacji na poziomie centralnym i ministerialnym.





# Rozdział 2

## Wpływ koordynacji centralnej na transpozycję prawa UE

Po przyjęciu dyrektywy przez unijne instytucje jej implementacja należy do kompetencji ministerstw państw członkowskich. Każda delegacja kompetencji łączy się z ryzykiem, że podmioty obarczone delegowanymi zadaniami („wykonawcy”, ang. *agents*) albo w ogóle ich nie wypełnią, albo uczynią to w sposób sprzeczny z interesami podmiotów delegujących („decydentów”, ang. *principals*; por. Pratt i Zeckhauser 1985; Kiewiet i McCubbins 1991). Takie „znieszczenia” mogą być zamierzone – jeżeli „wykonawcy” mają osobiste interesy, które różnią się od interesów „decydentów”. Mogą również być niezamierzone – kiedy „wykonawcom” brakuje niezbędnych zasobów, albo gdy nie wykonują oni przydzielonych zadań z powodu trudności komunikacyjnych lub niespodziewanych wydarzeń.

W sferze transpozycji prawa UE istnieje ryzyko, że resorty odpowiedzialne za proces implementacji mogą opóźniać i blokować przyjęcie środków wdrażających prawo UE, jeżeli polityka Unii Europejskiej łączy się z dużymi kosztami dla podmiotów z danego sektora lub przynosi korzyści, które wykraczają poza perspektywę czasową ministrów lub urzędników. Może im również brakować niezbędnego czasu lub pracowników do efektywnego wypełnienia zobowiązań transpozycyjnych. W rezultacie pełna i prawidłowa transpozycja dyrektyw UE może zostać zablokowana lub opóźniona na poziomie resortowym. Takie sytuacje mogą utrudniać implementację prawa UE.

Problemy mogą zostać zmniejszone dzięki odpowiedniej koordynacji. W opracowaniach naukowych wskazywane są cztery typy możliwych do zastosowania mechanizmów koordynacji: kontrakt, *screening* i selekcja, monitorowanie i raportowanie oraz kontrola instytucjonalna (Kiewiet i McCubbins 1991, s. 27-34). Dwa pierwsze umożliwiają ograniczenie ryzyka przed dokonaniem delegacji (mechanizmy *ex ante*), natomiast dwa ostatnie – po dokonaniu delegacji (mechanizmy *ex-post*). Koordynacja może również następować dzięki istnieniu instytucji wykonawczej (ang. *enforcer*) albo nadrzędnej – szczególnego podmiotu, którego zadaniem jest monitoring działań innych aktorów (Alchian i Demsetz 1972; Tallberg 2003).

W administracji rządowej ryzyko związane z delegacją zadań do resortów jest zazwyczaj ograniczane za pomocą tworzenia lub wzmacniania centrum rządu (por. Dunleavy i Rhodes 1990; Andeweg 2000; zob. także Hallerberg 2004). Centrum rządu na ogół obejmuje premiera, ministra właściwego do spraw finansów, ministrów bez teki oraz „sieci instytucji, powiązań i praktyk administracyjnych związanych z funkcjonowaniem premiera, Rady Ministrów, komitetów rządowych i ich oficjalnych partnerów” (Rhodes 1995, s. 2). Najważniejszym zadaniem centrum rządu jest ustalanie zbiorowego interesu rządu jako całości oraz mobilizacja ministrów do realizacji tych celów. Aby robić to efektywnie, podmioty składające się na centrum rządu są wyposażone we władzę i zasoby, które mogą być stosowane

w celu monitorowania i „nagradzania” lub „karania” działań ministrów oraz urzędników.

Badania centralnej koordynacji transpozycji prawa UE wskazują, że w praktyce wiele rządów państw członkowskich stworzyło wewnętrzne mechanizmy koordynacji, służące kontroli wykonywania zadań transpozycyjnych przez ministerstwa i inne organy administracji (por. Kaeding 2007; Dimitrakopoulos 2008; Zubek 2008; Zubek 2010).

### **Koordinacja centralna**

Analiza centralnej koordynacji transpozycji w niniejszym raporcie polega na badaniu reguł obowiązujących w trzech głównych obszarach: planowania transpozycji, kontroli merytorycznej projektów aktów prawnych wdrażających prawo UE oraz monitoringu terminów transpozycji (Zubek 2010). Skoncentrowano się w szczególności na roli podmiotów należących do centrum rządu, takich jak kancelarie premiera/rządu, instytucje centralne właściwe do spraw Unii Europejskiej lub legislacji, ministerstwa spraw zagranicznych oraz ministerstwa sprawiedliwości.

W pierwszym z powyższych wymiarów badane jest, czy istnieje podmiot odpowiedzialny za planowanie transpozycji na poziomie ogólnorządowym. Może to być minister do spraw europejskich, wyspecjalizowany sekretariat europejski czy specjalny komitet. Podmiot ten może być wyposażony w zespół uprawnień, takich jak prawo do centralnego zarządzania procesem planowania transpozycji czy prawo do jego koordynacji z innymi, równoległymi procesami programowania prac rządu.

W obszarze kontroli merytorycznej najważniejsze znaczenie ma funkcjonowanie centralnej instytucji sprawdzającej poprawność i kompletność transpozycji dyrektyw w projektach aktów prawnych przygotowanych przez resorty. Rolę tę mogą odgrywać służby prawne w centralnych instytucjach do spraw

Unii Europejskiej lub kancelarii premiera/rządu. Podmioty te mogą także mieć prawo do tworzenia własnych projektów aktów prawnych w sprawach horyzontalnych (np. z zakresu właściwości kilku resortów).

Istotne jest też, czy w danym państwie jest centralna instytucja odpowiedzialna za monitorowanie procesu legislacyjnego z punktu widzenia terminów transpozycji. Tego typu podmiot może mieć prawo weryfikacji poziomu zaawansowania prac nad wdrożeniem dyrektyw na poziomie ministerstw oraz składania sprawozdań premierowi lub rządowi.

### **Koordinacja centralna w nowych państwach członkowskich UE**

Niniejszy rozdział prezentuje dane na temat poziomu koordynacji centralnej w rządach pięciu nowych państw członkowskich (por. zestawienie w Tabeli 1). Obejmują one lata 2005-2008.

#### **Czechy**

W latach 2005-2008 transpozycja w Czechach była koordynowana przez wicepremiera do spraw legislacji oraz Departament Spójności z UE w Kancelarii Rządu. Po opublikowaniu aktu prawnego Unii Europejskiej ten departament przydzielał odpowiedzialność za wdrożenie poszczególnych dyrektyw odpowiednim ministrom. Na tym jego rola właściwie się kończyła: ministerstwa tworzyły harmonogramy transpozycji bez żadnego udziału tego departamentu i zamieszczały je w centralnej bazie danych ISAP. Departament Spójności z UE sprawdzał, czy plany prac legislacyjnych rządu zawierały wszystkie wymagane akty wdrażające prawo UE, ale jego ewentualne zastrzeżenia miały niską rangę.

Jeżeli zaś chodzi o kontrolę pod względem prawnym, to Departament Spójności z UE opiniował wszystkie projekty aktów prawnych pod względem zgodności z prawem UE





oraz sprawdzał, czy transpozycja dyrektyw była pełna i prawidłowa. Raz na miesiąc przebieg prac był omawiany na posiedzeniach koordynatorów administracyjnych w Kancelarii Rządu. Spotkania te miały w przeważającej części charakter techniczny i zmierzały do weryfikacji informacji zwartych w bazie ISAP. Departament Spójności z UE przygotowywał kwartalne sprawozdania na temat stanu zaawansowania transpozycji dla Rady Ministrów. Nie wysyłano systematycznych przypomnień o opóźnieniach lub innych problemach, duże znaczenie przywiązywano natomiast do wspomnianych kwartalnych raportów dla rządu.

### **Estonia**

W Estonii w latach 2005-2008 transpozycja była koordynowana przez Sekretariat Europejski w Kancelarii Państwa. Sekretariat Europejski był odpowiedzialny za gromadzenie informacji o wszystkich nowo opublikowanych dyrektywach. Przygotowywał on zestawienia wszystkich nowych aktów prawnych i proponował, które instytucje powinny być odpowiedzialne za ich transpozycję. Co dwa tygodnie dokument ten był omawiany i akceptowany przez rządowy Komitet Koordynacyjny do spraw Unii Europejskiej. Po jego uzgodnieniu, Sekretariat Europejski wprowadzał wszystkie nowe akty prawa UE do scentralizowanego systemu legislacyjnego - SEIRA, zobowiązując odpowiednich ministrów do uzupełnienia tej bazy o harmonogramy transpozycji poszczególnych dyrektyw. Decyzje co do terminów realizacji kolejnych etapów prac transpozycyjnych były podejmowane przez ministerstwa, ale Sekretariat Europejski miał prawo je kwestionować.

Sekretariat Europejski nie prowadził szczegółowej kontroli prawidłowości i kompletności transpozycji. Uważano, że należy to do kompetencji poszczególnych resortów. Otrzymywał on jednak projekty aktów prawnych do zaopiniowania i dokonywał ich ogólnej kontroli. Podmiot ten nie przygotowywał projektów horyzontalnych aktów prawnych ani

nie zapewniał resortom specjalistycznej pomocy z zakresu spraw transpozycyjnych.

Sekretariat Europejski wykorzystywał bazę SEIRA do monitorowania prac transpozycyjnych. Raz na miesiąc przygotowywał sprawozdania dla Komitetu Koordynacyjnego do spraw UE, a raz na kwartał - sprawozdania na posiedzenia sekretarzy generalnych. Co dwa miesiące przygotowywał także sprawozdania dla Rady Ministrów na temat przebiegu transpozycji. Sekretariat Europejski wysyłał także *ad hoc* pisma do poszczególnych ministerstw w sprawie najważniejszych opóźnień, wykorzystywał również w tym celu Komitet Koordynacyjny do spraw UE.

### **Węgry**

Na Węgrzech centralna koordynacja transpozycji w latach 2005-2008 była prowadzona przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Ministerstwo monitorowało Dziennik Urzędowy UE i raz w tygodniu przygotowywało zestawienie wszystkich nowych aktów prawnych UE oraz ministerstw zobowiązanych do ich wdrożenia. Odpowiedzialność za planowanie transpozycji spoczywała w pierwszej kolejności na resortach, które jednak musiały uzgadniać szczegółowe harmonogramy transpozycji każdej dyrektywy z Ministerstwem Finansów oraz Ministerstwem Sprawiedliwości. Harmonogramy były następnie wprowadzane do scentralizowanej bazy danych prowadzonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

Ministerstwo Sprawiedliwości nadzorowało półroczne plany prac legislacyjnych rządu. Zawsze sprawdzało, czy zostały w nich uwzględnione wszystkie zobowiązania transpozycyjne, a w wypadku zauważenia luk zobowiązywało ministerstwa do uzupełnienia brakujących informacji. Było także instytucją wiodącą w wypadku przygotowywania horyzontalnych aktów prawnych oraz weryfikowało, czy w projektach przedłożonych przez ministerstwa dokonano prawidłowej i pełnej transpozycji odpowiednich dyrektyw.

Ministerstwo Sprawiedliwości wykorzystywało centralną bazę transpozycji do monitorowania działań transpozycyjnych innych resortów i przygotowywało raporty na temat opóźnień. W latach 2005-2007 sprawozdania trafiały głównie do komitetów rządowych i koncentrowały się przede wszystkim na sprawach, w których Komisja Europejska wszczęła przeciwko Węgrom postępowanie o naruszenie prawa UE. W wypadku zidentyfikowania poważnych problemów komitet kierował je do decyzji na posiedzenie sekretarzy stanu w Kancelarii Premiera lub Rady Ministrów. W latach 2007-2008 ukształtowała się nowa praktyka systematycznego (kwartalnego) raportowania stanu transpozycji na Radzie Ministrów.

### **Polska**

Do końca 2009 r. ogólnorządowa koordynacja procesu transpozycji w Polsce należała do kompetencji Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE). W styczniu 2010 r. UKIE zostało wchłonięte przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, jednak ogólna struktura mechanizmu centralnej koordynacji transpozycji pozostała bez większych zmian.

W latach 2005-2008 UKIE monitorowało Dzienniki Urzędowe UE oraz - średnio raz w tygodniu - przysyłało ministerstwom informacje na temat nowych unijnych aktów prawnych. Za planowanie ich transpozycji odpowiedzialne były poszczególne resorty. Miały one obowiązek przygotowywania szczegółowych harmonogramów transpozycji, które były następnie wprowadzane do centralnej bazy danych prowadzonej przez UKIE. UKIE brało udział w planowaniu programu prac legislacyjnych rządu, lecz odgrywało w nim jedynie bierną rolę. Od 2006 r. UKIE przekazywało listę najważniejszych zobowiązań transpozycyjnych do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, która następnie przysyłała ją do poszczególnych ministerstw

jako załącznik do projektu planu prac legislacyjnych rządu w trakcie dokonywania jego uzgodnień międzyresortowych.

Jeżeli chodzi o kontrolę prawną, to UKIE opiniowało wszystkie projekty aktów prawnych pod względem zgodności z prawem UE oraz weryfikowało prawidłowość i kompletność transpozycji. Prawnicy z UKIE nie przygotowywali projektów aktów prawnych wdrażających prawo UE (z niewielkimi wyjątkami). Zapewniali doraźną pomoc podczas tworzenia projektów aktów prawnych w resortach, ale stopniowo było to coraz rzadsze. UKIE monitorowało również przebieg prac transpozycyjnych na poziomie ogólnorządowym. Monitoring przybierał formę comiesięcznych sprawozdań na posiedzenie Komitetu Europejskiego Rady Ministrów (KERM) (złożonego w przeważającej części z sekretarzy lub podsekretarzy stanów z poszczególnych resortów). Na spotkaniach tych rozpatrywane były przede wszystkim najważniejsze problemy z transpozycją, nie dokonywano natomiast wyczerpującej oceny całokształtu prac legislacyjnych.

W latach 2005-2008 UKIE nie przedstawiało w sposób systematyczny sprawozdań dla Rady Ministrów (poza kilkoma raportami przygotowanymi *ad hoc* na żądanie premiera). UKIE przypominało resortom o nadchodzących terminach transpozycji poprzez przesyłanie z miesięcznym wyprzedzeniem planowanego porządku obrad KERM. Dokumenty te uwzględniały wszystkie akty prawne, których przyjęcie było przewidziane w okresowych planach pracy KERM, przygotowywanych na podstawie planów prac legislacyjnych rządu.



**Tabela 1. Koordynacja centralna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej - podsumowanie**

Mechanizm koordynacji		Czechy	Polska	Estonia	Słowenia	Węgry
Planowanie transpozycji	Informowanie o nowych dyrektywach	+	+	+	+	+
	Kontrolowanie harmonogramów resortowych	-	-/+	+	+	+
	Koordynacja harmonogramów transpozycji z ogólnymi planami legislacyjnymi	-/+	-/+	-	+	+
Kontrola jakości	Sprawdzanie poprawności i kompletności transpozycji	+	+	-/+	+	+
	Przygotowywanie horyzontalnych aktów prawnych	-	-	-	-	+
	Zapewnianie pomocy przy przygotowywaniu projektów aktów prawnych	-	-/+	-	-	+
Monitoring	Centralna baza danych	+	+	+	+	+
	Systematyczne przysyłanie pism w sprawie opóźnień	-	+	-/+	+	-/+
	Przygotowywanie regularnych sprawozdań dla premiera lub rządu	+	-	+	+	-/+

Źródło: opracowanie własne.

### Słowenia

W Słowenii koordynacja transpozycji na poziomie rządowym w latach 2005-2009 należała do kompetencji Rządowego Biura Legislacji (RBL). Instytucja ta przede wszystkim zarządzała krajową bazą legislacji - Rejestrem Legislacyjnym - zawierającą zarówno akty prawne przyjmowane z powodu potrzeb krajowych, jak i akty prawne dokonujące transpozycji prawa UE.

Po publikacji aktu prawnego w Dzienniku Urzędowym UE, urzędnik RBL wprowadzał termin implementacji do Rejestru. System automatycznie obliczał terminy najważniejszych etapów prac transpozycyjnych: przygotowania projektu aktu prawnego przez odpowiedni resort oraz przedłożenia tego projektu rządowi i parlamentowi. Wszystkie nowe wpisy były automatycznie uwzględniane w rocznym planie prac legislacyjnych rządu przygotowywanym przez Sekretariat Generalny Rządu. RBL przypisywał poszczególnym ministerstwom odpowiedzialność za transpozycję

konkretnych dyrektyw. Zazwyczaj była to decyzja stosunkowo techniczna, odzwierciedlająca wcześniejszy podział kompetencji na etapie prac nad aktem prawnym na poziomie UE. Informacje wprowadzone do Rejestru były natychmiast dostępne dla ministerstw.

RBL wykorzystywał Rejestr do monitorowania przebiegu transpozycji. W wypadku przekroczenia terminów, Biuro przysyłało pisma w tej sprawie do ministerstw. Raz na trzy miesiące RBL przygotowywało dla Rady Ministrów dwa rodzaje sprawozdań: raport dotyczący stanu transpozycji oraz raport dotyczący stanu notyfikacji. Projekt raportu był konsultowany przez RBL z ministerstwami, które mogły aktualizować lub poprawiać jego treść. Raporty stanowiły podstawę decyzji Rady Ministrów w sprawie opóźnień lub problemów z transpozycją. RBL opiniowało wszystkie projekty aktów wykonujących prawo UE z punktu widzenia kompletności transpozycji oraz techniki legislacyjnej.

## Analiza porównawcza

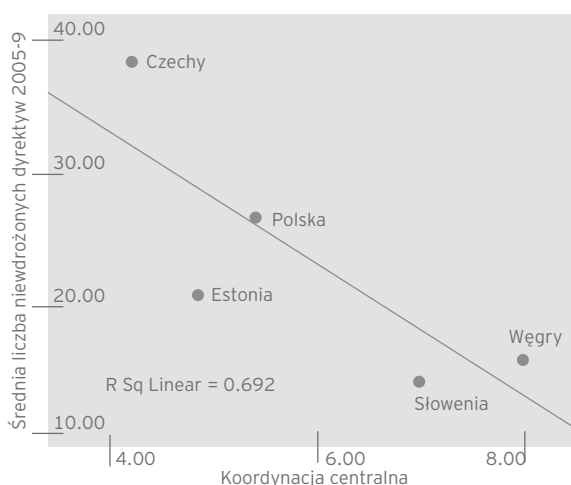
W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że mechanizmy centralnej koordynacji transpozycji w badanych pięciu państwach członkowskich UE mają dużo cech wspólnych (por. Tabela 1). We wszystkich pięciu państwach koordynatorzy centralni informowali ministerstwa o opublikowanych aktach prawa UE, prowadzili centralną bazę wszystkich zobowiązań transpozycyjnych oraz zapewniali centralną weryfikację prawidłowości i kompletności transpozycji.

Można było równocześnie zaobserwować pewne ważne różnice, jeżeli chodzi o stopień koordynacji. W niektórych państwach – mianowicie w Słowenii i na Węgrzech – koordynatorzy centralni stosowali dodatkowe instrumenty koordynacji, które albo w ogóle nie występowały w pozostałych trzech państwach, albo były wykorzystywane jedynie w ograniczonym zakresie. W obu wymienionych państwach koordynatorzy centralni weryfikowali, czy przygotowane przez ministerstwa harmonogramy transpozycji były możliwe do realizacji i kompletne. Na Węgrzech Ministerstwo Sprawiedliwości odgrywało ponadto dużą rolę w procesie kontroli przepisów wdrażających prawo UE pod względem prawnym – często przygotowywało ono projekty horyzontalnych aktów prawnych oraz pomagało ministerstwom w rozwiązywaniu bardziej skomplikowanych problemów transpozycyjnych. W obu państwach istniały także szczegółowe mechanizmy centralnego monitoringu i ostrzegania o opóźnieniach. W pozostałych trzech państwach (Polska, Czechy, Słowenia) centralni koordynatorzy nie mieli takich kompetencji lub korzystali z nich w znacznie mniejszym stopniu.

Czy powyższe różnice w koordynacji są skorelowane z poziomem transpozycji? Wykres 3 przedstawia poziom koordynacji centralnej na tle średniego deficytu

transpozycji w latach 2005-2009 (por. Wykres 3)<sup>1</sup>. Rezultat jest dosyć jednoznaczny. Państwa ze słabą koordynacją centralną generalnie osiągały gorsze wyniki niż państwa z silną koordynacją centralną. Związek między tymi czynnikami jest stosunkowo silny (współczynnik Pearsona na poziomie -0,83). Wynik ten musi być oczywiście oceniany ostrożnie. Należy jednak zwrócić uwagę, że potwierdza on ustalenia na temat wpływu centralnej koordynacji na transpozycję dokonane przez Dimitrovą i Toshkova (2009), którzy jednak wykorzystali odmienną typologię koordynacji centrum rządu.

**Wykres 3. Koordynacja centralna i deficyt transpozycji w Europie Środkowej i Wschodniej**



Źródło: opracowanie własne.





# Rozdział 3

## Wpływ koordynacji resortowej na transpozycję prawa UE

Odpowiedzialność za implementację prawa UE spoczywa na poszczególnych resortach, ale ministerstwa nie są jednolitymi podmiotami. Przede wszystkim w ich strukturach znajdują się dwa rodzaje aktorów: osoby z nominacji politycznej (ministrowie i ich zastępcy) oraz urzędnicy (w departamentach i innych komórkach organizacyjnych). Często zakłada się, że ministrowie są „decydentami”, którzy podejmują decyzje polityczne, podczas gdy urzędnicy są „wykonawcami” odpowiedzialnymi za realizację tych decyzji (por. Huber 2000; Strøm 2000).

W rzeczywistości jedna sytuacja jest o wiele bardziej skomplikowana, zwłaszcza w obszarze transpozycji prawa UE. Zakres kontroli polityków nad podejmowaniem decyzji zależy od różnych czynników, a urzędnicy często biorą aktywny udział nie tylko w realizacji decyzji, ale też w ich podejmowaniu. Niemniej, zazwyczaj wewnątrz resortów istnieją indywidualni lub zbiorowi aktorzy podejmujący zobowiązania polityczne („decydenci”) i podmioty niższej rangi, które je realizują („wykonawcy”).

Można się zatem spodziewać, że problemy z delegowaniem zadań omówione na początku poprzedniego rozdziału będą pojawiały się także na poziomie resortowym. Ministerialni aktorzy niższej rangi (zazwyczaj urzędnicy pracujący w merytorycznych departamentach lub jednostkach organizacyjnych) mogą uchylać się od przydzielonych im do realizacji zadań transpozycyjnych. Także w tym wypadku ich zachowanie może być zamierzone albo

niezamierzone - może wynikać z rozbieżnych preferencji albo z trudności komunikacyjnych, niewystarczającej wiedzy specjalistycznej lub niedostatecznych zasobów. Niezależnie od przyczyn, bierność szeregowych urzędników może powodować problemy w postaci opóźnionej lub zaniechanej transpozycji.

Podobnie jak na poziomie centralnym, także na poziomie resortowym dzięki koordynacji możliwe jest ograniczenie ryzyka wystąpienia tych zjawisk. Jak zostanie pokazane w dalszej części tego rozdziału, krajowe ministerstwa tworzą komórki koordynacyjne, których rolą jest monitorowanie procesu transpozycji na poziomie departamentów.

### Operacjonalizacja koordynacji resortowej

Aby zobrazować znaczenie koordynacji, w niniejszym opracowaniu badane są praktyczne reguły rządzące procesem transpozycji w ministerstwach, ze szczególnym uwzględnieniem roli komórek koordynacyjnych, takich jak horyzontalne służby legislacyjne (i/lub prawne), departamenty Unii Europejskiej i biura obsługujące bezpośrednio ministrów. Jako „reguły” rozumiane są powszechnie aprobowane zasady, określające jakie działania są wymagane, zakazane lub dozwolone. Układ tych reguł jest badany w trzech wymiarach: planowanie transpozycji, kontrola projektów aktów prawnych wdrażających prawo UE pod

względem prawnym oraz monitoring terminów transpozycji (por. Tabela 2).

Na etapie planowania podstawowe znaczenie ma to, czy istnieje podmiot monitorujący odpowiedzialny za koordynację planowania transpozycji w ramach ministerstw. Może on mieć prawo do: badania, czy stanowiska do projektów aktów prawnych UE odpowiednio identyfikują zobowiązania transpozycyjne, przydzielania departamentom merytorycznym odpowiedzialności za wdrożenie nowych aktów UE, wysyłania wniosków o wpisanie planowanych aktów prawnych implementujących prawo UE do centralnych baz danych, negocjowania terminów zakończenia poszczególnych etapów prac transpozycyjnych z departamentami, sprawdzania, czy okresowe programy prac legislacyjnych rządu zawierają wszystkie akty prawne wymagane przez prawo UE.

Z punktu widzenia kontroli pod względem prawnym najważniejsze jest istnienie podmiotu, który ma wgląd we wszystkie projekty aktów prawnych transponujących prawo UE przygotowywane przez departamenty. Może się to łączyć z prawem do porównywania wszystkich planowanych przepisów dostosowawczych z tekstem dyrektywy w celu sprawdzenia prawidłowości i kompletności transpozycji. Tego typu podmioty mogą również dysponować prawem weta wobec przedkładania projektów do akceptacji ministra. Mogą również mieć uprawnienia do samodzielnego przygotowywania projektów horyzontalnych aktów prawnych wdrażających prawo UE. Dodatkowo mogą też delegować prawników lub ekspertów do współpracy z departamentami merytorycznymi w celu zapewnienia wymaganej jakości aktów dostosowawczych.

Jeżeli zaś chodzi o monitoring terminów transpozycji, to podstawowe znaczenie ma funkcjonowanie podmiotu odpowiedzialnego za kontrolę przebiegu prac transpozycyjnych w ramach resortu. Może on zarządzać

zcentralizowaną listą wszystkich zobowiązań transpozycyjnych danego ministerstwa. Może również mieć prawo przygotowywania sprawozdań na temat stopnia zaawansowania prac transpozycyjnych dla kierownictwa resortu i wysyłania do departamentów merytorycznych ostrzeżeń o zbliżających się terminach. Może również być wyposażony w kompetencje do podejmowania działań zapobiegających opóźnieniom i/lub stosowania określonych form sankcji w wypadku, gdy opóźnienia te wystąpią.

W niniejszym rozdziale omówione są zasady rządzące transpozycją w polskich, węgierskich i słoweńskich ministerstwach. Został przygotowany na podstawie ponad osiemdziesięciu rozmów z wysokiej rangi urzędnikami zatrudnionymi w departamentach legislacyjnych/prawnych, unijnych/międzynarodowych lub merytorycznych, przeprowadzonych w Warszawie, Budapeszcie i Lublanie w latach 2007-2009. Analiza praktyki w zakresie transpozycji prawa UE do prawa krajowego wykorzystuje także wewnętrzne akty prawne udostępnione przez wskazane ministerstwa oraz inne dokumenty. Badanie obejmuje lata 2005-2008.

### **Badanie polskich ministerstw**

W świetle badań przeprowadzonych w ośmiu polskich ministerstwach (Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Infrastruktury<sup>2</sup> oraz Ministerstwo Środowiska) należy stwierdzić, że w latach 2005-2008 planowanie transpozycji i jej monitoring były koordynowane najczęściej przez departamenty do spraw Unii Europejskiej (lub wydziały UE w departamentach do spraw współpracy międzynarodowej). Tego typu departamenty odpowiadały za koordynację w sześciu z ośmiu ministerstw (Ministerstwo Finansów,





Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Zdrowia oraz Ministerstwo Infrastruktury). W dwóch resortach (Ministerstwo Gospodarki i Ministerstwo Infrastruktury) odpowiedzialność za koordynację w tych obszarach należała do departamentów prawnych (por. Tabela 2). W wypadku, gdy wiodącą rolę odgrywały departamenty unijne, były one często wspomagane przez departamenty prawne w zakresie kontroli jakości projektów aktów prawnych.

**Tabela 2. Koordynatorzy transpozycji w ministerstwach 2005-2008**

Ministerstwo	Departament Prawny	Departament Unii Europejskiej / Współpracy Międzynarodowej
Ministerstwo Finansów		✓
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej†		✓
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji††		✓
Ministerstwo Gospodarki †††	✓	
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi		✓
Ministerstwo Zdrowia		✓
Ministerstwo Infrastruktury	✓	
Ministerstwo Środowiska		✓

Źródło: opracowanie własne. † Komórka właściwa do spraw prawa europejskiego w 2008 r. została przeniesiona do Departamentu Prawnego; †† Komórka właściwa do spraw prawa europejskiego w 2008 r. została przeniesiona do Departamentu Prawnego; ††† od 2006.

Dominująca rola departamentów unijnych jako koordynatorów transpozycji wydaje się maleć. W dwóch z pięciu ministerstw (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji) funkcje koordynacyjne zostały przesunięte do departamentów prawnych w 2008 r.,

a w Ministerstwie Gospodarki podobna zmiana miała miejsce w 2006 r.

### *Planowanie transpozycji*

W obszarze planowania transpozycji rola resortowych koordynatorów okazała się być ograniczona do kwestii głównie techniczno-administracyjnego wsparcia dla departamentów merytorycznych. Departament koordynujący zazwyczaj otrzymywał do zaopiniowania projekt stanowiska polskiego rządu do projektu unijnego aktu prawnego podczas jego negocjowania w instytucjach UE, ale z reguły sprawdzał tylko, czy odpowiedni departament merytoryczny dostarczył wszystkie wymagane informacje (m.in. na temat możliwych skutków prawnych danego aktu prawa UE). Był on także zwykle angażowany w dalsze etapy tego procesu, lecz miał niewiele czasu na pogłębioną analizę. Z tego powodu departamenty koordynujące stosunkowo rzadko aktywnie wspierały departamenty merytoryczne, jeżeli chodzi o osiągnięcie maksymalnego dopasowania prawnego między prawem unijnym i polskim podczas negocjacji projektu aktu prawnego na poziomie UE.

Po publikacji aktu prawa Unii Europejskiej w Dzienniku Urzędowym UE departamenty koordynujące stawały się pośrednikami w komunikacji między UKiE i ministerstwami. Przekazywały one pisma z UKiE w sprawie przygotowania harmonogramów transpozycji poszczególnych dyrektyw do departamentów merytorycznych, a następnie zbierały i przekazywały odpowiedzi. Ich zadania miały charakter przede wszystkim administracyjno-techniczny. Przy przydzielaniu odpowiedzialności za zobowiązania transpozycyjne departamenty koordynujące zazwyczaj podejmowały decyzję na podstawie regulaminów organizacyjnych ministerstw. Jeżeli departamenty merytoryczne miały zastrzeżenia, spory były rozwiązywane przez nadzorujących je wiceministrów lub dyrektorów generalnych. Koordynatorzy z reguły nie zajmowali się meritum informacji

**Tabela 3. Kryteria oceny koordynacji procesu transpozycji prawa UE w resortach**

Mechanizm koordynacji	Uprawnienia departamentów koordynujących
<b>Planowanie transpozycji</b>	
Sprawdzanie skutków prawnych	Sprawdzanie, czy projekt stanowiska do projektu aktu prawnego UE trafnie identyfikuje zobowiązania transpozycyjne
Kontrola planowania transpozycji	Prowadzenie procesu planowania transpozycji w ministerstwie
Koordynacja z innymi planami legislacyjnymi	Sprawdzanie, czy propozycje resortów składane do projektu planu legislacyjnego rządu zawierają wszystkie akty prawne wdrażające prawo UE
<b>Kontrola pod względem prawno-legislacyjnym</b>	
Kontrola merytoryczna	Weryfikacja projektów wszystkich aktów implementujących z tekstem dyrektyw
Instrumenty horyzontalne	Przygotowywanie horyzontalnych aktów prawnych wdrażających prawo UE
Pomoc w przygotowywaniu projektów aktów prawnych	Delegowanie ekspertów do pracy nad projektem aktu prawnego wspólnie z departamentem merytorycznym
<b>Monitoring terminów transpozycji</b>	
Baza zobowiązań resortowych	Zarządzanie centralną listą wszystkich zobowiązań transpozycyjnych w danym ministerstwie
Raportowanie	Regularne przygotowywanie sprawozdań na temat transpozycji dla kierownictwa resortu
Przesyłanie pism w sprawie zbliżających się lub przekroczonych terminów	Wysyłanie okresowych lub jednorazowych pism do departamentów merytorycznych

Źródło: zestawienie własne.

przedstawianych przez departamenty merytoryczne. Proponowane przez te departamenty terminy i metody transpozycji były z reguły akceptowane.

Jeżeli zaś chodzi o koordynację prac transpozycyjnych danego ministerstwa z rządowymi planami prac legislacyjnych, to koordynatorzy otrzymywali projekty resortowych „wkładów” do planów prac legislacyjnych rządu, ale rzadko sprawdzali, czy uwzględniają one wszystkie niewykonane zobowiązania transpozycyjne. Tylko w niektórych ministerstwach koordynatorzy sprawdzali to w sposób mniej lub bardziej systematyczny i informowali departamenty merytoryczne o znalezionych lukach. W pozostałych sześciu ministerstwach monitoring stał na słabym poziomie.

#### ***Kontrola jakości aktów wdrażających prawo UE***

W niektórych ministerstwach departamenty koordynujące odgrywały większą rolę podczas oceny prawidłowości i kompletności transpozycji niż w innych. Stosunkowo dokładna kontrola była prowadzona w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwie Zdrowia, Ministerstwie Finansów, Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwie Infrastruktury. W tych resortach departamenty koordynujące w sposób systematyczny sprawdzały projekty wszystkich aktów prawnych pod względem prawidłowości i kompletności transpozycji. Polegało to zwykle na porównywaniu tekstu projektowanego aktu wdrażającego prawo UE z tekstem transponowanej dyrektywy.

W niektórych ministerstwach departamenty koordynujące zapewniały także doraźną pomoc departamentom merytorycznym odpowiedzialnym za transpozycję, zwłaszcza





w wypadku spraw o dużym poziomie złożoności. Często zdarzało się to w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwie Infrastruktury, Ministerstwie Zdrowia oraz Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Najczęściej koordynatorzy nie uczestniczyli w przygotowywaniu projektów horyzontalnych aktów prawnych wdrażających prawo UE.

#### **Monitoring terminów transpozycji**

Transpozycja była najsilniej monitorowana w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. W obu resortach departamenty koordynujące były zaangażowane w ścisły i regularny monitoring oraz przygotowywanie sprawozdań. W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi funkcjonowała oddzielna baza zobowiązań transpozycyjnych, niezależna od danych UKIE. Podobna baza (lecz nieco mniej szczegółowa) istniała także w Departamencie Współpracy Międzynarodowej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. W obu ministerstwach kierownictwo resortu otrzymywało okresowe sprawozdania na temat stanu zaawansowania prac transpozycyjnych. W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi informacje te były przedstawiane na cotygodniowych posiedzeniach kierownictwa. W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej sprawozdania były opracowywane raz na miesiąc.

Koordynatorzy w obu resortach systematycznie przypominali departamentom merytorycznym o ich zobowiązaniach transpozycyjnych. W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi pisma w tej sprawie były wysyłane zwykle około trzy miesiące przed upływem terminu notyfikacji, a oprócz tego także zawsze, gdy wymagały tego okoliczności danej sprawy. W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej wszystkie departamenty merytoryczne otrzymywały raz w miesiącu tabele monitoringu stanu zaawansowania prac transpozycyjnych.

W pozostałych sześciu ministerstwach koordynacja w obszarze monitoringu stała

na słabszym poziomie. Departamenty koordynacyjne nie prowadziły centralnej bazy danych i wykorzystywały głównie dokumenty UKIE. Nie przygotowywały one tygodniowych lub miesięcznych sprawozdań dla kierownictwa resortu. W Ministerstwie Finansów tego typu sprawozdania były przygotowywane raz na pół roku, w pozostałych resortach informacje były opracowywane na każdorazowe polecenie wiceministra odpowiedzialnego za sprawy europejskie lub ministra konstytucyjnego. Koordynatorzy przypominali również departamentom merytorycznym o zbliżających się (lub już przekoczonych) terminach transpozycji jedynie w ramach procedury KERM.

#### **Ocena ogólna**

W świetle powyższych ustaleń należy uznać, że mechanizmy koordynacji w polskich ministerstwach stały w okresie 2005-2008 na średnim poziomie (por. Tabela 4). Żaden z badanych resortów nie wykorzystywał wszystkich możliwych instrumentów koordynacji. Najbardziej zaawansowane narzędzia koordynacji były stosowane w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Słabsza koordynacja występowała w Ministerstwie Infrastruktury, Ministerstwie Zdrowia oraz Ministerstwie Finansów. Trzy pozostałe resorty miały bardzo ograniczone mechanizmy koordynacji.

#### **Porównanie z Węgrami i Słowenią**

Interesujących wniosków może dostarczyć porównanie mechanizmów koordynacyjnych polskich ministerstw z rozwiązaniami występującymi w dwóch innych nowych państwach członkowskich UE: na Węgrzech i w Słowenii.

**Tabela 4. Mechanizmy koordynacji w ośmiu polskich ministerstwach - podsumowanie**

Mechanizm koordynacji		Ministerstwo							
		Pracy i Polityki Społecznej	Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Zdrowia	Infrastruktury	Gospodarki	Spraw Wewnętrznych i Administracji	Finansów	Środowiska
Planowanie transpozycji	Sprawdzanie skutków prawnych projektów aktów prawnych UE	-/+	-/+	-/+	-/+	-	-	-/+	-
	Kontrola planowania	-/+	-/+	-/+	-/+	-/+	-/+	-/+	-/+
	Koordinacja z planami prac legislacyjnych	+	-	-	-	-	-/+	-/+	+
Kontrola jakości	Badanie kompletności i poprawności transpozycji	+	+	+	+	+	-/+	+	-/+
	Przygotowywanie projektów aktów wdrażających prawo UE	-	-	-	-	-	-	-	-
	Zapewnianie pomocy departamentom merytorycznym	-	-/+	-/+	-/+	-	-/+	-	-
Monitoring	Prowadzenie bazy danych	-/+	+	-	-	-	-	-	-
	Przygotowywanie sprawozdań dla ministrów	+	+	-	-	-	-	-/+	-
	Przesyłanie pism w sprawie terminów transpozycji	+	+	-/+	-/+	-/+	-/+	-/+	-/+

Źródło: opracowanie własne.

**Koordinacja resortowa na Węgrzech**

Badania mechanizmów koordynacji w pięciu ministerstwach (Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Polityki Społecznej i Pracy, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Zdrowia oraz Ministerstwo Środowiska i Zasobów Wodnych) pokazały pewne różnice, jeżeli chodzi o siłę koordynacji w latach 2005-2008. W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz w Ministerstwie Polityki Społecznej i Pracy występowały stosunkowo najbardziej rozwinięte mechanizmy koordynacyjne. Departamenty koordynujące były odpowiedzialne za przygotowywanie i uzgadnianie harmonogramów prac transpozycyjnych zarówno wewnątrz ministerstw, jak i w kontaktach z podmiotami zewnętrznymi (takimi jak Kancelaria Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwo Finansów). Wymagały

one od departamentów merytorycznych między innymi ustalenia terminów zakończenia poszczególnych etapów prac transpozycyjnych.

Co być może ważniejsze, departamenty koordynujące dbały o to, aby planowanie transpozycji było bezpośrednio związane z planowaniem wewnętrznych prac w każdym ze wskazanych dwóch resortów. Przybierało to formę dokładnego sprawdzania, czy plany prac uwzględniały zobowiązania transpozycyjne. Departamenty koordynacyjne odgrywały również większą rolę przy kontroli jakości projektów aktów prawnych. Weryfikowały one wszystkie projekty aktów prawnych wdrażających prawo UE pod względem kompletności i prawidłowości transpozycji, a także aktywnie pomagały przy wyborze odpowiednich rozwiązań. Dodatkowo w Ministerstwie Polityki Społecznej i Pracy





koordynator do spraw unijnych raz w tygodniu przygotowywał sprawozdania na wewnętrzne posiedzenia dyrektorów departamentów, którym przewodniczył podsekretarz stanu. Spotkania te były wykorzystywane do przypominania departamentom merytorycznym o zbliżających się terminach transpozycji.

W dwóch resortach - w Ministerstwie Środowiska i Zasobów Wodnych oraz w Ministerstwie Zdrowia - występował średni poziom koordynacji. Departamenty koordynujące w tych dwóch ministerstwach wykorzystywały takie same mechanizmy, jak Ministerstwo Polityki Społecznej i Pracy, lecz nie prowadziły ścisłego monitoringu przebiegu transpozycji. Ostatni badany resort - Ministerstwo Finansów - dysponowało bardzo ograniczonymi procedurami koordynacji. Departamenty koordynujące w tych ministerstwach nie odgrywały większej roli w planowaniu transpozycji, kontroli jakości projektów aktów prawnych i monitoringu.

#### ***Koordynacja resortowa w Słowenii***

Badania siedmiu słoweńskich ministerstw (Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Rolnictwa, Leśnictwa i Żywności, Ministerstwa Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej, Ministerstwa Transportu, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Środowiska i Planowania Przestrzennego) pokazały dużą dysproporcję metod koordynacji resortowej. Dwa resorty - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwo Rolnictwa, Leśnictwa i Żywności - wyróżniały się pod względem siły koordynacji w latach 2005-2008. Departamenty koordynujące w obu resortach prowadziły centralny wykaz wszystkich zobowiązań transpozycyjnych, regularnie go aktualizowały i co dwa miesiące przesyłały do innych departamentów. Uzgadniały one także najważniejsze terminy poszczególnych etapów prac transpozycyjnych z departamentami merytorycznymi.

W obu ministerstwach departamenty koordynujące były także włączone w proces tworzenia i uzgadniania projektów przepisów. Weryfikowały również prawidłowość i kompletność transpozycji w projektach aktów prawnych wykonujących prawo UE przez porównanie ich z tekstem wdrażanego unijnego aktu prawnego. W zakresie monitoringu rozwinęły one rygorystyczny system przepływu informacji, na który składały się zarówno indywidualne pisma w sprawie zobowiązań transpozycyjnych przesyłane bezpośrednio do odpowiedzialnych za nie urzędników, jak i okresowe sprawozdania dla kierownictwa resortu. W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych służby prawne regularnie wskazywały i krytykowały departamenty merytoryczne odpowiedzialne za opóźnienia w transpozycji.

Dwa słoweńskie ministerstwa prowadziły monitoring na średnim poziomie: Ministerstwo Transportu oraz Ministerstwo Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej. Służba europejska w Ministerstwie Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej odgrywała stosunkowo dużą rolę w planowaniu transpozycji, podczas gdy koordynator w Ministerstwie Transportu miał słabszą pozycję. Departament Unii Europejskiej uczestniczył w kontroli projektów aktów prawnych pod względem prawnym w drugim z tych resortów, w pierwszym zaś nie był zaangażowany w tego typu działania. Jeżeli zaś chodzi o monitoring transpozycji, to w obu omawianych resortach przygotowywano okresowe sprawozdania dla kierownictwa ministerstwa.

Inna sytuacja występowała w pozostałych trzech ministerstwach (Ministerstwie Gospodarki, Ministerstwie Finansów oraz Ministerstwie Środowiska i Planowania Przestrzennego), w których mechanizmy koordynacji były ograniczone. Departamenty koordynujące odgrywały niewielką (albo wręcz żadną) rolę w planowaniu transpozycji. Jeżeli zaś chodzi o kontrolę pod względem prawnym, projekty aktów prawnych (łącznie z aktami wdrażającymi prawo UE) były kontrolowane

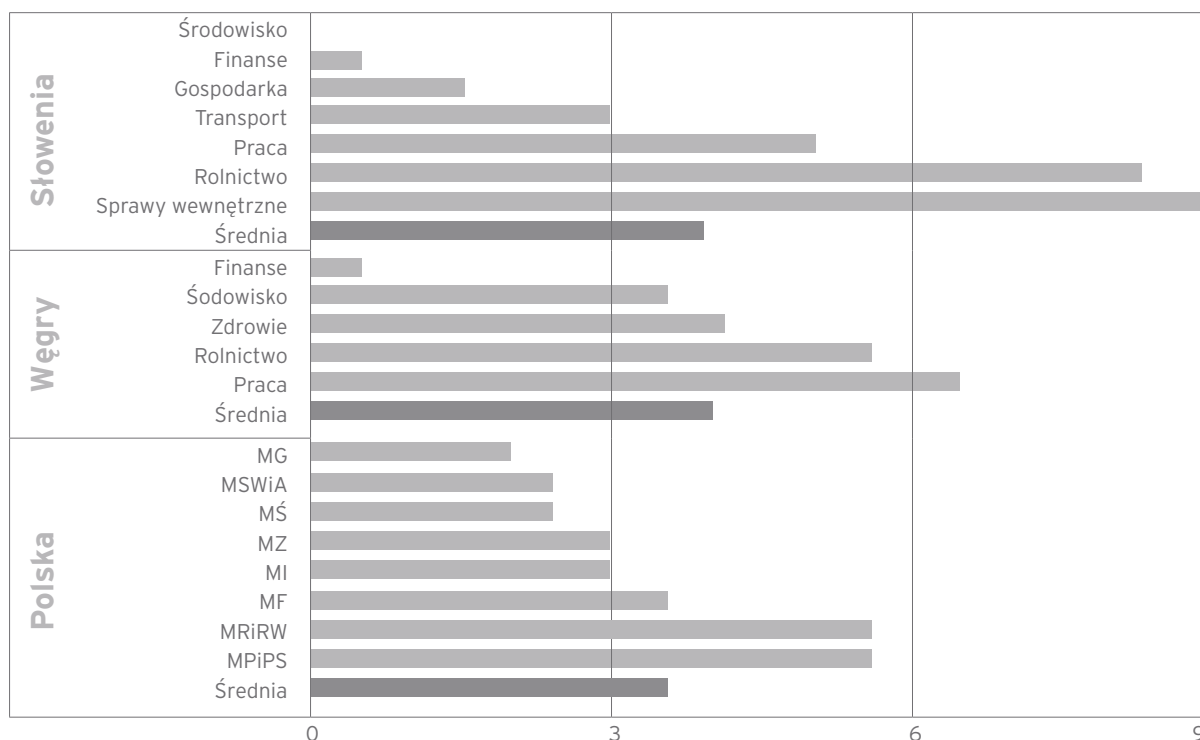
przez departamenty prawne z punktu widzenia zgodności z prawem krajowym, lecz podmioty te nie podejmowały żadnych dodatkowych zadań, takich jak sprawdzanie poprawności transpozycji. Służby te nie przygotowywały projektów horyzontalnych aktów prawnych i nie delegowały prawników do współpracy z departamentami merytorycznymi. Poza ogólnym monitoringiem rocznego planu prac rządu nie występowały żadne wyspecjalizowane instrumenty monitoringu transpozycji.

### Analiza porównawcza

Ogólnie można powiedzieć, że polskie ministerstwa w porównaniu do resortów węgierskich i słoweńskich miały nieco słabsze wewnętrzne mechanizmy koordynacji transpozycji, chociaż - z uwagi na duże różnice w ramach każdego państwa - stwierdzenie to nie oddaje pełnego obrazu sytuacji (por. Wykres 4). Takie rezultaty Polski wynikały

z dwóch głównych przyczyn. Po pierwsze, departamenty koordynujące w polskich ministerstwach zazwyczaj odgrywały niewielką rolę w planowaniu transpozycji. Działały one raczej jako kanały komunikacji między UKiE i departamentami merytorycznymi, o niewielkim wpływie zarówno na treść aktów wdrażających prawo UE, jak i na harmonogramy transpozycji. Kontrastuje to ze zdecydowanie bardziej aktywną rolę odgrywaną w planowaniu transpozycji przez departamenty koordynujące w większości węgierskich i słoweńskich ministerstw. Dodatkowo, koordynatorzy w polskich resortach odgrywali niewielką rolę w zapewnianiu, aby w równoległych procesach planowania legislacyjnego (np. podczas tworzenia okresowych planów prac legislacyjnych rządu) były uwzględniane wszystkie zobowiązania transpozycyjne. Na Węgrzech i w Słowenii dzięki ścisłemu związkowi między planowaniem transpozycji i tworzeniem ogólnych planów działań rządu możliwe było osiągnięcie ściślejszej koordynacji.

**Wykres 4. Siła koordynacji resortowej w Polsce, na Węgrzech i w Słowenii (0 = najsłabsza, 9 = najsilniejsza)**



Źródło: opracowanie własne.





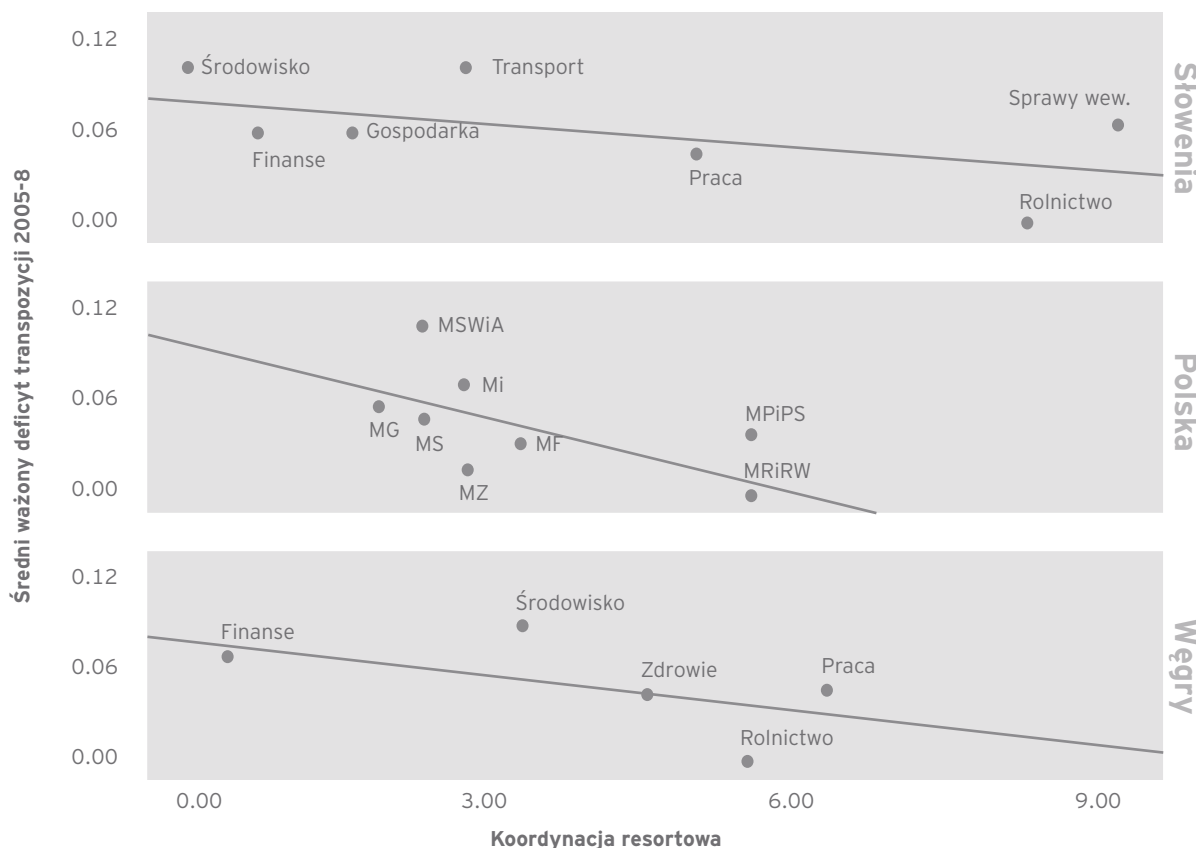
Po drugie, departamenty koordynujące w polskich ministerstwach niechętnie podejmowały działania na rzecz dokładnego monitorowania transpozycji i nie przedstawiały kierownictwu resortu informacji na ten temat w sposób systematyczny. Zwykle wołały one polegać na rzadszym i mniej szczegółowym monitoringu UKIE. Odróżnia je to na tle silniejszej roli koordynatorów w węgierskich i słoweńskich ministerstwach, które wykorzystywały proces przygotowywania kwartalnych raportów dla rządu do przeprowadzania własnego monitoringu lub przyjmowały zasadę przygotowywania co tydzień wewnętrznych sprawozdań dla kierownictwa resortu.

Czy omówione różnice w koordynacji resortowej mają przełożenie na wyniki transpozycji?

W celu oceny wyników transpozycji polskich, węgierskich i słoweńskich ministerstw użyto danych z raportów Komisji Europejskiej na temat notyfikacji wdrożenia dyrektyw UE, które są publikowane raz na dwa miesiące<sup>3</sup>. Opracowania te zawierają informacje na temat liczby dyrektyw, których termin transpozycji minął, oraz liczby dyrektyw, dla których nie notyfikowano Komisji Europejskiej wdrażających je środków krajowych. Dane te są przedstawiane z podziałem na państwa członkowskie i przedmiot regulacji.

Na ich podstawie obliczono średnią nienotyfikowanych dyrektyw w latach 2005-2008 w poszczególnych obszarach tematycznych, a następnie podzielono wynik przez średnią liczbę nowych dyrektyw

**Wykres 5. Związek między deficytem transpozycji i koordynacją resortową w Polsce, na Węgrzech i na Słowenii (2005-2008)**



Źródło: opracowanie własne; dane dotyczące deficytów transpozycji zostały zaczerpnięte z raportów dostępnych na stronie internetowej: [http://ec.europa.eu/community\\_law/directives/directives\\_communication\\_en.htm](http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_en.htm).

przyjętych w danym obszarze. Ostateczne rezultaty zostały następnie przyporządkowane do odpowiednich resortów<sup>4</sup>. Oczywiście jest to dosyć umowny wskaźnik wyników transpozycji w ministerstwach w badanych trzech państwach. Niemniej, są to obecnie najbardziej reprezentatywne dostępne dane dla celów niniejszego raportu.

Wykres 5 pokazuje rozkład siły koordynacji resortowej na tle deficytów transpozycji oddzielnie dla polskich, węgierskich i słoweńskich ministerstw. Na wstępie należy zauważyć, że (poza słoweńskim Ministerstwem Spraw Wewnętrznych) żaden z resortów z koordynacją ocenioną na 4,5 lub więcej punktów nie znajduje się powyżej linii 0,06 na skali deficytu transpozycji. Natomiast ministerstwa ze słabszą koordynacją mają bardziej zróżnicowane wyniki.

We wszystkich państwach im większa koordynacja resortowa, tym zazwyczaj mniejsze problemy z transpozycją (koordynacja jest więc odwrotnie proporcjonalna do deficytu transpozycji), jest to szczególnie widoczne w wypadku polskich ministerstw. Współczynnik korelacji Pearsona dla dwudziestu ministerstw ze wszystkich trzech badanych państw wynosi -0,48 i jest statystycznie istotny na poziomie 0,05 (test *one-tailed*). Współczynnik  $R^2$  dla regresji liniowej dwóch zmiennych wynosi od 0,28 dla ministerstw słoweńskich do 0,35 dla ministerstw polskich. Generalnie, choć nie definitywnie, wyniki te wskazują (choć nie definitywnie), że najczęściej silniejsza koordynacja resortowa jest związana z lepszymi wynikami transpozycji.





# Rozdział 4

## Podsumowanie

Niniejszy rozdział końcowy formułuje najważniejsze rekomendacje dla polityków w Polsce i innych państwach. Opiera się on na założeniu, że sprawniejsza koordynacja centralna i resortowa może przyczynić się do terminowej i poprawnej transpozycji dyrektyw UE.

### Koordynacja centralna

Mając na uwadze obecny kształt koordynacji w ramach centrum rządu, w Polsce można wskazać trzy kierunki pożądanych zmian:

- Ministerstwo Spraw Zagranicznych (które wchłonęło UKIE) powinno prezentować okresowe - najlepiej kwartalne - sprawozdania dla premiera oraz Rady Ministrów na temat stanu zaawansowania transpozycji, tak jak odbywa się to w Czechach, Estonii, Słowenii i na Węgrzech. Sprawozdania te powinny zawierać prezentację wyników transpozycji w poszczególnych ministerstwach.
- Należy usprawnić planowanie transpozycji na poziomie centralnym. Wprowadzenie w połowie 2009 r. systemu E-step jest krokiem we właściwym kierunku, ale nie rozwiązuje problemu niskiej jakości resortowych harmonogramów transpozycji wprowadzanych do systemu. Korzystne dla centralnej koordynacji transpozycji w Polsce byłoby wzmocnienie kompetencji Ministra Spraw Zagranicznych oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

w zakresie uzgadniania, weryfikacji oraz - w razie potrzeby - także korekty harmonogramów wprowadzanych przez ministerstwa do centralnej bazy.

- Należy skoordynować plany prac legislacyjnych rządu z planowaniem transpozycji. Obecnie brak jest centralnego mechanizmu koordynacji tych dwóch procesów planowania. Obydwa systemy powinny zostać zintegrowane, jak to jest w Słowenii i Estonii, w których funkcjonuje jednolity system zarządzania legislacją zarówno dla aktów prawnych wdrażających prawo UE, jak i realizujących cele krajowe.

### Koordynacja resortowa

Z przeprowadzonych badań wynikają trzy główne kierunki pożądanych zmian struktury koordynacji resortowej w Polsce:

- Należy wprowadzić obowiązek przygotowywania okresowych sprawozdań dla kierownictwa resortu na temat przebiegu transpozycji; jest to szczególnie ważne w ministerstwach odpowiedzialnych za wdrożenie wielu dyrektyw. W ministerstwach, w których tego typu sprawozdania już istnieją, ale są przygotowywane sporadycznie, należy zwiększyć ich częstotliwość. Systematyczne i częste raportowanie powoduje większe zaangażowanie departamentów merytorycznych w implementację prawa UE

i umożliwia zapobieganie opóźnieniom lub zaniechaniom transpozycji.

- Departamenty koordynujące - a szczególnie departamenty prawne/legislacyjne - powinny nie tylko formalnie, ale i merytorycznie badać to, jak departamenty merytoryczne identyfikują skutki prawne negocjowanych aktów prawnych Unii Europejskiej. Niedostateczna analiza na tym wczesnym etapie zazwyczaj prowadzi do problemów z transpozycją, kiedy już dany akt prawa UE zostanie przyjęty. Departamenty prawne/legislacyjne powinny aktywnie uczestniczyć w tym procesie.
- Koordynacja transpozycji powinna być ściśle zintegrowana z wewnętrznymi systemami zarządzania legislacją w ministerstwach. W tym kontekście należy pozytywnie ocenić stopniowe skupianie kontroli nad tworzeniem krajowych aktów prawnych i aktów prawnych wdrażających prawo UE w rękach departamentów prawnych. Zaplecze departamentów prawnych wymaga jednak wzmocnienia.





## Przypisy

- 1 Jakość koordynacji centralnej została obliczona na podstawie danych z tabeli 1 w następujący sposób:  
+ = 1, +/- = 0,5, - = 0.
- 2 W wypadku Ministerstwa Infrastruktury badania dotyczyły lat 2007-2008, ponieważ Ministerstwo to zostało reaktywowane w listopadzie 2007 r.
- 3 Raporty Komisji Europejskiej są dostępne na stronie internetowej:  
[http://ec.europa.eu/community\\_law/directives/directives\\_communication\\_en.htm](http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_en.htm).
- 4 Wyniki w poszczególnych obszarach są przypisane do ministerstw w następujący sposób: zdrowie i ochrona konsumenta - Ministerstwo Zdrowia; ochrona środowiska - ministerstwa właściwe do spraw ochrony środowiska; przemysł - Ministerstwa Gospodarki; energia i transport - Ministerstwo Transportu w Słowenii, Ministerstwo Infrastruktury w Polsce; zatrudnienie - ministerstwa właściwe do spraw pracy; podatki - Ministerstwa Finansów; rolnictwo - ministerstwa właściwe do spraw rolnictwa; sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w Polsce, Ministerstwo Sprawiedliwości na Węgrzech.

## Bibliografia

- Alchian A.A., Demsetz H., *Production, Information Costs and Economic Organization*, „American Economic Review” 1972, nr 5, s. 777-795.
- Andeweg R., *Ministers as Double Agents? The Delegation Process Between Cabinet and Ministers*, „European Journal of Political Research” 2000, nr 3, s. 377-395.
- Berglund S., Gange I., van Waarden F., *Mass Production of Law. Routinization in the Transposition of European Directives: A Sociological-Institutionalist Approach*, „Journal of European Public Policy” 2006, nr 5, s. 692-716.
- Dimitrakopoulos D.G., *The Transposition of EU Law: “Post-Decisional Politics” and Institutional Autonomy*, „European Law Journal” 2001, nr 4, s. 442-458.
- Dimitrakopoulos D.G., *The Power of the Centre: Central Governments and the Macro-Implementation of EU Public Policy*, Manchester 2008.
- Dimitrova A., *The New Member States of the EU in the Aftermath of Enlargement: Do New European Rules Remain Empty Shells?*, „Journal of European Public Policy” 2010, nr 1, s. 137-148.
- Dimitrova A., Toshkov D., *Post-Accession Compliance Between Administrative Coordination and Political Bargaining*, „European Integration Online Papers” 2009, nr 2.
- Dunleavy P., Rhodes R.A.W., *Core Executive Studies in Britain*, „Public Administration” 1990, nr 1, s. 3-28.
- Falkner G., Treib O., Hartlapp M., Leiber S., *Complying with Europe: EU Harmonization and Soft Law in the Member States*, New York 2005.
- Falkner G., Treib O., Holzleithner E., *Compliance in the Enlarged European Union: Living Rights or Dead Letters?*, Aldershot 2008.
- Giulani M., *Europeanization in Comparative Perspective: Institutional Fit and National Adaptation*, [w:] *The Politics of Europeanization*, red. K. Featherstone, C.M. Radaelli, Oxford 2003, s. 134-154.
- Hallerberg M., *Domestic Budgets in a United Europe: Fiscal Governance from the End of Bretton Woods to EMU*, Ithaca 2004.
- Hartlapp M., Falkner G., *Problems of Operationalization and Data in EU Compliance Research*, „European Union Politics” 2009, nr 2, s. 281-304.
- Haverland M., Romeijn M., *Do Member States Make European Policies Work? Analysing the EU Transposition Deficit*, „Public Administration” 2007, nr 3, s. 757-778.
- Hille P., Knill C., *“It’s the Bureaucracy, Stupid”: The Implementation of the Acquis Communautaire in EU Candidate Countries, 1999-2003*, „European Union Politics” 2006, nr 4, s. 531-552.
- Hooghe L., Bakker R., Brigevich A., de Vries C., Edwards E., Marks G., Rovny J., Steenberg M., *Reliability and Validity of Measuring Party Positions: the Chapel Hill Expert Surveys of 2002 and 2006*, <http://www.unc.edu/~gwmarks/assets/doc/ejpr.pdf.nov2008.pdf>.
- Huber J.D., *Delegation to civil servants in parliamentary democracies*, „European Journal of Political Research” 2000, nr 3, s. 397-413.
- Jensen C.B., *Implementing Europe: A Question of Oversight*, „European Union Politics” 2007, nr 4, s. 451-477.
- Kaeding M., *Determinants of Transposition Delay in the European Union*, „Journal of Public Policy” 2006, nr 3, s. 229-253.
- Kaeding M., *Administrative Convergence Actually - An Assessment of the European Commission’s Best Practices for Transposition of EU Legislation in France, Germany, Italy, Sweden and Greece*, „Journal of European Integration” 2007, nr 4, s. 425-445.
- Pięć lat Polski w Unii Europejskiej*, red. M. Kałużyńska, K. Smyk, J. Wiśniewski, Warszawa 2009.





- Kiewiet D.R., McCubbins M.D., *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago 1991.
- König T., Luetgert B., *Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives*, „British Journal of Political Science” 2009, nr 39, s. 163-194.
- Laver M., Benoit K., *Party Policy in Modern Democracies*, London 2006.
- Lijphart A., *Comparative Politics and the Comparative Method*, „American Political Science Review” 1971, nr 3, s. 682-693.
- Mastenbroek E., *Surviving the Deadline: the Transposition of EU Directives in the Netherlands*, „European Union Politics” 2003, nr 4, s. 371-395.
- Mbaye H., *Why National States Comply with Supranational Law: Explaining Implementation Infringements in the European Union, 1972-1993*, „European Union Politics” 2001, nr 3, s. 259-281.
- Pratt J.W., Zeckhauser R.J., *Principals and Agents: An Overview*, [w:] *Principals and Agents: The Structure of Business*, red. J. Pratt, R. Zeckhauser, Boston 1985, s. 1-35.
- Strøm K., *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, „European Journal of Political Research” 2000, nr 37, s. 261-289.
- Rhodes R.A.W., *From Prime Ministerial Power to Core Executive*, [w:] *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, red. R.A.W. Rhodes, P. Dunleavy, New York 1995, s. 11-37.
- Richardson J., *Eroding EU Policies: Implementation Gaps, Cheating and Re-Steering*, [w:] J. Richardson, *European Union: Power and Policy-Making*, London 1996, s. 278-294.
- Siedentopf H., Ziller J., *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*, London 1988.
- Steunenberg B., Rhinard M., *Hare or Turtle? Member States Catching up with the Transposition of EU Directives*, „Leiden University Working Paper” 2005.
- Steunenberg B., Toshkov D., *Comparing Transposition in the 27 Member States of the EU: the Impact of Discretion and Legal Fit*, „Journal of European Public Policy” 2009, nr 7, s. 951-970.
- Tallberg J., *European Governance and Supranational Institutions: Making States Comply*, London 2003.
- Thomson R., *Time to Comply: National Responses to Six EU Labour Market Directives Revisited*, „West European Politics” 2007, nr 5, s. 987-1008.
- Thomson R., Torenvlied R., Arregui J., *The Paradox of Compliance: Infringements and Delays in Transposing European Union Directives*, „British Journal of Political Science” 2007, nr 4, s. 685-709.
- Toshkov D., *Transposition of EU Social Policy in the New Member States*, „Journal of European Social Policy” 2007, nr 4, s. 335-348.
- Toshkov D., *Embracing European Law: Compliance with EU Directives in Central and Eastern Europe*, „European Union Politics” 2008, nr 3, s. 379-402.
- Toshkov D., *Taking Stock: a Review of Quantitative Studies of Transposition and Implementation of EU Law*, „EIF Working Paper” 2010, nr 1.
- Treib O., *Implementing and complying with EU governance outputs. Living Review of European Governance*, 2008, <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2008-5>.
- Zubek R., *Complying with Transposition Commitments in Poland: Collective Dilemmas, Core Executive and Legislative Outcomes*, „West European Politics” 2005, nr 3, s. 592-619.
- Zubek R., *Core Executive and Europeanization in Central Europe*, Basingstoke 2008.
- Zubek R., *Core Executives and Coordination of EU Law Transposition: Evidence from New Member States*, „Public Administration” 2010 [artykuł przyjęty do druku].







## Autorzy

### Radosław Zubek

jest wykładowcą polityki europejskiej i *fellow in politics* w Hertford College na Uniwersytecie Oxfordzkim. Jego zainteresowania naukowe obejmują porównawcze badania rządów i parlamentów w Europie Zachodniej i Środkowo-Wschodniej, europeizację instytucji politycznych w państwach Unii Europejskiej oraz transpozycję prawa UE. Jest autorem książki *Core Executive and Europeanization in Central Europe* Palgrave, 2008.

[ [radoslaw.zubek@politics.ox.ac.uk](mailto:radoslaw.zubek@politics.ox.ac.uk) ]

### Katarína Staroňová

jest starszym wykładowcą polityki publicznej na Uniwersytecie im. Jana Komeńskiego w Słowacji. Zajmuje się naukowo procesem legislacyjnym w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, ze szczególnym uwzględnieniem oceny skutków regulacji, koordynacji procesu decyzyjnego i transpozycji prawa UE.

[ [staronova@governance.sk](mailto:staronova@governance.sk) ]



SPRAWNE PAŃSTWO  
PROGRAM ERNST & YOUNG

Rondo ONZ 1  
00-124 Warszawa  
tel. +48 (22) 557 70 00  
fax +48 (22) 557 70 01  
[www.sprawnepanstwo.pl](http://www.sprawnepanstwo.pl)