



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
MICHAŁA BOBEKA  
przedstawiona w dniu 23 marca 2017 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-587/15

**Lietuvos Respublikos transporto priemonių draudikų biuras  
przeciwko  
Gintaras Dockevičius,  
Jurgita Dockevičienė**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (sąd najwyższy, Litwa)]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym — Ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych — Wypadek z udziałem pojazdów zwykle przebywających na terytorium różnych państw członkowskich — Zwrot kwoty wypłaconej przez krajowe biuro ubezpieczeniowe tytułem odszkodowania — Powództwo regresowe przeciwko osobom odpowiedzialnym za wypadek — Gwarancje procesowe

### I. Wprowadzenie

1. W lipcu 2006 r. miała w Niemczech miejsce kolizja dwóch pojazdów: pojazdu zarejestrowanego na Litwie z zarejestrowaną w Niemczech taksówką. Na obu kierowców zostały nałożone grzywny za wypadek. Pojazd litewski nie był ubezpieczony. Kierowca niemiecki wszczął postępowanie sądowe przeciwko niemieckiemu biuru ubezpieczeń komunikacyjnych w celu uzyskania odszkodowania. Strony zawarły jednak ugodę, a sądy niemieckie nie wydały prawomocnego orzeczenia. Biuro niemieckie wypłaciło niemieckiemu kierowcy określoną kwotę na podstawie ugody. Otrzymało ono następnie zwrot tej kwoty od litewskiego biura ubezpieczeń komunikacyjnych. W następnej kolejności biuro litewskie dochodziło przed sądami litewskimi tej kwoty od zarówno kierowcy, jak i właściciela samochodu zarejestrowanego na Litwie.

2. Przedłożone Trybunałowi w niniejszej sprawie pytania dotyczą w istocie skutków prawnych ugody, o której wyżej mowa, oraz praw powiązanych, w szczególności gwarancji procesowych, w sytuacji gdy ww. ugoda egzekwowana jest wobec osób trzecich przed sądami krajowymi. Zgodnie ze stwierdzeniem sądu odsyłającego osoby te nie uczestniczyły w postępowaniu sądowym na jakimkolwiek jego etapie ani w negocjacjach mających na celu zawarcie ugody w Niemczech.

3. Jednakże przed dokonaniem takiej oceny konieczne jest rozpatrzenie zagadnienia wstępnego w przedmiocie właściwości Trybunału. Obecnie obowiązująca systematyka regulacyjna w Unii w zakresie ubezpieczeń komunikacyjnych jest dość złożona i składa się z dwóch zbiorów aktów: dyrektyw w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych oraz systemu zielonej karty. W niniejszej sprawie

<sup>1</sup> — Język oryginału: angielski.

zdaje się mieć zastosowanie system zielonej karty. Został on ustanowiony przez przepisy wewnętrzne, czyli akt, który nie został sporządzony przez instytucję Unii, lecz został ogłoszony w załączniku do decyzji Komisji. Powyższe prowadzi do pytania, czy Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do dokonania wykładni tych przepisów wewnętrznych.

## II. Prawo właściwe

### A. Prawo Unii

#### 1. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (zwana dalej „kartą”)

4. Artykuł 47 karty określa prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu:

„Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy [...]”.

#### 2. Dyrektywy w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych

5. Istnieje sześć dyrektyw w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych, przy czym szósta dyrektywa stanowi kodyfikację pięciu wcześniejszych dyrektyw.

6. Artykuł 2 pierwszej dyrektywy w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych<sup>2</sup> (zwanej dalej „pierwszą dyrektywą”) stanowił:

„1. Państwa członkowskie odstępują od kontrolowania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej pojazdów normalnie [zwykle] przebywających na terytorium innego państwa członkowskiego.

Podobnie państwa członkowskie odstąpią od kontrolowania takiego ubezpieczenia pojazdu wjeżdżającego na ich terytorium z innego państwa członkowskiego normalnie [zwykle] przebywającego na terytorium państwa trzeciego. Państwa członkowskie mogą przeprowadzać jednak kontrole punktowe.

2. Odnośnie [do] pojazdów normalnie [zwykle] przebywających na terytorium jednego z państw członkowskich przepisy niniejszej dyrektywy, z wyjątkiem art. 3 i 4, mają zastosowanie:

— z chwilą zawarcia porozumienia pomiędzy krajowymi biurami ubezpieczeniowymi oraz zgodnie z warunkami tego [zgodnie z warunkami którego to] porozumienia każde krajowe biuro zapewnia zaspokojenie roszczeń, zgodnie z przepisami prawa krajowego w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia, wynikających z wypadków, które miały miejsce na terytorium jego państwa, spowodowane przez pojazdy mające stałe miejsce postoju [zwykle przebywające] na terytorium innego państwa członkowskiego, bez względu na to, czy takie pojazdy były ubezpieczone;

2 — Dyrektywa 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 ubezpieczania od takiej odpowiedzialności (Dz.U. 1972, L 103, s. 1).

- od daty ustalonej przez Komisję, po upewnieniu się przez nią w bliskiej współpracy z państwami członkowskimi, że takie porozumienie zostało zawarte;
- na okres obowiązywania tego porozumienia”.

7. Zgodnie z art. 1 drugiej dyrektywy w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych (zwanej dalej „drugą dyrektywą”)<sup>3</sup>:

„[...]

4. Każde 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.

[...]

5. Poszkodowany może w każdym przypadku zwrócić się bezpośrednio do powyższej instytucji, która na podstawie informacji udzielonych na jego żądanie przez poszkodowanego jest zobowiązana do udzielenia mu odpowiedzi dotyczącej wypłaty odszkodowania wraz z uzasadnieniem.

[...]

7. Ponadto każde państwo członkowskie stosuje własne przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne w zakresie wypłacania odszkodowania przez tę instytucję, bez uszczerbku dla istnienia innej praktyki korzystniejszej dla poszkodowanego”.

8. Artykuł 6 czwartej dyrektywy w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych (zwanej dalej „czwartą dyrektywą”)<sup>4</sup> przewiduje wymóg zapewnienia osobom odszkodowania w związku ze stratą lub szkodą powstałą w wyniku wypadku, który miał miejsce w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie stałego miejsca zamieszkania. Stanowi on, iż strony poszkodowane za granicą mogą otrzymać odszkodowanie od organu odszkodowawczego w państwie członkowskim stałego miejsca zamieszkania strony poszkodowanej. Stanowi on dalej, że organ odszkodowawczy uprawniony jest do domagania się zwrotu wypłaconej sumy w drodze odszkodowania ze strony organu odszkodowawczego w państwie członkowskim, w którym zarejestrowane jest przedsiębiorstwo ubezpieczeniowe, które wystawiło polisę. Ten ostatni organ następnie dysponuje subrogacją strony poszkodowanej w jej prawach przeciwko osobie, która spowodowała wypadek, lub zakładowi ubezpieczeń. Każde państwo członkowskie zobowiązane jest do uznania tej subrogacji przewidzianej przepisami dowolnego innego państwa członkowskiego.

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 mechanicznych (Dz.U. 1984, L 8, s. 17).

4 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/26/WE z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych, zmieniająca dyrektywy Rady 73/239/EWG i 88/357/EWG (Dz.U. 2000, L 181, s. 65).

9. Dyrektywa 2009/103 (skonsolidowana dyrektywa w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych, zwana dalej „dyrektywą 2009/103”) jest dyrektywą kodyfikującą<sup>5</sup>.

### 3. Decyzja Komisji 2003/564

10. Przepisy wewnętrzne zostały ujęte w załączniku do decyzji Komisji 2003/564/WE<sup>6</sup>. Artykuł 3 przepisów wewnętrznych dotyczy rozpatrywania roszczeń. Zawiera on następujące stwierdzenie:

„1. W przypadku gdy biuro zostało poinformowane o wypadku, który zdarzył się na terytorium kraju pozostającego w jego kompetencji, w którym uczestniczył pojazd z innego kraju, przechodzi ono, bez oczekiwania na formalne roszczenie, do zbadania okoliczności wypadku. Biuro możliwie najszybciej zawiadamia o każdym takim wypadku ubezpieczyciela, który wydał zieloną kartę lub polisę ubezpieczeniową lub, jeżeli [gdy jest to] właściwe, zawiadamia zainteresowane biuro. Każde zaniechanie zawiadomienia nie świadczy jednakże przeciw niemu.

[...]

4. Wszelkie roszczenia są rozpatrywane przez biuro w pełni niezależnie, zgodnie z przepisami ustawowymi i wykonawczymi stosowanymi w kraju wypadku odnoszącymi się do odpowiedzialności, odszkodowania dla stron poszkodowanych oraz ubezpieczenia obowiązkowego w najlepszym interesie ubezpieczyciela, który wystawił zieloną kartę lub polisę ubezpieczeniową lub, jeżeli [gdy jest to] właściwe, zainteresowanego biura.

Biuro ma wyłączne kompetencje w zakresie wszelkich spraw dotyczących interpretacji prawa stosowanego w kraju wypadku (nawet, jeżeli odnosi się do przepisów prawa stosowanego w innym kraju) oraz do zaspokojenia roszczenia. Z zastrzeżeniem ostatniego przepisu, biuro, na wyraźne żądanie, informuje zainteresowane biuro lub ubezpieczyciela, przed podjęciem ostatecznej decyzji”.

11. Artykuł 5 dotyczy warunków zwrotu pomiędzy właściwymi biurami.

12. Zgodnie z art. 6 każde krajowe biuro ubezpieczeniowe gwarantuje zwrot przez jego członków każdej kwoty żądanej zgodnie z przepisami art. 5.

## B. Prawo litewskie

13. Artykuł 17 ust. 4 Transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo įstatymas (ustawy w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia) stanowi, co następuje: „[Litewskie biuro ubezpieczeniowe pojazdów mechanicznych] wypłaca odszkodowanie za szkody spowodowane w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej (którego krajowe biuro ubezpieczeniowe podpisało przepisy

5 — 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. 2009, L 263, s. 11). Sąd odsyłający przytacza odpowiednie przepisy dyrektywy 2009/13. Wypadek będący przedmiotem sporu miał jednak miejsce przed jej przyjęciem. Jeżeli sprawa dotyczy dyrektyw w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych, to podlega ona ocenie, zgodnie z zasadą *ratione temporis*, przez pryzmat wcześniej obowiązujących dyrektyw w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych. Tym samym, w niniejszej opinii odwołuję się do przepisów wcześniej obowiązujących dyrektyw. Należy jednakże dodać, że istota tych przepisów jest identyczna, z uwagi na to, że dyrektywa 2009/103 stanowi jedynie kodyfikację. Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 23 stycznia 2014 r., Petillo (C-371/12, EU:C:2014:26, pkt 24); z dnia 26 marca 2015 r., Litaksa (C-556/13, EU:C:2015:202, pkt 4); z dnia 15 grudnia 2016 r., Vieira de Azevedo i in. (C-558/15, EU:C:2016:957, pkt 4).

6 — Przepisy wewnętrzne Rady Biur, przyjęte w umowie z dnia 30 maja 2002 r., która stanowi dodatek do decyzji Komisji 2003/564/WE z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie stosowania dyrektywy Rady 72/166/EWG w odniesieniu do kontrolowania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych (Dz.U. 2003, L 192, s. 23).

wewnętrzne), jeśli osoba odpowiedzialna, której pojazd mechaniczny zwykle przebywa na terytorium Republiki Litewskiej, nie jest objęta obowiązkowym ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych [...]. Biuro wypłaca odszkodowanie także w innych przypadkach zgodnie z wymogami przepisów wewnętrznych”.

14. Artykuł 23 ust. 5 ww. ustawy stanowi, że „[p]o wypłacie kwoty dochodzonej przez organ odszkodowawczy innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej Biuro jest upoważnione do domagania się zwrotu wypłaconej kwoty od osoby odpowiedzialnej, która nie jest ubezpieczona, lub od ubezpieczyciela osoby odpowiedzialnej”.

### III. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

15. W dniu 20 lipca 2006 r. miał w Niemczech miejsce wypadek drogowy, w którym uczestniczył zarejestrowany w Niemczech pojazd mechaniczny prowadzony przez K. Florosa oraz pojazd mechaniczny prowadzony przez G. Dockeyvičiusa (i należący do J. Dockeyvienė). Nie było oczywiste, która ze stron ponosi odpowiedzialność za wypadek: zarówno na K. Florosa, jak i na G. Dockeyvičiusa organy niemieckie nałożyły grzywny w wysokości odpowiednio 35 EUR i 60 EUR. Z okoliczności sprawy wynikałoby, że pojazd zarejestrowany na Litwie nie był ubezpieczony w chwili, gdy miał miejsce wypadek.

16. W dniu 11 października 2010 r. K. Floros zgłosił roszczenie odszkodowawcze z tytułu uszkodzenia pojazdu. Roszczenie zgłosił do Deutsches Büro Grüne Karte e.V. (niemieckiego biura ubezpieczeniowego, zwanego dalej „biurem A”). Biuro jednak oddaliło jego wniosek.

17. Wobec powyższego K. Floros wszczął postępowanie sądowe przeciwko biuru A przed Landgericht Frankfurt am Main (sądem okręgowym we Frankfurcie nad Menem, Niemcy), żądając odszkodowania w wysokości 10 831,77 EUR.

18. W dniu 27 grudnia 2010 r. sąd ten oddalił powództwo wyrokiem zaocznym z uwagi na nieobecność K. Florosa. Następnie, w dniu 8 sierpnia 2011 r., 25. izba cywilna Landgericht Frankfurt am Main (sądu okręgowego we Frankfurcie nad Menem, Niemcy) utrzymała w mocy wyrok oddalający powództwo, jednakże na innej podstawie: braków w opisie stanu faktycznego wypadku.

19. K. Floros wniósł apelację do Oberlandesgericht Frankfurt am Main (wyższego sądu okręgowego we Frankfurcie nad Menem, Niemcy). Postanowieniem z dnia 31 stycznia 2012 r. sąd ten stwierdził, że orzeczenie wydane w postępowaniu w pierwszej instancji zawierało błędy, które można przypisać niewystarczającej ilości dowodów, oraz że w braku ugody pomiędzy stronami konieczne będzie wniesienie sprawy do innego sądu w celu ponownego jej zbadania. Sąd ten zasugerował zawarcie ugody przez strony oraz aby biuro A wypłaciło K. Florosowi kwotę w wysokości 4095 EUR. Wyrzekł on opinię, iż w przeciwnym wypadku zajdzie konieczność przeprowadzenia rozprawy z przesłuchaniem świadków.

20. Stosując się do ww. sugestii, K. Floros i biuro A zawarli ugodę (zwaną dalej „ugodą”). K. Floros otrzymał łączną kwotę 8352,96 EUR, obejmującą kwotę zalecaną przez sąd oraz koszty reprezentacji prawnej (zwaną dalej „sumą ugody”).

21. Biuro A otrzymało zwrot sumy ugody od Lietuvos Respublikos transporto priemonių draudikų biuras (biura ubezpieczeń komunikacyjnych Republiki Litewskiej, zwanego „biurem B” lub „skarżącym”).

22. W następnej kolejności biuro B wszczęło postępowanie przed sądami litewskimi. Zażądało ono zwrotu sumy ugody od G. Dockevičiausa i J. Dockevičienė (zwanym dalej „współpozwanymi”). Podstawę prawną roszczenia stanowiła litewska ustawa w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia, która zgodnie z informacją zawartą w postanowieniu odsyłającym transponuje przepisy dyrektywy 2009/103<sup>7</sup>.

23. Wyrokiem z dnia 5 maja 2014 r. (zwanym dalej „wyrokiem wydanym w pierwszej instancji”) Marijampolės rajono apylinkės teismas (sąd rejonowy w Marijampolė, Litwa) uwzględnił powództwo wniesione przez biuro B.

24. Współpozwani wnieśli apelację od tego wyroku. Wyrokiem z dnia 7 października 2014 r. (zwanym dalej „wyrokiem wydanym w drugiej instancji”) izba cywilna Kauno apygardos teismas (sądu okręgowego w Kownie, Litwa) uchyliła wyrok wydany w pierwszej instancji.

25. Uchylając wyrok wydany w pierwszej instancji, sąd orzekający w postępowaniu apelacyjnym zauważył, że współpozwani nie zaakceptowali sumy ugody. Nie byli oni stroną stosunku prawnego pomiędzy biurem A a biurem B. Podana przez skarżącego informacja dotycząca faktu, że biuro A zapłaciło odszkodowanie K. Florosowi, sama w sobie nie może być traktowana jako potwierdzająca wystąpienie szkody oraz wysokości tej szkody. W wyroku wydanym w drugiej instancji stwierdzono także, że ciężar dowodu w tym względzie spoczywa na skarżącym. Sąd ten stwierdził, że przepisy wewnętrzne, jako podstawa prawna dokonywania zwrotów pomiędzy krajowymi biurami ubezpieczeniowymi, regulują wyłącznie stosunki pomiędzy tymi biurami i nie mają bezpośredniego zastosowania do stosunków pomiędzy biurami a osobami trzecimi. Ani ustawa w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia, ani dyrektywa 2009/103 nie przewidują, że skarżący może odzyskać kwoty (zwrócone na rzecz biura A) od osoby, która spowodowała szkodę, bez przeprowadzania oceny, czy kwoty te były uzasadnione.

26. Wyrok wydany w drugiej instancji został zaskarżony przed Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (sądem najwyższym, Litwa), tj. sądem odsyłającym.

27. Sąd odsyłający zauważa, że współpozwani nie uczestniczyli w postępowaniu prowadzonym w Niemczech ani nie byli jego stroną, ani też nie byli zaangażowani w rozmowy prowadzące do ustalenia sumy ugody wypłaconej K. Florosowi. W rzeczy samej biuro A zawsze utrzymywało, że roszczenie K. Florosa nie mogłoby zostać uwzględnione. Co więcej, sąd odsyłający zwraca uwagę, że G. Dockevičius zaprzecza swej odpowiedzialności za wypadek będący przedmiotem sporu.

28. W świetle tych czynników sąd odsyłający powziął wątpliwości co do zakresu obowiązków proceduralnych spoczywających na właściwych krajowych biurach ubezpieczeniowych i odpowiadających im praw współpozwanym wynikających z dyrektywy 2009/103, przepisów wewnętrznych, jak również z karty.

7 — Przytoczonej w przypisie 5 powyżej.

29. W tych okolicznościach Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (sąd najwyższy, Litwa) postanowił zawiesić postępowanie i przedłożyć Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

1. Czy art. 2, art. 10 ust. 1 i 4 i art. 24 ust. 2 dyrektywy 2009/103, art. 3 ust. 4, art. 5 ust. 1 i 4, art. 6 ust. 1 i art. 10 przepisów wewnętrznych oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (łącznie lub odrębnie, lecz bez ograniczania się do ww. przepisów) należy rozumieć i interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy:
  - *krajowe biuro ubezpieczeniowe (biuro A) wypłaca odszkodowanie stronie poszkodowanej w wypadku drogowym, który miał miejsce w państwie członkowskim, w którym biuro to jest zarejestrowane, ponieważ obywatel innego państwa członkowskiego odpowiedzialny za szkodę nie był ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej;*
  - *ze względu na to odszkodowanie biuro A wstępuje w prawa strony poszkodowanej i domaga się od krajowego biura ubezpieczeniowego w kraju pochodzenia osoby odpowiedzialnej (biura B) zwrotu kosztów poniesionych w ramach zaspokojenia roszczenia;*
  - *biuro B spełnia wystosowane przez biuro A żądanie zwrotu bez przeprowadzenia własnego niezależnego dochodzenia i bez zwrócenia się o udzielenie dodatkowych informacji;*
  - *biuro B wszczyna postępowanie sądowe przeciwko pozwanym (osobie odpowiedzialnej i właścicielowi pojazdu) dotyczące roszczenia regresowego z tytułu poniesionych wydatków,*

powód w tym postępowaniu (biuro B) może uzasadnić swe roszczenie względem pozwanych (osoby odpowiedzialnej i właściciela pojazdu) wyłącznie okolicznością, że dokonał wypłaty na rzecz biura A i na podstawie tym nie spoczywa żaden obowiązek ustalenia, że zostały spełnione przesłanki powstania odpowiedzialności cywilnej pozwanego/osoby odpowiedzialnej (wina, czyn bezprawny, związek przyczynowy i wysokość szkody) oraz żaden obowiązek ustalenia, że przy wypłacie odszkodowania stronie poszkodowanej prawo innego państwa zostało właściwie zastosowane?

2. Czy art. 24 ust. 1 akapit piąty lit. c) dyrektywy 2009/103 i art. 3 ust. 1 i 4 przepisów wewnętrznych (łącznie lub odrębnie, lecz bez ograniczania się do ww. przepisów) należy rozumieć i interpretować w ten sposób, że przed wydaniem ostatecznej decyzji o wypłacie odszkodowania za szkodę poniesioną przez stronę poszkodowaną biuro A musi poinformować w jasny i zrozumiały sposób (także uwzględniając język, w jakim dostarczane są informacje) osobę odpowiedzialną i właściciela pojazdu (jeśli nie jest to ta sama osoba) o wszczęciu procedury zaspokajania roszczeń i jej przebiegu oraz zapewnić im odpowiedni czas na przedłożenie uwag lub zastrzeżeń dotyczących decyzji, jaka ma być wydana w odniesieniu do wypłaty odszkodowania i jego wysokości?
3. Jeśli na pytanie pierwsze zostanie udzielona odpowiedź przecząca [*czyli jeśli pozwani (osoba odpowiedzialna i właściciel pojazdu) mogą wymagać od powoda (biura B) przedstawienia dowodów lub mogą podnieść wszelkie zastrzeżenia lub wątpliwości dotyczące między innymi okoliczności wypadku drogowego, stosowania przepisów prawnych dotyczących odpowiedzialności cywilnej osoby odpowiedzialnej, wysokości szkody oraz sposobu jej obliczenia*], to czy art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 24 ust. 2 dyrektywy 2009/103 oraz art. 3 ust. 4 akapit drugi przepisów wewnętrznych (łącznie lub odrębnie, lecz bez ograniczania się do ww. przepisów) należy rozumieć i interpretować w ten sposób, że niezależnie od faktu, iż biuro B przed wydaniem ostatecznej decyzji nie zwróciło się do biura A o dostarczenie informacji na temat wykładni ustawodawstwa obowiązującego w kraju, w którym miał miejsce wypadek oraz zaspokojenia roszczeń, biuro A musi w każdym wypadku dostarczyć biuro B te informacje na jego wniosek, wraz z wszelkimi innymi informacjami, których biuro B potrzebuje w celu ustalenia swego roszczenia [regresowego] względem pozwanych (osoby odpowiedzialnej i właściciela pojazdu)?

4. Jeśli na pytanie drugie zostanie udzielona odpowiedź twierdząca (czyli jeśli na biurze A spoczywa obowiązek poinformowania osoby odpowiedzialnej i właściciela pojazdu o procedurze zaspakajania roszczeń i umożliwienia im podniesienia zastrzeżeń dotyczących odpowiedzialności lub wysokości szkody), jakie konsekwencje będzie miało niewypełnienie przez biuro A tego obowiązku dostarczenia informacji w odniesieniu do:
- a) spoczywającego na biurze B obowiązku spełnienia przedstawionego przez biuro A żądania zwrotu wydatków;
  - b) spoczywającego na osobie odpowiedzialnej lub właścicielu pojazdu obowiązku zaspokojenia roszczenia regresowego względem biura B z tytułu poniesionych przez to biuro wydatków?
5. Czy art. 5 ust. 1 i art. 10 przepisów wewnętrznych należy rozumieć i interpretować w ten sposób, że kwotę wypłaconą tytułem odszkodowania przez biuro A stronie poszkodowanej należy traktować raczej jako ryzyko ponoszone przez samo biuro A, które nie prowadzi do naprawienia szkody (chyba że ryzyko to jest ponoszone przez biuro B) niż zobowiązane pieniężne spoczywające na innej osobie uczestniczącej w tym samym wypadku drogowym – uwzględniając okoliczności niniejszego przypadku, a zwłaszcza te wymienione poniżej:
- *najpierw organ odszkodowawczy (biuro A) oddalił żądanie strony poszkodowanej o wypłatę odszkodowania;*
  - *z tego względu strona poszkodowana wszczęła postępowanie sądowe, wnosząc o wypłatę odszkodowania;*
  - *powództwo wniesione przeciwko biuru A zostało oddalone przez sądy niższych instancji jako bezzasadne i nieoparte dowodami;*
  - *ugoda pomiędzy stroną poszkodowaną a biurem A została zawarta dopiero przed sądem wyższej instancji, po tym jak sąd ten podkreślił, iż jeśli strony odmówią zawarcia ugody, sprawa zostanie przekazania do ponownego rozpoznania;*
  - *biuro A uzasadniło swą decyzję o zawarciu ugody zasadniczo tym, że dzięki temu uniknie dodatkowych kosztów spowodowanych przedłużającym się postępowaniem;*
  - *w niniejszym postępowaniu żaden sąd nie ustalił odpowiedzialności (winy) pozwanego uczestniczącego z wypadku drogowym?”.*

30. Biuro B, rządy czeski i włoski oraz Komisja przedłożyli uwagi na piśmie. Rząd litewski i Komisja przedstawili swoje stanowiska ustnie na rozprawie, która odbyła się w dniu 14 grudnia 2016 r.

#### IV. Ocena

31. Niniejsza opinia została skonstruowana w następujący sposób: skoro pytania przedłożone Trybunałowi dotyczą zarówno dyrektywy 2009/103, jak i przepisów wewnętrznych, najpierw przeprowadzę analizę relacji pomiędzy tymi dwoma zbiorami uregulowań (sekcja A). Z zastrzeżeniem przeprowadzenia weryfikacji przez sąd krajowy niniejsza sprawa wchodzi w zakres stosowania systemu zielonej karty, ustanowionego na podstawie przepisów wewnętrznych. Te ostatnie nie zostały sporządzone przez instytucję Unii Europejskiej, w związku z powyższym przeprowadzę analizę, czy Trybunał jest właściwy do dokonywania ich wykładni (sekcja B). Następnie dokonam oceny, jakie wymogi wynikają z prawa Unii w odniesieniu do praw procesowych współpозwanych (sekcja C).



## A. Równoległe systemy: zielona karta oraz dyrektywy w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych

32. Dawniej to na odbywającym podróż kierowcy spoczywał obowiązek wykazania w chwili przekraczania granic, że posiada ochronę ubezpieczeniową w związku z odbywaniem podróży zagranicznej. Co więcej, często istniał obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia pojazdu od odpowiedzialności cywilnej z miejscowym ubezpieczycielem<sup>8</sup>.

33. Trudnościom związanym z podróżowaniem za granicą i związanym z nim ubezpieczeniem wyszła naprzeciw umowa sporządzona w dniu 17 grudnia 1953 r. pod auspicjami Europejskiej Komisji Gospodarczej Narodów Zjednoczonych (zwana dalej „umową z 1953 r.”)<sup>9</sup>. Jest ona znana pod nazwą „jednolitej umowy pomiędzy biurami”<sup>10</sup>.

34. Umowa z 1953 r. zapoczątkowała system „zielonych kart” (zwany dalej „systemem zielonej karty”)<sup>11</sup>. Zielona karta jest międzynarodowym certyfikatem poświadczającym, że kierowca jest ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej w związku z dowolnym zdarzeniem, które może mieć miejsce w „państwie przyjmującym”. Zaświadcza ona również, że zobowiązania powstałe w wyniku tejże odpowiedzialności zostaną wykonane przez ubezpieczyciela w „państwie pochodzenia” bądź przez właściwe biuro ubezpieczeń komunikacyjnych.

35. Umowa z 1953 r. została następnie zastąpiona kolejnymi uregulowaniami, ostatnio przepisami wewnętrznymi. Na chwilę obecną w systemie zielonej karty uczestniczą krajowe biura ubezpieczeń z 48 państw (w tym z wszystkich państw członkowskich Unii).

36. Przepisy wewnętrzne zostały przyjęte przez Radę Biur, międzynarodowe stowarzyszenie nienastawione na zysk, założone zgodnie z prawem belgijskim, które zarządza systemem stworzonym przez przepisy wewnętrzne.

37. Przepisy wewnętrzne nałożyły na właściwe krajowe biura ubezpieczeniowe (będące członkami Rady Biur) obowiązek wypłacenia odszkodowania z tytułu wypadków, jakie miały miejsce na ich terytorium, spowodowanych przez pojazdy zwykle przebywające na terytorium innego państwa. Zobowiązały one również biuro, w państwie którego to biura został zarejestrowany taki pojazd, do zagwarantowania zwrotu kwot wypłaconych przez biuro położone w państwie, w którym miał miejsce wypadek.

38. Pomimo iż sam system zielonej karty był postępowy, nie rozwiązał on jednak szeregu innych problemów związanych z prowadzeniem pojazdów mechanicznych za granicą. Obejmowały one między innymi kontrolę graniczną pojazdów mechanicznych, rozbieżności pomiędzy różnymi przepisami krajowymi o odszkodowaniach za wyrządzone szkody oraz złożoności transgranicznego postępowania sądowego<sup>12</sup>.

8 — R. Merkin, M. Hemsworth, *The Law of Motor Insurance*, 2nd ed., Sweet & Maxwell, London, 2015, s. 26, 27, pkt I-26. Zobacz także wyrok z dnia 9 czerwca 1977 r., *Ufficio van Ameyde* (90/76, EU:C:1977:101, s. 1094, pkt 8).

9 — W następstwie zalecenia nr 5 przyjętego w dniu 25 stycznia 1949 r. przez Podkomitet ds. Transportu Drogowego Komitetu Transportu Lądowego Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych, E/ECE/TRANS/145, E/ECE/TRANS/SCI/39, s. 2.

10 — Wyrok z dnia 12 listopada 1992 r., *Fournier* (C-73/89, EU:C:1992:431, pkt 13).

11 — Zobacz art. 2 pkt 11 przepisów wewnętrznych oraz art. 1 pkt 5 dyrektywy 2009/103.

12 — R. Merkin, M. Hemsworth, *The Law of Motor Insurance*, 2nd ed., Sweet & Maxwell, London, 2015, s. 27, pkt I-27.

39. Aspekty te stały się przedmiotem pięciu dyrektyw w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych<sup>13</sup>, obecnie skodyfikowanych i zastąpionych dyrektywą 2009/103<sup>14</sup>. Od chwili jego wprowadzenia, wewnątrzunijnemu systemowi ubezpieczeń komunikacyjnych została zasadniczo przypisana rola narzędzia ułatwiającego swobodny przepływ osób, tym samym polepszając funkcjonowanie rynku wewnętrznego<sup>15</sup>.

40. Przy realizacji tego celu Unia oparła się na systemie zielonej karty, a pod pewnymi względami rozbudowała go. Pozostaje oczywistym, iż systemy te rozwijały się równolegle, czerpiąc z siebie nawzajem oraz odwołując się do siebie nawzajem.

41. Pierwsza dyrektywa zobowiązała państwa członkowskie do wprowadzenia obowiązkowych ubezpieczeń od odpowiedzialności cywilnej oraz do odstąpienia od kontroli granicznych obowiązku ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej pojazdów mechanicznych w odniesieniu do pojazdów zwykle przebywających na terytorium innego państwa członkowskiego.

42. Odstąpienie od kontroli granicznej ubezpieczeń komunikacyjnych zostało jednak uzależnione od zawarcia porozumienia pomiędzy odpowiednimi krajowymi biurami ubezpieczeniowymi państw członkowskich<sup>16</sup>. W związku z powyższym została zawarta tzw. umowa uzupełniająca pomiędzy biurami z dnia 16 października 1972 r. (zwana dalej „umową z 1972 r.”).

43. Ponadto Komisja stwierdziła w zaleceniu 73/185, że umowa z 1972 r. spełnia wymogi określone w pierwszej dyrektywie. Ustaliła ona termin, od którego zaleca się państwom członkowskim odstąpienie od kontroli granicznej ubezpieczeń (1 lipca 1973 r.)<sup>17</sup>. Po zaleceniu wydana została decyzja 74/166/EWG, w której – na podstawie art. 2 ust. 2 pierwszej dyrektywy – Komisja zobowiązała państwa członkowskie do zniesienia kontroli granicznej ubezpieczeń z dniem 15 maja 1974 r.<sup>18</sup>. Powyższe dotyczyło pojazdów zwykle przebywających na terytorium innego państwa członkowskiego, będących przedmiotem odpowiedniej umowy pomiędzy krajowymi biurami ubezpieczeniowymi. Właściwy dokument, do którego odsyłało, był jedną z wersji wyżej wymienionej umowy z 1973 r. (zwanej dalej „umową z 1973 r.”)<sup>19</sup>.

44. Podobnie, działając na podstawie art. 7 ust. 2 pierwszej dyrektywy, Komisja przyjęła drugą decyzję (decyzję 74/167) zobowiązującą państwa członkowskie do odstąpienia od równorzędnych kontroli odnośnie do pojazdów wjeżdżających na terytorium Wspólnoty zwykle przebywających w wymienionych państwach trzecich z dniem 15 maja 1974 r.<sup>20</sup>. Możliwość traktowania takich

13 — Pierwsza, druga oraz czwarta dyrektywa w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych (przytoczone w przypisach 2–4 powyżej); dyrektywa 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 mechanicznych (Dz.U. 1990, L 129, s. 33) (zwana dalej „trzecią dyrektywą”); dyrektywa 2005/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. zmieniająca dyrektywy Rady 72/166/EWG, 84/5/EWG, 88/357/EWG i 90/232/EWG oraz dyrektywę 2000/26/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych (Dz.U. 2005, L 149, s. 14) (zwana dalej „piątą dyrektywą”).

14 — Przytoczonej w przypisie 5 powyżej.

15 — Zobacz motyw 1 pierwszej dyrektywy w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych. Wyroki: z dnia 9 czerwca 1977 r., *Ufficio van Ameyde* (90/76, EU:C:1977:101, s. 1123, pkt 13, s. 1124, pkt 18), z dnia 12 listopada 1992 r., *Fournier* (C-73/89, EU:C:1992:431, pkt 9); z dnia 17 marca 2011 r., *Carvalho Ferreira Santos* (C-484/09, EU:C:2011:158, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 26 marca 2015 r., *Litaksa* (C-556/13, EU:C:2015:202, pkt 24–26).

16 — Artykuł 2 pierwszej dyrektywy stanowił, że zawarcie ww. porozumienia jest warunkiem wstępnym, a także wskazał datę referencyjną, od której przepisy ww. dyrektywy będą miały zastosowanie. Zobacz art. 2 dyrektywy 2009/103.

17 — Zalecenie z dnia 15 maja 1973 r. (Dz.U. 1973, L 194, s. 13).

18 — Pierwsza decyzja Komisji 74/166/EWG z dnia 6 lutego 1974 r. odnosząca się do zastosowania dyrektywy Rady 72/166/EWG 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 (Dz.U. 1974, L 87, s. 13).

19 — Ogłoszona w załączniku do drugiej decyzji Komisji 74/167/EWG z dnia 6 lutego 1974 r. odnoszącej się do zastosowania dyrektywy Rady 72/166/EWG 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 (Dz.U. 1974, L 87, s. 14).

20 — Zobacz drugą decyzja Komisji, przywołana w przypisie 19 powyżej.

pojazdów jako zwykle przebywających na terytorium Wspólnoty została również uwarunkowana gwarancją. Powyższe miało zostać zagwarantowane przez krajowe biura wszystkich państw członkowskich w odniesieniu do zaspokajania roszczeń dotyczących wypadków zachodzących na ich terytorium, a spowodowanych przez takie pojazdy. Decyzja ta została następnie dostosowana do ciągle rozszerzającego się zakresu terytorialnego<sup>21</sup>.

45. Oprócz zobowiązania do odstąpienia od kontroli granicznej ubezpieczeń pierwsza dyrektywa nałożyła na państwa członkowskie zobowiązanie zapewnienia, by krajowe biura ubezpieczeniowe, ustanowione w ramach systemu zielonej karty, uzyskały i przekazały sobie informacje dotyczące terytorium, na którym pojazd zwykle przebywa, jego tablicy rejestracyjnej oraz jego ubezpieczenia<sup>22</sup>.

46. Dyrektywy druga, trzecia, czwarta oraz piąta zharmonizowały inne aspekty ubezpieczeń komunikacyjnych w Unii Europejskiej, które nie mają jednak bezpośredniego związku z niniejszą sprawą<sup>23</sup>.

47. Co się tyczy wzajemnych powiązań pomiędzy systemem zielonej karty a systemem ustanowionym przez dyrektywy w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych, piąta dyrektywa sprecyzowała zobowiązania państw członkowskich w zakresie wprowadzenia procedury zaspokajania roszczeń, przy czym procedura ta miałaby również zastosowanie „dla wypadków, w związku z którymi likwidacja szkody mogłaby odbywać się poprzez system krajowych biur ubezpieczeniowych”<sup>24</sup>.

48. Wreszcie historia prawodawstwa wskazuje, że niektóre zmiany wprowadzone przez piątą dyrektywę zostały zainspirowane przez Radę Biur<sup>25</sup>.

49. Co się tyczy dokumentów prawnych dotyczących ewolucji systemu zielonej karty, umowa z 1973 r. została ogłoszona w serii L *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* (zwanego dalej „Dziennikiem Urzędowym”) jako załącznik do decyzji Komisji<sup>26</sup>.

50. Takie samo rozwiązanie zostało przewidziane w tzw. wielostronnej umowie gwarancyjnej między krajowymi biurami ubezpieczeniowymi podpisanej w Madrycie w dniu 15 marca 1991 r., która scaliła i zastąpiła wcześniej obowiązujące umowy dotyczące systemu zielonej karty<sup>27</sup>.

21 — Zobacz przykładowo: trzecia decyzja Komisji 75/23/EWG z dnia 13 grudnia 1974 r. odnosząca się do zastosowania dyrektywy Rady 72/166/EWG 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 (Dz.U. 1974, L 6, s. 33); piąta decyzja Komisji 86/219/EWG z dnia 16 maja 1986 r. odnosząca się do zastosowania dyrektywy Rady 72/166/EWG 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 (Dz.U. 1986, L 153, s. 53).

22 — Artykuł 5 pierwszej dyrektywy oraz art. 6 dyrektywy 2009/103. Definicja wyrażenia „biuro” zawarta jest w art. 1 pkt 3 pierwszej dyrektywy oraz w art. 1 pkt 3 dyrektywy 2009/103.

23 — Zwięzły opis odpowiednich dyrektyw w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych znajduje się w opinii rzecznik generalnej C. Stix-Hackl w sprawie Farrell (C-356/05, EU:C:2006:653, pkt 18–25).

24 — Zmieniająca trzecią dyrektywę. Zobacz art. 4 piątej dyrektywy, art. 4e trzeciej dyrektywy oraz art. 19 dyrektywy 2009/103.

25 — Zobacz, z nawiązaniem do Rady Biur, formularz oceny wpływu, załączony do projektu piątej dyrektywy, z nagłówkiem „Konsultacja”, pkt 6.3 [COM(2002) 244 wersja ostateczna; Dz.U. 2002, E 227, s. 387], w którym stwierdzono, że Rada Biur „wyraziła poparcie dla kluczowych przepisów zawartych we wniosku oraz zapewniła Komisję o swojej współpracy w celu prawidłowego rozwiązania szeregu trudnych zagadnień, takich jak dotyczących pojazdów bez tablic rejestracyjnych bądź mających tablice nieodpowiadające tym pojazdom, bądź w przedmiocie ochrony ubezpieczeniowej dla wwożonych pojazdów”.

26 — Zobacz druga decyzja Komisji z dnia 6 lutego 1974 r., przywołana w przypisie 19 powyżej. Zobacz także: szósta decyzja Komisji 86/220/EWG z dnia 16 maja 1986 r. odnosząca się do zastosowania dyrektywy Rady 72/166/EWG 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 (Dz.U. 1986, L 153, s. 54) oraz dziewiąta decyzja Komisji 88/369/EWG z dnia 18 maja 1988 r. odnosząca się do zastosowania dyrektywy Rady 72/166/EWG 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 (Dz.U. 1988, L 181, s. 47).

27 — Zobacz decyzja Komisji 91/323/EWG z dnia 30 maja 1991 r. odnosząca się do zastosowania dyrektywy Rady 72/166/EWG 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 (Dz.U. 1991, L 177, s. 25).

51. Dokument ten został z kolei zastąpiony przepisami wewnętrznymi, które mają zastosowanie w niniejszej sprawie<sup>28</sup>. Podobnie jak wcześniej obowiązujące dokumenty, przepisy wewnętrzne stanowią, iż akt ten został przyjęty z uwzględnieniem zasad pierwszej dyrektywy. Przepisy wewnętrzne mają trzy załączniki, przy czym jednym z nich jest pierwsza dyrektywa. W kolejnej zmianie przepisów wewnętrznych z 2008 r. stwierdzono, iż uwzględnia ona piątą dyrektywę.

52. Ten ostatni punkt być może najlepiej uchwycił cel zawartego w niniejszej sekcji szczegółowego opisu ewolucji i współistnienia dwóch systemów – stopień, w jakim następował wspólny rozwój tych systemów. Ujmując rzecz w kategoriach techniki legislacyjnej – przypomina to nieco rosyjską matryoszkę: decyzja Komisji zawiera załącznik z przepisami wewnętrznymi, a do nich, czyli do załącznika, zostaje załączony kolejny dokument prawny Unii Europejskiej, tj. pierwsza dyrektywa. Jedna warstwa uwarunkowuje kolejną warstwę.

53. Dla podsumowania: jest zatem oczywiste, iż na dzień dzisiejszy systemy zielonej karty i dyrektywy w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych pozostają ze sobą w ścisłym związku na obszarze Unii Europejskiej. System zielonej karty powstał wcześniej, a następnie zostały przyjęte dyrektywy w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych. Dyrektywy te wprowadzono jako „dodatek właściwy dla Unii Europejskiej”, częściowo przeszczepiając się do systemu zielonej karty. Od tego czasu te dwa systemy rozwijają się równolegle, przy czym Unia Europejska czerpie szereg wymogów i warunków z systemu zielonej karty dla swoich państw członkowskich.

## **B. W przedmiocie właściwości Trybunału do dokonania wykładni przepisów wewnętrznych**

54. Rząd litewski potwierdził na rozprawie, że roszczenie będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym (rozpatrywane pierwotnie przez biuro A), przekazane do biura B, było objęte systemem zielonej karty. Z okoliczności tej, której sprawdzenie należy do sądu odsyłającego, wynika jednak pytanie, czy Trybunał jest właściwy do dokonania wykładni przepisów wewnętrznych.

55. Komisja, powołując się na wyroki Demouche<sup>29</sup> i Fournier<sup>30</sup>, podniosła w swoich uwagach na piśmie i na rozprawie, że Trybunał nie jest właściwy do dokonania wykładni przepisów wewnętrznych. Komisja twierdzi, że właściwość Trybunału Sprawiedliwości na podstawie art. 267 lit. b) TFUE ograniczona jest wyłącznie do aktów przyjętych przez instytucje Unii. Przepisy wewnętrzne nie są aktem przyjętym przez instytucję Unii. W związku z powyższym Trybunał nie może dokonywać ich wykładni.

56. Nie zgadzam się z takim stanowiskiem.

57. Do zagadnienia statusu przepisów wewnętrznych w ramach porządku prawnego Unii można podejść dwojako: w sposób formalny (1) lub w sposób bardziej materialnoprawny (2). Bez względu jednak na przyjęty sposób argumentacji dochodzę do tego samego wniosku: Trybunał jest właściwy do dokonywania wykładni przepisów wewnętrznych w takiej sprawie jak niniejsza.

28 — Przywołane w przypisie 6 powyżej.

29 — Wyrok z dnia 6 października 1987 r., Demouche i in. (152/83, EU:C:1987:421).

30 — Wyrok z dnia 12 listopada 1992 r., Fournier (C-73/89, EU:C:1992:431).

## 1. Podejście formalne

58. Po pierwsze, przepisy wewnętrzne zostały ogłoszone jako załącznik do decyzji 2003/564<sup>31</sup>. Sama ta decyzja jest częścią składową porządku prawnego Unii. Ogólnie rzecz ujmując, można przyjąć, iż załączniki do aktów prawnych mają taką samą moc jak same te akty prawne<sup>32</sup>.

59. Po drugie, decyzja 2003/564 została ogłoszona w serii L Dziennika Urzędowego, w którym publikowane są prawnie wiążące akty prawne<sup>33</sup>.

60. Po trzecie, istnieje nałożone na państwa członkowskie w art. 1 samej decyzji jasno określone zobowiązanie powstrzymania się od kontroli granicznej ubezpieczenia pojazdów z innych państw członkowskich lub z państw trzecich, które są przedmiotem przepisów wewnętrznych<sup>34</sup>. Ponadto art. 6 dyrektywy 2009/103 (dawniej art. 5 pierwszej dyrektywy) nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia wymiany określonych informacji pomiędzy krajowymi biurami ubezpieczeniowymi (uregulowany w pozostałym zakresie przez przepisy wewnętrzne). Wyżej wymienione obowiązki, których realizacja z góry zakłada akceptację przepisów wewnętrznych, wyraźnie egzekwowane są jako element prawa Unii.

61. Moim zdaniem połączone oddziaływanie ww. elementów wywiera oczywiste skutki prawne w postaci włączenia aktu zewnętrznego do porządku prawnego Unii. Okoliczność ta stanowi podstawę właściwości Trybunału do dokonania wykładni tego aktu, który stał się częścią decyzji Komisji.

## 2. Podejście materialnoprawne

62. Nie uważam również, by wniosek miał być odmienny, gdyby przyjąć podejście „przewagi treści nad formą”. Przeciwnie, jeśli przyjrzeć się bardziej wnikliwie ogólnemu kontekstowi i funkcjonowaniu przepisów wewnętrznych w ramach prawa Unii, to z mojej perspektywy ponownie dojdziemy do wniosku, że przepisy wewnętrzne stanowią część składową porządku prawnego Unii.

63. Konstrukcja mojego wyводу w przedmiocie tego zagadnienia jest następująca: Po pierwsze, umiejscowię wyrok Demouche w jego kontekście orzecznictwa (a). Po drugie, omówię moje rozumienie zakresu tego wyroku (b). Po trzecie, omówię ogólną ewolucję ubezpieczeń komunikacyjnych w okresie po wydaniu wyroku Demouche (c). Po czwarte, dokonam przeglądu nowego i wypracowywanego orzecznictwa w przedmiocie właściwości Trybunału do dokonywania wykładni aktów zewnętrznych (d). Po piąte, zwięźle omówię potencjalną i szerszą podstawę jurysdykcji, do której należą przepisy o ubezpieczeniach komunikacyjnych: swobodny przepływ osób (e).

31 — Decyzja Komisji 2003/564/WE, przywołana w przypisie 6 powyżej.

32 — Zobacz analogicznie wyrok z dnia 11 września 2003 r., Austria/Rada (C-445/00, EU:C:2003:445, pkt 62), w którym stwierdzono, że „protokoły i załączniki do aktu przystąpienia stanowią przepisy prawa pierwotnego, które, o ile sam akt nie stanowi odmiennie, nie mogą być zawieszane, zmieniane ani uchylone w inny sposób niż w drodze procedur ustanowionych w celu dokonywania rewizji pierwotnych traktatów”.

33 — A contrario, Dziennik Urzędowy serii „C” przeznaczony jest do publikowania tylko informacji, zaleceń i opinii dotyczących Unii Europejskiej. Zobacz wyroki: z dnia 12 maja 2011 r., Polska Telefonii Cyfrowa (C-410/09, EU:C:2011:294, pkt 35); z dnia 13 grudnia 2012 r., Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, pkt 30). Zobacz także opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie DHL Express (Włochy) i DHL Global Forwarding (Włochy) (C-428/14, EU:C:2015:587, przypis 17).

34 — Zobacz art. 1 decyzji Komisji 2003/564/WE, przywołanej w przypisie 6 powyżej: „od dnia 1 sierpnia 2003 r. każde państwo członkowskie powstrzymuje się od kontroli ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej pojazdów mających stałe miejsce postoju [zwykle przebywających] w innym państwie członkowskim lub na terytorium [...], które są przedmiotem umowy z dnia 30 maja 2002 r. między krajowymi biurami ubezpieczeniowymi państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz innych państw stowarzyszonych, dołączonego jako Dodatek do Załącznika do niniejszej decyzji”.

*a) Wyrok Demouche w szerszym kontekście*

64. Wyrok Demouche nie stanowi odosobnionej sprawy. Przegląd orzecznictwa Trybunału z okresu przed wydaniem wyroku Demouche oraz z okresu po jego wydaniu pokazuje jasno, iż podejścia interpretacyjne Trybunału i rzeczników generalnych wobec umowy z 1972 r., aktu poprzedzającego przepisy wewnętrzne, były zróżnicowane.

65. W opinii w sprawie Van Ameyde rzecznik generalny G. Reischl postanowił „przeprowadzić analizę” umowy z 1972 r. „w celu określenia zakresu przepisów prawa Wspólnoty, uzupełnianych przez tę umowę, w związku z czym wykładnia tychże przepisów musi być zgodna z wykładnią umowy”; przy czym umowa stanowi „w pewnym sensie” „część składową przepisów wspólnotowych”<sup>35</sup>.

66. W opinii w sprawie Demouche rzecznik generalny G. Slynn nie podzielił w pełni powyższego podejścia. Wyraził on w szczególności zastrzeżenia, czy opinię rzecznika generalnego G. Reischla należy rozumieć w ten sposób, że umowa z 1972 r. stanowi akt instytucji Wspólnoty<sup>36</sup>.

67. Następnie w wyroku Fournier Trybunał zniuansował swoje podejście wobec wykładni stosownej umowy w ramach systemu zielonej karty<sup>37</sup>. Pytanie prejudycjalne w tej sprawie dotyczyło wykładni wyrażenia „pojazd zwykle przebywający na terytorium innego państwa członkowskiego” z art. 1 ust. 4 pierwszej dyrektywy. Jest rzeczą interesującą, że Trybunał przedstawił wykładnię, o którą zwrócił się sąd krajowy, pomimo iż było oczywiste, że okoliczności faktyczne sprawy wchodziły w zakres stosowania systemu zielonej karty, a nie dyrektyw w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych<sup>38</sup>. Z tej przypuszczalnie przyczyny Trybunał dodał, że wyrażenia występujące w umowie z 1972 r. i w pierwszej dyrektywie niekoniecznie mają takie same znaczenie, w związku z czym do sądu krajowego należy przypisanie wyrażeniom występującym w tej umowie „znaczenia uznawanego za odpowiednie, nie będąc związanym [...] znaczeniem [...] przypisanym temu samemu wyrażeniu [...] w pierwszej dyrektywie”<sup>39</sup>.

68. Poszukiwanie miejsca w porządku prawnym Unii dla aktów związanych z zieloną kartą miało również miejsce w opinii rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie Fournier<sup>40</sup>. Stwierdził on, iż pomimo że Trybunał nie może dokonać wykładni umowy z 1972 r., nie oznacza to, że Trybunał „nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na przedłożone przez sąd krajowy pytania”. Wskazując na podobieństwo z wyrokiem Dzodzi<sup>41</sup> i orzecznictwem mającym związek ze sprawą<sup>42</sup>, rzecznik generalny F.G. Jacobs uznał, iż Trybunał jest właściwy do dokonania wykładni, bowiem umowa z 1972 r. „nie jest zwyczajną umową regulowaną prawem prywatnym, natomiast stanowi ona zasadniczy element systemu ustanowionego przez pierwszą dyrektywę. Umowa ta nie tylko była przewidziana przepisami dyrektywy; jej zawarcie było warunkiem wstępnym stosowania większości przepisów dyrektywy”<sup>43</sup>.

35 — Opinia rzecznika generalnego G. Reischla w sprawie Ufficio van Ameyde (90/76, niepublikowana, EU:C:1977:76, s. 1135). Trybunał nie zajął w wyroku wyraźnego stanowiska w przedmiocie statusu umów w sprawie zielonej karty jako części prawa Unii. Stwierdził on, że „system zielonej karty, uznawany i doskonalony przez przepisy wspólnotowe, ma na celu ułatwienie swobodnego przepływu osób i towarów, chroniąc jednocześnie interesy osób, które poniosły stratę lub doznały uszkodzenia ciała [...]”; wyrok z dnia 9 czerwca 1977 r., Ufficio van Ameyde (90/76, EU:C:1977:101, s. 1124, pkt 18).

36 — Opinia rzecznika generalnego G. Slynna w sprawie Demouche i in. (152/83, niepublikowana, EU:C:1987:319, s. 3845).

37 — Wyrok z dnia 12 listopada 1992 r., Fournier (C-73/89, EU:C:1992:431).

38 — Zwrócono na to uwagę również w opinii rzecznika generalnego G. Tesaura w sprawie Kleinwort Benson (C-346/93, niepublikowanej, EU:C:1995:17, pkt 14).

39 — Wyrok z dnia 12 listopada 1992 r., Fournier (C-73/89, EU:C:1992:431, pkt 22, 23).

40 — Opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie Fournier (C-73/89, niepublikowana, EU:C:1992:222, pkt 18, 19, s. I-5646).

41 — Wyrok z dnia 18 października 1990 r., Dzodzi (C-297/88 i C-197/89, EU:C:1990:360).

42 — Wyrok z dnia 8 listopada 1990 r., Gmurzynska-Bscher (C-231/89, EU:C:1990:386).

43 — Opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie Fournier (C-73/89, niepublikowana, EU:C:1992:222, pkt 19 in fine).

69. Moim zdaniem, stanowiska Trybunału i rzecznika generalnego w sprawie Fournier, jak również rzecznika generalnego w sprawie Van Ameyde dowodzą, że nigdy nie istniał ścisły czarno-biały podział dotyczący tego, czy Trybunał jest w pełni właściwy, czy też w ogóle nie jest właściwy, co mogłoby sugerować odesłanie do samego wyroku Demouche, bez wskazania jego kontekstu. Występują w tym miejscu odcienie szarości. Trybunał uznał już wcześniej, że system zielonej karty jest powiązany z innymi aktami prawa Unii, w związku z czym nie może on być po prostu ignorowany przez porządek prawny Unii.

70. Wybrane powyżej rozwiązanie stanowiło jednak wyraz paralelizmu interpretacyjnego w „duchu wyroku Dzodzi” pomiędzy przepisami dyrektyw w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych a systemem zielonej karty. Pomimo że takie podejście byłoby w dalszym ciągu możliwe, z przyczyn wskazanych w poniższych punktach niniejszej sekcji nie uważam, iż oddawałoby ono w pełni faktyczne i znacząco zmienione funkcjonowanie od tego czasu systemu zielonej karty na terytorium Unii.

### ***b) Zakres wyroku Demouche***

71. Pytanie prejudycjalne przedłożone w sprawie Demouche było bardzo zawężone i konkretne: dotyczyło ono klauzuli arbitrażowej zawartej w umowie z 1972 r., a w szczególności zmian dokonanych w przedmiotowej klauzuli ww. umową względem pierwszej umowy z 1953 r.<sup>44</sup>.

72. Innymi słowy, sprawa Demouche dotyczyła wyłącznie określonego wówczas wewnętrznego funkcjonowania systemu zielonej karty oraz funkcjonowania mechanizmu rozstrzygania sporów, którym miały posługiwać się krajowe biura ubezpieczeniowe. W sprawie tej nie wyłoniło się zagadnienie ewentualnej interakcji przepisów wewnętrznych z istniejącym wówczas systemem stworzonym przez dyrektywy w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych ani oddziaływania tej systematyki na prawa osób trzecich.

73. W niniejszej sprawie, odmiennie, sąd odsyłający zwraca się do Trybunału między innymi o dokonanie oceny gwarancji procesowych, jakich należy udzielić osobom uważanym za odpowiedzialne za wypadek, a tym samym narażonym na powództwa z tytułu roszczenia regresowego w innym państwie członkowskim. Powództwo jest następstwem funkcjonowania systemu zielonej karty, który został w sposób wyraźny włączony do prawa Unii.

74. Przedłożone zatem w niniejszej sprawie pytania prejudycjalne dalece wykraczają poza wewnętrzną systematykę przepisów wewnętrznych. Mają one zupełnie odmienny charakter. Dotyczą one w istocie zewnętrznych skutków prawnych funkcjonowania przepisów wewnętrznych na prawa i obowiązki osób trzecich. Z tego punktu widzenia uważam niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym za zupełnie odmienny od pytania przedłożonego w sprawie Demouche.

### ***c) Kontekst ogólny oraz ewolucja ubezpieczeń komunikacyjnych***

75. Oprócz okoliczności, że wyrok Demouche dotyczył innego rodzaju pytania, które nie wymagało od Trybunału dokonania analizy głębszych skutków systemu zielonej karty w ramach prawa Unii, należy także podkreślić, że dziedzina uregulowań w zakresie ubezpieczeń komunikacyjnych w ramach systemu zielonej karty i dyrektyw w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych znacząco rozwinęła się w okresie następującym po rozstrzygnięciu sprawy Demouche w 1987 r.

76. Krótko mówiąc – następowało coraz silniejsze wzajemne powiązanie systemów zielonej karty i dyrektyw w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych pod względem materialnym i instytucjonalnym, jak również procesowym.

44 — W aktualnej wersji przepisów wewnętrznych w dalszym ciągu znajduje się klauzula arbitrażowa (art. 19).

77. W pkt 32–53 niniejszej opinii już została dokonana analiza powiązania *materialnoprawnego*. Zniesienie kontroli granicznej ubezpieczeń komunikacyjnych na podstawie pierwszej dyrektywy było uwarunkowane zawarciem późniejszej umowy z 1972 r. Zniesienie tej kontroli w dalszym ciągu uwarunkowane jest pozostawianiem w mocy przepisów wewnętrznych.

78. *Institutionalna* współzależność pomiędzy tymi dwoma systemami jest jeszcze dalej idąca. Z zasady „krajowe biura ubezpieczeń” zapewniają odszkodowania w ramach systemu zielonej karty. W dyrektywach w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych podmioty pełniące podobną rolę zwane są „organami odszkodowawczymi”. Faktycznie jednak ten sam podmiot może działać jednocześnie zarówno w charakterze krajowego biura ubezpieczeniowego, jak i organu odszkodowawczego.

79. W niektórych państwach członkowskich jeden podmiot obsługuje roszczenia powstałe zarówno w ramach systemu zielonej karty, jak i w ramach systemu dyrektyw w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych. Tym samym z praktycznego punktu widzenia wnioskodawca nie odróżnia, kiedy jeden i ten sam organ działa na podstawie dyrektyw w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych, a kiedy w ramach systemu zielonej karty, bowiem procedura krajowa jest również często identyczna. Przykładem może tu być sama Litwa. W Niemczech, odmiennie, rola polegająca na zapewnieniu odszkodowania została rozdzielona pomiędzy dwa odrębne organy.

80. Artykuł 6 dyrektywy 2009/103 (dawniej art. 5 pierwszej dyrektywy) stanowi przykład powiązań *proceduralnych*. Zgodnie z przepisem tego artykułu państwa członkowskie zobowiązane są do zapewnienia wymiany informacji pomiędzy krajowymi biurami ubezpieczeń, które to informacje są przedmiotem uregulowania systemu zielonej karty.

81. Ponadto zaspokajanie roszczeń wynikających z dowolnego z tych systemów powinno być przeprowadzane w ramach tej samej procedury, zgodnie z wymogami art. 19 dyrektywy 2009/103 (dawniej art. 4e trzeciej dyrektywy)<sup>45</sup>.

82. Pomocniczo można dodać, że publicznie dostępne dokumenty Rady Biur również odzwierciedlają powiązany charakter systemu zielonej karty z systemem dyrektyw w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych. Jest w nich mowa o „filarze zielonej karty” oraz o „filarze systemu dyrektyw w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych”, w związku z czym można zaryzykować stwierdzenie, iż są one przedstawione jako elementy nadrzędnego systemu.

83. Moim zdaniem powyższe potwierdza, iż system zielonej karty, choć z formalnego punktu widzenia niezależny, został tak powiązany z systemem Unii, że faktycznie tworzą one jedną całość<sup>46</sup>.

45 — Artykuł 4e został dodany do trzeciej dyrektywy przez dyrektywę piątą. Zobacz motyw 22 piątej dyrektywy. Podobnie w witrynie internetowej Rady Biur przedstawiony został chronologiczny rys historyczny zmian zachodzących zarówno w ramach systemu zielonej karty, jak i w Unii Europejskiej: <http://www.cobx.org>. Wyszukiwarka dostępna w witrynie internetowej Rady Biur dla osób poszkodowanych w wypadkach komunikacyjnych stwarza możliwość dokonania wyboru pomiędzy organami działającymi w ramach jednego lub drugiego z tych systemów.

46 — Warto dodać, że Supreme Court (sąd najwyższy) Zjednoczonego Królestwa wypowiedział się analogicznie w przedmiocie związku pomiędzy czwartą dyrektywą a porozumieniem zawartym między organami odszkodowawczymi i funduszami gwarancyjnymi przewidzianym w czwartej dyrektywie, podobnego do pozycji określonej w przepisach pierwszej dyrektywy w przedmiocie umowy z 1972 r. W konkluzji stwierdził on, iż nie należy podchodzić do relacji pomiędzy tymi systemami „nazbyt formalistycznie”, a postrzegać ją jako część spójnej systematyki, którą należy widzieć i interpretować jako całość”: wyrok *Moreno v The Motor Insurers' Bureau* [2016] UKSC 52, pkt 33 (według Lorda Mance'a).



**d) Najnowsze orzecznictwo w przedmiocie właściwości Trybunału do dokonywania wykładni aktów zewnętrznych**

84. Oprócz przemiany wewnętrznej systemu ubezpieczeń komunikacyjnych znaczenie ma także szerszy kontekst nowszego orzecznictwa w przedmiocie właściwości Trybunału na podstawie art. 267 TFUE. Po wydaniu wyroku *Sevince*<sup>47</sup> Trybunał orzekł, że jego właściwość do dokonywania wykładni na podstawie art. 267 TFUE nie jest ograniczona do aktów, które zostały wydane przez instytucję, organy lub jednostki organizacyjne Unii. Właściwość w tym zakresie rozciąga się także na akty, które wprawdzie zostały przyjęte poza ramami instytucjonalnymi Unii, ale stały się następnie częścią porządku prawnego Unii. Właściwość ta jest uzasadniona samym celem art. 267 TFUE, który służy zapewnieniu jednolitego stosowania w całej Unii wszystkich przepisów wchodzących w skład porządku prawnego Unii<sup>48</sup>.

85. Trybunał ostatnio potwierdził w sprawie *Elliot*, że jest właściwy do dokonania wykładni zharmonizowanej normy przyjętej przez CEN (organizację prawa prywatnego), która została opublikowana w serii *C Dziennika Urzędowego*. Trybunał stwierdził, że norma taka stanowi część prawa Unii, a tym bardziej w sytuacji, gdy zgodność z tymi normami egzekwowana jest przez Komisję<sup>49</sup>.

86. Skoro taki wniosek pozostaje prawdziwy dla normy technicznej opublikowanej jako zwykły *komunikat*, muszą dojść do wniosku, że powinien on tym bardziej odnosić się do tej części decyzji Komisji ogłoszonej w *Dzienniku Urzędowym* jako *prawnie wiążący* akt prawny w serii *L Dziennika Urzędowego*. Co więcej, jak już stwierdzono powyżej, z decyzji wynikają zobowiązania podlegające wyegzekwowaniu<sup>50</sup>, które Komisja prawdopodobnie zamierza wyegzekwować.

87. Za takim rozumieniem przemawia szerszy argument o charakterze konstytucyjnym. Ostatnio Trybunał stwierdził w wyroku *Ledra Advertising*<sup>51</sup>, że choć danego aktu nie można uznać za akt wydany przez instytucję Unii Europejskiej, który może być przedmiotem skargi wnoszonej na podstawie art. 263 TFUE, to niekoniecznie okoliczność taka chroni Unię przed roszczeniami z tytułu pozaumownej odpowiedzialności Unii z art. 340 TFUE. Analogicznie powyższe oznacza, że nawet gdy instytucje Unii działają w nietypowym kontekście i nietypowy sposób, nie znaczy to, iż zupełnie przestają podlegać kontroli sądowej.

88. Z mojej perspektywy powyższa logika ma tym bardziej zastosowanie, gdy instytucja Unii postanawia włączyć pierwotnie zewnętrzny akt prawny do prawa Unii oraz wyciągać z niego skutki prawne poprzez jego skuteczne egzekwowanie wewnątrz Unii. W takiej sytuacji ta sama instytucja nie może następnie przytykać oczu, sugerując, iż skoro dany akt został pierwotnie sporządzony przez osobę trzecią, to nie jest on aktem tej instytucji. Przyzwolenie na takie luki prawne w zakresie kontroli sądowej byłoby niezgodne z wizerunkiem Unii jako unii prawa<sup>52</sup>.

47 — Trybunał stwierdził, że jest właściwy do dokonywania wykładni decyzji przyjętych przez organ, w sytuacji gdy organ ten został ustanowiony na podstawie umowy międzynarodowej zawartej przez Unię, której wdrożenie należy do obowiązków tego organu. Wyroki: z dnia 20 września 1990 r., *Sevince* (C-192/89, EU:C:1990:322, pkt 8–12); z dnia 21 stycznia 1993 r., *Deutsche Shell* (C-188/91, EU:C:1993:24, pkt 17–19).

48 — Wyroki: z dnia 20 września 1990 r., *Sevince* (C-192/89, EU:C:1990:322, pkt 11); z dnia 27 października 2016 r., *James Elliott Construction* (C-613/14, EU:C:2016:821, pkt 34).

49 — Wyrok z dnia 27 października 2016 r., *James Elliott Construction* (C-613/14, EU:C:2016:821, pkt 40, 43, 46).

50 — Zobacz pkt 58–61 powyżej.

51 — Wyrok z dnia 20 września 2016 r., *Ledra Advertising in./Komisja i ECB* (od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701).

52 — Wyroki: z dnia 23 kwietnia 1986 r., *Les Verts/Parlament* (294/83, EU:C:1986:166, pkt 23); z dnia 25 lipca 2002 r., *Unión de Pequeños Agricultores/Rada* (C-50/00 P, EU:C:2002:462, pkt 38); z dnia 26 czerwca 2012 r., *Polska/Komisja* (C-335/09 P, EU:C:2012:385, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

**e) Włączone przepisy oddziałujące na swobodny przepływ osób**

89. Należy wreszcie wspomnieć o ostatnim zagadnieniu, które ma pomocniczy charakter, niemniej ma znaczenie: o ogólnych ramach funkcjonowania zarówno przepisów wewnętrznych, jak i dyrektyw w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych, jak również o celu przyświecającym wprowadzeniu obydwu systemów do porządku prawnego Unii.

90. Jak już wskazano powyżej, obydwa systemy zostały wprowadzone jako narzędzie realizacji swobodnego przepływu osób<sup>53</sup>. Inne elementy swobodnego przepływu, takie jak usługi, na przykład świadczenie usług w zakresie ubezpieczeń (jak zostało to uznane przez czwartą dyrektywę i dyrektywę 2009/103), zostały wówczas połączone z obydwojoma systemami<sup>54</sup>.

91. W kontekście niniejszej sprawy szczególnie istotne jest to, że uczestnictwo państwa członkowskiego w systemie zielonej karty, ustanowionym przepisami wewnętrznymi lub ich prawnym poprzednikiem, w oczywisty sposób oddziałuje na swobodny przepływ osób przez wewnętrzne granice Unii<sup>55</sup>.

92. W związku z powyższym alternatywny (lub uzupełniający) sposób podejścia do zagadnienia właściwości Trybunału nie powinien opierać się na art. 267 lit. b) TFUE, lecz na art. 267 lit. a) TFUE. Nie ma żadnych wątpliwości, iż zagadnienie będące przedmiotem sporu w niniejszej sprawie wchodzi w zakres stosowania postanowień traktatu o swobodnym przepływie. To przecież właśnie przepisy prawa wtórnego Unii w postaci dyrektyw w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych i dyrektywy 2009/103, obejmujące ten sam zakres przedmiotowy, co przepisy wewnętrzne, zostały przyjęte w celu ułatwienia swobodnego przepływu osób w Unii.

93. Ma to dwojakie konsekwencje. Po pierwsze, w świetle ścisłych powiązań między dwoma omawianymi systemami zachodzi potrzeba zapewnienia spójnego stosowania właściwych elementów prawa wtórnego Unii, czyli dyrektywy 2009/103 i przepisów wewnętrznych<sup>56</sup>. Po drugie, ważne jest również zapewnienie, aby funkcjonowanie tych aktów nie wywierało negatywnych skutków, niezgodnych z przepisami prawa pierwotnego, na swobodny przepływ osób, takich jak osoby uważane za odpowiedzialne za wypadek.

94. Okoliczność, że przedmiot sprawy wchodzi w zakres stosowania postanowień traktatu o swobodnym przepływie osób także oddziałuje na stosowanie praw procesowych zainteresowanych stron, przewidzianych w szczególności w art. 47 karty, na co zwraca uwagę sąd krajowy.

95. Zgodnie z art. 51 ust. 1 karty jej postanowienia mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii<sup>57</sup>. Postępując zgodnie z decyzją Komisji włączającą przepisy wewnętrzne do porządku prawnego Unii, państwa członkowskie stosują prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty. Z tej przyczyny gwarancje zawarte w karcie mają również zastosowanie.

53 — Zobacz w tym względzie pkt 39 powyżej.

54 — Zobacz w szczególności motyw 1 i 2 czwartej dyrektywy bądź motyw 2 dyrektywy 2009/103.

55 — Zobacz w szczególności wyjątek dotyczący Grecji przewidziany w czwartej decyzji Komisji 86/218/EWG z dnia 16 maja 1986 r. odnoszącej się do zastosowania dyrektywy Rady 72/166/EWG 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 (Dz.U. 1986, L 153, s. 52).

56 — Z punktu widzenia postanowień traktatu, jak w przypadku niniejszej sekcji, względnie z perspektywy poziomej, która ponownie prowadzi do określonego w wyroku Dzodzi, charakteryzującego się cechami, o których mowa w wyroku Fournier, paralelizmu przyjętego przez rzecznika generalnego F.G. Jacobsa (zob. pkt 68 i przypis 40 powyżej).

57 — Wyroki: z dnia 6 października 2015 r., Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, pkt 25–27 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 25 maja 2016 r., Meroni (C-559/14, EU:C:2016:349, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 6 października 2016 r., Paoletti i in. (C-218/15, EU:C:2016:748, pkt 13–15 i przytoczone tam orzecznictwo).

*f) Wniosek w przedmiocie właściwości Trybunału*

96. W świetle wszystkich wskazanych względów, zarówno formalnych, jak i materialnoprawnych, dochodzę do wstępnego wniosku, że Trybunał jest właściwy do dokonania wykładni przepisów wewnętrznych załączonych do decyzji Komisji.

**C. Prawa osób trzecich w kontekście funkcjonowania przepisów wewnętrznych**

97. Sąd odsyłający przedstawia zapytanie, czy zgodnie z dyrektywą 2009/103 i przepisami wewnętrznymi jest możliwe, aby krajowe biuro ubezpieczeniowe, takie jak w niniejszej sprawie biuro B, mogło uzasadnić swe roszczenie o zapłatę względem osób takich jak współpozwanani wyłącznie okolicznością, że dokonało wypłaty żądanej kwoty na rzecz innego krajowego biura ubezpieczeniowego, takiego jak w niniejszej sprawie biuro A. Sąd odsyłający bardziej szczegółowo zapytuje, czy biuro B (takie jak skarżący) zobowiązane jest do pełnego ustalenia odpowiedzialności leżącej u podstaw jego roszczenia, a w konsekwencji wysokości szkody w państwie członkowskim strony pozwanej (pytanie pierwsze).

98. Sąd odsyłający pyta także o zakres spoczywającego na biurze A obowiązku udzielania informacji osobom takim jak współpozwanani i skarżący (pytania drugie i trzecie). Sąd ten zapytuje dalej o konsekwencje niewypełnienia takiego obowiązku (pytanie czwarte). Wreszcie sąd odsyłający zapytuje, czy kwotę zwróconą przez jedno biuro drugiemu biuru należy traktować, w świetle przepisów wewnętrznych, jako ryzyko bez możliwości zwrotu, a nie jako zobowiązanie pieniężne (pytanie piąte).

99. Pytanie pierwsze, z którym zwraca się sąd odsyłający, w istocie dotyczy ciężaru dowodu leżącego po stronie skarżącego w postępowaniu głównym. To z kolei związane jest z zagadnieniem gwarancji procesowych, jakie należy zapewnić współpozwanym. Uważam, iż pytanie to ma zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia roszczenia w postępowaniu głównym.

100. Odmiennie – pozostałe pytania związane są z zobowiązaniami pomiędzy biurem A a biurem B. Nie uważam, aby odpowiedź na pytania te dostarczyła użytecznych wskazówek odnośnie do konkretnych praw i zobowiązań powstałych w stosunkach prawnych pomiędzy biurem B a współpozwanymi, co właśnie jest przedmiotem roszczenia w postępowaniu głównym przed sądem krajowym.

101. Z tych przyczyn proponuję, aby Trybunał udzielił odpowiedzi na pierwsze pytanie prejudycjalne, a w przypadku przychylenia się przez Trybunał do mojej propozycji odpowiedzi na to pytanie, pozostałe pytania prejudycjalne staną się zasadniczo zbędne.

102. Należy na wstępie powtórzyć, że dyrektywy w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych nie mają zastosowania w niniejszej sprawie. Jak stwierdziła Komisja w swoich uwagach na piśmie, a następnie rząd litewski potwierdził podczas rozprawy, roszczenie związane ze spornym wypadkiem było rozpatrywane w ramach systemu zielonej karty. Sprawdzenie tego ustalenia stanu faktycznego należy do sądu krajowego. W braku jednak elementów świadczących o czymś przeciwnym należy moim zdaniem udzielić na to pytanie odpowiedzi wyłącznie w świetle przepisów wewnętrznych.

103. Przepisy wewnętrzne milczą jednak na temat przesłanek proceduralnych, na podstawie których krajowe biuro ubezpieczeniowe wstępujące w prawa innego krajowego biura ubezpieczeniowego może wnieść powództwo takie jak powództwo w postępowaniu głównym. Dotyczą one relacji pomiędzy odpowiednimi krajowymi biurami ubezpieczeniowymi.

104. Z powyższego wynika zatem, że prawo krajowe państwa członkowskiego reguluje zarówno normy procesowe, jak i materialne mające zastosowanie w wypadku powództwa odszkodowawczego, takiego jak powództwo regresowe wniesione przez skarżącego w postępowaniu głównym.

105. Jak już jednak wyjaśniłem w części B niniejszej opinii, przepisy wewnętrzne zostały włączone do decyzji Komisji. Stały się one zatem częścią składową porządku prawnego Unii. Ponadto, skoro funkcjonują one jako narzędzie ułatwiające swobodny przepływ osób, w związku z czym są w nim silnie zakotwiczone, to w tej sytuacji mają zastosowanie minimalne standardy przewidziane w karcie. Właśnie w takim kontekście rozpatrzę powoływanie się sądu krajowego na art. 47 karty (prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu) w pytaniu pierwszym.

106. Istnieje zatem konieczność zapewnienia, aby sądowe egzekwowanie roszczeń powstałych na podstawie przepisów wewnętrznych było zgodne z minimalnymi gwarancjami procesowymi zapewnionymi przez kartę. Gwarancje te dotyczą nie tylko osób poszkodowanych w wypadkach komunikacyjnych, lecz również osób potencjalnie odpowiedzialnych za te wypadki, wobec których kierowane są roszczenia odszkodowawcze. Tym bardziej w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym istotne jest wyważone podejście, w sytuacji gdy odpowiedzialność za wypadek będący przedmiotem sporu rozkłada się na obydwu kierowców.

107. Stosując porównanie o charakterze horyzontalnym – dyrektywy w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych zawierają, choć bardzo szczątkowe, przepisy dotyczące uprawnienia organu odszkodowawczego wynikającego z wstąpienia w prawa osoby poszkodowanej przeciwko osobie odpowiedzialnej za wypadek, wskutek którego osoba poszkodowana poniosła szkodę poza terytorium państwa stałego zamieszkania<sup>58</sup>.

108. Pomimo iż scenariusz taki nie dotyczy niniejszej sprawy<sup>59</sup>, trudno wyobrazić sobie, aby minimalne gwarancje procesowe mające zastosowanie w takiej sprawie nie były interpretowane w sposób spójny z roszczeniami zgłoszonymi z tytułu wstąpienia w prawa (subrogacji) w innych przypadkach, takich jak w postępowaniu głównym.

109. Ze względu na ścisłe powiązania między dyrektywami w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych i systemem zielonej karty w Unii powinny moim zdaniem istnieć minimalne gwarancje procesowe na podstawie art. 47 karty dla osób odpowiedzialnych za wypadki. Jeżeli gwarancje zapewniane są w ramach jednego systemu, to drugi system nie powinien rozwijać się w oderwaniu w ramach porządku prawnego Unii.

110. W związku z tym, przy uwzględnieniu powyższych względów – jakie minimalne gwarancje niezbędne są w związku z powództwem regresowym, takim jak w postępowaniu głównym?

111. Roszczenie w postępowaniu głównym zdaje się być roszczeniem cywilnoprawnym z tytułu odpowiedzialności pozaumownej bądź czynów niedozwolonych. W kategoriach gwarancji procesowych prawa stron do skutecznego środka prawnego oraz do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy na podstawie art. 47 karty oznaczają w istocie<sup>60</sup>, że współpозwani muszą mieć możliwość zakwestionowania domniemania odpowiedzialności i kwoty żądanego odszkodowania. Możliwość taka musi być stworzona albo w ramach postępowania sądowego w państwie członkowskim, w którym miał miejsce wypadek (jeżeli postępowanie takie zostało wszczęte), albo w ramach postępowania sądowego w państwie członkowskim, w którym wniesiono powództwo regresowe.

58 — Przepis ten został wprowadzony przez czwartą dyrektywę (zob. art. 20–26 dyrektywy 2009/103).

59 — Okoliczności faktyczne sprawy przedstawione przez sąd odsyłający nie wskazują, by K Floros poniósł szkodę poza terytorium państwa członkowskiego stałego miejsca zamieszkania.

60 — Zobacz podobnie w szczególności wyroki: szczególna procedura kontroli orzeczenia z dnia 28 lutego 2013 r., Arango Jaramillo i in./EBI (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, pkt 41–42); z dnia 30 kwietnia 2014 r., FLSmidth (C-238/12 P, EU:C:2014:284, pkt 112 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 25 maja 2016 r., Meroni (C-559/14, EU:C:2016:349, pkt 44, 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

112. Nie byłyby zgodne z tymi wymogami, gdyby osoba uważana za odpowiedzialną za wypadek narażona była na automatyczne wyegzekwowanie ugody zawartej w państwie członkowskim, w którym miał miejsce wypadek, w zawarciu której ona nie uczestniczyła. Doszlibyśmy do takiego wniosku, zarówno gdyby sytuację taką określono jako *res inter alios acta*<sup>61</sup>, jak i gdyby zbadano ją przez pryzmat powiązanego pojęcia skuteczności umowy tylko pomiędzy jej stronami<sup>62</sup>. Innymi słowy – wyegzekwowanie roszczenia odszkodowawczego w postępowaniu regresowym w ramach systemu zielonej karty nie może funkcjonować w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania<sup>63</sup>. Z okoliczności faktycznych w aktach sprawy zdaje się jednak wynikać, że właśnie takie podejście zostało przyjęte w wyroku wydanym w pierwszej instancji.

113. Do państw członkowskich należy wypracowanie szczegółowych rozwiązań w zakresie gwarancji procesowych mających zastosowanie wobec osób takich jak współpozwanicy w postępowaniu głównym. Okoliczności, iż krajowe biuro ubezpieczeniowe wyłącznie zawiadomiło biuro w innym państwie członkowskim, że dokonało wypłaty odszkodowania na podstawie przepisów wewnętrznych, nie można uznać za wystarczający dowód powstania odpowiedzialności, a w konsekwencji wysokości szkody. Dowody na poparcie roszczenia zgłoszonego przez krajowe biuro ubezpieczeniowe w ramach powództwa regresowego przeciw osobie uważanej za odpowiedzialną za wypadek komunikacyjny w państwie członkowskim, w którym został zarejestrowany samochód, muszą zostać *w pełni* ustalone na podstawie przepisów krajowych o odpowiedzialności cywilnej tego państwa członkowskiego.

114. Mówiąc w skrócie: pomimo iż przepisy wewnętrzne zostały włączone do porządku prawnego Unii na mocy decyzji Komisji, to nie tworzą one systemu „wzajemnego uznawania”. Stopień szczegółowości potencjalnego postępowania w sprawie powództwa regresowego należy do prawa krajowego. Artykuł 47 karty przewiduje jednak wymóg, iż osoba uważana za odpowiedzialną za wypadek komunikacyjny musi mieć możliwość dochodzenia swoich racji na drodze sądowej, jeżeli kwestionuje swoją odpowiedzialność. Może to mieć miejsce w państwie członkowskim, w którym miał miejsce wypadek, lub w państwie członkowskim, w którym wniesiono powództwo regresowe przeciw tej osobie. W żadnym wypadku nie może dochodzić do sytuacji, w której przepadłoby prawo do rzetelnego procesu. Nie może ono zostać zagubione w szczelinach pomiędzy systemami prawnymi.

## V. Wnioski

115. W świetle powyższego proponuję, aby Trybunał udzielił na pierwsze pytanie prejudycjalne Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (sądu najwyższego, Litwa) następującej odpowiedzi:

Nie można interpretować przepisów wewnętrznych Rady Biur przyjętych w umowie z dnia 30 maja 2002 r., która stanowi dodatek do decyzji Komisji 2003/564/WE z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie stosowania dyrektywy Rady 72/166/EWG w odniesieniu do kontrolowania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych, w ten sposób, że stwarzają one obowiązek automatycznego wyegzekwowania w państwie członkowskim, w którym pojazd był zarejestrowany, wobec osoby uznanej za odpowiedzialną w państwie członkowskim, w którym miał miejsce wypadek, ugody zawartej bez udziału tej osoby.

61 — *Res inter alios acta* aliis neque nocere, neque prodesse potest (ten, kto nie jest stroną umowy, nie może ani wywodzić z niej korzystnych skutków, ani też ponosić jej prawnych konsekwencji). Zobacz opinia rzecznika generalnego D. Ruiza-Jarabo Colomera w sprawie Seagon/Deko Marty Belgium (C-339/07, ECLI:EU:C:2008:575, pkt 26 i przypis 12).

62 — Zobacz wyrok z dnia 7 lutego 2013 r., Refcomp SpA (C-543/10, ECLI:EU:C:2013:62, pkt 16), w którym powołano się na przepisy prawa francuskiego. Zobacz także opinia rzecznika generalnego J. Mazáka w sprawie Masdar (C-47/07 P, ECLI:EU:C:2008:342, pkt 48).

63 — Byłoby to porównywalne z systematyką ustanowioną przez rozporządzenie nr 1215/2012. Ten drugi system z góry zakłada, że wydany wyrok daje rękojmię poszanowania właściwych gwarancji procesowych. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. 2012, L 351, s. 1).

Elementy wszelkich takich roszczeń zgłaszanych w ramach powództwa regresowego przez krajowe biuro ubezpieczeniowe w państwie członkowskim, w którym pojazd był zarejestrowany, muszą zostać w pełni ustalone na podstawie przepisów krajowych o odpowiedzialności cywilnej tego państwa członkowskiego, przy jednoczesnym poszanowaniu w szczególności gwarancji zawartych w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.