

Warszawa 21 września 2015 r.

PIU 1270/2015

Szanowny Pan
Kazimierz Kleina
Przewodniczący Komisji Budżetu
i Finansów Publicznych
Senat RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z przekazaniem Marszałkowi Senatu, uchwalonej przez Sejm w dn. 11 września 2015 r., ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Ustawy), Polska Izba Ubezpieczeń zwraca się z prośbą o rozważenie wprowadzenia następujących zmian w Ustawie:

**1) W art. 35 ust. 2 pkt 18 proponujemy w brzmieniu:
„18) Polskiej Izby Ubezpieczeń w zakresie wykonywania zadania, o którym mowa w art. 426 ust. 2 pkt 9”**

Powyższy przepis dotyczy danych objętych tajemnicą ubezpieczeniową pozyskiwanych przez PIU od zakładów ubezpieczeń w celu realizacji zadania nałożonego w ustawie na PIU polegającego na prowadzeniu systemu rozliczeń, dokonywaniu rozliczeń pomiędzy zakładami, gromadzeniu, przetwarzaniu i udostępnianiu informacji dotyczących rozliczeń między uczestnikami systemu w ramach Bezpośredniej Likwidacji Szkód (BLS).

Przepis w brzmieniu przyjętym przez Sejm wyłącza dostęp do danych osobowych, co będzie utrudniać funkcjonowanie systemu BLS, usprawnianie i rozwój tego systemu. Należy zauważyć, że nawet numer polisy jest daną osobową. BLS jest inicjatywą prokonsumencką, już po tak krótkim okresie funkcjonowania – 5 miesięcy nie ulega wątpliwości, że system zrewolucjonizował obsługę klientów zakładów ubezpieczeń. W interesie konsumentów PIU chciałaby rozwijać system BLS .

Jakiegokolwiek dane osobowe, jakie PIU mogłaby pozyskiwać podlegają ochronie na podstawie przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, a ponadto jako dane objęte tajemnicą ubezpieczeniową, będą przez PIU szczególnie chronione w związku z uchwalonym przez Sejm przepisem art. 35 ust. 7 stanowiącym, że obowiązek zachowania tajemnicy ubezpieczeniowej ma zastosowanie do Polskiej Izby Ubezpieczeń i osób w niej zatrudnionych w zakresie wykonywania ustawowych zadań .

W aktualnie obowiązującej ustawie o działalności ubezpieczeniowej znajduje się przepis uprawniający PIU do pozyskiwania informacji objętych tajemnicą ubezpieczeniową w celu realizacji wskazanych w ustawie zadań, który nie przewiduje

ograniczenia w postaci wyłączenia danych osobowych. Przepis ten obowiązuje od 2004 r. i w okresie jego obowiązywania GIODO nie zgłaszał żadnych zastrzeżeń ani co do samej regulacji, ani też do przestrzegania przez PIU przepisów o ochronie danych osobowych.

2) Wnosimy o skreślenie art. 421

Stosownie do art. 421 Ustawy „przepisy niniejszego rozdziału nie wyłączają możliwości utworzenia ubezpieczeniowego samorządu gospodarczego na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 710 oraz z 2014r. poz. 1662).”

Zakłady ubezpieczeń jako przedsiębiorcy na gruncie obecnie obowiązującego prawa mogą i będą mogły nadal bez przeszkód zrzeszać się w izby gospodarcze. Prawo to wynika wprost z ustawy o izbach gospodarczych. Z tego powodu ponowne wpisanie prawa do tworzenia izb gospodarczych w art. 421 ustawy o działalności ubezpieczeniowej jest zbędne i sprzeczne z zasadami techniki legislacyjnej.

Należy podkreślić, że Polska Izba Ubezpieczeń nie jest izbą gospodarczą w rozumieniu wspomnianej wcześniej ustawy o izbach gospodarczych, a organizacją ubezpieczeniowego samorządu gospodarczego, utworzonego w drodze ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej w rozdziale 16 „Ubezpieczeniowy samorząd gospodarczy”. Zgodnie z art. 420 ust. 1 uchwalonej przez Sejm Ustawy „Krajowe zakłady ubezpieczeń i zagraniczne zakłady ubezpieczeń wykonujące działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej tworzą ubezpieczeniowy samorząd gospodarczy” a stosownie do ust. 2 tego przepisu : **„Organizacją ubezpieczeniowego samorządu gospodarczego jest Polska Izba Ubezpieczeń, zwana dalej „Izbą”**. W celu zapewnienia reprezentatywności i powszechności ubezpieczeniowego samorządu gospodarczego, art. 422 ust. 1 ustanawia obowiązkową przynależność do Izby wszystkich ubezpieczycieli, którzy prowadzą działalność ubezpieczeniową w Polsce.

W tym kontekście **art. 421, który przyznaje przymiot ubezpieczeniowego samorządu izbie gospodarczej, a nie wymaga, żeby jej członkami były wyłącznie zakłady ubezpieczeń, skutkuje tym, że ubezpieczeniowy samorząd gospodarczy mogą utworzyć przedsiębiorcy z różnych branż.** Organizacja złożona przykładowo z ubezpieczycieli, banków, pośredników i np. firm telekomunikacyjnych nie będzie ubezpieczeniowym samorządem gospodarczym i w związku z tym nie może w taki sposób tytułować się. Przepis w brzmieniu uchwalonym przez Sejm będzie wprowadzał w błąd innych uczestników rynku.

W odniesieniu do zarzutu o niekonstytucyjności w przypadku skreślenia tego przepisu, w szczególności sprzeczności skreślenia z art. 58 Konstytucji RP (ustanawiającym wolność zrzeszania się), należy zauważyć, że niekonstytucyjny może być tylko przepis, a nie jego brak.

Obligatoryjnej przynależności zakładów ubezpieczeń do Izby ani braku przepisu o treści, jak w art. 421, w obecnie obowiązującej ustawie nie podważał żaden konstytucjonalista od 2004 r. tj. od momentu wejścia w życie obowiązującej ustawy o działalności ubezpieczeniowej. Zgodność przepisów ustanawiających obligatoryjne

członkostwo w PIU z Konstytucją RP potwierdzili wybitni przedstawiciele prawa konstytucyjnego, jak prof. zw. dr hab. Paweł Sarnecki em. Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, prof. nadzw. dr hab. Dariusz Dudek, kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła w Lublinie, prof. Uniwersytetu SWPS w Warszawie dr hab. Marek Chmaj z Katedry Prawa Publicznego, Praw Człowieka i Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Nauk Społecznych Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej Uniwersytetu SWPS („Status prawny i pozycja ustrojowa Polskiej Izby Ubezpieczeń”, wyd. I, TNOiK Toruń 2015). Załączamy tę publikację, a także opinię prof. UW dr hab. Roberta Grzeszczaka z Katedry Prawa Europejskiego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, z której wynika, że regulacje dotyczące obligatoryjnej przynależności zakładów ubezpieczeń do PIU nie stanowią bezpośredniej ani pośredniej dyskryminacji zakładów ubezpieczeń ze względu na ich siedzibę (pochodzenie), nie stanowią utrudnienia w dostępie do rynku krajowego, nie są dyskryminacyjne ani protekcyjnistyczne, ich celem nie jest ochrona rynku krajowego przed obcą konkurencją czy też przed napływem zagranicznych zakładów ubezpieczeń, tym samym nie naruszają prawa Unii Europejskiej i nie ograniczają swobody przepływu przedsiębiorczości (art. 49 TFUE i n.).

Dla zachowania spójności przepisów oraz transparentności działania podmiotów rynku ubezpieczeniowego, art. 421 Ustawy powinien zostać skreślony.

3) Artykuł 18. ust 3

Pragniemy podkreślić, że niezwykle istotne jest zachowanie art. 18 ust. 3 Ustawy. Przepis ust. 3 wyłącza spod zakazu wynagradzania czynności związane z oferowaniem możliwości skorzystania z ochrony ubezpieczeniowej oraz czynności związane z wykonywaniem umowy, umowy ubezpieczenia grupowego zawarte na rachunek pracowników lub osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych oraz członków ich rodzin, a także umów zawartych na rachunek członków stowarzyszeń, samorządów zawodowych lub związków zawodowych.

Ubezpieczenia grupowe zawierane na rachunek w/w osób pełnią ważną funkcję społeczną, gdyż zapewniają powszechność ochrony ubezpieczeniowej w wielu zakładach pracy osobom, które zapewne nie korzystałyby z niej, gdyby ciężaru organizacji tych umów nie wzięt na siebie pracodawca. Przy niskiej świadomości ubezpieczeniowej społeczeństwa, indywidualne ubezpieczenia nie byłyby tak powszechne.

Ochrona w ramach ubezpieczenia grupowego, oferowana jest za przystępną „cenę”, niemożliwą do osiągnięcia w ubezpieczeniach indywidualnych. Z uwagi na konieczność oceny ryzyka odrębnie dla każdego ubezpieczającego w ubezpieczeniach indywidualnych, formuła taka wyeliminowałaby z zakresu ochrony szereg osób, które – na przykład z uwagi na zły stan zdrowia – nie mogą uzyskać ochrony ubezpieczeniowej na podstawie umowy indywidualnej, lecz mogą z ochrony takiej skorzystać w formule ubezpieczenia grupowego, które opierają się na ocenie ryzyka całej grupy.

Ze względów organizacyjnych nie można zastąpić ubezpieczeń grupowych w zakładach pracy wieloma umowami indywidualnymi. Zawarcie, wdrożenie i obsługa umowy

ubezpieczenia grupowego jest pracochłonna i wymaga zaangażowania zarówno określonego nakładu pracy, jak i środków. W przypadku dużych zakładów pracy ubezpieczających pracowników i ich rodziny, ubezpieczających swoich pracowników, wykonywanie czynności administracyjnych związanych z realizacją umów ubezpieczenia jest bardzo pracochłonne i wymaga oddelegowania do tego celu dedykowanego pracownika w wymiarze przynajmniej części etatu. Są to przy tym osoby, którym ufa pracodawca i pracownicy. Dzięki temu, że są to osoby z zakładu pracy, pracownicy mają do nich łatwy dostęp. Ponadto wynagrodzenie dla osób, które wykonują czynności techniczne nie jest zależne od poziomu szkodowości, nie ma więc w tym przypadku mowy o jakimkolwiek konflikcie interesów.

Umowy ubezpieczenia grupowego na rzecz pracowników są z powodzeniem stosowane od wielu lat. Sposób ich funkcjonowania na rynku nie budził nigdy systemowych zastrzeżeń. Nie wiązały się z nimi nadużycia, które uzasadniałyby tak drastyczną ingerencję ustawodawcy w sposób wynagradzania osób wykonujących czynności związane z zawieraniem i realizacją tych umów.

Z uwagi na istotne znaczenie dla rynku ubezpieczeniowego oraz dla rozwoju samorządu ubezpieczeniowego, Polska Izba Ubezpieczeń zwraca się o uwzględnienie przedstawionych w piśmie postulatów w trakcie rozpatrywania Ustawy przez Komisję Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP.

W wypracowaniu szacunkowe,

Przezes Zarządu
Polskiej Izby Ubezpieczeń
J. Grzegorz Prądzynski

Załączniki:

- 1) „Status prawny i pozycja ustrojowa Polskiej Izby Ubezpieczeń”, wyd. I, TNOiK Toruń 2015).
- 2) Opinia prof. UW dr hab. Roberta Grzeszczaka z Katedry Prawa Europejskiego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w przedmiocie oceny wymogu obligatoryjnego członkostwa zakładów ubezpieczeń działających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej w ubezpieczeniowym samorządzie gospodarczym (Polskiej Izbie Ubezpieczeniowej) w związku z unijną swobodą przedsiębiorczości, wyrażoną w art. 49 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Do wiadomości:

- 1/ Sz. P. Grzegorz Bierecki – Zastępca Przewodniczącego Komisji Budżetu i Finansów Publicznych
- 2/ Sz. P. Piotr Gruszczyński – Zastępca Przewodniczącego Komisji Budżetu i Finansów Publicznych
- 3/ Sz. P. Henryk Cioch – Członek Komisji Budżetu i Finansów Publicznych
- 4/ Sz. P. Leszek Czarnobaj – Członek Komisji Budżetu i Finansów Publicznych
- 5/ Sz. P. Tadeusz Kopeć – Członek Komisji Budżetu i Finansów Publicznych
- 6/ Sz. P. Marek Martynowski – Członek Komisji Budżetu i Finansów Publicznych
- 7/ Sz. P. Janusz Sepioł – Członek Komisji Budżetu i Finansów Publicznych
- 8/ Sz. P. Witold Sitarz – Członek Komisji Budżetu i Finansów Publicznych

Opinia prawna

W przedmiocie oceny wymogu obligatoryjnego członkostwa zakładów ubezpieczeń działających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej w ubezpieczeniowym samorządzie gospodarczym (w Polskiej Izbie Ubezpieczeniowej) w związku z unijną swobodą przedsiębiorczości, wyrażoną w art. 49 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Sporządzona przez: **Prof. UW dr. hab. Roberta Grzeszczaka** z
Katedry Prawa Europejskiego Wydziału Prawa
i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Sporządzona dla: **Polska Izba Ubezpieczeń**

Warszawa, lipiec 2015 r.

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii (dalej "**Opinia**"), przygotowanej na zlecenie Polskiej Izby Ubezpieczeń, jest ocena zgodności przepisów ustawy o działalności ubezpieczeniowej z 22.05.2003 r. statuujących obligatoryjne członkostwo w Polskiej Izbie Ubezpieczeń („**PIU**”) dla zakładów ubezpieczeń działających na terenie Polski, na gruncie swobodnego przepływu przedsiębiorczości i świadczenia usług, a zwłaszcza w świetle regulacji z art. 49 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej („**TFUE**”).

Konkluzje

1. Prawo Unii Europejskiej nie stoi na przeszkodzie regulacjom krajowym, tego rodzaju jak w ustawie *o działalności ubezpieczeniowej* z dnia 22 maja 2003 roku (Dz. U. z 2013 r. poz. 950 z późn. zm.), na podstawie których przewidziane jest obligatoryjne członkostwo w gospodarczym samorządzie zawodowym, realizującym określone zadania publiczne.
2. Wymóg obligatoryjnego członkostwa w PIU, przewidziany ustawie z 2003 r. *o działalności ubezpieczeniowej*, powstaje z chwilą podjęcia przez zakład ubezpieczeń działalności ubezpieczeniowej na terytorium RP i dotyczy zarówno przedsiębiorstw krajowych jak również z innych państw członkowskich UE. W swojej aktualnej konstrukcji regulacje te nie stanowią bezpośredniej ani pośredniej dyskryminacji zakładów ubezpieczeń ze względu na ich siedzibę (pochodzenie).
3. Dodatkowo przepisy ustawy krajowej, w świetle unijnego mechanizmu testu dostępu do rynku, nie stanowią utrudnienia w dostępie do rynku krajowego (polskiego). Nie naruszają także traktatowego zakazu ograniczeń w ogólnych uwarunkowaniach, które umożliwiają korzystanie ze swobody przedsiębiorczości (tzw. uprawnień akcesoryjnych), które umożliwiają faktyczne korzystanie ze swobody przedsiębiorczości. W efekcie relewantne przepisy ustawy krajowej z 2003 roku nie są dyskryminacyjne ani protekcyjnistyczne, ich celem nie jest ochrona rynku krajowego przed obcą konkurencją czy też przed napływem zagranicznych zakładów ubezpieczeń, tym samym nie naruszają prawa Unii Europejskiej i nie ograniczają swobody przepływu przedsiębiorczości (art. 49 TFUE i n.).
4. W świetle zakazu nakładania podwójnych obciążeń należy podkreślić, że nie dochodzi do powstania takiego mechanizmu - obowiązek uiszczania składki na rzecz PIU dotyczy ograniczonego terytorialnie obrotu – tj. z czynności dokonywanych na terytorium RP.

Zastrzeżenia

1. Nie wyrażam żadnej opinii co do faktów.
2. Opinia dotyczy tylko kwestii wskazanych powyżej w punkcie "Przedmiot opinii".
3. Opinia odnosi się do stanu prawnego z dnia jej wystawienia.
4. Opinia dotyczy wyłącznie przepisów prawa Unii Europejskiej.

Wnioski zaprezentowane w Opinii wynikają z analizy przepisów oraz wypowiedzi prezentowanych w doktrynie prawniczej, tj. stanowiska prezentowanego w literaturze prawniczej, a także tez orzeczeń sądowych.

Spis treści opinii

- I. **Charakter swobodnego przepływu przedsiębiorczości na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej**
 - II. **Zakłady ubezpieczeń jako przedsiębiorstwa w rozumieniu unijnej swobody przedsiębiorczości**
 - III. **Swoboda przedsiębiorczości i zakaz dyskryminacji przedsiębiorców**
 - IV. **Ocena możliwości i warunków dla nakładania ex lege obowiązków na przedsiębiorców z innych państw członkowskich na gruncie prawa unijnego**
-

TREŚĆ OPINII

- I. **Charakter swobodnego przepływu przedsiębiorczości na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej**
 1. Podstawą integracji gospodarczej w UE jest jej **rynek wewnętrzny**, który *„obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami Traktatów”* (art. 26 ust. 2 TFUE). Ustanowienie i zapewnienie funkcjonowania rynku wewnętrznego jest jednym z

podstawowych celów UE (art. 3 ust. 3 TUE). W ramach realizacji tego celu Unia Europejska przyjmuje odpowiednie środki (art. 26 ust. 1 TFUE).

2. Zgodnie z art. 49 TFUE: „*Ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego Państwa Członkowskiego na terytorium innego Państwa Członkowskiego są zakazane w ramach poniższych postanowień. Zakaz ten obejmuje również ograniczenia w tworzeniu agencji, oddziałów lub filii przez obywateli danego Państwa Członkowskiego, ustanowionych na terytorium innego Państwa Członkowskiego. Z zastrzeżeniem postanowień rozdziału dotyczącego kapitału, swoboda przedsiębiorczości obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami, a zwłaszcza spółkami w rozumieniu artykułu 54 akapit drugi, na warunkach określonych przez ustawodawstwo Państwa przyjmującego dla własnych obywateli*”. **Pojęcie swobody przedsiębiorczości**, w rozumieniu prawa unijnego, jest szerokie. Oznacza możliwość uczestniczenia przez osobę fizyczną (przedsiębiorcę) lub osobę prawną (przedsiębiorstwo, spółkę) z jednego z państw członkowskich, w sposób trwały i nieprzerwany¹, w życiu gospodarczym państwa członkowskiego innego niż jego państwo pochodzenia i czerpania z tego tytułu korzyści².
3. Na podstawie regulacji traktatowych przeprowadzany jest podział na pierwotną i wtórną swobodę przedsiębiorczości. **Pierwotna swoboda przedsiębiorczości** (1 akapit z art. 49 1 zdanie TFUE) obejmuje transgraniczne przeniesienie przedsiębiorstwa z jednego państwa członkowskiego do innego (podjęcie samodzielnie nowej działalności w innym państwie członkowskim). Przy pierwotnej swobodzie przedsiębiorczości określony podmiot podejmuje działalność w innym państwie i rezygnuje z wykonywania działalności w państwie swojego pochodzenia lub pozostawia tam zakłady zależne od zakładu głównego.
4. Jednakże ze względu na omawiany przedmiot opinii – istotne ma wyróżnienie wtórnej przedsiębiorczości, którą reguluje 1 akapit i 2 zdanie z art. 49 TFUE. Zakaz z 1 zdania z 1 akapitu art. 49 obejmuje również **zakaz ograniczeń w tworzeniu agencji, oddziałów i filii przez obywateli danego państwa członkowskiego ustanowionych na terytorium jakiegokolwiek państwa członkowskiego**. Istnieje zatem możliwość przeniesienia i założenia na nowo części przedsiębiorstwa bez konieczności zaprzestania działalności podstawowej, czyli podjęcia działalności przez przedsiębiorstwo działające w jednym państwie członkowskim również w innym państwie członkowskim. **Filie, oddziały i agencje to pojęcia autonomiczne prawa Unii Europejskiej, nie zdefiniowane w TFUE** (zob. pkt 7 opinii). Nie można przy tym utożsamiać pojęcia „filia” zawartego w art. 49 TFUE z pojęciami „spółki zależnej”, „podmiotu zależnego”, „przedsiębiorstwa zależnego” czy „jednostki zależnej” występującymi w prawie pochodnym UE. W dużej mierze od podmiotu uprawnionego zależy, czy zdecyduje się on na

¹ Szeroko na ten temat zob. wyrok TSUE w sprawie C -55/94 Reinhard Gebhard p. Consiglio dell'ordine degli avvocati e procuratori di Milano, s. 4165.

² Zob. wyrok TSUE z dnia 26 października 2010 r. w sprawie C-97/09 Ingrid Schmelz p. Finanzamt Waldviertel, pkt 37.

„przeniesienie się” do innego państwa i prowadzenie tam zasadniczej działalności gospodarczej, czy też „pozostanie” w dotychczasowym państwie, a rozległą nawet działalność będzie prowadził w innym państwie członkowskim przez agencję, oddział czy filię³.

5. **Z pierwotnej swobody przedsiębiorczości można korzystać bez względu na miejsce siedziby (zamieszkania).** Na wtórną swobodę przedsiębiorczości można się powoływać o ile jest się ustanowionym na terytorium jednego z państw członkowskich UE. Oznacza to, że w przypadku wtórnej swobody przedsiębiorczości nie wystarcza możliwość przypisania podmiotu do jakiegoś państwa członkowskiego. Musi on także wykazywać ścisły związek z gospodarką jednego z państw członkowskich – choć niekoniecznie państwa, do którego przynależy.

Traktaty założycielskie UE (i relewantne akty prawa pochodnego) wprowadzają także **zakaz ograniczeń w ogólnych uwarunkowaniach, które umożliwiają korzystanie z pierwotnej i wtórnej swobody przedsiębiorczości.** Są to tzw. **uprawnienia akcesoryjne**, które mają umożliwiać korzystanie ze swobody przedsiębiorczości i pełnią względem niej funkcję służebną. Do uprawnień akcesoryjnych należą m.in. nabywanie, korzystanie i rozporządzanie prawami, rzeczami ruchomymi i nieruchomościami czy uzyskiwanie koncesji i zezwoleń wydawanych przez państwo lub inne osoby prawne prawa publicznego.

II. Zakłady ubezpieczeń jako przedsiębiorstwa w rozumieniu unijnej swobody przedsiębiorczości

6. Polska Izba Ubezpieczeń jest ubezpieczeniowym samorządem gospodarczym. Członkostwo w PIU jest obowiązkowe i powstaje z chwilą podjęcia przez zakład ubezpieczeń działalności ubezpieczeniowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wymóg obligatoryjnego członkostwa w PIU, w aktualnym stanie prawnym, wynika z ustawy (art. 217 ust 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej z 22.05.2003 r.; tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 950 z późn. zm.). Członkami Izby, na zasadzie dobrowolności, mogą być zakłady reasekuracji. Zasada ta dotyczy wszystkich zakładów ubezpieczeń działających na terenie RP, a zatem także oddziałów ubezpieczycieli z innych państw członkowskich UE. Przynależność do PIU nie jest warunkiem dla rozpoczęcia czy też prowadzenia działalności na terenie RP, a konsekwencją prowadzenia tej działalności. Wysokość składki z tytułu członkostwa w PIU została określona w rozporządzeniu Ministra Finansów (Dz. U. Nr 159, poz. 1119) w sprawie wysokości składki członkowskiej płaconej przez zakłady ubezpieczeń na rzecz PIU odnosi się wyłącznie do przychodów osiągniętych przez zakłady ubezpieczeń z działalności na polskim rynku.
7. Artykuł 49 TFUE przyznaje uprawnienia osobom fizycznym z innego państwa członkowskiego. Ze swobody przedsiębiorczości mogą korzystać także spółki. Artykuł 54 akapit drugi TFUE definiuje, że „Przez spółki rozumie się spółki

³ A. Zabłocka-Gabrysiak, *Swoboda przedsiębiorczości (w:) A. Zawidzka-Łojek, R. Grzeszczak (red. nauk.), Prawo materialne Unii Europejskiej. Vademecum*, wyd. 3, Warszawa 2013, s. 202 i n.

założone na podstawie przepisów prawa cywilnego lub handlowego, w tym spółdzielnie, oraz inne osoby prawne prawa publicznego lub prywatnego, z wyjątkiem spółek, które nie zmierzają do osiągnięcia zysku.”

Pojęcie spółki jest pojęciem autonomicznym, unijnym i jest interpretowane szeroko. W szczególności trzeba stwierdzić, że spółkami w rozumieniu prawa Unii Europejskiej są nie tylko te jednostki organizacyjne, które zostały wyposażone w osobowość prawną, lecz także jednostki organizacyjne, które charakteryzują się dostatecznym wyodrębnieniem organizacyjnym. Spółkami w rozumieniu Traktatu mogą być zatem **wszystkie np. polskie spółki handlowe** (spółka jawna, spółka partnerska, spółka komandytowa, spółka komandytowo-akcyjna, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i spółka akcyjna). Spółkami w rozumieniu TFUE mogą być także inne podmioty istniejące w Polsce (**spółdzielnie, stowarzyszenia i fundacje**). Aby podmioty te zostały uznane za spółki w rozumieniu Traktatu, muszą one, tak jak spółki, prowadzić działalność w celu osiągnięcia zysku. Ponieważ wymóg ten jest traktowany liberalnie, **istotne jest, by działalność podmiotu nie miała charakteru czysto pozagospodarczego** (np. nie była to wyłącznie działalność charytatywna, religijna, kulturalna, socjalna czy polityczna). **W związku z powyższym nie ulega wątpliwości, że zakłady ubezpieczeń, bez względu na ich formę prawną, stanowią spółkę (przedsiębiorstwo) w rozumieniu swobody przedsiębiorczości.**

8. **Spółki ww. rozumieniu mogą korzystać ze swobody przedsiębiorczości** jeśli zostały one założone zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego oraz jeśli mają one swą statutową siedzibę lub zarząd, lub główne przedsiębiorstwo wewnątrz Unii. Spółkę uznaje się za **założoną zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego**, gdy spełniła ona wymogi tego państwa, w którym została założona, w odniesieniu do treści i formy aktu założycielskiego/umowy/statutu spółki czy wpisu do odpowiedniego rejestru. Wystarczy, aby tylko jedno z miejsc wskazanych przez TFUE (**statutowa siedziba, zarząd lub główne przedsiębiorstwo**) znajdowało się wewnątrz Unii.

III. Swoboda przedsiębiorczości i zakaz dyskryminacji przedsiębiorców

9. U podstaw wszystkich czterech swobód unijnych, tj. przepływu towarów, pracowników, przedsiębiorczości i kapitału, leży zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Wyznacza ona normatywne i aksjologiczne ramy funkcjonowania rynku wewnętrznego UE. **Zasada niedyskryminacji oznacza, że takie same sytuacje faktyczne należy traktować tak samo, a sytuacje odmienne w sposób odmienny.** W sytuacji odwrotnej do ww. wymienionej mamy do czynienia z dyskryminacją, przybierającą różne możliwe postaci, tj. przede wszystkim bezpośrednio i pośrednio⁴.

⁴ A. Zawidzka-Łojek, R. Grzeszczak (red.), Vademecum - Wstęp, s. 2.

10. **Dyskryminacja bezpośrednia** powstaje wówczas, gdy podmiot mający przynależność innego państwa członkowskiego jest traktowany mniej korzystnie niż podmioty krajowe. Innymi słowy polega ona na stosowaniu kryterium pochodzenia państwowego (obywatelstwa).
11. **Dyskryminacja pośrednia** jest wynikiem zastosowania kryteriów różnicujących innych niż obywatelstwo, które w praktyce prowadzą jednak do tego samego rezultatu. Najczęściej będzie to **kryterium miejsca zamieszkania** lub – w przypadku osoby prawnej – **kryterium siedziby** w danym państwie członkowskim. Dzieje się dlatego, że z natury rzeczy większość osób niebędących mieszkańcami (rezydentami) stanowią obywatele innych państw członkowskich. W przypadku osób fizycznych kryterium prowadzącym do dyskryminacji pośredniej ze względu na przynależność państwową będzie też **kryterium znajomości języka** danego państwa. Zjawisko pośredniej dyskryminacji pojawia się bardzo często w praktyce; państwa rzadko bowiem stosują wprost kryterium przynależności państwowej, znacznie częściej odwołują się właśnie do innych kryteriów różnicujących, które wywierają skutki pośrednio dyskryminacyjne. Prawo unijne wymaga zniesienia nie tylko ograniczeń bezpośrednio odnoszących się do obywatelstwa, lecz także takich, które choć pod względem prawnym są **neutralne**, to jednak pod względem faktycznym w większym stopniu obciążają podmioty z innych państw członkowskich⁵.
12. Zasady stosowania traktatowych przepisów swobody przepływu przedsiębiorczości (tj. niedyskryminacyjnie, zob. art. 49 i n. TFUE jak i pozostałych swobód), to wyraz kompromisu pomiędzy swobodami rynku wewnętrznego i związaniem nimi organów państwowych oraz swobodą podmiotów prywatnych. Kompromis ten polega na tym, że adresatami przepisów traktatowych – jest szeroko rozumiana strefa imperium, tj. podmioty stanowiące emanację państwa. Natomiast nie są nimi bezpośrednio związane, co do zasady, podmioty indywidualne (tzw. *strefa dominium*) czyli osoby fizyczne lub osoby prawne⁶. Swoboda przedsiębiorczości, jak każda z czterech swobód rynku wewnętrznego (tj. swobodny przepływ towarów, osób (pracowników) przedsiębiorczości i usług, a wreszcie kapitału i płatności) opierają się o zakaz dyskryminacji. Przepisy regulujące swobody rynku wewnętrznego są nazywane klauzulami zakazującymi dyskryminacji, są one uszczegółowieniem (*lex specialis*) do ogólnego zakazu dyskryminacji z art. 18 TFUE. Przewidują one, adresowane do państw (tzw. *sfery imperium*) zakazy ustanawiania oraz utrzymywania ograniczeń w swobodnym przepływie towarów, osób (pracowników), usług i kapitału. Przepisy te mają charakter negatywny (zakazy), z którego wynikają elementy pozytywne (nakazy podjęcia określonych działań).
13. Zasada niedyskryminacji oznacza, że uczestnicy zintegrowanego, jednolitego rynku unijnego, powinni być w każdym państwie członkowskim **traktowani co do zasady w sposób narodowy**, czyli tak jak obywatele tego państwa. Obywatele Unii mają tym samym zapewnioną możliwość aktywnego

⁵ A. Zabłocka-Gabrysiak, *Swoboda przedsiębiorczości ... op.cit.*, s. 206 i n.

⁶ A. Zawidzka-Łojek, R. Grzeszczak 2012, s. 10.

uczestniczenia w obrocie gospodarczym na obszarze UE poprzez podejmowanie zatrudnienia, prowadzenie działalności gospodarczej, wykonywanie wolnych zawodów bądź świadczenie usług w dowolnym miejscu w Unii Europejskiej, tam gdzie jest to najkorzystniejsze ze względu na warunki geograficzne, inwestycyjne, czy też prawne.

14. W art. 18 TFUE wyartykułowany został zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Do relacji między art. 18 TFUE a swobodami traktatowymi odnosił się w swoich orzeczeniach Trybunał Sprawiedliwości. Zauważył, że art. 18 TFUE stosuje się samodzielnie jedynie do sytuacji znajdujących się w zakresie prawa UE, do których nie ma szczegółowego zakazu dyskryminacji w Traktacie. Trybunał podkreślał przy tym, że **ogólny zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową znalazł swoje uszczegółowienie m.in. w przepisach dotyczących swobody przedsiębiorczości**, które regulują specyficzną sferę. Trybunał uznał, że przepisy/reguły niezgodne z przepisami o swobodzie przedsiębiorczości są jednocześnie niezgodne z art. 18 TFUE⁷. **Zakaz ten oznacza zatem, że każdy podmiot, znajdujący się w sytuacji objętej prawem unijnym, musi „zostać postawiony całkowicie na równi z podmiotami danego państwa członkowskiego”⁸.**
15. Zakaz dyskryminacji (innymi słowy nakaz równego traktowania) w systemie prawa UE spełniają dwojaką rolę. W dziedzinach, w których systemy prawne zostały **ujednolicone**, nakazują on jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów z państw członkowskich **pod każdym względem**. Inaczej nieco funkcjonuje on w tych dziedzinach, które zostały jedynie **zharmonizowane** (na podstawie dyrektyw), a także tych, w których **działalność gospodarcza prowadzona jest na podstawie przepisów krajowych (tj. wewnętrznych)** państw członkowskich. W takich sytuacjach bowiem zasada niedyskryminacji jest ściśle powiązana z zasadą traktowania narodowego i nakazuje właściwym organom państw członkowskich traktowanie podmiotów pochodzących z innych państw członkowskich dokładnie w taki sam sposób, jak traktują one własne podmioty (*zasada wzajemności*).
16. Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości z zakresu rynku wewnętrznego wynika także, iż zakazane jest nie tylko stosowanie przepisów dyskryminujących bezpośrednio i pośrednio ze względu na przynależność państwową. **Zakaz dotyczy także stosowania przepisów krajowych, które formalnie są niedyskryminacyjne** (są stosowane bez zróżnicowania do podmiotów/produktów krajowych i z innych państw członkowskich), **ale w praktyce powodują przeszkody w swobodnym przepływie**. Przeszkody w takim znaczeniu wynikają najczęściej z faktu obowiązywania w państwach członkowskich **różnych standardów** dotyczących produkcji i sprzedaży towarów, sposobów i warunków świadczenia usług, wymagań przy zakładaniu i rejestracji spółek. Podmiot z innego państwa członkowskiego może podlegać tzw. **podwójnemu obciążeniu**, tj. konieczności zachowania zgodności z

⁷ Zob. wyrok z dnia 7 marca 1996 r. w sprawie C-334/94 Komisja przeciwko Republice Francuskiej, Zb. Orz. 1996, s. I-1307, pkt 13; wyrok z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C-311/97 Royal Bank of Scotland plc p. Elliniko Dimosio (Greek State), Zb. Orz. 1999, s. I-2651, pkt 20.

⁸ Wyrok TSUE z 2 lutego 1987 r. w sprawie 186/87 Cowan p. Trésor public, Zb. Orz. 1989, s. 195.

tj. obywatelstwem lub – w przypadku spółki – siedzibą. Dyskryminacja pośrednia ma miejsce wówczas, gdy regulacja formalnie skierowana jest do wszystkich – nie różnicuje podmiotów wprost ze względu na przynależność państwową – ale faktycznie prowadzi do takich samych następstw co dyskryminacja ze względu na przynależność państwową¹¹.

21. Do wszystkich swobód rynku wewnętrznego stosuje się ww. **test niedyskryminacji lub test dostępu do rynku** (zob. pkt 23 opinii). Istnieje możliwość usprawiedliwienia ograniczeń dyskryminacyjnych w przepływie przedsiębiorczości na mocy wyjątków traktatowych, a ograniczeń niedyskryminacyjnych na mocy odwołania do wymogów koniecznych interesu publicznego (pozatraktatowych)¹².
22. W związku z powyższym - przedsiębiorcy państwa członkowskiego mogą, co do zasady, podejmować i prowadzić działalność gospodarczą na terytorium innego państwa członkowskiego na warunkach określonych przez ustawodawstwo państwa przyjmującego dla własnych obywateli/spółek etc. **Powinni zatem spełnić wszystkie wymogi określone prawem państwa przyjmującego.** Może się jednak zdarzyć, że **przepisy prawa państwa przyjmującego stawiają wymogi, które mogą utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjnym korzystanie ze swobody przedsiębiorczości** (nawet, gdy są stosowane w sposób niemający charakteru dyskryminującego) **i w związku z tym są uznawane za niepożądane.** Przykładami ograniczeń niedyskryminujących, a jednak powodujących przeszkody w korzystaniu ze swobody przedsiębiorczości są np. wymóg posiadania kwalifikacji zawodowych uzyskanych w tym państwie członkowskim, w którym ma być prowadzona działalność¹³; wymóg znajomości języka¹⁴ czy wymóg posiadania tylko jednej kancelarii prawnej¹⁵.
23. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, z zakresu rynku wewnętrznego wynika także, iż zakazane jest nie tylko stosowanie przepisów dyskryminujących bezpośrednio i pośrednio ze względu na przynależność państwową. **Zakaz dotyczy także stosowania przepisów krajowych, które formalnie są niedyskryminacyjne** (są stosowane bez zróżnicowania do podmiotów/produktów krajowych i z innych państw członkowskich), **ale w praktyce powodują przeszkody w swobodnym przepływie.** Przeszkody w takim znaczeniu wynikają najczęściej z faktu obowiązywania w państwach członkowskich **różnych standardów** dotyczących produkcji i sprzedaży towarów, sposobów i warunków świadczenia usług, wymagań przy zakładaniu i rejestracji spółek. Podmiot z innego państwa członkowskiego może podlegać

¹¹ Zob. wyrok z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie 330/91 The Queen p. Inland Revenue Commissioners, ex parte Commerzbank AG, Zb. Orz. 1993, s. I-4017, pkt 14.

¹² Zob. wyrok z dnia 15 maja 1997 r. w sprawie C-250/95 Futura Participations SA and Singer p. Administration des contributions, Zb. Orz. 1997, s. I-2471, pkt 26.

¹³ Zob. wyrok z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie C-340/89 Irčne Vlassopoulou p. Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg, s. I-2357.

¹⁴ Zob. wyrok z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-424/97 Salomone Haim p. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein, s. I-5123.

¹⁵ Zob. wyrok z dnia 12 lipca 1984 r. w sprawie 107/83 Ordre des avocats au Barreau de Paris p. Onno Klopp, s. 2971.

przepisami zarówno państwa pochodzenia, jak i państwa importu/państwa przyjmującego. Podwójne obciążenie powoduje **przeszkodę w swobodnym przepływie**.

17. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości występuje również tzw. **test dostępu do rynku**⁹. Zgodnie z nim przepisy krajowe, które uniemożliwiają lub utrudniają dostęp do rynku krajowego towarom lub podmiotom z innych państw członkowskich, są zakazane przez prawo unijne, chyba że mogą być usprawiedliwione na podstawie wyjątków traktatowych lub wyjątków sformułowanych w orzecznictwie. Kryterium to uznaje się za zapewniające rozsądną równowagę pomiędzy potrzebą zwalczania wszelkich środków krajowych zagrażających integracji rynku wewnętrznego, łącznie z niedyskryminującymi, a koniecznością zapobiegania nadużyciom i wywoływaniu zbędnego efektu deregulacyjnego (zob. pkt 21 i 23 opinii).

IV. Ograniczenia swobody przedsiębiorczości - ocena możliwości i warunków dla nakładania *ex lege* obowiązków na przedsiębiorców z innych państw członkowskich na gruncie prawa UE

18. Zasadą jest zakaz ograniczeń w swobodzie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej na rynku wewnętrznym. Od tej zasady dopuszczalne są wyjątki. **Traktat zakazuje wszelkich ograniczeń swobody przedsiębiorczości, w tym takich, które mają ograniczony zakres czy małe znaczenie**¹⁰. Zakazane ograniczenia swobody przedsiębiorczości mogą mieć różny charakter, wynikać z przepisów z różnych dziedzin i gałęzi prawa. W szczególności mogą to być ograniczenia wynikające z przepisów podatkowych czy przepisów dotyczących zasad podejmowania działalności gospodarczej. Istotny jest podział ograniczeń swobody przedsiębiorczości ze względu na dwa różne, zupełnie od siebie niezależne kryteria.
19. Ze względu na kryterium rodzaju/charakteru regulacji powodującej **ograniczenie** wyróżnia się ograniczenia dyskryminujące oraz ograniczenia niedyskryminujące. Rozróżnienie w ten sposób dokonane jest istotne przy ustalaniu, jakie okoliczności mogą uzasadnić ograniczenie swobody przedsiębiorczości. Przyjmując **kryterium źródła pochodzenia** wyróżnia się ograniczenia pochodzące od państwa (przyjmującego lub pochodzenia) oraz ograniczenia pochodzące od podmiotu innego niż państwo. Podział ten wiąże się z zagadnieniem wertykalnego i horyzontalnego skutku bezpośredniego norm rekonstruowanych na podstawie przepisów zawartych w TFUE.
20. Dyskryminacja bezpośrednia ma miejsce wówczas, gdy regulacja nakazuje odmienne traktowanie podmiotów różniących się przynależnością państwową,

⁹ Zob. np. wyrok z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie C-322/01 Deutscher Apothekerverband eV przeciwko DocMorris NV, Zb. Orz. 2003, s. 14887, pkt 74.

¹⁰ Zob. wyrok z dnia 11 marca 2004 r. w sprawie C-9/02 Hughes de Lasteyrie du Saillant, pkt 43.

tw. **podwójnemu obciążeniu**, tj. konieczności zachowania zgodności z przepisami zarówno państwa pochodzenia, jak i przyjmującego. **Podwójne obciążenie powoduje przeszkodę w swobodnym przepływie**. Formuła tego zakazu, oparta na *efet utile*, odwołuje się do postulatu eliminacji wszelkich barier w swobodnym przepływie, które zagrażają lub zniechęcają do korzystania ze swobód czy też stawiają w mniej korzystnym położeniu już nie ze względu na przynależność państwową, tylko właśnie zamiar aktywności transgranicznej. Badanie smrodków krajowych odeszło więc od weryfikacji, czy nie różnicują one ze względu na przynależność na rzecz systemowego podejścia, czy w ogóle nie ograniczają realizacji swobód jako takiej. Formuła ta jest dynamiczna i pozwala poddawać kontroli i kwestionować bardzo różnorodne środki krajowe ze względu na ich często dosyć potencjalny i odległy co do przedmiotu związek ze swobodami¹⁶. **W związku z powyższym podkreślam, że w analizowanej w tej Opinii kwestii nie dochodzi do nałożenia ww. podwójnych obciążeń**. Członkostwo powstaje w związku z podjęciem działalności ubezpieczeniowej na terytorium RP bez względu na pochodzenie zakładu, jak również obowiązek uiszczania składki dotyczący ograniczonego terytorialnie obrotu – tj. przychodu z czynności dokonywanych na terytorium RP.

24. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości występuje wspomniany w opinii - **test dostępu do rynku**. Służy on ocenie przepisów krajowych, między innymi w zakresie dodatkowych wymogów warunkujących możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w innym państwie członkowskim¹⁷. Zgodnie z nim przepisy krajowe, które uniemożliwiają lub utrudniają dostęp do rynku krajowego towarom lub podmiotom z innych państw członkowskich, są zakazane przez prawo unijne, chyba że mogą być usprawiedliwione na podstawie wyjątków traktatowych lub wyjątków sformułowanych w orzecznictwie (imperatywnych). **Ograniczenia niedyskryminujące mogą być jednak uzasadnione koniecznością zapobieżenia nadużyciu prawa, względami określonymi w art. 52 TFUE (względny porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne) oraz wspomnianymi wymogami koniecznymi w interesie ogólnym**.

25. **Swoboda przedsiębiorczości może zostać także wyłączona (art. 51 TFUE) w zakresie działalności, która w jednym z państw członkowskich jest związana, choćby przejściowo, z wykonywaniem władzy publicznej**. Trybunał zawęży rozumienie pojęcia „wykonywania władzy publicznej” i nie doszukał się jej m.in. w wykonywaniu zawodu biegłego rewidenta, którego zadanie polega na badaniu sytuacji finansowej i rocznego sprawozdania finansowego spółki oraz na przedstawianiu zgromadzeniu wspólników raportu z przeprowadzonej kontroli dokumentów i informacji, których ma prawo domagać się od zarządu¹⁸ czy np. kontroli zgodności informacji znajdujących

¹⁶ A. Cieśliński, *Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Wrocław 2013, s. 353-354.

¹⁷ Zob. np. wyrok z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie C-322/01 Deutscher Apothekerverband eV p. DocMorris NV, pkt 74; a także *CaixaBank France v. Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie* (C-442/02).

¹⁸ Zob. wyrok z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie C-42/92 Adrianus Thijssen p. Controledienst voor de verzekeringen, Zb. Orz. 1993, s. I-4047, pkt 18.

się w zeznaniu podatkowym z załącznikami do tego zeznania¹⁹. Dodatkowo Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą wyłączyć niektóre rodzaje działalności ze stosowania swobody przedsiębiorczości. Jest to swoisty „wentyl bezpieczeństwa”, ale jak dotąd, nie był stosowany i nie zostały wydane na jego podstawie żadne akty unijne.

26. Podsumowując możliwości państw do wprowadzenia ograniczeń swobody przedsiębiorczości (jak również pozostałych swobód), należy podkreślić że, w systemie unijnym istnieją rozwiązania, które zapobiegają nadużyciom oraz zapewniają ochronę innych niż integracja i wolność gospodarcza dóbr i wartości. W tym świetle wymienia się szereg aspektów traktowanych jako zewnętrzne wobec samego swobodnego przepływu, począwszy od ryzyka sprzedaży produktów niebezpiecznych, nieuczciwej konkurencji czy naruszenia praw własności intelektualnej aż po zagrożenia dla środowiska naturalnego, praw pracowniczych lub bezpieczeństwa drogowego. Pojawiają się jeszcze względy ochrony wolności obywatelskich i wartości konstytucyjnych, ale także godności, autonomii i równości jednostek czy pluralizmu oraz całej sfery społecznokulturowej, którym swobody nie powinny zagrażać. **Mieszczą się tu również przesłanki zachowania porządku i bezpieczeństwa publicznego, stabilności finansów oraz właściwego funkcjonowania państwa i jego władz – np. wymiaru sprawiedliwości, systemu podatkowego czy ubezpieczeń.** Są to przykładowe wymagające uwzględnienia w ocenie praktyki legislacyjnej państw przesłanki i aspekty²⁰. Ze względu na ramy opinii wspomnę tylko – że w świetle ochrony przed barierami i ograniczeniami swobody z art. 49 TFUE – ale również procesu odwrotnego – tj. przeciwstawiane jej ochrony przed ich nadużyciami należy podkreślić **rolę zasady proporcjonalności** – stanowiącej o dopuszczalności środka prawa krajowego lub/i unijnego.

/ - / Robert Grzeszczak

¹⁹ Wyrok z dnia 30 marca 2006 r. w sprawie C-451/03 Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti Srl p. Giuseppe Calafioriemu, s. I-02941, pkt 47.
²⁰ A. Cieśliński, *Konstrukcja ... op.cit.*, s. 200.