

Jan Rudnicki*

Tradycja przed Trybunałem – o szczególnym aspekcie członkostwa Szwecji w Unii Europejskiej

**Tradition in Negotiations, Tradition before the Court
– on a Specific Aspect of Sweden's Membership
in the European Union**

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: tradycja prawna, Szwecja, Unia Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, dyrektywa

Key words: legal tradition, Sweden, European Union, Court of Justice of the European Union, directive

Abstrakt: W artykule przedstawiony został problem funkcjonowanie specyficznych rozwiązań prawnych oraz elementów nordyckiej tradycji prawnej w kontekście członkostwa Szwecji w Unii Europejskiej. Na poziomie czysto regulacyjnym dostrzegamy szczególne dla Szwecji rozwiązania prawno-polityczne, które były przedmiotem negocjacji ze Wspólnotami Europejskimi na etapie przedakcesyjnym i wypracowano odnośnie do nich różnego rodzaju kompromisy, ułatwiające w ostatecznym rozrachunku zaakceptowanie akcesji przez szwedzkie społeczeństwo (choć jedynie niewielką większością 52,27%). Specyfika nordycka ujawnia się jednakowoż także na dużo trudniej uchwytnym poziomie kultury i tradycji prawnej, a jego najlepszym wyrazem był wyrok TSUE z 2002 r. w sprawie C-478/99, dotyczący poprawności implementowania przez Szwecję dyrektywy 93/13/EWG. Samo zaistnienie tego sporu jest wyrazem niezrozumienia pomiędzy przedstawicielami różnych tradycji prawnych odnośnie do tego, jak powinna wyglądać legislacja i jakiego rodzaju teksty uznać można za źródła prawa. W tekście omówiono po kolei tło polityczne szwedzkiej akcesji do UE, niektóre kwestie sporne zaistniałe podczas negocjacji akcesyjnych (np. państwowego monopolu alkoholowego lub używania tytoniu do żucia), a wreszcie zagadnienie implementowania dyrektyw wspólnotowych do prawa

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3017-0222>; dr hab., prof. UW, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. E-mail: j.rudnicki@wpia.uw.edu.pl.

szwedzkiego, zwierczone niejako wyrokiem w sprawie C-478/99, gdzie istotą problemu było podejście do materiałów przygotowawczych powstałych w toku procesu ustawodawczego, których rola w stosowaniu prawa jest w państwach nordyckich jest dalece istotniejsza niż gdziekolwiek indziej w Europie. W konkluzji wskazano, że omówiona sprawa jest jednym z dowodów popierających tezę o stosunkowo niewielkiej świadomości specyfiki prawa nordyckiego poza samą Skandynawią, a jednocześnie, że różnice w regulacjach prawnych są łatwo dostrzegalne, w przeciwieństwie do zdecydowanie bardziej subtelnych zagadnień z zakresu kultury i tradycji prawnej, które potrafią „ujawnić się” dosyć niespodziewanie.

Abstract: *This article examines the functioning of specific legal solutions and elements of the Nordic legal tradition in the context of Sweden's membership in the European Union. At a purely regulatory level, we recognize Sweden's specific legal and political solutions, which were negotiated with the European Communities during the pre-accession phase, and on which various compromises were reached, ultimately facilitating acceptance of accession by Swedish society (albeit only by a narrow majority of 52.27%). However, Nordic specificity also manifests itself at the much more elusive level of legal culture and tradition, best exemplified by the 2002 CJEU judgment in Case C-478/99, concerning the correctness of Sweden's implementation of Directive 93/13/EEC. The very existence of this dispute reflects a misunderstanding between representatives of different legal traditions regarding what legislation should look like and what types of texts should be considered sources of law. The text discusses briefly the political background of Sweden's accession to the EU, some of the contentious issues that arose during the accession negotiations (e.g., the state alcohol monopoly or the use of chewing tobacco), and finally, the implementation of Community directives into Swedish law, culminating in the judgment in Case C-478/99, where the essence of the issue was the approach to preparatory materials created during the legislative process, whose role in the application of law is far more important in the Nordic countries than anywhere else in Europe. In conclusion, it was pointed out that the discussed case is one of the pieces of evidence supporting the thesis about the relatively low awareness of the specificity of Nordic law outside Scandinavia itself, and at the same time that the differences in legal regulations are easily noticeable, unlike much more subtle issues in the field of culture and legal tradition, which can "reveal" quite unexpectedly.*

Wprowadzenie

„Jedność w różnorodności” – motto Unii Europejskiej wzbudza bardzo różne reakcje i wywołuje najróżniejsze skojarzenia, rzecz jasna determinowane poglądami politycznymi i społecznymi, a w szczególności stosunkiem do Unii jako takiej. Jednakże, odsuwając je wszystkie na bok, należy stwierdzić niewątpliwie fakt, że Unia Europejska w swoim codziennym funkcjonowaniu zmaga się z różnorodnością rozwiązań, tradycji, przyzwyczajzeń, stereotypów, zwyczajów, obyczajów i poglądów charakterystycznych dla poszczególnych

państw, regionów i grup społecznych, które ją współtworzą lub w jej ramach funkcjonują. W tym miejscu, dla porządku wywodu, trzeba stwierdzić truizm, że różnorodność ta dotyczy również zagadnień prawnych. Jest ona obserwowalna zarówno na tym najbardziej oczywistym poziomie samych regulacji obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich, jak i na tym trudniej uchwytym, na którym to sytuujemy koncepcje nazywane kulturami i tradycjami prawnymi. Różnorodność regulacyjna siłą rzeczy jest niepożądana w tych sferach, które są kluczowe dla funkcjonowania wspólnego rynku i wspólnych polityk, stąd też, rzecz jasna, jest ona stopniowo niwelowana za pomocą narzędzi unifikujących i harmonizujących porządki prawne. Jednocześnie na znacznie bardziej enigmatycznej płaszczyźnie funkcjonowania kultur i tradycji prawnych kwestia tego, czy różnorodność blokuje osiągnięcie „jedności” jest dużo bardziej subtelna, a zatem też jeszcze trudniejsza do jednoznacznego ocenienia.

Publiczność zaznajomiona z problemami funkcjonowania Unii Europejskiej i jej ponadnarodowego porządku prawnego powszechnie zdaje sobie sprawę z istnienia problemu współistnienia w ich ramach dwóch tradycji prawnych – prawa cywilnego (kontynentalnego) oraz *common law*. Sprzeczności i napięcia związane z tym aspektem różnorodności oczywiście osłabły nieco wraz z brexitem, jednakże w UE pozostaje cały czas Irlandia, której porządek prawny należy jednoznacznie zaliczyć do tradycji *common law*, jak i Malta oraz Cypr, najczęściej klasyfikowane jako przykłady tzw. jurysdykcji mieszanych (porządków prawnych posiadających elementy wywodzące się z obu tradycji). Dużo rzadziej zwracamy natomiast uwagę na problem prawnej specyfiki krajów nordyckich, z których trzy – Dania, Finlandia i Szwecja – są państwami członkowskimi UE.

Celem artykułu jest zatem zwrócenie uwagi na wybrane aspekty tej specyfiki na przykładzie Szwecji i jej trzydziestoletniego już członkostwa w UE. Przy ich przedstawianiu użyta zostanie nakreślona pokrótce wyżej matryca „dwóch poziomów”. Na pierwszym z nich – przypomnijmy – funkcjonują same regulacje prawne, które oczywiście niejednokrotnie mogą stanowić odzwierciedlenie pewnej specyfiki kulturowej, gospodarczej i społecznej. Drugi można określić jako poziom meta, gdyż tutaj musimy „wznieść się” ponad czysto techniczno-językowe aspekty kształtu prawa, a zwrócić uwagę na kulturowe aspekty jego funkcjonowania. Odpowiednio na poziomie pierwszym funkcjonuje problem specyficznych, szwedzkich regulacji, które – choć co do zasady trudne do pogodzenia z prawem wspólnotowym – zostały zachowane na zasadzie wynegocjowanych wyjątków. Opis tych zagadnień służyć ma jednak przede wszystkim za tło, a zarazem posłużyć udowodnieniu tezy, że na poziomie regulacyjnym specyfika lokalna jest łatwa do uchwycenia. Na poziomie drugim

umiejscowimy zaś spór pomiędzy Komisją Europejską a Szwecją o poprawność implementacji dyrektywy 93/13/EWG, który stanowi doskonały przykład nieporozumienia wywołanego nieznaną nordyckiej tradycji prawnej. W szczególności ów drugi przykład nie doczekał się jeszcze żadnych obszerniejszych analiz w literaturze¹, a zatem to właśnie on stanowić będzie zasadniczą treść artykułu i pozwoli na wykazanie tezy o tym, że świadomość specyfiki prawnej Skandynawii nie jest w reszcie Europy ani specjalnie szeroka, ani tym bardziej pogłębiona. W pierwszej kolejności należy zacząć od krótkiego przypomnienia, jak wyglądała szwedzka droga do Unii Europejskiej, w której to problematyka specyficznych, lokalnych rozwiązań prawnych odgrywała niemałą rolę i miała niewątpliwie wpływ na przebieg negocjacji oraz wynik referendum akcesyjnego.

52,27% przeciwko 46,83%

Z dniem 1 stycznia 2025 r. minęło równo 30 lat od przystąpienia Królestwa Szwecji do Unii Europejskiej. Upływ trzech dekad mógł „przyczynić” nas do faktu członkostwa Szwecji w UE i uczynić go w powszechnej świadomości dosyć oczywistym. Tym bardziej więc warto cofnąć się w czasie i wskazać, że szwedzka droga do UE wcale nie musiała zakończyć się w tak, jak to ostatecznie miało miejsce z dniem 1 stycznia 1995 r.

Już na wstępie tego krótkiego przypomnienia warto zauważyć, że większość literatury poświęcona szwedzkiej akcesji do UE uległa może nie tyle dezaktualizacji, co jej lektura obecnie wymaga przedstawiania własnego myślenia między różnymi kontekstami geostrategicznymi. Mianowicie, nierzadko przy rozważaniu tego problemu podkreślana i analizowana jest jego relacja do zagadnienia szwedzkiej neutralności². Tymczasem, jak powszechnie wiadomo, od dnia 7 marca 2024 r. problem ten należy już do przeszłości, gdyż Królestwo Szwecji stało się stroną Paktu Północnoatlantyckiego, jednoznacznie porzucając swoją tradycyjną neutralność, którą udało mu się – choć z trudem – zachować zarówno podczas II wojny światowej, jak i zimnej wojny. Neutralności tej nie postrzegano jednak jako bariery blokującej integrację ekonomiczną, zarówno

¹ Najobszerniejsze omówienie sprawy w literaturze międzynarodowej to jeden akapit w: J. Bärlundand, P. Moegelang-Hansen, *Contracting with a Social Dimension*, [w:] P. Letto-Vanamo, D. Tamm, B. O. G. Mortensen (red.), *Nordic Law in European Context*, Cham 2019, s. 117.

² T. R. Szymczyński, *The Swedish Road to the European Union*, [w:] J. Jańczak, T. R. Szymczyński (red.), *The experiences of the 1995 enlargement: Sweden, Finland and Austria in the European Union*, Frankfurt (Oder)–Ślubiце 2003, s. 28.

w ramach samego regionu nordyckiego, jak i w skali ogólnoeuropejskiej. Najlepszym tego wyrazem był fakt, iż Szwecja była jednym z członków-założycieli Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), utworzonego na mocy konwencji podpisanej zresztą w Sztokholmie w dniu 12 stycznia 1960 r. Nie wchodząc w tym miejscu w szczegóły dotyczące kolejności przystępowania i występowania ze stowarzyszenia przez poszczególne państwa, należy wskazać, że co prawda większość z nich „zamieniła” w pewnym momencie członkostwo w EFTA na członkostwo w EWG a następnie UE (są to Austria, Dania, Finlandia, Portugalia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo), ale niektóre jednak tą drogą nie poszły (Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria). Szwedzi rozpoczęli rozmowy o możliwym przystąpieniu do EWG wraz z Brytyjczykami, Duńczykami i Norwegami już w 1970 r., jednakże w owym czasie uznano, że zasada neutralności nie pozwala Szwecji na pełną integrację z taką organizacją.

Dopiero koniec lat 80. i rozpad bloku wschodniego wpłynął na zmianę postrzegania szwedzkiej doktryny neutralności³, co wraz z czynnikami ekonomicznymi przesądziło o tym, że ostatecznie w dniu 1 lipca 1991 r. rząd premiera Ingvara Carlssona złożył wniosek akcesyjny do Wspólnot Europejskich, jednocześnie zapowiadając, że referendum akcesyjne będzie miało – mimo formalnie jedynie konsultacyjnego charakteru – decydujące znaczenie dla ostatecznej decyzji co do przyszłości planowanej integracji. Jako że tematyka artykułu skłania do omówienia pewnych aspektów negocjacji akcesyjnych i samych postanowień Traktatu szerzej, w tym miejscu można dokonać małego przeskoku czasowego. Traktat „w sprawie warunków przystąpienia Królestwa Norwegii, Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej” podpisano w dniu 24 czerwca 1994 r. na Korfu i ostatecznie to na jesieni tego roku Szwedzi doświadczyli wyjątkowego natężenia istotnych wydarzeń politycznych. Najpierw we wrześniu odbyły się wybory do Riksdagu, a następnie 13 listopada referendum w sprawie członkostwa w Unii Europejskiej.

Podczas kampanii referendalnej dały o sobie znać obawy o to, czy relatywnie mała (pod względem liczby ludności) Szwecja będzie w stanie skutecznie walczyć o swoje interesy w wielkiej wspólnocie państw europejskich, jak również – co szczególnie istotne dla tematu tego artykułu – o to, czy członkostwo w UE nie zagrozi wielu tradycyjnym rozwiązaniom czy standardom politycznym, do których Szwedzi są przyzwyczajeni. W rezultacie, przy frekwencji na poziomie 83,3%, za akcesją opowiedziało się ostatecznie 52,27% (2,833 mln),

³ K. M. Johansson, *Sweden and The European Union*, <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-506> (15.09.2025).

a przeciw 46,83% (2,539 mln) głosujących⁴. Jest powszechnie znanym faktem, że dokładnie w tym samym czasie Królestwo Norwegii, mimo przeprowadzenia z sukcesem negocjacji akcesyjnych i podpisania Traktatu z Korfu, ostatecznie członkiem UE się nie stało. Norweskie referendum z dnia 28 listopada 1994 r. zakończyło się bowiem wynikiem niemal lustrzanym w stosunku do szwedzkiego – przeciwko akcesji opowiedziało się 52,2% głosujących⁵. Można zatem cofnąć się w czasie i przeanalizować, jakie zagadnienia były kością niezgody między Szwecją a UE, przyczyniając się do tego, że ostatecznie zwolennicy akcesji wygrali w referendum tak nieznaczną większością.

O monopol alkoholowy i tytoń do żucia

Już na samym początku procesu negocjacji z Wspólnotami Europejskimi, Szwecja dość jasno wskazała te obszary, w których istniały największe rozbieżności między rozwiązaniami wdrażanymi na wspólnym rynku, a tymi tradycyjnie przyjmowanymi w Szwecji. Były to rolnictwo, polityka regionalna, ochrona środowiska naturalnego, rybołówstwo, handel zagraniczny i polityka konkurencji. Jednocześnie Szwecja wyraziła również umiarkowane zainteresowania Unią Gospodarczą i Walutową oraz w wielu momentach negocjacji wyraźnie podkreślała znaczenie zasady pomocniczości w prawie wspólnotowym⁶, dając tym samym wyraz ogólnej obawie o zachowanie lokalnej specyfiki. Szczegółowe analizowanie przebiegu negocjacji akcesyjnych nie byłoby w tym miejscu celowe, zwłaszcza, że istnieje na ten temat łatwo dostępna literatura⁷. Dość powiedzieć, że w ich rezultacie „większość szwedzkich postulatów związanych z warunkami przystąpienia do Wspólnot Europejskich została zaakceptowana”⁸. Ciekawe rozwiązanie przyjęto m.in. w wyjątkowo istotnej ze szwedzkiego (i ogólnie nordyckiego) punktu widzenia sprawie państwowych monopolu alkoholowych: „Szwecja zgodziła się znieść monopol państwa na import, produkcję i dystrybucję spirytusu, zachowując jednak monopol w jego sprzedaży detalicznej. Sprawa ta uchodzi za klasyczny przykład kompromisu między

⁴ T. R. Szymański, *The Swedish Road...*, s. 34.

⁵ Było to zresztą drugie norweskie referendum w sprawie akcesji do UE. W pierwszym, w dniu 25 września 1972 r., przeciw oddano 53,5% głosów. Patrz szerzej: E. Kuźlewska, *Norweskie i szwajcarskie „nie” dla integracji europejskiej*, «Studia Europejskie» 2003, nr 3, s. 99–114.

⁶ S. Konopacki, *Przystąpienie Szwecji do Unii Europejskiej*, «Studia Europejskie» 2001, nr 2, s. 82–83.

⁷ Patrz zwłaszcza artykuł powołany w przepisie poprzedzającym.

⁸ M. Mizerska-Wrotkowska, *Europeizacja państwa: kasus Szwecji*, «Przegląd Europejski» 2011, nr 2(23), s. 113.

stroną unijną a rządem szwedzkim, który idąc na znaczne ustępstwa utrzymał jednak swoje stanowisko”⁹. Na kompromisy nie było natomiast miejsca w sprawie snuffu, czyli tytoniu do żucia, będącego tak istotnym elementem kultury narodowej, że Szwecja uzyskała tu pełne zwolnienie z ówczesnego, wspólnotowego zakazu jego stosowania¹⁰. Wiedząc, jak niewielką większością Szwedzi opowiedzieli się ostatecznie za członkostwem w UE, można stwierdzić, że ustępstwa i kompromisy, na które zgodziły się organy wspólnotowe, okazały się decyzjami słusznymi.

Niewątpliwie na sprawność i ostateczny pozytywny rezultat procesu negocjacji wpłynęło metodyczne szwedzkie przygotowanie do nich, obejmujące kompleksowy przegląd całego szwedzkiego porządku prawnego pod kątem jego zgodności z istniejącymi regulacjami wspólnotowymi. Co jednak znamienne, w istniejących źródłach nie sposób znaleźć wzmiankę o tym, aby podczas negocjacji pojawił się temat kulturowej specyfiki prawa nordyckiego, a w tym – rzecz jasna – w szczególności szwedzkiego i aby zwrócono uwagę na ewentualne ryzyka nieporozumień mogących wystąpić pomiędzy Szwedami a zdecydowanie bardziej „kontynentalnie” zorientowaną biurokracją unijną właśnie na tym tle. Na objawienie się tego problemu przyszło czekać kilka lat, a polem, na którym się to dokonało okazała się – o czym była już mowa na wstępie – kwestia implementacji dyrektywy 93/13/EWG w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich¹¹.

Odpowiednie miejsce dla katalogu 17 nieuczciwych warunków

Przystępując do Wspólnot i Unii Europejskiej, Szwecja przyjęła rzecz jasna obowiązek udziału w niekończącym się procesie unifikacji i harmonizacji porządków prawnych. Podobnie jak inne państwa nordyckie, miała już oczywiście stuletnie doświadczenie w harmonizowaniu prawa na poziomie regionalnym¹². Fakt ten nie jest bez znaczenia dla procesu europeizacji prawa. Jak zauważył w kontekście duńskim Magnus Esmark, „głębokie zakorzenienie nor-

⁹ S. Konopacki, *Przystąpienie...*, s. 87.

¹⁰ O innych aspektach skandynawskiej polityki tytoniowej patrz artykuł A. Siwierskiej i K. Koźmińskiego na łamach tego numeru.

¹¹ Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz.U. L 95 z 21.04.1993), s. 29–34.

¹² Patrz: B. Piotrowski, *Integracja Skandynawii. Od Rady Nordyckiej do wspólnoty europejskiej*, Poznań 2006, s. 174–191; U. Bernitz, *What is Scandinavian Law? Concept, Characteristics, Future*, «Scandinavian Studies in Law» 2007, vol. 50, s. 23–25; D. Michalsen, *Nordic legal cooperation*, [w:] N. Græger, R. Hemstad, P. Nedergaard, P. Stadius (red.), *Handbook of Nordic Cooperation*, Cheltenham Northampton 2025, s. 178–189.

dyckiej wspólnoty prawniczej w Danii (i innych krajach nordyckich), istniejącej przez stulecie przed przystąpieniem Danii do UE, znacznie ułatwia krajowym prawnikom zrozumienie prawa wspólnotowego i jego możliwych kierunków rozwoju. Nie oznacza to, że rozumieli prawo wspólnotowe lepiej, ale że myśleli o nim w kategoriach znanego im już procesu harmonizacji prawa¹³. Uwagę tę w pełni odnieść można także do Szwecji oraz Finlandii. Nie oznacza to oczywiście, że na tle implementowania, stosowania i interpretowania prawa unijnego nie dochodzi w Szwecji do kontrowersji, wynikających choćby z tego, co Ulf Bernitz nazwał „tradycyjnym szwedzkim lękiem przed jurydyfikacją polityki”¹⁴, o którą to nie bez podstaw oskarża się nierzadko Unię Europejską na czele z jej Trybunałem Sprawiedliwości. Na temat tego, w jakim stopniu Szwecji udaje się sprostać zadaniu bieżącego dostosowywania własnego porządku prawnego do standardów i wymogów unijnych, istnieją szczegółowe analizy i statystyki¹⁵; na potrzeby tego artykułu wystarczy stwierdzić, że na pewno nie odstaje ona in minus od unijnej średniej w takich kwestiach jak aktualność i poprawność implementacji dyrektyw.

Niewątpliwie jednak dnia 16 grudnia 1999 r. Komisja Europejska uznała, że jedna z nieważkich dyrektyw wspólnotowych nie została przez Szwecję implementowana poprawnie. Konkretnie zaś, organ wniósł do Trybunału Sprawiedliwości UE skargę, domagając się stwierdzenia, że poprzez nieprzyjęcie ustaw, rozporządzeń i przepisów administracyjnych niezbędnych do wdrożenia do krajowego porządku prawnego załącznika, o którym mowa w art. 3 ust. 3 dyrektywy 93/13/EWG, Królestwo Szwecji uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy tej dyrektywy. Dyrektywa, o której mowa, jest aktem prawnym wielkiej wagi, reguluje bowiem i harmonizuje problematykę niedozwolonych warunków w umowach konsumenckich. Jako taka stała się podstawą dla wielu roszczeń formułowanych i podnoszonych dosłownie codziennie przez konsumentów, a jej interpretacja budzi liczne spory i kontrowersje¹⁶. Sprawa, nad którą się teraz pochylimy jest jednak bardzo różna istotowo od „typowych” sporów powstałych na kanwie dyrektywy. Dotyczą one przede wszystkim tego, jakie konkretnie warunki (spoza zawartego w załączniku do dyrektywy otwartego katalogu) można uznać za godzące w słuszne interesy konsumenta

¹³ M. Esmark, *The triangular relationship between Danish, Nordic, and European law*, «European Law Open» 2024, vol. 3, nr 2, s. 278.

¹⁴ U. Bernitz, *Sweden and the European Union: On Sweden's Implementation and Application of European Law*, «Common Market Law Review» 2001, vol. 38, s. 928.

¹⁵ Patrz: A. A. Ambroziak, *Sweden's Integration Into the European Single Market: Legal, Trade, and State Aid Aspects*, «Studia Europejskie» 2025, nr 2, s. 157–161.

¹⁶ Patrz np. bardzo krytyczne uwagi M. Jabłońskiego i K. Koźmińskiego w: M. Jabłoński, K. Koźmiński, *Otoczenie prawne sektora bankowego w Polsce. Degradacja stanu prawnego oraz jego skutki*, Warszawa 2023, s. 222–229.

i niedozwolone, jak również tego, jakie powinny być konsekwencje uznania danych warunków za niedozwolone w poszczególnych sprawach czy typach spraw. Większość tego typu spraw inicjowana jest przez krajowe sądy, które zadają TSUE pytania prejudycjalne o interpretację przepisów dyrektywy. W tym przypadku inicjatywa, jak już wiemy, wyszła jednak od Komisji Europejskiej, która uznała, że sposób implementowania dyrektywy przez Szwecję jest zasadniczo błędny.

Art. 3 ust. 3 dyrektywy 93/13/EWG odsyła do wspomnianego już załącznika, który to „zawiera przykładowy i niewyczerpujący wykaz warunków, które mogą być uznane za nieuczciwe”, a tenże formułuje katalog 17 takich warunków. Aby osadzić rozumowanie Komisji Europejskiej w kontekście, warto wskazać, jak katalog ów został implementowany np. w Niemczech i w Polsce. W niemieckim kodeksie cywilnym o niedozwolonych warunkach umownych mowa jest w § 305–309, z czego ten ostatni zawiera długi katalog warunków bezwzględnie nieważnych. W polskim kodeksie cywilnym problematykę niedozwolonych postanowień w umowach konsumenckich reguluje szereg przepisów poczynwszy od art. 385¹, a obszerny ich katalog zawiera art. 385³. Niewątpliwie więc w obu przypadkach załącznik do dyrektywy znalazł wyraźne odzwierciedlenie w przepisach rangi ustawowej. W Szwecji natomiast zastosowano zupełnie inną technikę prawodawczą.

Dyrektywa została implementowana do prawa szwedzkiego przez lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (ustawa o warunkach umownych w stosunkach konsumenckich) oraz przez lagen (1994:1513) om ändring i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (ustawa o zmianie ustawy z 1915 r. o umowach i innych czynnościach prawnych w zakresie prawa majątkowego). Niemniej jednak, załącznik do dyrektywy nie został powtórzony w tekście tych ustaw. Pojawia się on, wraz z komentarzem, jedynie w uzasadnieniu projektu lagen (1994:1512). Ustosunkowując się do tego, Komisja Europejska wskazała, że aby osiągnąć cele dyrektyw „oraz aby spełnić wymogi pewności prawa, konieczne jest opublikowanie listy [niedozwolonych warunków] jako integralnej części przepisów dyrektywy. Samo jej wspomnienie w pracach przygotowawczych do ustawy nie może wystarczyć (...). Budzi wątpliwości, czy zainteresowani adresaci – nie tylko konsumenci, lecz także szwedzcy i zagraniczni przedsiębiorcy oraz organy krajowe odpowiedzialne za stosowanie środków wdrażających dyrektywę – mają łatwy dostęp do tych prac przygotowawczych lub czy są świadomi ich istnienia i znaczenia”¹⁷. Do toczącego się przez TSUE postępowania

¹⁷ Wyrok TSUE (5 Izba) z dnia 7 maja 2002 r., sygn. C-478/99. Tłumaczenie własne z języka angielskiego.

przystąpiły po stronie Szwecji zarówno Dania, jak i Finlandia, czyniąc je tym samym sprawą w obronie nie tylko szwedzkiej, ale nordyckiej tradycji prawodawczej. Do niej więc należy się w tym momencie odnieść, aby zilustrować, skąd wzięło się nieporozumienie leżące u podstaw całego tego sporu.

„W dobrej, skandynawskiej tradycji...”

Nie wchodząc w tym miejscu zbyt głęboko w zagadnienia z zakresu teorii prawa, można poprzestać na stwierdzeniu, że w tradycji prawa kontynentalnego, reprezentowanej przez takie państwa jak Francja, Niemcy czy Polska, uzasadnienie ustawy ani też inne materiały przygotowawcze czy legislacyjne w sposób dosyć jednoznaczny sytuują się poza powszechnie uznawanymi katalogami źródeł prawa. W literaturze przedmiotu dyskutuje się szeroko ich rolę w procesie interpretacji¹⁸, choć zasadniczo rola ta nie jest jednoznacznie sprecyzowana ani w orzecznictwie sądowym, ani w literaturze. Co jednak znamienne, nawet w ramach argumentów prawnoporównawczych dotychczas państwa nordyckie były głównie wzmiankowane¹⁹. Pośrednio można uznać za jeden z dowodów na poparcie tezy wygłoszonej już na wstępie, że specyfika prawa nordyckiego nie jest szeroko znana poza samą Skandynawią.

Stąd też pozwolę sobie na powtórzenie i rozszerzenie w tym miejscu uwag, które ukazały się już drukiem w tekście traktującym ogólnie o specyfice nordyckiej tradycji prawnej²⁰. W krajach nordyckich tradycyjnie i jednoznacznie uznaje się, że materiały przygotowawcze są źródłem argumentów relewantnych w procesie wydawania wyroków i decyzji przez sądy oraz organy administracji, a innymi słowy, że są źródłem prawa. Jak wskazali Ingwill Hel-

¹⁸ A. Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy faktycznego: materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*, Warszawa 2017; Z. Tobor, *Rola materiałów legislacyjnych w porządku prawnym*, «Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji» 2016, vol. 104, s. 171–181; P. Konca, *Materiały legislacyjne w świetle prawa, praktyki orzecznictwej i poglądów doktryny z perspektywy polskiej i hiszpańskiej*, «Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej» 2019, nr 1, s. 38–50; K. Dąbrowski, *Rola materiałów legislacyjnych w procesie wykładni prawa – komentarz do uchwały SN z 19.10.2017 r. (sygn. III CZP 45/17)*, «Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego» 2020, vol. 73, nr 10, s. 53–59; Ł. Dubiński, *Materiały legislacyjne w procesie interpretacyjnym*, «Horyzonty Polityki» 2023, vol. 14, nr 48, s. 59–78.

¹⁹ Najszerszej dotychczas: A. Bielska-Brodziak, *Materiały legislacyjne w dyskursie interpretacyjnym z perspektywy brytyjskiej, amerykańskiej, francuskiej, szwedzkiej i polskiej*, [w:] O. Nawrot, A. Sykuna, J. Zajadło (red.), *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych*, Warszawa 2012, s. 149.

²⁰ J. Rudnicki, *Nordycka tradycja prawna – cechy szczególne oraz pytanie o klasyfikację*, [w:] J. Osiński, I. Zawiślińska (red.), *Norden. Historia, współczesność i sąsiedzi. Studia skandy-nawistyczne*, vol. 2, Płock 2025, s. 25–39.

land i Sören Koch, „w dobrej, skandynawskiej tradycji jest, że materiały przygotowawcze odgrywają szczególnie istotną rolę w interpretacji często dość ogólnie sformułowanych przepisów prawa. (...) Ich funkcję można porównać do komentarzy w prawie niemieckim, choć z wyższym stopniem legitymacji demokratycznej”²¹. To właśnie wskazanie na silną, demokratyczną legitymację organów, od których materiały legislacyjne pochodzą, stanowi trzon uzasadnienia tego szczególnego, skandynawskiego podejścia do tego rodzaju tekstów. Jak podkreślił Jaakko Husa, „[nordyckie] sądy najwyższe biorą pod uwagę wolę ustawodawcy. W tym kontekście nordycka koncepcja demokracji ma fundamentalne znaczenie. W rezultacie systemy sądownicze państw nordyckich darzą wielkim szacunkiem swoje parlamenty jako demokratycznie wybranych ustawodawców. Znajduje to odzwierciedlenie w traktowaniu prac legislacyjnych (materiałów przygotowawczych) jako uznanego źródła prawa”²².

W najważniejszym dla nas kontekście szwedzkim wskazano, że „tekst ustawy coraz bardziej pełni funkcję nagłówka (podstawy), o którym należy pamiętać w poszukiwaniu szczegółowej intencji”²³, podczas gdy odpowiedzi na wiele pytań kryją się właśnie w materiałach przygotowawczych: uzasadnieniach, analizach, treści debaty parlamentarnych, wypowiedziach polityków o motywach przyjęcia danych rozwiązań oraz odrzuconych rozwiązaniach alternatywnych etc. Prawidłowe rozumienie skandynawskiej ustawy jest więc *de facto* niemożliwe bez odwołania się do materiałów przygotowawczych²⁴.

Sprawa ze skargi Komisji Europejskiej przeciwko Królestwu Szwecji poczęła na rozstrzygnięcie przez TSUE półtora roku. W krótkim (zwłaszcza jak na standardy tego organu) uzasadnieniu przytoczony argumenty, które przeciw twierdzeniom Komisji wytoczył rząd szwedzki. Warto zacytować je *in extenso*: „Rząd Szwecji twierdził, że zgodnie z dobrze ugruntowaną w Szwecji i wspólną dla krajów nordyckich tradycją prawną prace przygotowawcze stanowią istotną pomoc w interpretacji ustawodawstwa. Oświadczył również, że z pracami tymi można się łatwo zapoznać, a ponadto informacje dotyczące postanowień uznanych lub mogących zostać uznanych za nieuczciwe są udo-

²¹ I. Helland, S. Koch, *Introduction to Norwegian Legal Method*, [w:] I. Helland, S. Koch (red.), *Nordic and Germanic Legal Methods. Contribution to a Dialogue between Different Legal Cultures with a Main Focus on Norway and Germany*, Tübingen 2014, s. 120.

²² J. Husa, *Constitutional Mentality*, [w:] P. Letto-Vanamo, D. Tamm, B. O. G. Mortensen (red.), *Nordic Law in European Context*, Cham 2019, s. 43.

²³ A. Peczenik, G. Bergholm, *Statutory interpretation in Sweden*, [w:] D. N. MacCormick, R. S. Summers (red.), *Interpreting Statutes. A Comparative Study*, Abington 1991, s. 325.

²⁴ I. Helland, S. Koch, *Norwegian and German Legal Methods Compared: Similarities and Differences, their Reasons and Consequences*, [w:] I. Helland, S. Koch (red.), *Nordic and Germanic Legal Methods...*, s. 290.

stępniane opinii publicznej różnymi kanałami. Komisja nie zakwestionowała tych twierdzeń, lecz ograniczyła się do podtrzymania stanowiska, że czynniki te nie mogą zrekompensować faktu, iż lista zawarta w załączniku do dyrektywy nie stanowi integralnej części przepisów implementujących tę dyrektywę²⁵.

Podsumowanie

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej skonkludował sprawę następująco: „Komisja nie wykazała zatem, że środki podjęte przez Królestwo Szwecji nie dają wystarczającej gwarancji, że opinia publiczna będzie mogła zapoznać się z listą zawartą w załączniku do dyrektywy. Z powyższego wynika, że Komisja nie wykazała, iż Królestwo Szwecji nie podjęło środków niezbędnych do wdrożenia do prawa krajowego załącznika, o którym mowa w art. 3 ust. 3 dyrektywy. W związku z tym skargę należy oddalić”²⁶.

Wyrok w sprawie C-478/99 bywa analizowany w literaturze, praktycznie wyłącznie wtedy, gdy rozważane są problemy ogólne prawa europejskiego, w tym w szczególności prawa konsumenckiego²⁷. Należy uznać, że z punktu widzenia czystej praktyki prawniczej i prawno-politycznej, zwłaszcza w perspektywie krajów reprezentujących tradycję prawa kontynentalnego *sensu stricto*, owe aspekty wyroku są istotniejsze niż ten, który został omówiony na łamach niniejszego artykułu. Niemniej jednak wskutek przyjmowania takiej perspektywy umknąć nam może jedna dosyć chyba ważka obserwacja: że sprawy Komisja vs. Szwecja oraz kończącego ją wyroku zapewne w ogóle by nie było, gdyby urzędnicy w Brukseli mieli nieco choćby większą świadomość różnic, jakie między państwami członkowskimi występują na poziomie kultury i tradycji prawnej.

Jednakże podkreślić należy, że problem opisany w artykule ilustruje tezę o tym, że różnice między porządkami prawnymi bywają różne jakościowo. Problemy takie, jak kwestia zachowania państwowego monopolu na handel alkoholem, przyzwolenie na głęboko zakorzenione praktyki stosowania pewnych używek, czy nawet złożone ekonomicznie i społecznie zagadnienia polityki rolnej lub ochrony środowiska, mogą być oczywiście niekiedy bardzo trudne do rozwiązania. Niemniej jednak bez cienia wątpliwości można

²⁵ Wyrok TSUE...

²⁶ Tamże.

²⁷ P. Nebbia, *Law as Tradition and the Europeanization of Contract Law: A Case Study*, «Yearbook of European Law» 2004, vol. 23, nr 1, s. 381–382; M. Schillig, *Directive 93/13 and the 'Price Term Exemption': A Comparative Analysis in the Light of the 'Market for Lemons' Rationale*, «International and Comparative Law Quarterly» 2011, vol. 60, s. 940.

stwierdzić, że są bardzo łatwe do dostrzeżenia i prawidłowego zidentyfikowania, bo na najbardziej powierzchownym poziomie widać je już choćby drogą relatywnie prostego, technicznego porównania istniejących regulacji prawnych. W tym zakresie omówione pokrótce negocjacje akcesyjne Szwecji oraz ich kompromisowe rezultaty stanowią bardzo wymowny przykład. To, jakie specyficzne i tradycyjne regulacje prawa szwedzkiego okażą się problematyczne, było oczywiste od samego początku zarówno dla obu stron procesu negocjacyjnego, jak i dla szwedzkiego społeczeństwa, które przywiązywało do tych zagadnień dużą wagę. Jednocześnie jednak przekonanie się o tym, że w poszczególnych państwach inaczej wygląda kultura prawna, niuanse techniki legislacyjnej czy metoda prawnicza, wymaga już zastosowania trochę bardziej wyrafinowanych narzędzi, a przede wszystkim przeprowadzenia dosyć wnikliwych badań, na które najzwyczajniej w świecie może nie być czasu ani podczas studiów uniwersyteckich, ani tym bardziej podczas późniejszej pracy zawodowej. Można więc zaryzykować twierdzenie, że zapewne w między- i ponadnarodowym obrocie prawno-politycznym skazani jesteśmy właśnie nad odkrywaniem siebie nawzajem także w toku sporów wynikłych z początkowego niezrozumienia.

Bibliografia

- Ambroziak A. A., *Sweden's Integration Into the European Single Market: Legal, Trade, and State Aid Aspects*, «Studia Europejskie» 2025, nr 2.
- Bärlundand J., Moegelvang-Hansen P., *Contracting with a Social Dimension*, [w:] P. Letto-Vanamo, D. Tamm, B. O. G. Mortensen (red.), *Nordic Law in European Context*, Cham 2019.
- Bernitz U., *Sweden and the European Union: On Sweden's Implementation and Application of European Law*, «Common Market Law Review» 2001, vol. 38.
- Bernitz U., *What is Scandinavian Law? Concept, Characteristics, Future*, «Scandinavian Studies in Law» 2007, vol. 50.
- Bielska-Brodziak A., *Śladami prawodawcy faktycznego: materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*, Warszawa 2017.
- Bielska-Brodziak A., *Materiały legislacyjne w dyskursie interpretacyjnym z perspektywy brytyjskiej, amerykańskiej, francuskiej, szwedzkiej i polskiej*, [w:] O. Nawrot, A. Sykuna, J. Zajadło (red.), *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych*, Warszawa 2012.
- Dąbrowski K., *Rola materiałów legislacyjnych w procesie wykładni prawa – komentarz do uchwały SN z 19.10.2017 r. (sygn. III CZP 45/17)*, «Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego» 2020, vol. 73, nr 10.
- Dubiński Ł., *Materiały legislacyjne w procesie interpretacyjnym*, «Horyzonty Polityki» 2023, vol. 14, nr 48.
- Esmark M., *The triangular relationship between Danish, Nordic, and European law*, «European Law Open» 2024, vol. 3, nr 2.
- Helland I., Koch S., *Norwegian and German Legal Methods Compared: Similarities and Differences, their Reasons and Consequences*, [w:] I. Helland, S. Koch (red.), *Nordic and Ger-*

- manic Legal Methods. Contribution to a Dialogue between Different Legal Cultures with a Main Focus on Norway and Germany, Tübingen 2014.
- Helland I., Koch S., *Introduction to Norwegian Legal Method*, [w:] I. Helland, S. Koch (red.), *Nordic and Germanic Legal Methods. Contribution to a Dialogue between Different Legal Cultures with a Main Focus on Norway and Germany*, Tübingen 2014.
- Husa J., *Constitutional Mentality*, [w:] P. Letto-Vanamo, D. Tamm, B. O. G. Mortensen (red.), *Nordic Law in European Context*, Cham 2019.
- Jabłoński M., Koźmiński K., *Otoczenie prawne sektora bankowego w Polsce. Degradacja stanu prawnego oraz jego skutki*, Warszawa 2023.
- Johansson K. M., *Sweden and The European Union*, <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-506> (15.09.2025).
- Konca P., *Materiały legislacyjne w świetle prawa, praktyki orzeczniczej i poglądów doktryny z perspektywy polskiej i hiszpańskiej*, «Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej» 2019, nr 1.
- Konopacki S., *Przystąpienie Szwecji do Unii Europejskiej*, «Studia Europejskie» 2001, nr 2.
- Kuźlewska E., *Norweskie i szwajcarskie „nie” dla integracji europejskiej*, «Studia Europejskie» 2003, nr 3.
- Michalsen D., *Nordic legal cooperation*, [w:] N. Græger, R. Hemstad, P. Nedergaard, P. Stadius (red.), *Handbook of Nordic Cooperation*, Cheltenham Northampton 2025.
- Mizerska-Wrotkowska M., *Europeizacja państwa: kasus Szwecji*, «Przegląd Europejski» 2011, nr 2(23).
- Nebbia P., *Law as Tradition and the Europeanization of Contract Law: A Case Study*, «Yearbook of European Law» 2004, vol. 23, nr 1.
- Peczenik A., Bergholz G., *Statutory interpretation in Sweden*, [w:] D. N. McCormick, R. S. Summers (red.), *Interpreting Statutes. A Comparative Study*, Abington 1991.
- Piotrowski B., *Integracja Skandynawii. Od Rady Nordyckiej do wspólnoty europejskiej*, Poznań 2006.
- Rudnicki J., *Nordycka tradycja prawna – cechy szczególne oraz pytanie o klasyfikację*, [w:] J. Osiński, I. Zawislińska (red.), *Norden. Historia, współczesność i sąsiedzi. Studia skandy-nawistyczne*, vol. 2, Płock 2025.
- Schillig M., *Directive 93/13 and the ‘Price Term Exemption’: A Comparative Analysis in the Light of the ‘Market for Lemons’ Rationale*, «International and Comparative Law Quarterly» 2011, vol. 60.
- Szymczyński T. R., *The Swedish Road to the European Union*, [w:] J. Jańczak, T. R. Szymczyński (red.), *The experiences of the 1995 enlargement: Sweden, Finland and Austria in the European Union*, Frankfurt (Oder)–Słubice 2003.
- Tobor Z., *Rola materiałów legislacyjnych w porządku prawnym*, «Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji» 2016, vol. 104.