



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 24 października 2012 r.¹

Sprawa C-409/11

**Gábor Csonka,
Tibor Isztli,
Dávid Juhász,
János Kiss,
Csaba Szontág
przeciwko
Magyar Állam**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Fővárosi Bíróság (Węgry)]

Dyrektywa 72/166/EWG — Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych — Niewypłacalność ubezpieczyciela — Brak interwencji instytucji odpowiedzialnej za wypłatę odszkodowań za szkody spowodowane przez pojazd, w stosunku do którego nie wypełniono obowiązku ubezpieczenia — Artykuł 1 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy 84/5/EWG — Bezpośrednia skuteczność — Przesłanki odpowiedzialności państwa z tytułu nieprawidłowej transpozycji dyrektywy

1. Uregulowania Unii dotyczące ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów były już przedmiotem wielu spraw sądowych. Niniejsze odesłanie prejudycjalne pochodzące z Węgier umożliwia obecnie Trybunałowi zbadanie nowego aspektu tych uregulowań, dzięki podniesieniu kwestii, czy pod rządami dyrektyw poprzedzających dyrektywę kodyfikującą wydaną w 2009 r.² państwa członkowskie były obowiązane przewidzieć interwencję ze strony instytucji odpowiedzialnej za wypłatę odszkodowań dla poszkodowanych w wypadkach spowodowanych przez pojazd, dla którego polisa ubezpieczeniowa została wykupiona u niewypłacalnego ubezpieczyciela niezdolnego spełnić obowiązku zapłaty.

I – Ramy prawne

A – Prawo Unii

2. Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy Rady 72/166/EWG z dnia 24 kwietnia 1972 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczenia od takiej odpowiedzialności³ – pierwszej dyrektywy wydanej w tej dziedzinie, którą

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/103/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczenia od takiej odpowiedzialności (Dz.U. L 263, s. 11).

3 — Dz.U. L 103, s. 1.

obecnie zastąpiła dyrektywa 2009/103 – stanowi, że „[z] zastrzeżeniem zastosowania art. 4, każde państwo członkowskie podejmie wszelkie stosowne środki, aby zapewnić, że odpowiedzialność cywilna odnosząca się do ruchu pojazdów normalnie przebywających na jego terytorium jest objęta ubezpieczeniem. Zakres pokrycia szkód oraz warunki ubezpieczenia zostaną ustalone w ramach tych środków”.

3. Druga dyrektywa Rady 84/5/EWG z dnia 30 grudnia 1983 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów silnikowych⁴ (zwana dalej „drugą dyrektywą”), również zastąpiona przez dyrektywę 2009/103, kontynuowała harmonizację w tej dziedzinie.

4. W motywie szóstym dyrektywy 84/5 jest powiedziane, że „konieczne jest ustanowienie instytucji, która zagwarantuje, iż poszkodowany nie zostanie pozbawiony odszkodowania w przypadku, kiedy pojazd, który spowodował wypadek, jest nieubezpieczony lub niezidentyfikowany; istotne jest zapewnienie, aby nie zmieniając przepisów stosowanych w państwach członkowskich w odniesieniu do pomocniczego lub głównego charakteru odszkodowania wypłacanego przez tę instytucję, a także w odniesieniu do przepisów stosowanych w odniesieniu do subrogacji, ofiara takiego wypadku mogła zgłosić się bezpośrednio do tej instytucji, jako miejsca pierwszego kontaktu” oraz że „należy pozostawić państwom członkowskim możliwość stosowania pewnych wyłączeń w odniesieniu do wypłaty odszkodowania przez tę instytucję oraz możliwość ograniczenia lub wyłączenia odszkodowania za szkody majątkowe spowodowane przez pojazd niezidentyfikowany, w celu uniknięcia ryzyka oszustwa”.

5. Artykuł 1 ust. 1 dyrektywy 84/5 precyzował, że „[u]bezpieczenie, o którym mowa w art. 3 ust. 1 dyrektywy 72/166/EWG, pokrywa obowiązkowo zarówno szkody majątkowe, jak i uszkodzenia ciała”.

6. Artykuł 1 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy 84/5 przewidywał, że „[k]ażde państwo członkowskie utworzy lub upoważni instytucję mającą za zadanie wypłacanie odszkodowań, co najmniej w granicach obowiązkowego ubezpieczenia szkód majątkowych i uszkodzeń ciała spowodowanych przez pojazd niezidentyfikowany lub taki, w stosunku do którego nie wypełniono obowiązku ubezpieczenia, o którym mowa w ust. 1. Przepis ten nie narusza prawa państw członkowskich do uznawania odszkodowania wypłacanego przez tę instytucję jako pomocnicze lub główne, a także istnienia możliwości zawarcia ugody [do uregulowania kwestii dochodzenia roszczeń] między tą instytucją i odpowiedzialnym lub odpowiedzialnymi za spowodowanie wypadku i innymi zakładami ubezpieczeń lub instytucjami zabezpieczenia społecznego, zobowiązanymi do wypłaty odszkodowań poszkodowanemu w związku z tym samym wypadkiem”.

7. Artykuł 1 ust. 4 akapit trzeci dyrektywy 84/5 precyzował: „[j]ednakże państwa członkowskie mogą wykluczyć możliwość wypłacania odszkodowania przez tę instytucję osobom, które dobrowolnie zajęły miejsce w pojeździe, który spowodował szkodę, jeśli instytucja udowodni, że wiedziały one o fakcie nieubezpieczenia tego pojazdu”.

8. Artykuł 2 trzeciej dyrektywy Rady 90/232/EWG z dnia 14 maja 1990 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych⁵ (zwanej „trzecią dyrektywą”), obecnie zastąpionej przez dyrektywę 2009/103, stanowi, że „[p]aństwa członkowskie podejmą konieczne środki dla zapewnienia, aby wszystkie polisy obowiązkowego ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych [...] obejmowały ochroną za tę samą składkę całe terytorium Wspólnoty [...]”.

4 — Dz.U. L 8, s. 17.

5 — Dz.U. L 129, s. 33.

9. Na podstawie art. 3 dyrektywy 90/232 dodane zostało nowe zdanie do art. 1 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy 84/5 w następującym brzmieniu:

„Jednakże państwa członkowskie nie mogą zezwolić tej instytucji na uzależnienie wypłaty odszkodowania od wykazania przez poszkodowanego w jakikolwiek sposób, że osoba odpowiedzialna jest niezdolna do wypłacenia odszkodowania lub odmawia jego zapłaty”.

B – Prawo węgierskie

10. Zgodnie z art. 14 i 15 Korm. Rendelet a gépjármű üzemmentartójának kötelező felelősségbiztosításról (dekretu rządowego nr 190/2004 w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych) z dnia 8 czerwca 2004 r. (zwanego dalej „dekretem rządowym nr 190/2004”) Kártalanítási Számlát Kezelő MABISZ GKI (fundusz kompensacyjny federacji węgierskich ubezpieczycieli) wstępuje w miejsce sprawcy szkody w celu wypłacenia odszkodowania poszkodowanemu tylko wtedy, gdy sprawca w dniu wystąpienia szkody nie posiadał obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, gdy posiadacz pojazdu, który spowodował szkodę, jest nieznaną lub gdy szkoda została spowodowana przez pojazd, który nie został dopuszczony do ruchu lub został z niego wycofany.

11. 2009. évi LXII törvény a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról (ustawa nr LXII z 2009 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wynikające z ruchu pojazdów mechanicznych, zwana dalej „ustawą o ubezpieczeniu pojazdów”), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r., uchylła dekret rządowy.

12. Artykuł 3 pkt 21 ustawy o ubezpieczeniu pojazdów określa utworzony fundusz gwarancyjny („Kártalanítási Alap”) jako „fundusz tworzony i finansowany przez ubezpieczycieli [...], który pokrywa wypłaty odszkodowań za szkody spowodowane przez pojazd, którego posiadacz dysponuje w dniu powstania szkody umową ubezpieczenia zawartą z ubezpieczycielem, w sprawie którego wszczęto postępowanie upadłościowe”.

13. Artykuł 29 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu pojazdów stanowi, że „[f]undusz gwarancyjny pokrywa wiarygodność, jaką poszkodowany posiada wobec ubezpieczyciela, w sprawie którego zostało wszczęte postępowanie upadłościowe, z uwzględnieniem określonych w umowie ubezpieczenia lub w ustawie zasad dochodzenia roszczeń odszkodowawczych”.

II – Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

14. MAV Általános Biztosító Egyesület (zwana dalej „MAV” lub „towarzystwem będącym przedmiotem sporu w postępowaniu głównym”) jest towarzystwem ubezpieczeniowym w formie stowarzyszenia niemającego celu zarobkowego, które oferowało swoim członkom produkty w niskiej cenie, przy czym specyfiką tego rozwiązania było to, że ubezpieczeni w tym towarzystwie mieli także pewne obowiązki jako członkowie stowarzyszenia. W następstwie, między innymi, działań podlegających ściganiu karnemu, majątek towarzystwa, którego dotyczy postępowanie główne, zniknął, a towarzystwo stało się niewypłacalne. Ponieważ pomimo 15 wezwań wystosowanych w okresie od 2003 do 2008 r. przez Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (organ nadzoru finansowego) nie zdołano przywrócić stanu zgodnego z właściwymi przepisami, organ ten wycofał swoje zezwolenie dla MAV ze skutkiem z dniem 15 sierpnia 2008 r.

15. Z akt sprawy wynika, że pomiędzy rokiem 2006 a 2008 Gábor Csonka, Tibor Isztli, Dávid Juhász, János Kiss oraz Csaba Szontág, skarżący w postępowaniu głównym, wyrządzili swoimi pojazdami wiele szkód różnym osobom. Wszyscy zawarli umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów samochodowych z MAV, które w międzyczasie stało się niewypłacalne.

16. Wprawdzie od dnia 1 stycznia 2010 r. prawo węgierskie zapewnia ochronę poszkodowanym w wypadkach spowodowanych przez klientów zakładu ubezpieczeń, który stał się niewypłacalny, jednak sytuacja wyglądała inaczej w czasie, gdy miały miejsce wypadki z udziałem skarżących w postępowaniu głównym. W związku z tym za spowodowane przez siebie szkody musieli oni odpowiadać z własnego majątku, zamiast swojego zakładu ubezpieczeń⁶.

17. Skarżący w postępowaniu głównym uznali, że przez niepodjęcie przed dniem 1 stycznia 2010 r. środków koniecznych do zapewnienia możliwości interwencji ze strony instytucji pokrywającej koszty odszkodowań w przypadku, gdy ubezpieczyciel osób odpowiedzialnych za szkody spowodowane przez pojazd silnikowy jest niewypłacalny, państwo węgierskie działało z uchybieniem zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii, a zwłaszcza z art. 3 dyrektywy 72/166, i wystąpili z powództwem do sądu odsyłającego w celu ustalenia odpowiedzialności państwa i uzyskania odszkodowania.

18. Właśnie w takich okolicznościach Fővárosi Bíróság postanowił zawiesić postępowanie i w postanowieniu odsyłającym, które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 1 sierpnia 2011 r., na podstawie art. 267 TFUE skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy na dzień, gdy miało miejsce wywołujące szkodę zachowanie powodów, państwo węgierskie wdrożyło dyrektywę 72/166/EWG, w szczególności w odniesieniu do obowiązków ustanowionych w art. 3 tej dyrektywy? Czy w związku z tym należy przyjąć, że dyrektywa ta jest bezpośrednio skuteczna w stosunku do powodów?

2) Czy zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami [Unii] jednostka, której prawa zostały naruszone z powodu niewdrożenia przez to państwo dyrektywy 72/166/EWG, może wymagać, aby państwo to zastosowało się do przepisów tej dyrektywy, powołując się bezpośrednio na przepisy [Unii] przeciwko państwu, które nie wywiązuje się ze swoich obowiązków, w celu uzyskania gwarancji, jakie państwo to powinno było mu zaoferować?

3) Czy zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami [Unii] jednostka, której prawa zostały naruszone z powodu niewdrożenia przez dyrektywy 72/166/EWG, może domagać się odszkodowania od państwa z powodu jego bezczynności?

4) W razie odpowiedzi twierdzącej na poprzednie pytanie, czy na państwie węgierskim ciąży obowiązek naprawienia zaistniałej szkody – bądź powodom, bądź poszkodowanym w wypadkach komunikacyjnych spowodowanych przez powodów? [...]

5) Czy możliwe jest dochodzenie odpowiedzialności państwa w sytuacji, gdy szkoda wynika z wadliwego ustawodawstwa?

6) Czy dekret rządowy nr 190/2004 [...] obowiązujący do dnia 1 stycznia 2010 r. jest zgodny z przepisami dyrektywy 72/166/EWG, czy też Węgry uchybiły zobowiązaniu do transponowania obowiązków ciążących na nich na mocy tej dyrektywy do prawa węgierskiego?”

III – Postępowanie przed Trybunałem

19. Rząd węgierski oraz Komisja Europejska przedłożyli Trybunałowi uwagi pisemne i przedstawili uwagi ustnie na rozprawie, która odbyła się w dniu 26 września 2012 r.

⁶ – Rząd węgierski wyjaśnił, po pierwsze, że za szkody osobowe, które miały być likwidowane przez MAV, zostały wypłacone pełne odszkodowania, oraz po drugie, że skarżący w postępowaniu głównym z własnej inicjatywy wypłacili poszkodowanym częściowe odszkodowania za szkody majątkowe, które spowodowali.

IV – Analiza prawna

20. Pytania zadane przez sąd odsyłający mają na celu ustalenie, co do istoty, czy a) pod rządami dyrektywy 72/166 państwa członkowskie były obowiązane wprowadzić możliwość interwencji ze strony instytucji odpowiedzialnej za wypłatę odszkodowań dla poszkodowanych w wypadkach spowodowanych przez pojazdy mechaniczne w przypadku, gdy ubezpieczyciel sprawcy wypadku jest niewypłacalny, oraz ustalenie b) na jakich zasadach jednostki mogą ewentualnie dochodzić odpowiedzialności państwa węgierskiego za nieprawidłową transpozycję wyżej wymienionej dyrektywy.

21. Na wstępie zaznaczam, że chociaż dyrektywy 72/166, 84/5 i 90/232 zostały uchylone przez dyrektywę 2009/103, stanowią jednak ramy prawne właściwe dla niniejszej sprawy ze względu na wskazane daty powstania szkód.

A – W przedmiocie wykładni pojęcia „pojazd, w stosunku do którego nie wypełniono obowiązku ubezpieczenia”

22. Główny problem natury prawnej podniesiony w niniejszym odesłaniu prejudycjalnym wiąże się z ustaleniem, czy obowiązek nałożony na państwa członkowskie przez art. 3 ust. 1 dyrektywy 72/166 obejmował wprowadzenie przez nie mechanizmów zapewniających wypłacenie odszkodowań poszkodowanym w wypadkach drogowych w szczególnym przypadku, gdy osoba odpowiedzialna za szkody faktycznie zawarła umowę ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów, ale u niewypłacalnego ubezpieczyciela. Dokładniej rzecz ujmując, wystąpiono do Trybunału o ustalenie, czy przepisy Unii mające zastosowanie do stanu faktycznego sprawy rozpoznawanej w postępowaniu głównym wymagały od państw członkowskich wprowadzenia w takim przypadku możliwości interwencji ze strony instytucji gwarancyjnej, która powinna zostać utworzona zgodnie z art. 1 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy 84/5.

23. Artykuł ten przewidywał, że powinna powstać instytucja mająca za zadanie wypłacanie odszkodowań za szkody spowodowane przez „pojazd, w stosunku do którego nie wypełniono obowiązku ubezpieczenia, o którym mowa w ust. 1 [artykułu 1 dyrektywy 84/5]”. Skarżący w postępowaniu głównym utrzymują, iż to wyrażenie należy interpretować jako obejmujące także sytuację pojazdów, dla których umowę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej zawarto z ubezpieczycielem, który stał się niewypłacalny. W ten sposób interpretowane prawo Unii wymagało – ich zdaniem – od Węgier wprowadzenia w takim przypadku możliwości interwencji ze strony instytucji odpowiedzialnej za wypłatę odszkodowań dla poszkodowanych, obok innych stosownych środków, jakie należy podjąć, w rozumieniu art. 3 dyrektywy 72/166, aby odpowiedzialność cywilna za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów była objęta ubezpieczeniem.

1. Wykładnia historyczna, językowa i funkcjonalna

24. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, w celu dokonania wykładni przepisu prawa Unii należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie, lecz także kontekst, w jakim został umieszczony, oraz cele regulacji, której częścią stanowi⁷.

25. W tym względzie należy od razu dodać, iż wprawdzie w treści pytań prejudycjalnych wymienia się tylko art. 3 dyrektywy 72/166, jednak artykuł ten jest częścią obszernego zbioru aktów normatywnych, którego cechą charakterystyczną jest sukcesywne wydawanie serii dyrektyw stopniowo rozszerzających zakres tegoż art. 3.

⁷ — Zobacz w bogatym orzecznictwie wyrok z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie C-433/08 *Yaesu Europe*, Zb.Orz. s. I-11487, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo.

26. Dyrektywa 72/166 jest pierwszą, jaka pojawiła się w tym obszarze. Jej pierwotnym celem było ułatwienie swobodnego przepływu pojazdów oraz osób przemieszczających się nimi poprzez zniesienie kontroli granicznych ubezpieczeń, przy równoczesnym zapewnieniu, żeby pojazdy uczestniczące w ruchu drogowym faktycznie posiadały ubezpieczenie w celu ochrony interesów osób, które mogą stać się ofiarami wypadków spowodowanych przez te pojazdy⁸. W tym celu dyrektywa wprowadziła na szczeblu wspólnotowym obowiązek ubezpieczenia, tak że powinny być ubezpieczone wszystkie pojazdy przebywające na terytorium państwa członkowskiego Wspólnoty. Taki właśnie jest sens art. 3 ust. 1 dyrektywy 72/166, sformułowanego w sposób bardzo ogólny, a który – przypominam – ogranicza się do wymogu, żeby „[...] każde państwo członkowskie [podjęło], wszelkie stosowne środki, aby zapewnić, że odpowiedzialność cywilna odnosząca się do ruchu pojazdów normalnie przebywających na jego terytorium jest objęta ubezpieczeniem”⁹. Z brzmienia tego artykułu wynika zatem, że nie ma on na celu niczego innego niż zmuszenie państw członkowskich do wprowadzenia w ich wewnętrznych porządkach prawnych powszechnego obowiązku ubezpieczenia pojazdów, tzn. spowodowania, żeby każdy właściciel lub posiadacz pojazdu w drodze umowy przeniósł swoją odpowiedzialność cywilną związaną z tymże pojazdem na zakład ubezpieczeń.

27. Jednakże art. 3 dyrektywy 72/166 należy analizować w świetle treści dodanych przez późniejsze dyrektywy, a w szczególności przez dyrektywę 84/5, i dopiero w ten sposób ustalić obowiązki ciążące na państwach członkowskich, związane z nałożonym na nie wymogiem podjęcia *wszelkich stosownych środków* w celu zapewnienia, żeby odpowiedzialność cywilna odnosząca się do ruchu pojazdów normalnie przebywających na ich terytorium była objęta ubezpieczeniem.

28. W istocie w ramach swoich działań w zakresie zbliżania ustawodawstw, które – jeśli nie zostało powiedziane, że ma być inaczej – przebiega na poziomie minimalnym i może odbywać się stopniowo, prawodawca Unii wielokrotnie podejmował działania w celu określenia i doprecyzowania¹⁰ ogólnego systemu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów silnikowych. Prawodawca będzie stale przypominał o wadze, jaką przywiązuje do sytuacji poszkodowanych. Tak więc dyrektywa 84/5 miała w szczególności na celu zagwarantowanie, żeby „poszkodowany nie zosta[ł] pozbawiony odszkodowania w przypadku, kiedy pojazd, który spowodował wypadek, jest nieubezpieczony lub niezidentyfikowany”, poprzez wprowadzenie odszkodowań wypłacanych przez odpowiednią instytucję¹¹. Interwencja tej instytucji nie była przewidziana jako automatyczna – ponieważ ograniczała się do dwóch sytuacji – a prawodawca starał się, realizując przez cały czas cel związany z ochroną poszkodowanych, w pewnym stopniu ograniczyć obciążenie finansowe, jakie mogła stanowić działalność tej instytucji¹², równocześnie pozostawiając państwom członkowskim możliwość zastosowania środków korzystniejszych, konkretnie w zakresie zasad wypłacania odszkodowań przez tę instytucję¹³.

8 — Zobacz motywy drugi i trzeci dyrektywy 72/166.

9 — Rząd węgierski zwrócił uwagę – a nikt mu nie zaprzeczył – iż w węgierskiej wersji tego tekstu jest powiedziane dokładnie, że państwa członkowskie powinny podjąć wszelkie stosowne środki, żeby pojazdy *posiadały* ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej.

10 — Zobacz art. 1 dyrektywy 84/5.

11 — Zobacz motyw szósty dyrektywy 84/5.

12 — Motyw ósmy dyrektywy 84/5.

13 — Zobacz art. 1 ust. 4 akapit szósty dyrektywy 84/5.

29. Wynika stąd, iż wprawdzie można wywnioskować na podstawie art. 1 dyrektywy 84/5, że do stosownych środków, o których mowa w art. 3 dyrektywy 72/166, zalicza się utworzenie instytucji „mając[ej] za zadanie wypłacanie odszkodowań [z tytułu] szkód majątkowych i uszkodzeń ciała”¹⁴, jednak zakres działania tej instytucji był wyraźnie ograniczony do szkód „spowodowanych przez pojazd niezidentyfikowany lub taki, w stosunku do którego nie wypełniono obowiązku ubezpieczenia, o którym mowa w ust. 1”¹⁵, bez ograniczania prawa państw członkowskich „do uznawania odszkodowania wypłacanego przez tę instytucję jako pomocnicze lub główne”¹⁶.

30. Warto także zbadać materiały z prac przygotowawczych nad dyrektywą 84/5. Na podstawie tych materiałów można zauważyć pewną wolę ograniczenia przez prawodawcę przypadków obowiązkowej interwencji instytucji, która miała być utworzona zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy 84/5, oraz wolę przyjęcia wąskiego znaczenia pojęcia „pojazd, w stosunku do którego nie wypełniono obowiązku ubezpieczenia”. W pierwotnym projekcie dyrektywy 84/5 planowano bowiem potraktować jako pojazd „nieubezpieczony”¹⁷ także pojazd, który spowodował szkody, w przypadku których ubezpieczyciel miał prawo odmówić wypłacenia odszkodowania, na mocy ustawy lub dozwolonego postanowienia umownego, ostatecznie jednak tego projektu nie przyjęto.

31. Na podstawie tak znaczącej różnicy między tekstem projektu a ostatecznym brzmieniem dyrektywy 84/5 wyciągam dwa rodzaje wniosków. Przede wszystkim wydaje się, że istotnie według koncepcji prawodawcy pojazd, w stosunku do którego nie wypełniono obowiązku ubezpieczenia¹⁸, oznaczał dokładnie pojazd nieubezpieczony¹⁹, co zresztą potwierdza brzmienie art. 1 ust. 4 akapit piąty dyrektywy 84/5²⁰. Poza tym nie ulega wątpliwości, iż prawodawca Unii w ostatecznej wersji dyrektywy 84/5 świadomie ograniczył sytuacje wymagające interwencji ze strony instytucji, która miała być utworzona, wyraźnie wymieniając obok hipotezy pojazdu niezidentyfikowanego tylko przypadek „pojazd[u], w stosunku do którego nie wypełniono obowiązku ubezpieczenia, o którym mowa w ust. 1”, tzn. pojazdu, dla którego nie została zawarta umowa ubezpieczenia. Działania prawodawcy podjęte w 1983 r. wskazują istotnie, iż on sam nie pojmował art. 3 dyrektywy 72/166 jako klauzuli generalnej obligującej państwa członkowskie do stworzenia mechanizmu gwarancyjnego.

32. Warto odnotować, iż prawodawca nie ograniczył się do ustalenia, że instytucja powinna interweniować w razie szkód spowodowanych przez pojazdy, w stosunku do których nie spełniono obowiązku ubezpieczenia *w ogólności*, lecz uznał za właściwe uściślić, iż chodzi wyłącznie o szkody spowodowane przez pojazdy, w stosunku do których nie spełniono obowiązku ubezpieczenia, *o którym mowa w ust. 1* artykułu 1 dyrektywy 84/5.

33. Można to wyjaśnić. W istocie, ponieważ zgodnie z art. 3 dyrektywy 72/166 – do którego odsyła art. 1 ust. 1 dyrektywy 84/5 – państwa członkowskie miały obowiązek podjąć „wszelkie stosowne środki, aby zapewnić, że odpowiedzialność cywilna odnosząca się do ruchu pojazdów normalnie przebywających na [ich] terytorium jest objęta ubezpieczeniem”, sama okoliczność, iż nieubezpieczony pojazd mógł spowodować szkody, jakiegokolwiek bądź, stanowi świadectwo niepowodzenia państwa

14 — Artykuł 1 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy 84/5.

15 — W art. 1 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy 84/5 w angielskiej wersji językowej jest mowa o „vehicle for which the insurance obligation provided for in paragraph 1 has not been satisfied”, w wersji włoskiej: „un veicolo [...] per il quale non vi è stato adempimento dell'obbligo di assicurazione conformemente al paragrafo 1”, a w wersji hiszpańskiej: „un vehículo [...] por el cual no haya sido satisfecha la obligación de aseguramiento mencionada en el apartado 1”. W wersji niemieckiej, wyraźnie różniącej się od pozostałych, jest mowa o pojazdach nieubezpieczonych („Jeder Mitgliedstaat schafft eine Stelle oder erkennt eine Stelle an, die für Sach- oder Personenschäden, welche durch ein nicht ermitteltes oder nicht im Sinne des Absatzes 1 versichertes Fahrzeug verursacht worden sind, zumindest in den Grenzen der Versicherungspflicht Ersatz zu leisten hat”).

16 — Artykuł 1 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy 84/5.

17 — Zobacz art. 2 projektu drugiej dyrektywy Rady w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów silnikowych (Dz.U. 1980, C 214, s. 10).

18 — Wyrażenie użyte w art. 1 ust. 3 projektu drugiej dyrektywy, obecnie stanowiącym art. 1 ust. 4 dyrektywy 84/5.

19 — Wyrażenie użyte w art. 2 projektu drugiej dyrektywy, a które finalnie nie pojawi się w ostatecznej wersji dyrektywy 84/5.

20 — Zgodnie z którym „jeśli [instytucja] wypłaca [...] odszkodowania za szkody majątkowe spowodowane przez pojazd *nieubezpieczony* [...], państwa członkowskie mogą pozwolić na zastosowanie pewnej fransyzy” (kursywa moja).

członkowskiego przy wykonywaniu jego zadania polegającego na zagwarantowaniu, żeby każdy pojazd posiadał ubezpieczenie²¹. Można uznać, co prawda bardzo pośrednio, że w takim przypadku państwo członkowskie zawiodło i ponosi część odpowiedzialności za sytuację, w jakiej znalazł się poszkodowany w wyniku szkód spowodowanych przez pojazd, w stosunku do którego nie wypełniono obowiązku ubezpieczenia. Niewywiązanie się przez państwo z obowiązków sprawiało więc, że interwencja instytucji odpowiedzialnej za wypłatę odszkodowań dla poszkodowanych była uzasadniona.

34. Całkowicie odmienna jest sytuacja, w której osoba odpowiedzialna za szkodę w rzeczywistości zawarła umowę ubezpieczenia, ale z niewypłacalnym ubezpieczycielem. Co do istoty, niniejsza sprawa mocno uwidacznia zasadniczą różnicę między, z jednej strony, systemem ogólnym ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów silnikowych, stopniowo harmonizowanym na poziomie Unii Europejskiej, a z drugiej strony systemem gwarancyjnym dla ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, który, według mnie, w dużej mierze należałoby dopiero stworzyć²².

35. W tych okolicznościach trudno by mi było opowiedzieć się za wykładnią art. 3 dyrektywy 72/166 idącą w kierunku, w jakim chcieliby skarżący w postępowaniu głównym. Przepis wymaga faktycznie od państw członkowskich, żeby podjęły „wszelkie stosowne środki, aby zapewnić, że odpowiedzialność cywilna [...] jest objęta ubezpieczeniem”, a nie żeby podjęły wszelkie stosowne środki, aby gwarantować odpowiedzialność cywilną objętą ubezpieczeniem²³. Różnica jest istotna i wydaje mi się, że wykładnia sugerowana przez wyżej wymienionych skarżących zbyt mocno naciera, aż do wypaczenia, intencje prawodawcy Unii, podczas gdy pominięcie przez niego hipotezy niewypłacalnego ubezpieczyciela, moim zdaniem, odzwierciedla raczej wahania państw członkowskich przed ustanowieniem dużo większych praw do odszkodowania od instytucji, wzięwszy pod uwagę ich skutki finansowe, które – jak widzieliśmy – również znajdowały się w centrum uwagi tegoż prawodawcy.

36. W następstwie dyrektywy 84/5 ewolucja uregulowań Unii w tym zakresie nie może pójść w innym kierunku. Wydając dyrektywę 90/232, prawodawca Unii nadal formułował cel w następujący sposób: „poszkodowanym w wypadkach pojazdów mechanicznych należy zagwarantować porównywalne traktowanie, bez względu na to, gdzie na obszarze Wspólnoty wypadek miał miejsce”²⁴. Równocześnie rozszerzył ochronę na konkretną kategorię osób składającą się z pasażerów, innych niż kierowca²⁵, a przez dodanie jednego zdania do art. 1 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy 84/5 zabronił państw członkowskim uzależniać wypłatę odszkodowań przez instytucję „od wykazania przez poszkodowanego w jakikolwiek sposób, że osoba ta jest niezdolna do zapłaty odszkodowania lub odmawia jego wypłacenia”²⁶. W żaden sposób nie poruszono jednak kwestii niewypłacalnego ubezpieczyciela.

21 — Z zastrzeżeniem oczywiście przypadków szczególnych, o których mowa w art. 4 dyrektywy 72/166 i do których zresztą wyraźnie nawiązuje art. 3 omawianej dyrektywy.

22 — W tym względzie zarówno rząd węgierski jak i Komisja wskazywali na „Białą księgę Komisji z dnia 12 lipca 2010 r. w sprawie ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych” [COM(2010) 370 wersja ostateczna]. Ubezpieczeniowe systemy gwarancyjne zostały w niej określone jako stanowiące „ostatnią instancję zapewniającą ochronę konsumentom, w przypadku gdy zakłady ubezpieczeń nie są w stanie wywiązać się ze swoich zobowiązań umownych” oraz chroniące „przed ryzykiem niezaspokożenia ich roszczeń w przypadku niewypłacalności zakładu ubezpieczeń”. Komisja zaznacza, iż tylko w 12 z 30 krajów należących do Unii i Europejskiego Obszaru Gospodarczego funkcjonuje powszechny ubezpieczeniowy system gwarancyjny, a 56% wszystkich polis ubezpieczenia innego niż na życie jest pozbawionych ochrony (zob. „Biała księga w sprawie ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych”, s. 1). Komisja zatem zalecała „ustanowienie na poziomie UE spójnych i wiążących prawnie ram dotyczących ochrony na mocy ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych, które stosowałyby się do wszystkich ubezpieczających i beneficjentów, za pomocą dyrektywy, zgodnie z art. 288 TFUE”. Na rozprawie Komisja oświadczyła ponadto, iż nigdy nie wszczęła postępowania o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu beczynności instytucji gwarancyjnej w przypadku niewypłacalności ubezpieczyciela odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów.

23 — Temu twierdzeniu nie przeczy wcale treść art. 2 dyrektywy 90/232, zgodnie z którym „[p]aństwa członkowskie podejmą konieczne środki dla zapewnienia, aby wszystkie polisy obowiązkowego ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych [...] gwarantowały, za tę samą składkę, w każdym państwie członkowskim, ochronę wymaganą przez ustawodawstwo tego państwa”, i który to artykuł także odsyła do zasad, na jakich państwa powinny organizować ubezpieczenia obowiązkowe, ale sam, jako taki, nie przewiduje, że polisy ubezpieczeniowe powinny być objęte gwarancjami.

24 — Zobacz motyw czwarty dyrektywy 90/232.

25 — Zobacz art. 1 dyrektywy 90/232.

26 — Artykuł 3 dyrektywy 90/232.

37. Zatem w żadnym momencie w tekstach różnych dyrektyw tworzących ramy prawne właściwe dla niniejszej sprawy nie było mowy o sytuacji, w której ubezpieczyciel jest niewypłacalny. Nie będzie truizmem zaznaczenie, że sam tekst dyrektywy 2009/103, która miała zebrać i połączyć w tekst jednolity, bez wprowadzania zmian merytorycznych, przepisy wcześniejszych dyrektyw dotyczących ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów, również nie zawiera wzmianki na ten temat. Celem tej dyrektywy wciąż jest zagwarantowanie, że „poszkodowany nie zostanie pozbawiony odszkodowania w przypadku, kiedy pojazd, który spowodował wypadek, jest nieubezpieczony”²⁷, pozostawiając równocześnie państwu członkowskiemu możliwość stosowania pewnych wyłączeń w odniesieniu do działań instytucji²⁸.

38. Wobec tego to, co w momencie wydawania dyrektyw 72/166, 84/5 i 90/232 mogło wyglądać na krótkowzroczność prawodawcy w stosunku do problematyki niewypłacalności, raczej nie powinno być tak nadal postrzegane w momencie wydania dyrektywy 2009/103. W międzyczasie prawodawca Unii ustanowił bowiem wiele przepisów, które w bardzo różnych dziedzinach wyraźnie uwzględniały kwestię niewypłacalności usługodawcy²⁹. Trzeba natomiast stwierdzić, iż nie uczynił tego w dziedzinie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów.

2. Wykładnia sądowa

39. Wniosku, do którego doszedłem na podstawie wykładni historycznej, językowej i funkcjonalnej, nie podważają też pewne elementy wykładni sformułowanej przez Trybunał, które mogą być przydatne w niniejszej sprawie.

40. Prawdą jest, iż Trybunał nie miał nigdy okazji wypowiedzieć się bezpośrednio na temat problemu interpretacyjnego podniesionego w rozpatrywanym odesłaniu prejudycjalnym. Natomiast wielokrotnie i w różnych kontekstach dokonywał wykładni dyrektyw dotyczących obowiązku ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów. Wielokrotnie też przypominał – parafrazując w ten sposób preambułę dyrektywy 72/166 – że „przepisy Unii [...] zmierzają do zapewnienia zarówno swobodnego ruchu pojazdów znajdujących się zwykle na terytorium Unii, jak i przemieszczania się osób w tych pojazdach oraz do zagwarantowania poszkodowanym w wypadkach spowodowanych przez te pojazdy podobnego sposobu traktowania bez względu na miejsce w obrębie Unii, w którym nastąpił wypadek”³⁰. Konkretnie Trybunał zinterpretował art. 3 wyżej wymienionej dyrektywy jako „zobowiązuj[ący] państwa członkowskie do zagwarantowania, aby odpowiedzialność cywilna za szkody spowodowane przez pojazdy mechaniczne przebywające zwykle na ich terytorium była objęta ubezpieczeniem, i precyzuj[ący] w szczególności typy szkód i poszkodowanych osób trzecich, które ubezpieczenie to ma objąć”³¹.

27 — Zobacz motyw 14 dyrektywy 2009/103.

28 — Idem.

29 — Wypłacalność zakładu ubezpieczeń została więc jak najbardziej uwzględniona w pierwszej dyrektywie Rady 73/239/EWG z dnia 24 lipca 1973 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do podejmowania i prowadzenia działalności w dziedzinie ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie (Dz.U. L 228, s. 3), której stosowanie w sektorze ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych stało się możliwe na podstawie dyrektywy 90/618/EWG z dnia 8 listopada 1990 r. (Dz.U. L 330, s. 44). Odsyłam także, tytułem przykładu, do art. 7 dyrektywy Rady 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (Dz.U. L 158, s. 59), a także do art. 10 dyrektywy Rady 93/22/EWG z dnia 10 maja 1993 r. w sprawie usług inwestycyjnych w zakresie papierów wartościowych (Dz.U. L 141, s. 27).

30 — Wyrok z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie C-442/10 Churchill Insurance Company i Evans, Zb.Orz. s. I-12639, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo.

31 — Ibidem, pkt 28.

41. W wyroku w sprawie Evans³² Trybunał nakreślił wstępny zarys wykładni art. 1 ust. 4 dyrektywy 84/5, stwierdzając, że jeśli chodzi o pojazd niewystarczająco ubezpieczony³³, „nawet jeżeli poszkodowany jest w stanie ustalić tożsamość pozwanego, aby dochodzić od niego roszczeń przed sądem, takie powództwo bardzo często może okazać się daremne, ponieważ pozwany nie dysponuje środkami finansowymi niezbędnymi do wykonania wyroku wydanego w jego sprawie”³⁴, i właśnie w celu rozwiązania problemu tego typu sytuacji dyrektywa 84/5 nakazała utworzyć odpowiednią instytucję. Jednakże ponieważ sprawa rozpoznawana w postępowaniu głównym dotyczyła wówczas przesłanek odszkodowania za szkodę spowodowaną przez pojazd niezidentyfikowany, Trybunał nie rozwinął bardziej analizy przypadku pojazdu, „w stosunku do którego nie wypełniono obowiązku ubezpieczenia”.

42. Trzeba było poczekać na ww. wyrok w sprawie Churchill Insurance Company i Evans, żeby Trybunał dostarczył kolejny element wykładni tego pojęcia. Nawiązując do kontekstu tegoż wyroku, Trybunał podkreślił, iż „sytuacja, w której pojazd powodujący szkodę był prowadzony przez osobę nieobjętą [...] ubezpieczeniem, podczas gdy kierowca był ubezpieczony w zakresie prowadzenia tego pojazdu, oraz sytuacja, o której mowa w art. 1 ust. 4 akapit trzeci [dyrektywy 84/5], w której pojazd powodujący wypadek *nie był objęty żadną polisą ubezpieczeniową*, nie są sytuacjami ani podobnymi, ani porównywalnymi”³⁵. Stwierdził także, że „interwencja ze strony instytucji krajowej została przewidziana jako środek ostateczny”, przewidziany wyłącznie w dwóch przypadkach³⁶, oraz potwierdził, że „pomimo ogólnego celu, jakim jest ochrona poszkodowanych w wypadkach, założonego w przepisach Unii [...], prawodawca [...] umożliwił państwom członkowskim wykluczenie wypłacenia odszkodowania przez tę instytucję w pewnych ograniczonych wypadkach”³⁷.

3. Uwagi końcowe

43. Z całości powyższej analizy wynika, iż żadna wyraźna wskazówka w tekście przepisów nie pozwala twierdzić, że istnieje obowiązek interwencji ze strony instytucji w sytuacji, gdy ubezpieczyciel sprawcy jest niewypłacalny. Analiza zarówno brzmienia przepisów jak i ich zmian wprowadzone istotnie świadczy o nieustającej trosce o ochronę poszkodowanych, równocześnie jednak ukazuje dobitnie, że ta dbałość była każdorazowo wyważana z ciężarem finansowym, jaki stanowi interwencja ze strony instytucji określonej w art. 1 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy 84/5, tak że również obecnie wyżej wymieniona instytucja jest obowiązana interweniować tylko w dwóch konkretnych przypadkach oraz że państwa członkowskie wciąż mają możliwość ograniczenia zakresu jej działania.

44. Chciałbym także, na koniec mojej analizy, mocno podkreślić istotną różnicę, jaka moim zdaniem istnieje między pojazdem, w stosunku do którego nie wypełniono obowiązku ubezpieczenia, opisanego w art. 3 dyrektywy 72/166, a pojazdem ubezpieczonym u niewypłacalnego ubezpieczyciela. W istocie pojazd, w stosunku do którego nie wypełniono obowiązku ubezpieczenia, jest pojazdem nieubezpieczonym. W przypadku pojazdu ubezpieczonego u niewypłacalnego ubezpieczyciela obowiązek ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów został w rzeczywistości spełniony. Pokrycie ryzyka jest realne, tylko wypłata odszkodowania jest opóźniona z powodu sytuacji finansowej ubezpieczyciela.

45. Tę zasadniczą różnicę można zilustrować w następujący sposób.

32 — Wyrok z dnia 4 grudnia 2003 r. w sprawie C-63/01, Rec. s. I-14447.

33 — Co ciekawe, wyrażenie to Trybunał uznał w kontekście tego wyroku za synonim wyrażenia użytego w tekście art. 1 ust. 4 dyrektywy 84/5, tj. „pojazd, w stosunku do którego nie wypełniono obowiązku ubezpieczenia, o którym mowa w ust. 1” (zob. ww. wyrok w sprawie Evans, pkt 20).

34 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Evans, pkt 23.

35 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Churchill Insurance Company i Evans, pkt 40. Kursywa moja. Co się tyczy brzmienia art. 1 ust. 4 akapit trzeci dyrektywy 84/5, zob. pkt 7 niniejszej opinii.

36 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Churchill Insurance Company i Evans, pkt 41.

37 — Ibidem, pkt 42.

46. W pierwszym przypadku – brak zawartego ubezpieczenia – stosunek prawny między poszkodowanym a sprawcą jest stosunkiem dwustronnym i bezpośrednim. W tej szczególnej sytuacji prawodawca Unii wyraźnie przewidział możliwość interwencji odpowiedniej instytucji w celu wypłacenia odszkodowania poszkodowanemu w szczególności dlatego, że w takim przypadku występują dwie „słabsze” strony.

47. W drugim przypadku – zawarcie umowy ubezpieczenia u niewypłacalnego ubezpieczyciela – stosunek prawny staje się stosunkiem trójstronnym, w którym obok sprawcy szkody i poszkodowanego występuje przedsiębiorca, którego działalność podlega dodatkowo bardziej rozbudowanemu reżimowi prawnemu, w którym pewną rolę odgrywają zwłaszcza uregulowania ostrożnościowe. Zatem nie jest wykluczone, że do celów dochodzenia odszkodowania przysługują inne odpowiednie środki prawne³⁸, które powodują, że interwencja ze strony instytucji staje się w związku z tym mniej niezbędna.

48. Wreszcie taka wykładnia przepisów Unii nie pozbawia – przypominam – państw członkowskich możliwości wprowadzania rozwiązań korzystniejszych dla poszkodowanych. Otóż – jak zwrócił uwagę rząd węgierski – Alkotmánybíróság (trybunał konstytucyjny) wydał w dniu 8 listopada 2011 r. orzeczenie³⁹, w którym uznał, że węgierski ustawodawca nie ustanowił gwarancji koniecznych do prawidłowego działania towarzystw ubezpieczeń wzajemnych – a w tej właśnie formie prawnej powstało MAV – oraz że naruszył konstytucję przez zaniechanie, nie podejmując środków zdolnych zapewnić możliwość dochodzenia roszczeń z tytułu polis obowiązkowego ubezpieczenia pojazdu zawartych z ubezpieczycielem, w sprawie którego postępowanie upadłościowe zostało wszczęte przed dniem 1 stycznia 2010 r.

49. Z powodów omówionych powyżej sugeruję, by Trybunał odpowiedział, że art. 3 ust. 1 dyrektywy 72/166 i art. 1 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy 84/5 nie stoją na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu, które przewiduje, że instytucja utworzona na szczeblu krajowym na podstawie art. 1 ust. 4 dyrektywy 84/5 nie ma obowiązku podejmowania działań w przypadku szkód spowodowanych przez pojazd, dla którego umowa ubezpieczenia została zawarta z niewypłacalnym ubezpieczycielem.

B – W przedmiocie pytania szóstego

50. Sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o zajęcie stanowiska w kwestii, czy dekret rządowy nr 190/2004 jest zgodny z przepisami dyrektywy 72/166.

51. W związku z tym należy przypomnieć utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym w ramach postępowania prejudycjalnego Trybunał nie jest właściwy do rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności przepisów prawa krajowego z przepisami prawa Unii, ponieważ Trybunał ogranicza swoje badanie do wykładni przepisów prawa Unii, która ma być pomocna dla sądu odsyłającego, do którego ostatecznie należy ocena zgodności przepisów krajowych z prawem Unii w celu rozstrzygnięcia sporu rozpoznawanego w postępowaniu głównym⁴⁰.

38 – W uwagach na piśmie i na rozprawie rząd węgierski argumentował w szczególności, że wierzytelności posiadane wobec niewypłacalnego ubezpieczyciela mogły być częściowo zaspokojone przy likwidacji.

39 – Orzeczenie nr 83/2001 (XI.10).

40 – Wyrok z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie C-368/09 Pannon Gép Centrum, Zb.Orz. s. I-7467, pkt 28, 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

C – W przedmiocie bezpośredniej skuteczności oraz przesłanek odpowiedzialności państwa z tytułu nieprawidłowej transpozycji dyrektywy

52. Biorąc pod uwagę wykładnię, której przyjęcie sugeruję Trybunałowi, uważam, iż nie ma potrzeby odpowiadania na pytania zadane przez sąd odsyłający w kwestii uznania bezpośredniej skuteczności oraz przesłanek odpowiedzialności państwa węgierskiego za nieprawidłową transpozycję dyrektywy 72/166. Zatem jedynie dodatkowo szybko omówię te pytania.

53. Na wstępie, ponieważ obowiązek ustanowienia instytucji odpowiedzialnej za wypłatę odszkodowań za szkody spowodowane przez pojazd, w stosunku do którego nie wypełniono obowiązku ubezpieczenia, wynika z art. 1 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy 84/5, uważam, że zadane przez sąd odsyłający pytania na temat bezpośredniej skuteczności oraz ewentualnej odpowiedzialności państwa węgierskiego należy przeformułować tak, jakby dotyczyły dyrektywy 84/5.

54. Ponadto może się okazać pomocne przypomnienie, iż bezpośrednia skuteczność przepisu zawartego w dyrektywie stanowi kwestię odrębną od kwestii zasad, na jakich powinno być możliwe pociągnięcie do odpowiedzialności państwa członkowskiego za naruszenie prawa Unii w postępowaniu przed sądami krajowymi⁴¹.

55. Zatem, po pierwsze, chodzi o ustalenie, czy w ramach danego postępowania jednostki mogą powoływać przeciwko państwu⁴² przepis dyrektywy, który nie był transponowany lub został nieprawidłowo transponowany, żeby ewentualnie doprowadzić do wyłączenia stosowania sprzecznego z nim przepisu krajowego i zastąpienia takiego przepisu krajowego przepisem dyrektywy. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że przepisy dyrektywy wywołują skutek bezpośredni, „jeśli z punktu widzenia ich treści wydają się bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne”⁴³. Zatem problem dotyczy ustalenia, czy art. 1 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy 84/5 umożliwia w wystarczającym stopniu zidentyfikowanie beneficjentów obowiązku, który wprowadza, oraz określenie zakresu zadań instytucji, która powinna zostać utworzona. Przedmiotowy artykuł pośrednio nawiązuje do art. 3 dyrektywy 72/166, który z kolei pozostawia państwom członkowskim pewien margines uznania w odniesieniu do sposobu organizacji systemu obowiązkowego ubezpieczenia; jednakże to uprawnienie dyskrecjonalne ma jedynie zakres proceduralny czy organizacyjny⁴⁴ i nie odnosi się ani do samej istoty ubezpieczenia obowiązkowego, ani przypadków obowiązkowej interwencji ze strony instytucji⁴⁵. To nawiązanie samo w sobie nie stanowi więc przeszkody do uznania bezpośredniej skuteczności spornego przepisu.

56. Ponadto, ponieważ chodzi o naprawienie spowodowanych szkód, art. 1 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy 84/5 faktycznie dąży także do zagwarantowania praw poszkodowanym, którzy w związku z tym jawią się jako beneficjenci tegoż artykułu. Artykuł 1 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 84/5 potwierdza to zresztą, przewidując wyraźnie, że „[p]oszkodowany może [...] zwrócić się bezpośrednio do instytucji, która [...] jest zobowiązana do udzielenia mu uzasadnionej odpowiedzi odnośnie do wypłacenia odszkodowania”.

57. W tych okolicznościach można uznać bezpośrednią skuteczność art. 1 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy 84/5.

41 — Dodam także – jeśli to miało być potrzebne – że okoliczność ustalenia, czy art. 1 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy 84/5 może być uważany za bezpośrednio skuteczny, pozostaje kwestią odrębną od ustalenia, czy skarżący w postępowaniu głównym mają prawo go powoływać przed sądem odsyłającym.

42 — Wyrok z dnia 19 kwietnia 2007 r. w sprawie C-356/05 Farrell, Zb.Orz. s. I-3067, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo.

43 — Ibidem, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo.

44 — Aby zapoznać się z podobną oceną, zob. pkt 64 opinii rzecznika generalnego C. Stix-Hackl przedstawionej w ww. sprawie Farrell.

45 — Podobnie wygląda sytuacja w przypadku pozostawionej państwom członkowskim możliwości nadania charakteru pomocniczego odszkodowaniu wypłacanemu przez instytucję lub uregulowania kwestii dochodzenia roszczeń między instytucją a zakładami ubezpieczeń: te dwa elementy pozostawione do uznania państwa nie powodują ograniczenia kategorycznego obowiązku utworzenia instytucji odpowiedzialnej za wypłatę odszkodowań za szkody w przypadkach określonych przez prawodawcę Unii.

58. Po drugie, jeśli chodzi o odpowiedzialność państwa węgierskiego, należy ustalić, czy bezczynność lub niewłaściwe działanie państwa członkowskiego może dawać podstawy do dochodzenia roszczeń przed sądami krajowymi przez jednostki pozbawione w efekcie możliwości korzystania z praw, jakie im przyznaje dyrektywa.

59. Według ugruntowanego orzecznictwa zasada odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom wskutek naruszenia przez państwo prawa Unii jest nierozzerwalnie związana z systemem traktatu⁴⁶.

60. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawiera informacje na temat orzecznictwa krajowego, według którego jednostki nie mogą skutecznie powoływać się na uchybienie ustawodawcy w ramach powództwa odszkodowawczego, jeżeli powstanie szkód nastąpiło wskutek działań ustawodawcy lub jego bezczynności⁴⁷. Należy wobec tego przypomnieć, iż zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom wskutek naruszenia przez państwo prawa Unii „dotyczy każdego przypadku naruszenia prawa [Unii], niezależnie od organu państwa członkowskiego, którego działanie lub zaniechanie jest źródłem uchybienia. [...] [O]koliczność, iż w świetle przepisów prawa wewnętrznego zarzucane uchybienie nastąpiło z przyczyn leżących po stronie ustawodawcy krajowego, nie jest w stanie umniejszyć znaczenia wymogów ściśle związanych z ochroną praw jednostek, które powołują się na prawo [Unii], a w tym przypadku prawa do dochodzenia przed sądami krajowymi roszczenia o naprawienie szkody spowodowanej przez to uchybienie”⁴⁸.

61. Co się tyczy przesłanek, przy spełnieniu których państwo członkowskie obowiązane jest naprawić szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa Unii, które może mu zostać przypisane, z orzecznictwa wynika, że istnieją trzy tego rodzaju przesłanki, „a mianowicie, że naruszona norma prawna jest dla jednostek źródłem uprawnień, że naruszenie prawa jest wystarczająco istotne i wreszcie że istnieje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem ciężącego na państwie zobowiązania a poniesioną przez poszkodowanych szkodą”⁴⁹.

62. Artykuł 1 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy 84/5 przyznaje jednostkom prawo wymagania interwencji ze strony instytucji w dwóch przypadkach, które są w nim wyraźnie wymienione.

63. Do sądu odsyłającego będzie następnie należało ustalenie, czy nieprawidłowa transpozycja dyrektywy 84/5, jakiej rzekomo dokonało państwo węgierskie, wyrządziła skarżącym w postępowaniu głównym szkodę, która jest bezpośrednio związana z uchybieniem obowiązkowi wynikającemu z normy prawa Unii. Przeprowadzając analizę, sąd odsyłający powinien uwzględnić w szczególności okoliczność, iż skarżący w postępowaniu głównym nie są poszkodowanymi, lecz sprawcami szkód, i zastanowić się nad źródłem powstania szkody, która mogła wynikać również z nieuczciwego zachowania ubezpieczyciela. Powinien również wyjaśnić kwestię, czy są oni obowiązani na mocy prawa węgierskiego do naprawienia z własnego majątku szkód, które spowodowali, a które nie mogą zostać naprawione przez ich ubezpieczyciela z powodu jego niewypłacalności.

64. W sytuacji gdy sąd odsyłający stwierdziłby istnienie szkody, powinien jeszcze ustalić, czy przedmiotowe naruszenie stanowi wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii⁵⁰, w rozumieniu orzecznictwa Trybunału. W tym celu powinien wziąć pod uwagę wszystkie elementy charakteryzujące daną sytuację, do których zalicza się „stopień jasności i precyzji naruszonej normy, umyślny lub

46 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Evans, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo.

47 — Zobacz strona 3 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

48 — Wyrok z dnia 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93 Brasserie du pêcheur i Factortame, Rec. s. I-1029, pkt 32, 35.

49 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Evans, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo.

50 — Ibidem, pkt 87 i przytoczone tam orzecznictwo.

nieumyślny charakter popełnionego uchybienia lub spowodowanej szkody, usprawiedliwiony lub nieusprawiedliwiony charakter ewentualnego błędu w stosowaniu prawa [i] okoliczność, że postępowanie jednej z instytucji Wspólnoty mogło przyczynić się do zaniechania, wydania lub utrzymania w mocy przepisów lub praktyki krajowej sprzecznych z prawem [Unii]”⁵¹.

65. Wreszcie, z zastrzeżeniem przestrzegania zasady równoważności i zasady skuteczności, forma naprawienia szkody jest ustalana przez wewnętrzny porządek prawny każdego państwa członkowskiego, natomiast musi być ona adekwatna i skuteczna⁵². Trybunał wskazał również, iż w celu ustalenia szkody podlegającej naprawieniu sąd krajowy może badać, czy poszkodowany wykazał się stosowną starannością, by uniknąć szkody lub ograniczyć jej rozmiary⁵³. Ten element oceny może okazać się pomocny dla sądu odsyłającego, wzięwszy pod uwagę specyficzną formę prawną towarzystwa ubezpieczeniowego będącego przedmiotem sporu w postępowaniu głównym oraz rolę ubezpieczonych w zarządzaniu nim.

V – Wnioski

66. W świetle wszystkich powodów omówionych powyżej sugeruję, by Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytania zadane przez Fővárosi Bíróság:

- 1) Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy Rady 72/166/EWG z dnia 24 kwietnia 1972 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczenia od takiej odpowiedzialności oraz art. 1 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy Rady 84/5/EWG z dnia 30 grudnia 1983 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów silnikowych nie sprzeciwiają się ustawodawstwu krajowemu, które przewiduje, że instytucja utworzona na szczeblu krajowym na podstawie art. 1 ust. 4 dyrektywy 84/5 nie ma obowiązku interweniowania w przypadku szkód spowodowanych przez pojazd, dla którego umowa ubezpieczenia została zawarta z niewypłacalnym ubezpieczycielem.
- 2) W ramach postępowania prejudycjalnego Trybunał nie jest właściwy do rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności przepisów prawa krajowego z przepisami prawa Unii, ponieważ Trybunał ogranicza swoje badanie do wykładni przepisów prawa Unii, która ma być pomocna dla sądu odsyłającego, do którego ostatecznie należy ocena zgodności przepisów krajowych z prawem Unii w celu rozstrzygnięcia sporu rozpoznawanego w postępowaniu głównym.

51 — Ibidem, pkt 86 i przytoczone tam orzecznictwo.

52 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawach połączonych *Brasserie du pêcheur* i *Factortame*, pkt 82, 83.

53 — Ibidem, pkt 84, 85.