

Katarzyna Ludwichowska

Dostosowanie polskiego prawa do europejskich standardów w zakresie ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych

Zeszyty Prawnicze 4/2, 117-136

2004

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

KATARZYNA LUDWICHOWSKA

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

DOSTOSOWANIE POLSKIEGO PRAWA DO EUROPEJSKICH STANDARDÓW W ZAKRESIE UBEZPIECZENIA OC POSIADACZY POJAZDÓW MECHANICZNYCH

Liczba pojazdów mechanicznych na drogach stale rośnie i w konsekwencji zwiększa się liczba wypadków, osób poszkodowanych i roszczeń odszkodowawczych. Dla łagodzenia skutków wypadków komunikacyjnych ogromne znaczenie ma ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych. Światowym standardem stał się obligatoryjny charakter tego ubezpieczenia¹. W związku z rozwojem turystyki oraz handlu międzynarodowego i w konsekwencji międzynarodowego ruchu samochodowego dużego znaczenia nabrało zagadnienie ujednoczenia zasad dochodzenia roszczeń z tytułu wypadków w ramach ubezpieczenia OC komunikacyjnego. Synchronizacja przepisów prawnych poświęconych ubezpieczeniu OC posiadaczy pojazdów stała się szczególnie istotna w Europie, w obliczu dużych różnic w tym zakresie pomiędzy poszczególnymi państwami oraz intensywnego ruchu samochodowego między nimi.

W celu usprawnienia dochodzenia roszczeń z tytułu wypadków w ramach ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów podejmowano

¹ P. KACZANOWSKI, *Ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów samochodowych* [w:] *Ubezpieczenia w Unii Europejskiej* (red. J. MONKIEWICZ), Warszawa 2002, s. 223.

w Europie szereg działań. Na uwagę zasługuje wprowadzenie na podstawie skierowanej do rządów państw europejskich Rekomendacji Genewskiej Nr 5 z 25 stycznia 1949 r. tzw. Systemu Zielonej Karty. Funkcjonuje on od 1 stycznia 1953 r. i zakłada honorowanie jednolitych certyfikatów ubezpieczeniowych przez wszystkie kraje Systemu oraz określa jednolite zasady zaspokajania roszczeń.

W ramach Unii Europejskiej problematyce ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu użytkowania pojazdów mechanicznych poświęcone są cztery dyrektywy, zwane samochodowymi lub komunikacyjnymi. U podstaw prac nad dyrektywami leży słuszne przekonanie o niekorzystnym wpływie różnic w uregulowaniu przez poszczególne kraje członkowskie obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów na funkcjonowanie Wspólnego Rynku. Istnienie tych różnic pociągało za sobą konieczność kontroli granicznych spełnienia obowiązku ubezpieczenia (przede wszystkim w celu zabezpieczenia interesów osób poszkodowanych w wypadkach drogowych) i tym samym hamowało swobodny przepływ osób i pojazdów w ramach Wspólnot.

Pierwsza dyrektywa komunikacyjna² zobowiązała państwa członkowskie do objęcia ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej z tytułu użytkowania pojazdów mechanicznych wszystkich pojazdów mających stałe miejsce postoju na ich terytorium (*vehicles normally based in its territory*) (art. 3 dyrektywy). W prawie polskim obowiązek ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów istnieje od dawna i jest obecnie unormowany w art. 23 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych z dnia 22 maja 2003 r. (dalej: ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych)³.

² Dyrektywa Rady 72/166/EEC z dnia 24 kwietnia 1972 r. w sprawie ujednolicenia przepisów państw członkowskich dotyczących ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu użytkowania pojazdów samochodowych oraz egzekwowania obowiązku ubezpieczenia tej odpowiedzialności, O. J. No. L 103, 02/05/1972 P. 0001-0004.

³ Dz.U. z 2003 r. Nr 124, poz. 1152.

Omawiana dyrektywa zobligowała państwa członkowskie do powstrzymania się od kontroli spełnienia obowiązku ubezpieczenia w stosunku do pojazdów mających stałe miejsce postoju na terytorium innego państwa członkowskiego (art. 2 (1) dyrektywy). Dyrektywa dopuściła we wskazanym zakresie jedynie kontrole wyrwykowe (*random checks*). Natomiast w myśl jej art. 7 (1) każdy pojazd pochodzący z państwa trzeciego musi przed wjazdem na terytorium Wspólnoty zostać wyposażony albo w Zieloną Kartę, albo w certyfikat ubezpieczenia granicznego.

Zgodnie z postanowieniami art. 2 oraz art. 7 pierwszej dyrektywy polski ustawodawca nie przewiduje kontroli spełnienia obowiązku ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów przez pojazdy mające stałe miejsce postoju w krajach członkowskich UE. Wprowadza natomiast takie kontrole w stosunku do pojazdów zarejestrowanych w państwach, których biura narodowe nie są sygnatariuszami Jednolitego Porozumienia Między Biurami Narodowymi – Regulaminu Wewnętrzznego. W myśl art. 89 ust. 1 ustawy u ubezpieczeniach obowiązkowych kierujący takim pojazdem jest obowiązany, pod rygorem niedopuszczenia do przekroczenia granicy bez uiszczenia opłaty określonej w art. 88 ust. 2 pkt 1, okazać przy wjeździe na terytorium RP Zieloną Kartę. Zamiast okazania Zielonej Karty posiadacz pojazdu może zawrzeć umowę ubezpieczenia granicznego. Kontrole na terytorium RP reguluje ustęp 3 omawianego artykułu.

Sygnatariuszami Jednolitego Porozumienia Między Biurami Narodowymi – Regulaminu Wewnętrznego z dnia 30 maja 2002 r. (który zastąpił Jednolitą Umowę Między Biurami oraz Wielostronne Porozumienie Gwarancyjne z dnia 15 marca 1991 r.) są nie tylko państwa członkowskie UE, ale też następujące państwa spoza Unii: Szwajcaria, Norwegia, Chorwacja i Islandia. Brak kontroli w odniesieniu do pojazdów z wymienionych państw trzecich wynika z faktu przynależności tych państw do Jednolitego Porozumienia i jest w pełni zgodny z postanowieniami pierwszej dyrektywy, a konkretnie z jej art. 7 (2), który nakazuje traktować pojazdy pochodzące z państw trzecich tak jak pojazdy mające stałe miejsce

postoju na terytorium Wspólnoty, jeżeli biura narodowe państw członkowskich zagwarantują pokrycie szkód spowodowanych przez te pojazdy na swoim terytorium. Kwestię kontroli spełnienia obowiązku ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mających stałe miejsce postoju w państwach członkowskich UE oraz pozostałych państwach-sygnatariuszach Jednolitego Porozumienia Między Biurami Narodowymi – Regulaminu Wewnętrznego rozstrzyga decyzja Komisji Europejskiej z 28 lipca 2003 r.⁴ W decyzji tej Komisja wyraźnie nakazała państwowi członkowskim powstrzymanie się od kontroli w stosunku do pojazdów pochodzących z wymienionych państw od dnia 1 sierpnia 2003, to jest od dnia wejścia w życie Regulaminu Wewnętrznego.

Druga dyrektywa komunikacyjna⁵ zobowiązała państwa członkowskie do objęcia ubezpieczeniem OC posiadaczy pojazdów zarówno szkód na osobie, jak i w mieniu. Polskie prawo jest dostosowane do tego wymogu. Już wcześniej, w myśl §10 nieobowiązującego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 marca 2000 r.⁶ odszkodowanie z ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych przysługiwało za szkodę, której następstwem była śmierć, uszkodzenie ciała, rozstrój zdrowia bądź też utrata, uszkodzenie lub zniszczenie mienia. Obecnie, zgodnie ze zgłaszanymi postulatami całościowego uregulowania ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów w formie ustawy, jako szczególnie istotnego społecznie i mającego bardzo szeroki zasięg, odpowied-

⁴ Commission Decision 2003/564/EC on the application of Council Directive 72/166/EEC relating to checks on insurance against civil liability in respect of the use of motor vehicles, C (2003) 2626.

⁵ Dyrektywa Rady 84/5/EEC z dnia 30 grudnia 1983 r. w sprawie ujednoczenia przepisów państw członkowskich dotyczących ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu użytkowania pojazdów samochodowych, O.J. No. L 008, 11/01/1984 P 0017-0020.

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24.03.2000 r. w sprawie ogólnych warunków ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów (Dz.U. z 2000 r. Nr 26, poz. 310).

nie postanowienia zawarte są w art. 34 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych⁷.

Druga dyrektywa komunikacyjna określiła minimalne sumy gwarancyjne, ustalając je na poziomie 350 tys. ECU na każdego poszkodowanego w razie szkód na osobie oraz 100 tys. ECU od jednego zdarzenia w razie szkód w mieniu albo 500 tys. ECU w razie szkód na osobie niezależnie od liczby poszkodowanych lub 600 tys. ECU od jednego zdarzenia w razie szkód w mieniu i na osobie, niezależnie od liczby ofiar i rodzaju szkody w mieniu (art. 1 (2) dyrektywy). Dyrektywa dopuściła, rzecz jasna, ustalenie przez poszczególne państwa minimalnych sum gwarancyjnych na wyższym poziomie niż poziom przez nią określony.

Przed uchwaleniem ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych §10 ust. 4 przywołanego już rozporządzenia Ministra Finansów przewidywał jednolitą minimalną sumę gwarancyjną w wysokości 600 tys. euro, nie czyniąc rozróżnienia na szkody w mieniu i szkody na osobie. Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych ustala w art. 36 ust. 1 minimalne sumy gwarancyjne w wysokości 350 tys. euro na każdego poszkodowanego w przypadku szkód na osobie oraz 200 tys. euro w odniesieniu do jednego zdarzenia w przypadku szkód w mieniu, co odpowiada standardom unijnym.

Zgodnie z postanowieniami drugiej dyrektywy (art. 1 (4) dyrektywy) na terenie naszego kraju funkcjonuje instytucja mająca za zadanie wypłacanie odszkodowań poszkodowanym i uprawnionym w sytuacjach, gdy szkodę spowoduje sprawca niezidentyfikowany lub nieubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej, tj. Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (dalej: UFG). Polskie prawo – tak jak tego wymaga dyrektywa – daje poszkodowanemu prawo wystąpienia z roszczeniem bezpośrednio do UFG, a także wyposaża

⁷ W myśl tego artykułu z ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych przysługuje odszkodowanie, jeżeli posiadacz lub kierujący pojazdem są obowiązani do odszkodowania za wyrządzoną w związku z ruchem tego pojazdu szkodę, której następstwem jest śmierć, uszkodzenie ciała, rozstrój zdrowia bądź też utrata, zniszczenie lub uszkodzenie mienia.

UFG w roszczenie regresowe do odpowiedzialnego cywilnie sprawcy (art. 19 ust. 2 oraz art. 110 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych). Należy zauważyć, że zarówno zakres zadań powierzonych UFG, jak i określone w ustawie ograniczenia i wyłączenia odpowiedzialności Funduszu odpowiadają standardom unijnym. Dyrektywa dopuszcza ograniczenie lub nawet wyłączenie wypłaty odszkodowania przez fundusz gwarancyjny w sytuacji spowodowania szkody w mieniu przez pojazd niezidentyfikowany. U podstaw tego rozwiązania leży dążenie do zapobieżenia różnego rodzaju oszustwom mającym na celu wyłudzenie odszkodowania ubezpieczeniowego. Korzystając z możliwości zapewnionej przez dyrektywę polski ustawodawca w ogóle nie przewiduje wypłaty odszkodowania przez UFG za szkody w mieniu spowodowane przez taki pojazd (por. art. 98 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych). Dyrektywa przewidziała także m.in. możliwość wprowadzenia przez państwa członkowskie udziału własnego w wysokości do 500 euro w przypadku szkód w mieniu wyrządzonych przez pojazd nieubezpieczony, jednak polski ustawodawca nie skorzystał z tej możliwości.

Trzecia dyrektywa komunikacyjna⁸ stanowi w dużej części sprecyzowanie rozwiązań wprowadzonych poprzednimi dyrektywami. Jej przyjęcie spowodowane było głównie koniecznością zlikwidowania rozbieżności w zakresie wykładni i praktyki, występujących pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi. Najistotniejszym rozwiązaniem dyrektywy jest jej art. 2, który zobowiązuje państwa członkowskie do tego, aby zapewniły objęcie ochroną przez wszystkie polisy obowiązkowego ubezpieczenia OC z tytułu użytkowania pojazdów mechanicznych całego obszaru Wspólnoty w ramach jednej składki (tzw. *single premium principle*).

Polski ustawodawca, uchwalając ustawę o ubezpieczeniach obowiązkowych, poszedł w kierunku wytyczonym przez dyrektywę.

⁸ Dyrektywa Rady 90/232/EEC z 14 maja 1990 r. w sprawie ujednoczenia przepisów państw członkowskich dotyczących ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu użytkowania pojazdów samochodowych, O.J. No. L 129, 19/05/1990 P. 0033-0035.

W myśl bowiem art. 25 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów obejmuje nie tylko zdarzenia powstałe na terytorium RP, ale także, na zasadzie wzajemności, zdarzenia powstałe na terytoriach państw, których biura narodowe są sygnatariuszami Jednolitego Porozumienia między Biurami Narodowymi – Regulaminu Wewnętrznego. Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych rozszerza zatem w porównaniu do poprzedniego stanu prawnego zakres terytorialny ochrony ubezpieczeniowej z tytułu zawartej umowy ubezpieczenia OC komunikacyjnego, dostosowując tym samym prawo polskie do trzeciej dyrektywy komunikacyjnej. Co więcej, rozszerza terytorialny zakres ochrony poza ten wymagany przez dyrektywę, bowiem sygnatariuszami Jednolitego Porozumienia między Biurami Narodowymi są nie tylko państwa członkowskie UE. Artykuł 25 ust. 2 eliminuje konieczność wykupu Zielonych Kart przy wjeździe na terytorium państw, których biura narodowe są sygnatariuszami Jednolitego Porozumienia Między Biurami Narodowymi – Regulaminu Wewnętrznego.

Zgodnie z art. 2 trzeciej dyrektywy komunikacyjnej polisy obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mają zapewnić w każdym państwie członkowskim zakres ochrony zgodny z prawem tego państwa, chyba że jest on mniej korzystny dla poszkodowanych niż zakres ochrony wynikający z przepisów prawnych państwa miejsca stałego postoju pojazdu. Warto w tym miejscu zauważyć, że już pierwsza dyrektywa komunikacyjna zobligowała państwa członkowskie Wspólnot do zapewnienia pokrycia w ramach każdej umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów szkód w mieniu i na osobie wyrządzonych na terytorium innego państwa członkowskiego zgodnie z prawem obowiązującym w tym państwie (art. 3 dyrektywy).

Zgodnie ze standardem wyznaczonym w tym zakresie przez prawo wspólnotowe ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych stanowi w art. 36 ust. 2, że za szkody spowodowane w państwach – sygnatariuszach Jednolitego Porozumienia Między Biurami Narodowymi – Regulaminu Wewnętrznego zakład ubezpieczeń odpowiada do wysokości sumy gwarancyjnej określonej przepisami da-

nego państwa, ale nie niższej niż minimalne sumy gwarancyjne określone w ustawie.

Trzecia dyrektywa komunikacyjna zobowiązała państwa członkowskie do przedsięwzięcia odpowiednich środków w celu umożliwienia uczestnikom wypadku komunikacyjnego identyfikacji ubezpieczyciela posiadacza pojazdu „uwikłanego” w wypadek (art. 5 ust. 1). Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych zawiera odpowiednie uregulowania w art. 16 ust. 2. Artykuł ten zobowiązuje uczestnika wypadku drogowego objętego obowiązkowym ubezpieczeniem OC posiadaczy pojazdów do udzielenia pozostałym uczestnikom zdarzenia niezbędnych informacji koniecznych do identyfikacji zakładu ubezpieczeń.

Omawiana dyrektywa zobligowała państwa członkowskie także do wyznaczenia strony odpowiedzialnej w pierwszej instancji za wypłacenie odszkodowania w przypadku wystąpienia negatywnego sporu kompetencyjnego pomiędzy zakładem ubezpieczeń a funduszem gwarancyjnym, tj. instytucją wypłacającą odszkodowanie za szkody wyrządzone przez pojazd nieubezpieczony lub niezidentyfikowany (art. 4 dyrektywy). Wprowadzenie odpowiedniego uregulowania w tym zakresie było w prawie polskim o tyle istotne, że w praktyce rzeczywiście istniała możliwość wystąpienia negatywnego sporu kompetencyjnego między zakładem ubezpieczeń a UFG. Do takiego sporu mogło dojść np. w sytuacji, kiedy w trakcie postępowania przed UFG nastąpiła identyfikacja pojazdu, który spowodował wypadek, w związku z czym Fundusz uznał się za niewłaściwy i przekazał sprawę zakładowi ubezpieczeń, który również mógł nie uznać swej kompetencji. „Przerzucanie” sprawy między zakładem a Funduszem byłoby oczywiście niekorzystne dla poszkodowanego, zainteresowanego jak najszybszym otrzymaniem odszkodowania.

Wydaje się, że problem negatywnego sporu kompetencyjnego pomiędzy zakładem ubezpieczeń a UFG rozwiązuje art. 14 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. Przepis ten stanowi, że jeżeli w terminie określonym w art. 14 ust. 1 albo 2 zakład ubezpieczeń nie ustali ważności umowy ubezpieczenia obowiązkowego, o którym mowa w art. 4 pkt. 1 i 2, osoby odpowiedzialnej za szkodę, właściwy do

wypłaty odszkodowania jest UFG, który w razie ewentualnego późniejszego ustalenia odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń ma do tego zakładu roszczenie regresowe. Interpretując postanowienia art. 14 ust. 4 należy, jak się wydaje, przyjąć, iż *nieustalenie ważności umowy ubezpieczenia OC osoby odpowiedzialnej za szkodę przez zakład ubezpieczeń w określonych w art. 14 terminach obejmuje zarówno sytuacje, w których szkodę spowodował pojazd nieubezpieczony (co jasno wynika z art. 14), jak i wypadki wyrządzenia szkody przez pojazd niezidentyfikowany. Jeśli bowiem nie jest możliwe ustalenie osoby odpowiedzialnej za szkodę, to tym bardziej nie uda się ustalić ważności umowy ubezpieczenia OC. Sformułowanie art. 14 ust. 4 nie jest najszcześliwsze. W omawianym przypadku chodzi przecież nie tyle o ustalenie ważności umowy, co stwierdzenie jej istnienia bądź nieistnienia. Ponadto przepis byłby bardziej przejrzysty, gdyby określono w nim wyraźnie, że UFG będzie właściwy do wypłaty odszkodowania także w przypadku nieustalenia osoby odpowiedzialnej za szkodę, co można by osiągnąć poprzez wstawienie spójnika „lub” (jeśli *nie da się ustalić ważności umowy ubezpieczenia lub osoby odpowiedzialnej za szkodę*).*

Dla problematyki ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów istotne znaczenie ma, obok dyrektyw tzw. komunikacyjnych, dyrektywa Rady 90/618/EEC z dnia 8 listopada 1990 r.⁹ Dyrektywa ta zmieniła dyrektywy: 73/239/EEC¹⁰ oraz 88/357/EEC¹¹, a więc pierwszą i dru-

⁹ Council Directive of 8 November 1990 amending, particularly as regards motor vehicle liability insurance, Directive 73/239/EEC and Directive 88/357/EEC which concern the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to direct insurance other than life assurance, O.J. No. L 330, 29/11/1990 P. 0044-0049.

¹⁰ Dyrektywa Rady z dnia 24 lipca 1973 r. w sprawie koordynacji ustaw, rozporządzeń i przepisów administracyjnych dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności w dziedzinie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie (O.J. No. L 228, 16/08/1973 P. 0003-0019).

¹¹ Dyrektywa Rady z dnia 22 czerwca 1988 r. w sprawie koordynacji ustaw, rozporządzeń i przepisów administracyjnych dotyczących ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie i ustalenia przepisów ułatwiających skuteczną realizację swobody świadczenia usług oraz zmieniająca dyrektywę 73/239/EEC (O.J. No. L 172, 04/07/1988 P. 0001-0014).

gą dyrektywę dotyczącą ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie, i wprowadziła swobodę świadczenia usług w zakresie obowiązkowego ubezpieczenia OC komunikacyjnego¹². Twórcy dyrektywy postawili sobie za cel zrównanie pozycji zakładów prowadzących działalność w ramach swobody świadczenia usług z tymi, które funkcjonują w ramach swobody tworzenia podmiotów gospodarczych. Chodziło o to, by osoba występująca z roszczeniem nie znajdowała się w sytuacji mniej korzystnej z tego powodu, że zakład ubezpieczeń, będący adresatem roszczenia, nie jest zlokalizowany w danym państwie członkowskim. Dlatego dyrektywa zobligowała każde państwo członkowskie będące państwem świadczenia usług do wprowadzenia obowiązku wyznaczenia przez każdy taki zakład swojego przedstawiciela na terytorium tego państwa. Przedstawiciel ten ma za zadanie gromadzić informacje związane z roszczeniami kierowanymi do zakładu, a także być wyposażony w kompetencje do reprezentowania zakładu wobec osób poszkodowanych, włączając w to kompetencję do wypłaty odszkodowań (art. 6 dyrektywy, dodający art. 12a do dyrektywy 88/357/EEC). Dyrektywa daje państwom członkowskim możliwość postawienia wymogu przedłożenia przez zakład zamierzający świadczyć usługi w danym państwie informacji na temat wyznaczonego przed siebie przedstawiciela (art. 7 ust. 1 dyrektywy, zmieniający art. 15 (1) i 16 (1) dyrektywy 88/357 EEC). Polski ustawodawca skorzystał z tej możliwości, wprowadzając wspomniany obowiązek w art. 133 ustawy o działalności ubezpieczeniowej z 22 maja 2003 r.¹³. Przepis ten przewiduje możliwość reprezentowania zakładu ubezpieczeń, w braku wyznaczenia przedstawicieli, przez reprezentanta do spraw roszczeń (za zgodą organu nadzoru). Na wprowadzenie takiego rozwiązania pozwala państwom członkowskim art. 9 czwartej dyrektywy komunikacyjnej¹⁴. Powstaje pytanie, czy

¹² P. KACZANOWSKI, *op. cit.*, s. 223-230.

¹³ Dz.U. z 2003 r. Nr 124, poz. 1151.

¹⁴ Dyrektywa 2000/26/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie zbliżenia ustaw państw członkowskich dotyczących ubezpiecze-

ustawodawca winien był posłużyć się w art. 133 liczbą mnogą („przedstawiciele”), skoro dyrektywa mówi o jednym przedstawicielu (*a representative*).

Pierwsze trzy dyrektywy komunikacyjne wykorzystają jako bazę wspomniany wcześniej System Zielonej Karty, wprowadzony po to, by ułatwić zaspokajanie roszczeń wynikłych z wypadków komunikacyjnych spowodowanych przez pojazdy mechaniczne w państwach członkowskich niebędących państwem ich stałego postoju. W systemie stworzonym przez dyrektywy pozostała jednak istotna luka. Ponieważ pierwotnym celem Systemu Zielonej Karty była eliminacja kontroli granicznych w zakresie ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów, system ten zapewniał kompensację tylko w przypadkach, kiedy wypadek wydarzył się w państwie zamieszkania ofiary. Poza zakresem jego działania pozostawały sytuacje, w których wypadek wydarzył się poza tym państwem. Sytuacja poszkodowanych w takich wypadkach pozostawiała wiele do życzenia. Dochodząc swoich roszczeń, napotykali oni szereg trudności wynikających m.in. z niezajomości obcych procedur i języka. Omawiana luka została wypełniona przez tzw. czwartą dyrektywę komunikacyjną¹⁵, która wprowadziła efektywny mechanizm zaspokajania roszczeń odszkodowawczych poszkodowanych w wypadkach samochodowych za granicą.

Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych zawiera rozwiązania implementujące postanowienia czwartej dyrektywy.

Dyrektywa 2000/26/EC zobowiązała państwa członkowskie do wprowadzenia przepisów regulujących tzw. skargę bezpośrednią

nia odpowiedzialności cywilnej w związku z użytkowaniem pojazdów mechanicznych i zmieniająca dyrektywy 73/239/EEC i 88/357/EEC, O.J. No. L 181, 20/07/2000 P. 0065-0074.

¹⁵ Na temat czwartej dyrektywy komunikacyjnej patrz: J. ORLICKA, M. ORLICKI, *Europejski system dochodzenia roszczeń ubezpieczeniowych za wypadki komunikacyjne za granicą – komentarz*, Bydgoszcz-Poznań 2003.

(*actio directa*) (art. 3 dyrektywy). *Actio directa* daje poszkodowanemu prawo bezpośredniego dochodzenia roszczeń od zakładu ubezpieczeń udzielającego pokrycia odpowiedzialności cywilnej osobie odpowiedzialnej za spowodowanie wypadku komunikacyjnego. Zasada ta funkcjonowała w większości państw na mocy tzw. porozumienia strasburskiego podpisanego w 1959 r., a więc na długo przed przyjęciem czwartej dyrektywy. Prawo polskie jest w tym zakresie w pełni dostosowane do wymagań dyrektywy. Prawo poszkodowanego do dochodzenia roszczeń bezpośrednio od zakładu ubezpieczeń wynika *expressis verbis* z art. 19 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych.

Zgodnie z art. 4 czwartej dyrektywy komunikacyjnej każdy zakład ubezpieczeń prowadzący działalność w zakresie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu użytkowania pojazdów mechanicznych (z wyjątkiem odpowiedzialności cywilnej przewoźnika) obowiązany jest ustanowić w każdym państwie członkowskim UE za wyjątkiem państwa, w którym otrzymał oficjalne zezwolenie na prowadzenie działalności, swojego przedstawiciela, zwanego reprezentantem do spraw roszczeń. Przedstawiciel ten ma reprezentować zakład ubezpieczeń wobec osób poszkodowanych oraz być wyposażony w kompetencje umożliwiające mu pełne zaspokajanie roszczeń tych osób. Ma on być odpowiedzialny za likwidację szkód wynikających ze zdarzeń, które miały miejsce na terytorium państwa członkowskiego UE, innego niż państwo miejsca zamieszkania poszkodowanego lub na terytorium państw spoza UE, należących do systemu Zielonej Karty. Instytucja reprezentanta do spraw roszczeń umożliwi poszkodowanym dochodzenie odszkodowania za szkodę będącą następstwem takiego zdarzenia we własnym kraju i ojczystym języku. Dzięki niej nie będą oni musieli kierować roszczenia bezpośrednio do zagranicznego zakładu ubezpieczeń, zapewniającego pokrycie ubezpieczeniowe sprawcy wypadku i tym samym borykać się z trudnościami wynikającymi z nieznamomości obcego języka oraz procedur.

W prawie polskim instytucję reprezentanta do spraw roszczeń reguluje ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych, która poświę-

ca jej przepisy rozdziału 5 (art. 78-83). Natomiast definicja reprezentanta do spraw roszczeń zawarta jest nie w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych, ale w „słowniczku” ustawy o działalności ubezpieczeniowej (art. 2 pkt 10). Jest to niewątpliwie lapsus techniczno-legislacyjny. Definicja instytucji powinna się bowiem bez wątplenia znajdować w tej ustawie, w której ta instytucja jest szczegółowo uregulowana¹⁶.

W myśl art. 78 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych zakład ubezpieczeń, wykonujący działalność w zakresie ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych (z wyjątkiem ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przewoźnika) ma obowiązek ustanowić reprezentanta do spraw roszczeń w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej. W przepisie tym brakuje, jak się wydaje, wzmianki o tym, że zakłady ubezpieczeń obowiązane są ustanowić reprezentanta w każdym państwie za wyjątkiem tego, w którym otrzymały oficjalne zezwolenie.

Podanie przez zakład ubezpieczeń informacji na temat jego reprezentantów do spraw roszczeń jest w prawie unijnym warunkiem uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej w zakresie obowiązkowego ubezpieczenia OC komunikacyjnego. Dyrektywa 73/239/EEC wprowadza ten wymóg w art. 8 (1) f w odniesieniu do zakładów unijnych oraz w art. 23 (2) h w odniesieniu do zakładów spoza UE. Polska ustawa o działalności ubezpieczeniowej również wprowadza taki wymóg. W myśl jej art. 114 ust. 2 warunkiem uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów przez zagraniczny zakład ubezpieczeń (zarówno unijny, jak i spoza UE) jest przedłożenie przezeń listy reprezentantów do spraw roszczeń.

W art. 5 dyrektywa 2000/26/EC zobowiązała każde państwo członkowskie do utworzenia lub wyznaczenia tzw. centrum informacyjnego, tj. instytucji odpowiedzialnej za gromadzenie i udo-

¹⁶ E. KOWALEWSKI, T. SANGOWSKI, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 260.

stępnianie określonych w dyrektywie danych. Rozwiązanie to wprowadzono w celu ułatwienia poszkodowanym uzyskiwania świadczeń odszkodowawczych. Centrum informacyjne ma gromadzić i udostępniać zwłaszcza dane na temat numerów rejestracyjnych pojazdów mechanicznych zwykle stacjonujących w danym państwie członkowskim, polis ubezpieczeniowych w zakresie obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów, certyfikatów Zielonych Kart oraz ubezpieczeń granicznych, a także dane o pojazdach zwolnionych z obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC. Obowiązane jest również prowadzić wykaz zakładów ubezpieczeń prowadzących działalność w zakresie ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych oraz wykaz reprezentantów do spraw roszczeń każdego z tych zakładów w każdym kraju członkowskim Unii. Musi także m.in. posiadać informację o nazwie organu odpowiedzialnego za przyjmowanie roszczeń i likwidację szkód wyrządzonych przez pojazdy, których posiadacze są zwolnieni z obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia.

W 2000 r. do ustawy Prawo o ruchu drogowym¹⁷ wprowadzono rozdział 2a zatytułowany „Centralna ewidencja pojazdów”. W myśl jego przepisów ewidencję tę ma prowadzić minister właściwy do spraw administracji publicznej. W prawie o ruchu drogowym wymienione są informacje, które mają się znaleźć w centralnej ewidencji pojazdów. Należy zauważyć, że poza ewidencją znalazł się szereg danych, które w myśl przepisów czwartej dyrektywy powinno gromadzić centrum informacyjne. Chodzi tu o numer zielonej karty i ubezpieczenia granicznego, dane dotyczące reprezentantów do spraw roszczeń, wykaz pojazdów, których posiadacze są zwolnieni z obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC oraz informację o organie odpowiedzialnym za likwidację szkód wyrządzonych przez pojazdy, których posiadacze nie mają obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC. Polskie prawo nie odpowiadało zatem do końca standardom prawa unijnego. W literaturze wskazywano,

¹⁷ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602).

że rozwiązaniem sprzyjającym pełnej synchronizacji prawa polskiego i wspólnotowego byłoby powierzenie funkcji centrum informacyjnego UFG¹⁸. To właśnie czyni ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych, która w art. 102 stanowi, że UFG pełni rolę ośrodka informacji¹⁹. Jako ośrodek informacji Fundusz gromadzi m.in. te dane, których nie ma na liście informacji zbieranych przez CEPiK, tj. m.in. dane dotyczące reprezentantów ds. roszczeń każdego zakładu ubezpieczeń. W słowniczku ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych ośrodek informacji zdefiniowano jako ośrodek gromadzący informacje o umowach obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych oraz informacje o reprezentantach do spraw roszczeń ustanawianych przez zakłady ubezpieczeń (art. 2 pkt 8 ustawy). Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych nakłada na zakłady ubezpieczeń obowiązek dostarczania do ośrodka informacji drogą elektroniczną informacji dotyczących umów ubezpieczenia OC oraz zdarzeń skutkujących odpowiedzialnością zakładu ubezpieczeń z tytułu tej umowy niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie siedmiu dni od zawarcia umowy oraz aktualizowania tych danych w przypadku ich zmiany (art. 105 ust. 2 i 4). Udostępnianie gromadzonych przez UFG informacji jest bezpłatne i podlega ewidencjonowaniu (art. 104 ust. 7 ustawy). Należy zauważyć, że zakres gromadzonych informacji dotyczących pojazdów i ich posiadaczy oraz polis ubezpieczeniowych został w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych określony znacznie szerzej niż w czwartej dyrektywie²⁰.

W myśl art. 6 dyrektywy 2000/26/EC każde państwo członkowskie obowiązane jest ustanowić lub zatwierdzić tzw. organ odszkodowawczy, odpowiedzialny za wypłacanie odszkodowań oso-

¹⁸ P. KACZANOWSKI, *op. cit.*, s. 238-242.

¹⁹ W krajach członkowskich Unii Europejskiej funkcje centrum informacyjnego zostają powierzone albo, tak jak w Polsce, ubezpieczeniowemu funduszowi gwarancyjnemu (np. w Hiszpanii), albo biuru narodowemu zielonej karty (np. w Niemczech).

²⁰ E. KOWALEWSKI, T. SANGOWSKI, *op. cit.*, s. 336.

bom poszkodowanym. Organ ten ma podejmować działalność na wniosek poszkodowanego w ściśle określonych przez dyrektywę sytuacjach, tj. wtedy, gdy nie został wyznaczony reprezentant do spraw roszczeń, gdy zakład ubezpieczeń lub jego reprezentant do spraw roszczeń nie przedstawił poszkodowanemu w terminie trzech miesięcy uzasadnionej odpowiedzi na zgłoszone przez niego roszczenia (art. 6 dyrektywy), a także w sytuacji, w której nie można zidentyfikować pojazdu albo w terminie dwóch miesięcy od wypadku nie można ustalić zakładu ubezpieczeń odpowiedzialnego za szkodę (art. 7 dyrektywy). Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych powierza funkcje organu odszkodowawczego Polskiemu Biuru Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (art. 128 ustawy). Organ odszkodowawczy został zdefiniowany w „słowniczku” jako organ odpowiedzialny za zaspokajanie roszczeń poszkodowanych z tytułu umów obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, wynikających ze zdarzeń, które zaistniały na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej innego niż miejsce zamieszkania poszkodowanego oraz na terytorium państw trzecich, i powstałych w związku z ruchem pojazdów mechanicznych ubezpieczonych i zarejestrowanych w państwie członkowskim Unii Europejskiej (art. 2 pkt 7 ustawy).

Kończąc rozważania na temat dostosowania prawa polskiego do standardów prawa wspólnotowego wyznaczonych przez czwartą dyrektywę komunikacyjną wypada zauważyć, iż przepisy ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, mimo że zasadniczo dostosowane do wymogów prawa unijnego, nie są jednak pozbawione niedoskonałości, i to niedoskonałości mogących wywołać wątpliwości interpretacyjne. Te niedoskonałości, których dokładna analiza nie jest przedmiotem niniejszego opracowania, wynikają, jak się wydaje, przede wszystkim z niedokładnego tłumaczenia postanowień dyrektywy.

Czwarta dyrektywa nie rozwiązała wszystkich problemów wynikających z coraz intensywniejszego międzynarodowego ruchu samochodowego w ramach UE. Niektóre przepisy dyrektyw komuni-

kacyjnych z lat 70 i 80 wymagają aktualizacji (chodzi tu m.in. o przepisy drugiej dyrektywy dotyczące minimalnych sum gwarancyjnych), a wiele kwestii mających istotne znaczenie praktyczne w ogóle nie jest prawnie uregulowanych.

Dostrzeżenie tych problemów zaowocowało Rezolucją Parlamentu Europejskiego z lipca 2001 roku w sprawie przyjęcia piątej dyrektywy komunikacyjnej. Propozycja dyrektywy została przygotowana przez Komisję Europejską w czerwcu 2002 r. Dokładne omówienie wszystkich elementów projektu piątej dyrektywy zdecydowanie wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Zostaną zatem przedstawione tylko niektóre rozwiązania, wybrane w celu ukazania kierunku zmian w unijnym prawie ubezpieczeń komunikacyjnych – zmian, które w przyszłości pociągną za sobą konieczność modyfikacji prawa polskiego.

Po przyjęciu czwartej dyrektywy komunikacyjnej pojawiła się dysproporcja pomiędzy prawami przysługującymi poszkodowanym w wypadkach samochodowych za granicą a prawami poszkodowanych w wypadkach w kraju swego miejsca zamieszkania (na niekorzyść tych ostatnich)²¹. Projektodawcy piątej dyrektywy komunikacyjnej wystąpili zatem z inicjatywą „rozciągnięcia” wprowadzonego przez czwartą dyrektywę mechanizmu zaspokajania roszczeń odszkodowawczych na roszczenia wynikłe ze wszystkich wypadków, niezależnie od miejsca ich zajścia. Zastosowanie do wszystkich wypadków miałyby mieć wszystkie elementy Systemu Czwartej Dyrektywy z wyjątkiem instytucji organu odszkodowawczego. Rozszerzenie zakresu zastosowania tej instytucji zakłóciłoby bowiem funkcjonowanie systemu biur narodowych, które zajmują się zaspokajaniem roszczeń z tytułu wypadków spowodowanych w państwie miejsca zamieszkania poszkodowanego przez pojazd mający stałe miejsce postoju na terytorium innego państwa.

²¹ M. WICHTOWSKI, *Ochrona interesów poszkodowanych w świetle projektu piątej dyrektywy w sprawie ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych*, «Prawo Asekuracyjne» 9.3 (2003), s. 6.

Projekt piątej dyrektywy przewiduje między innymi uzupełnienie i wzmocnienie regulacji art. 2 trzeciej dyrektywy komunikacyjnej, dotyczącego *single premium principle*, zasadą trwałości pokrycia ubezpieczeniowego. W myśl tej zasady pokrycie ubezpieczeniowe ma obejmować cały obszar Wspólnot przez cały okres trwania umowy. Wprowadzenie zasady trwałości pokrycia ubezpieczeniowego ma zapobiec praktykom niektórych zakładów ubezpieczeń, które wprowadzają do umów klauzule sprzeczne z art. 2 trzeciej dyrektywy, między innymi takie, które przewidują wygaśnięcie umowy w razie pozostawania pojazdu przez określony czas za granicą, lub też przewidujące, w celu zmiany wysokości składki, obowiązek ubezpieczającego powiadomienia ubezpieczyciela w razie pozostawania pojazdu przez określony czas za granicą.

Projekt piątej dyrektywy zmienia też minimalne sumy gwarancyjne, określone w art. 1 (2) drugiej dyrektywy komunikacyjnej. Twórcy projektu odrzucili propozycję, by – wzorem niektórych krajów członkowskich – wprowadzić pokrycie nielimitowane. Nie zdecydowali się także na wprowadzenie jednolitej minimalnej sumy gwarancyjnej za szkody w mieniu i na osobie, a to z racji uznania tych drugich za bardziej znaczące z punktu widzenia ofiary. Projekt pierwotnie ustalił minimalną sumę gwarancyjną za szkody na osobie w wysokości 1 mln euro na jednego poszkodowanego oraz za szkody w mieniu – 500 tys. euro od jednego zdarzenia. W toku prac nad propozycją piątej dyrektywy komunikacyjnej zmieniono wysokość minimalnych sum gwarancyjnych, ustalając je na wysokości 5 milionów euro od jednego zdarzenia lub 1 miliona euro na jednego poszkodowanego w razie szkód na osobie oraz 1 miliona euro od jednego zdarzenia w razie szkód w mieniu.

Projekt ogranicza też przewidzianą przez drugą dyrektywę możliwość zmniejszenia lub wyłączenia przez państwa członkowskie odszkodowania od funduszu gwarancyjnego w sytuacji spowodowania szkody w mieniu przez pojazd niezidentyfikowany. W myśl postanowień projektu odszkodowania tego nie można wyłączyć ani ograniczyć w przypadku, gdy z jednego zdarzenia wynikły zarówno szkody w mieniu, jak i poważne szkody na osobie, a to z uwagi na niewielkie ryzyko oszustwa w takiej sytuacji.

W związku z zamieszczeniem wynikłym na tle interpretacji terminu „kontrola wrywkowe” (*random checks*), użytego przez drugą dyrektywę, konieczne stało się dookreślenie tego pojęcia w celu zapobieżenia nadużyciom w zakresie kontroli spełnienia obowiązku ubezpieczenia OC komunikacyjnego dokonywanych przez państwa członkowskie. Projekt piątej dyrektywy w ogóle rezygnuje z samego pojęcia „kontrola wrywkowe”. Definiuje on dopuszczalne kontrole poprzez negację, określając je jako takie, które nie są systematyczne, nie są dyskryminujące i nie mają na celu weryfikacji ubezpieczenia.

Polskie prawo jest w chwili obecnej w zasadzie dostosowane do standardów prawa unijnego wyznaczonych przez pierwsze cztery dyrektywy komunikacyjne. Natomiast po przyjęciu piątej dyrektywy pojawi się niewątpliwie konieczność dokonania w naszym ustawodawstwie odpowiednich zmian, m.in. w zakresie minimalnych sum gwarancyjnych oraz wyłączenia odpowiedzialności UFG za szkody w mieniu wyrządzone przez pojazd niezidentyfikowany, a także rozszerzenia przewidzianego przez czwartą dyrektywę mechanizmu zaspokajania roszczeń odszkodowawczych na wszystkie wypadki, niezależnie od miejsca ich zajścia.

ADAPTATION OF POLISH MOTOR LIABILITY INSURANCE LAW TO EU STANDARDS

Summary

The study begins with general remarks concerning the role of civil liability insurance in respect of the use of motor vehicles as an instrument reducing the negative effects of road accidents, as well as remarks concerning the Green Card System and EU Motor Insurance Directives. Further, the most important provisions of EU Directives on Motor Insurance are presented and the Polish law is compared with the EU standards. Amongst other things, the following issues are discussed: checks on insurance against civil liability in respect of the use of motor vehicles, the minimum amounts of insurance cover, compensation in the event of an accident caused by an uninsured or unidentified vehicle, territorial scope of

insurance protection, freedom to provide services in the field of motor liability insurance and the legal means constituting a so called „System of the Fourth Motor Insurance Directive”. The final remarks concern the draft of the Fifth EU Directive on Motor Insurance and the changes in Polish law that will be necessary after the adoption of that directive.