

Mariusz Wichtowski

Praktyczne aspekty ochrony praw konsumenta w przypadku ruchu pojazdami nieubezpieczonymi w zakresie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych na europejskim obszarze Systemu Zielonej Karty

Celem opracowania jest analiza problemu nieubezpieczonych pojazdów/kierowców/posiadaczy w kontekście społecznym, jak również finansowym ze wskazaniem praktycznych skutków dla wszystkich uczestników zaangażowanych w funkcjonowanie rynku, zaś w szczególności poszkodowanych w takich wypadkach. Przedstawiono również możliwości przeciwdziałania zjawisku nieubezpieczonych pojazdów. Autor omawia praktykę ubezpieczeniową w tym zakresie realizowaną zarówno na płaszczyźnie narodowej, jak i międzynarodowej. Jedynym koordynatorem tych działań – na podstawie Rekomendacji nr 5 ONZ z 1949 r. oraz dyrektyw komunikacyjnych – jest Rada Biur Systemu Zielonej Karty zrzeszająca biura narodowe reprezentujące poszczególne rynki ubezpieczeniowe w Systemie Zielonej Karty, jak i poszczególne fundusze gwarancyjne, organy odszkodowawcze i ośrodki informacji ze wszystkich państw członkowskich. Jednym z istotnych zadań Rady Biur jest koordynowanie walki ze zjawiskiem pojazdów nieubezpieczonych, a co za tym idzie – ochrona interesów konsumentów, którzy są zazwyczaj ostatecznym płatnikiem.

Słowa kluczowe: ruch pojazdów nieubezpieczonych, System Zielonej Karty, biura narodowe, fundusze gwarancyjne, ochrona praw konsumentów, sumy gwarancyjne.

1. Wprowadzenie

Początek motoryzacji wiązał się z koniecznością zabezpieczenia interesów uczestników ruchu drogowego i ofiar wypadków spowodowanych ruchem pojazdów mechanicznych. Na początku, ze względu na interesy obu stron, zarówno posiadacza/ kierowcy pojazdu, jak i poszkodowanego, a także z uwagi na zamożność posiadaczy pojazdów problem sprowadzał się do zabezpieczenia interesów poszkodowanych. Jednakże w stosunkowo krótkim czasie wzrosła liczba produkowanych i używanych pojazdów, co pociągało za sobą wzrost ryzyka. Ryzyko rosło znajdując odbicie w zobowiązaniach sprawców zdarzeń wobec poszkodowanych. To właśnie było (i pozostaje nadal) bezpośrednim powodem zainteresowania się problemem przez rynki ubezpieczeniowe w Europie i na świecie, stając się kołem zamachowym rozwoju współczesnych ubezpieczeń powszechnych.

Należy jednak zwrócić uwagę, że dość wcześnie, bo już na początku XX w. ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych¹ stało się ubezpieczeniem obowiązkowym². Natura jego obowiązkowości nie wynikała jednak z chęci ochrony interesów gospodarczych towarzystw ubezpieczeniowych, ale – podobnie jak obecnie – z potrzeby ochrony interesów konsumentów.

Pomijając koleje rozwoju zasad odpowiedzialności i jej skutków na poszczególnych rynkach zwrócić należy uwagę na cechy wspólne. Otóż niezbędne stało się zabezpieczenie interesów obu stron możliwego „konfliktu”, zarówno posiadaczy i kierowców, jak i osób poszkodowanych w wypadkach. Nie chodziło przy tym o jakiegokolwiek działania prewencyjne, lecz zabezpieczenie realnego prawa i możliwości dochodzenia roszczeń przez poszkodowanego z tytułu następstw wypadku spowodowanego ruchem pojazdu. Pojęcie realności sprowadzało się do kwestii nie tylko prawnej: czy poszkodowany w świetle prawa ma możliwość i w jakim zakresie dochodzenia swoich roszczeń, ale również – co jest niemniej istotne – czy mając takie prawo ma zagwarantowaną możliwość uzyskania realnej wypłaty odszkodowania. Bez obawy stwierdzić można, że – z wyjątkiem osób dobrze sytuowanych – tylko nieliczni posiadacze pojazdów mechanicznych byłiby w stanie wywiązać się ze zobowiązań wobec poszkodowanego bez uszczerbku dla swojego majątku.

Istotą powszechności i obowiązkowości ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych była zatem i pozostaje nadal kwestia zabezpieczenia strony materialnej zarówno posiadacza takiego pojazdu, jak i poszkodowanego w wypadku spowodowanym ruchem pojazdu mechanicznego.

2. Ryzyko związane z brakiem ubezpieczenia

Rozwój gospodarczy i związany z tym wzrost poziomu życia w Europie w konsekwencji spowodował istotny wzrost liczby pojazdów. W niektórych krajach (szczególnie tych, które po 2004 r. przystąpiły do Unii Europejskiej) liczba ta się podwoiła. Obecnie po europejskich drogach porusza się ok. 430 milionów pojazdów prywatnych i używanych do celów zawodowych. Mimo podejmowanych działań prewencyjnych i edukacyjnych rośnie również liczba kolizji i wypadków.

Wzrost ryzyka był niejednokrotnie powodem interwencji państwa, a w chwili obecnej jest jednym z podstawowych problemów we wszystkich krajach europejskich oraz na poziomie regulatora europejskiego. Mając na uwadze drastyczny wzrost ryzyka związany z ruchem drogowym niezbędne było określenie minimal-

¹ W Polsce posługujemy się formalnie określeniem ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu mechanicznego. Na potrzeby tego artykułu przyjęto w stosunku do osób, które nie dopełniły tego obowiązku, określenie „nieubezpieczony kierowca”, zaś w stosunku do ryzyka: „nieubezpieczone pojazdy”.

² W istocie istnieją różne formy realizowania tego obowiązku, które przejawiać się mogą m.in. w postaci ubezpieczenia posiadacza pojazdu – jak w większości krajów kontynentalnej Europy bądź też ubezpieczenia kierowcy – jak w systemie anglosaskim.

nego zakresu gwarancji dla konsumentów. Były one wprowadzane sukcesywnie w poszczególnych krajach i stały się jednym z warunków *sine qua non* członkostwa w Systemie Zielonej Karty począwszy od jego powstania (1949), a następnie zostały również uregulowane na poziomie międzynarodowym (dyrektywy).

Początkiem regulacji na poziomie ponadnarodowym była – w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, poprzedniczki Unii Europejskiej – dyrektywa 72/166/EWG³, która wprowadziła zasadę obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych we wszystkich państwach członkowskich. Jednak mimo wprowadzenia jednolitej zasady obowiązkowego ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej oraz wieloletniego jej obowiązywania, część posiadaczy pojazdów nie realizuje tego obowiązku. Skutki takiego stanu obciążają zarówno posiadacza takiego pojazdu, jak i poszkodowanych w wypadkach spowodowanych ruchem tych pojazdów.

Ta sytuacja stanowiła podstawę do kolejnych regulacji ponadnarodowych, które zostały zrealizowane w ramach dyrektywy 84/5/EWG⁴ i przewidywały ustanowienie organów, których zadaniem jest wypłata świadczeń na rzecz poszkodowanych w sytuacji niespełnienia obowiązku ubezpieczenia przez posiadacza pojazdu, którego ruchem spowodowany został uszczerbek na mieniu lub osobie. Poszczególne kraje członkowskie utworzyły stosowne fundusze gwarancyjne, które zarówno zaspokajają roszczenia poszkodowanych lub ich bliskich, jak również zaangażowane są w wielu przypadkach w przeciwdziałanie patologii w zakresie nieubezpieczania pojazdów.

Pomimo obowiązywania od wielu lat określonych rozwiązań prawnych na poziomie Unii Europejskiej, jak i na poszczególnych 46 rynkach ubezpieczeniowych, będących członkami Rady Biur Systemu Zielonej Karty, poziom nieubezpieczonych pojazdów na przywołanym obszarze jest znaczący, choć ma dużą rozpiętość w różnych krajach i waha się pomiędzy 0,01% do ponad 20% w krajach UE, a nawet powyżej tego poziomu poza UE. Łączny koszt świadczeń w ostatnich latach wynosi ponad 1,2 miliarda euro rocznie⁵.

Jak z powyższego wynika jest to poważny problem, a nieprzewidywalność tego zjawiska wpływa również negatywnie na działalność całych poszczególnych rynków ubezpieczeniowych. Jednak, wbrew powszechnemu mniemaniu, nie jest to wyłącznie problem rynku ubezpieczeniowego. Oczywiście zgodnie z regulacjami narodowymi ubezpieczyciele są zobowiązani partycypować w kosztach działalności funduszy gwarancyjnych i biur narodowych zobowiązanych do regulowania następstw wypadków spowodowanych ruchem pojazdu nieubezpieczonego. Mimo że zasada ta jest powszechna, to jednak w najmniej-

³ Art. 3 ust. 1 dyrektywy Rady z dnia 24 kwietnia 1972 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstwa państw członkowskich dotyczącego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej wynikającej z użytkowania pojazdów mechanicznych oraz obowiązku ubezpieczenia tej odpowiedzialności – Pierwsza Dyrektywa Komunikacyjna.

⁴ Art. 1 ust. 4 dyrektywy Rady z 30 grudnia 1983 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstwa państw członkowskich dotyczącego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej wynikającej z użytkowania pojazdów mechanicznych – Druga Dyrektywa Komunikacyjna.

⁵ Dane z raportu Rady Biur: Uninsured driving – Positionpaper.

szym stopniu nie wpływa i nie może wpływać na sposób i zakres rozwiązania problemu. Ponadto nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż koszty finansowania tej działalności przenoszone są na ubezpieczających, którzy płacą składki ubezpieczeniowe i w konsekwencji finansują szkody powodowane przez nieubezpieczonych kierowców.

Tolerowanie takiego stanu rzeczy powoduje negatywne skutki społeczne i często determinuje decyzje posiadaczy pojazdów dotyczące rezygnacji z zawarcia stosownego ubezpieczenia. Jak wynika z analiz postępowań regresowych, tylko nieznaczna część posiadaczy pojazdów pozostaje nieubezpieczona wskutek niezawinionego działania. Tym bardziej brak przeciwdziałania tej tendencji może powodować eskalację problemu. Z punktu widzenia takiego posiadacza pojazdu wydatkowanie środków finansowych w celu zawarcia umowy ubezpieczenia jest dla niego czystą stratą do momentu zaistnienia potencjalnego zdarzenia generującego odpowiedzialność cywilną tegoż posiadacza. Negatywnym skutkiem społecznym w tym przypadku jest również ingerencja w sferę majątkową nieubezpieczonego, która w istocie dotyczy też jego rodziny i bliskich oraz determinuje poziom ich życia.

W standardowej sytuacji, w przypadku zdarzenia spowodowanego ruchem pojazdu mechanicznego, zakład ubezpieczeń wstępuje w prawa i obowiązki osoby odpowiedzialnej w ramach prawa materialnego i przejmuje zobowiązania majątkowe wobec poszkodowanego⁶. Spełniona zostaje zatem podstawowa istota tego ubezpieczenia, tj. zabezpieczenie interesów majątkowych obu stron: sprawcy zdarzenia oraz poszkodowanego. Jeśli zaś sprawca zdarzenia nie jest ubezpieczony, stosowny fundusz gwarancyjny lub biuro narodowe są zobowiązane z mocy prawa do przejęcia zobowiązań z tytułu następstw wypadku i po wypłacie stosownego świadczenia realizują swoje prawa dochodzenia zwrotu wypłaconego świadczenia od sprawcy/posiadacza nieubezpieczonego pojazdu. Roszczenie takie narusza zatem sferę majątkową sprawcy/posiadacza i tym samym nie jest spełniona jedna z podstawowych zasad wynikających z istoty ubezpieczenia.

3. Aspekty finansowe problemu

Jak wynika z wcześniejszych rozważań, kwestia powszechności i obowiązkowości ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych ma konkretny wymiar finansowy. Wprawdzie – jak wspomniano wyżej – istotą tego ubezpieczenia jest przede wszystkim ochrona interesów konsumenta, tym niemniej jednak realizowane jest to poprzez konkretne działania biznesowe zakładów ubezpieczeń. Nie zachodzi tu sprzeczność interesów, a wręcz odwrotnie – wszystkie zaangażowane strony winne być żywotnie zainteresowane pozytywnymi wynikami ekonomicznymi prowadzonej przez ubezpieczycieli działalności. Mając na uwadze, iż ten rodzaj ubezpieczenia jest najpo-

⁶ Art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 392, z późn. zm.); podobnie w innych krajach EOG.

wszechniejszy w ramach 46 zrzeszonych w Radzie Biur rynków ubezpieczeniowych, to wszelkie odstępstwa od zasady powszechności i obligatoryjności mogą powodować istotne problemy finansowe nie tylko dla poszczególnych zakładów ubezpieczeń, ale i całych rynków.

Skala tego problemu jest jednak różna na poszczególnych rynkach ubezpieczeniowych i zależy bezpośrednio (pomijając inne aspekty, jak: prawidłowość tworzenia rezerw, ustalania taryf, koszty administracyjne, koszty pozyskania ryzyka, przestępstwa itp.) od liczby nieubezpieczonych. Rynki ubezpieczeniowe, na których poziom nieubezpieczonych pojazdów jest niewielki (np. Niemcy, Austria – ok. 0,01%) nie będą odczuwać finansowych skutków. Można jednak zaryzykować stwierdzenie, że na rynkach, na których problem jest poważny, może mieć on bezpośredni wpływ na stabilność całego rynku.

Jak już wyżej wspomniano, działalność funduszy gwarancyjnych oraz biur narodowych finansowana jest bezpośrednio przez zakłady ubezpieczeń, które na mocy prawa są członkami obu organizacji. Wysokość składki członkowskiej zależna jest od zapotrzebowania na środki finansowe niezbędne do realizowania obowiązków ustawowych, tj. wypłaty świadczeń i odszkodowań na rzecz poszkodowanych w wypadkach spowodowanych przez nieubezpieczonych sprawców. Liczba zdarzeń i wysokość wypłacanych świadczeń jest całkowicie niezależna od bezpośrednio zaangażowanych podmiotów. Wynika z poruszania się pojazdami nieubezpieczonymi. Im wyższy jest ich poziom, im więcej nieubezpieczonych, tym większe ryzyko oraz zapotrzebowanie na środki finansowe. Analizując dane⁷ można stwierdzić, że liczba zdarzeń na poszczególnych rynkach jest w miarę stabilna i nie zmienia się gwałtownie w miarę upływu czasu. Zatem w przypadku wyższego poziomu nieubezpieczenia część potencjalnego ryzyka przenoszona jest na fundusze gwarancyjne, co w konsekwencji powoduje ich zwiększone finansowanie przez ubezpieczycieli⁸. Oczywiście zwykle fundusze gwarancyjne i biura narodowe mają zabezpieczoną prawną możliwość dochodzenia zwrotu wypłaconych świadczeń odszkodowawczych od posiadacza/sprawców zdarzeń spowodowanych ruchem nieubezpieczonego pojazdu⁹. Praktyka wielu rynków pokazuje jednak dobitnie, że prawdopodobieństwo odzyskania zaangażowanych środków jest ograniczone zarówno w czasie, jak i co do ich wysokości.

⁷ Dane uzyskane z poszczególnych rynków zrzeszonych w Radzie Biur Systemu Zielonej Karty.

⁸ Na wszystkich rynkach ubezpieczeniowych zrzeszonych w Radzie Biur Systemu Zielonej Karty biura narodowe i fundusze gwarancyjne finansowane są wprost przez członków tych organizacji, czyli zakłady ubezpieczeń działające bądź posiadające licencję na wykonywanie działalności w dziale II grupa 10. Finansowanie to odbywa się zazwyczaj poprzez płatność składki członkowskiej stanowiącej procent od składki przypisanej/zainkasowanej, bądź też w oparciu o budżet dzielony na podstawie wysokości udziału w rynku. Składka członkowska opłacana jest najczęściej z góry, jednakże są też systemy przewidujące płatność w miarę potrzeby bądź też mieszane.

⁹ W większości krajów biura narodowe i fundusze gwarancyjne mają prawnie zabezpieczoną możliwość dochodzenia zwrotu wypłaconych świadczeń i odszkodowań oraz poniesionych kosztów od bezpośredniego sprawcy zdarzenia bądź też posiadacza pojazdu – tak w Polsce (vide: art. 110 i 129 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, UFG i PBUK).

Należy jednak pamiętać, że w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego obowiązuje jednolity rynek ubezpieczeniowy przy jednocześnie odmiennych wysokościach sum gwarancyjnych: od minimalnego poziomu wskazanego w dyrektywie komunikacyjnej¹⁰ do gwarancji nielimitowanych. W rzeczywistości poziom wypłacanych jednostkowych świadczeń i odszkodowań sięga milionów euro, zatem realna możliwość dochodzenia zwrotu wypłaconych odszkodowań jest w takich przypadkach wątpliwa.

Przy założeniu, że wysoki poziom nieubezpieczonych pojazdów przekłada się na zwiększone finansowanie organizacji powołanych do realizacji zobowiązań na rzecz poszkodowanych, a jednocześnie liczba zdarzeń ogółem rodzących odpowiedzialność ubezpieczycieli na danym rynku jest stabilna, może dochodzić do takich sytuacji, że dany rynek nie będzie w stanie pozyskać składki ubezpieczeniowej wystarczającej na pokrycie zobowiązań własnych zakładów ubezpieczeń wynikających z zawartych umów. Jest to tym bardziej dotkliwe, a nawet niebezpieczne dla poszczególnych rynków ubezpieczeniowych, gdzie występuje eskalacja roszczeń i gwałtowny wzrost wypłacanych świadczeń. Zatem im mniej składki i zarazem wyższe wypłaty odszkodowań, tym większa luka finansowa.

Mając na uwadze opisany wyżej problem i świadomość, że działalność wszystkich zaangażowanych podmiotów finansowana jest w konsekwencji ze składek ubezpieczających wydawałoby się logiczne, że wystarczyłoby podnieść poziom taryf tak, aby przywrócić stabilność finansową. Kwestia ta pozostaje jednak poza możliwością jej realizacji przez ubezpieczycieli. Zachodzi wątpliwość, czy ubezpieczający gotowi są ponieść, zarówno od strony finansowej, jak i moralnej, związane z tym ryzyko? Czy taka polityka nie generowałaby braku zaufania do instytucji ubezpieczenia w sytuacji przeniesienia kosztów na ubezpieczających? Czy z uwagi na uwarunkowania polityczne, społeczne oraz ekonomiczne taki zabieg byłby w istocie możliwy? Wydaje się, że pytania te nie wymagają dogłębnej analizy, a potencjalne odpowiedzi są przewidywalne. Skoro zatem zachodzi konieczność finansowego zbilansowania istniejącego problemu związanego z istnieniem nieubezpieczonego ryzyka, to pojawia się konieczność walki z tym zjawiskiem i ograniczeniem go do realnie niskiego poziomu.

4. Aspekt krajowy braku ubezpieczenia

Wprawdzie zakres ochrony jest niezmienny w ramach obowiązującego w danym kraju prawa i zasad wyrażonych w Dyrektywie Komunikacyjnej, to jednak powstaje wątpliwość co do specyficznych sytuacji, w których zachodzi odpowiedzialność funduszy gwarancyjnych. Zgodnie bowiem z zasadami prawa europejskiego fundusze te ponoszą odpowiedzialność za wszystkie skutki wypadków spowodowanych ruchem pojazdów nieubezpieczonych oraz odpowiadają

¹⁰ Art. 9 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/103/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczenia od takiej odpowiedzialności – dyrektywa skonsolidowana (D. Urz. UE L 263/11).

za skutki wypadków wywołanych ruchem pojazdów niezidentyfikowanych. W niektórych zaś przypadkach odpowiedzialność funduszy gwarancyjnych może być wyłączona bądź też może zostać ograniczona. Z uwagi na działania o charakterze prewencyjnym państwa członkowskie mogą bowiem wyłączyć odpowiedzialność wobec poszkodowanych, którzy dobrowolnie wsiedli do pojazdu, którego ruchem szkoda została spowodowana¹¹. Tym samym poszkodowany, zależnie od charakteru szkody (majątkowej czy też osobowej), pozbawiony zostanie prawa do ewentualnego świadczenia odszkodowawczego. Istnieje jednak możliwość wyłączenia bądź ograniczenia odpowiedzialności funduszy w odniesieniu do szkód majątkowych spowodowanych przez pojazd niezidentyfikowany¹². Odpowiedzialność taka nie może zostać wyłączona tylko wówczas, jeżeli z tego samego zdarzenia zostało wypłacone świadczenie z tytułu znaczącej szkody osobowej, jednakże od uznania państw członkowskich zależy jak to pojęcie – „znacząca”¹³ – zostanie zinterpretowane. Porównując rozwiązania zastosowane przez poszczególne państwa członkowskie zauważa się sporą rozpiętość warunków, jakie muszą zostać w takim przypadku spełnione.

Niezależnie od powyższego może zostać zastosowana franszyza nieprzekraczająca 500 euro w odniesieniu wyłącznie do wypłaty odszkodowania za szkodę majątkową¹⁴. Te dodatkowe ograniczenia przy dochodzeniu roszczeń z tytułu szkód majątkowych w istocie służyć mają zmniejszeniu potencjalnej możliwości wyłudzenia odszkodowań, mają jednak negatywnie skutki dla poszkodowanych w wypadkach spowodowanych ruchem pojazdów niezidentyfikowanych.

Z powyższego wynika zatem jednoznacznie, że prawa poszkodowanego wobec funduszu gwarancyjnego z tytułu wypadków spowodowanych ruchem pojazdów nieubezpieczonych bądź też niezidentyfikowanych mogą być, bądź też są, ograniczone w stosunku do świadczenia odszkodowawczego, jakiego może dochodzić poszkodowany w wypadku spowodowanym ruchem pojazdu ubezpieczonego. Wydaje się, że w znacznej części przypadków ucieczki z miejsca zdarzenia są wynikiem chęci uniknięcia odpowiedzialności karnej z tytułu spowodowanego zdarzenia, jednak można zaryzykować również twierdzenie, że są one skutkiem braku ważnego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej i obawy przed ponoszeniem konsekwencji finansowych za skutki wypadku.

Ze społecznego punktu widzenia różnicowanie zakresu odpowiedzialności w zależności od podmiotu, który wyrządził szkodę wydaje się niesprawiedliwe, choć z ekonomicznego punktu widzenia może być uzasadnione. Ograniczenie bądź też wyłączenie odpowiedzialności winno być stosowane wyłącznie wobec poszkodowanych, którzy świadomie godzili się na podróż pojazdem nieubezpieczonym. Tego rodzaju ograniczenia mogą mieć istotny wymiar prewencyjny. Zatem mimo istnienia funduszy gwarancyjnych i ich odpowiedzialności za skutki wypadków spowodowanych ruchem pojazdów nieubezpieczonych oraz

¹¹ Art. 10 ust. 2 dyrektywy skonsolidowanej.

¹² Art. 10 ust. 3 dyrektywy skonsolidowanej.

¹³ Art. 10 ust. 3 drugi akapit dyrektywy skonsolidowanej.

¹⁴ Art. 10 ust. 3 trzeci akapit dyrektywy skonsolidowanej.

niezidentyfikowanych udzielana przez nie ochrona nie jest pełna, zaś rozwiązanie problemu jest całkowicie zależne od wyeliminowania bądź istotnego ograniczenia zjawiska nieubezpieczonych pojazdów.

5. Aspekt międzynarodowy

W ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz w Andorze, Serbii i Szwajcarii obowiązuje zasada jednego obszaru ubezpieczeniowego, pozwalającego poruszać się pojazdami zarejestrowanymi w jednym z tych krajów po całym tym obszarze. W związku z tym ryzyko związane z powstaniem szkód spowodowanych ruchem pojazdów nieubezpieczonych wykracza poza terytorium państwa, w którym taki pojazd jest zarejestrowany lub domniemywa się fakt takiej rejestracji¹⁵.

Poruszanie się w obrębie tak znacznego obszaru wiąże się oczywiście z faktem występowania na drogach pojazdów nieubezpieczonych pochodzących nie tylko z danego kraju, ale i innych krajów członkowskich. Mając na uwadze szczególne unormowania unijne przewidujące wyłącznie kontrole wyrywkowe¹⁶ w stosunku do pojazdów pochodzących z innych państw wyżej wspomnianych, które zasadzają się na domniemaniu istnienia takiego ubezpieczenia na podstawie rzeczywistego zarejestrowania pojazdu i obowiązku zawarcia takiego ubezpieczenia, znaczna część nieubezpieczających swoje pojazdy zakłada – jak się okazuje całkiem słusznie – niskie prawdopodobieństwo wykrycia braku ubezpieczenia. Jednocześnie częstym powodem jest również różnica w poziomie składki ubezpieczeniowej pomiędzy krajem pochodzenia a krajem pobytu. Jedynie w stosunku do pojazdów pochodzących z krajów trzecich zachodzi możliwość regularnego sprawdzania dokumentów ubezpieczeniowych.

Podkreślić należy, że takie niesystematyczne kontrole mogą być prowadzone pod warunkiem, że nie są dyskryminacyjne i są dokonywane w ramach kontroli, której wyłącznym celem nie jest sprawdzenie ubezpieczenia.

Teoretycznie ujmując, domniemanie istnienia ważnego obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu mechanicznego byłoby w pełni uzasadnione w sytuacji powszechnego spełniania tego obowiązku. Niestety w rzeczywistości, jak to już wyżej wspomniano, w wielu krajach występuje znaczny odsetek pojazdów nieubezpieczonych, co przy ułatwionej migracji w obrębie państw członkowskich przekłada się na fakt istnienia wypadków spowodowanych ruchem pojazdów nieubezpieczonych na terenie państw odwiedzanych. Wspomniane wyżej domniemanie tworzy w tej sytuacji jedynie prawną podstawę dla dochodzenia przez poszkodowanych roszczeń odszkodowawczych od biur narodowych Systemu Zielonej Karty (w ramach Porozumienia Wielostronnego)¹⁷.

¹⁵ Art. 1 pkt 4 oraz art. 2 lit. a dyrektywy skonsolidowanej.

¹⁶ Art. 4 dyrektywy skonsolidowanej.

¹⁷ Art. 2 lit. a dyrektywy skonsolidowanej wraz z art. 11 Regulaminu Wewnętrzny Rady Biur oraz art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, UFG i PBUK.

W sytuacji braku stosownego ubezpieczenia lub ustalenia, że pojazd nie był już formalnie zarejestrowany w domniemanym kraju pochodzenia, ryzyko z tym związane przenoszone jest na biura narodowe bądź fundusze gwarancyjne kraju miejsca zdarzenia. Tym samym zobowiązania wynikające z wypadku spowodowanego ruchem nieubezpieczonego pojazdu zarejestrowanego lub niezarejestrowanego w innym państwie członkowskim – ponoszone są nie przez rynek ubezpieczeniowy kraju pochodzenia pojazdu, lecz przez biuro narodowe bądź fundusz gwarancyjny kraju miejsca zdarzenia.

Inne specyficzne ryzyko transgraniczne związane jest ze stosowaniem zasady przeniesienia ryzyka ubezpieczeniowego z kraju pochodzenia pojazdu do kraju jego docelowego przeznaczenia¹⁸ przez okres 30 dni, liczony bezpośrednio od chwili przyjęcia pojazdu przez nabywcę, nawet jeśli pojazd taki nie został jeszcze zarejestrowany w państwie członkowskim przeznaczenia. W sytuacji, gdy ubezpieczenie takie zostało zawarte formalnie, to odpowiedzialność za skutki wypadku spowodowanego takim pojazdem ponosi zakład ubezpieczeń. Jednakże w przypadku braku stosownego ubezpieczenia ryzyko z tym związane przechodzi bezpośrednio na fundusz gwarancyjny kraju przeznaczenia, o ile zdarzenie rodzące taką odpowiedzialność wystąpiło we wspomnianym wyżej okresie 30 dni. Jeżeli jednak zdarzenie takie nastąpiło po 30 dniach, to ryzyko związane z zaistnieniem odpowiedzialności cywilnej wraca do kraju pochodzenia i obciąża biuro narodowe bądź fundusz gwarancyjny tegoż państwa, zaś opracowania roszczeń poszkodowanego podejmie się biuro narodowe kraju miejsca wypadku.

Dodatkowe komplikacje w zakresie ustalania pokrycia ubezpieczeniowego, jego braku, jak i podmiotów zobowiązanych do przejścia roszczeń poszkodowanych wiążą się z unormowaniami tzw. Czwartej Dyrektywy Komunikacyjnej¹⁹. Odnoszą się one do przypadków zaistnienia zdarzenia rodzącego odpowiedzialność cywilną w kraju odwiedzanym przez poszkodowanego. Podstawowym problemem jest ustalenie organu zobowiązanego do opracowania roszczenia poszkodowanego i udzielenia mu stosownej odpowiedzi, jak również określenie zasad finansowego rozliczania wydatkowanych środków między właściwymi organizacjami poszczególnych krajów.

Jeżeli zdarzenie miało miejsce w kraju odwiedzanym przez poszkodowanego, a sprawcą wypadku jest kierujący nieubezpieczonym pojazdem umiejscowionym w tym samym kraju, roszczenie opracowane i wypłacone zostanie przez organ odszkodowawczy kraju miejsca zamieszkania poszkodowanego, ale skutki finansowe poniesie ostatecznie fundusz gwarancyjny kraju zdarzenia.

¹⁸ Art. 15 dyrektywy skonsolidowanej.

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/26/WE z dnia 15 maja 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ubezpieczeń w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i zmieniająca dyrektywy Rady 73/239/EEC i 88/357/EEC (Czwarta Dyrektywa w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych), obecnie art. 20–25 dyrektywy skonsolidowanej.

Jeżeli jednak zdarzenie miało miejsce w innym kraju niż kraj pochodzenia pojazdu, jak i kraj zamieszkania poszkodowanego, to może on wybrać jedną z dwóch możliwości:

1) może zwrócić się z roszczeniami do właściwego dla miejsca zdarzenia biura narodowego Systemu Zielonej Karty, które przejmie całą procedurę likwidacyjną wraz z ewentualną wypłatą świadczenia, a następnie dochodzić będzie zwrotu zaangażowanych środków od funduszu gwarancyjnego kraju umiejscowienia pojazdu (w przypadku jednak, gdy pojazd taki nie był ubezpieczony i nie można ustalić jego umiejscowienia, właściwym ostatecznym płatnikiem będzie fundusz gwarancyjny kraju zdarzenia);

albo alternatywnie

2) może zwrócić się do organu odszkodowawczego właściwego dla swojego miejsca zamieszkania, który po dokonaniu stosownych procedur będzie dochodził zwrotu wypłaconego poszkodowanemu świadczenia odpowiednio od funduszu gwarancyjnego kraju umiejscowienia pojazdu bądź też od funduszu gwarancyjnego właściwego dla miejsca zdarzenia.

Podstawową zasadą jest zabezpieczenie interesów poszkodowanego niezależnie od potencjalnych problemów rozliczeniowych dla zaangażowanych w danym przypadku organizacji. Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku zdarzeń spowodowanych nieubezpieczonym pojazdem zarejestrowanym w państwie trzecim, konsekwencje z nich wynikające ponosi fundusz gwarancyjny właściwy dla miejsca zdarzenia.

6. Metody przeciwdziałania i ograniczania ryzyka

Nie ma jednego właściwego i skutecznego systemu przeciwdziałania zjawisku nieubezpieczonych pojazdów. Opierając się na doświadczeniach wielu rynków ubezpieczeniowych można wyodrębnić szereg potencjalnych możliwych rozwiązań, zarówno od strony prawnej, jak i praktycznej, jednak wszystkie one bazują na ściślejszej współpracy organów państwa i podmiotów działających na danym rynku ubezpieczeniowym. Zjawisko występowania pojazdów nieubezpieczonych nie jest bowiem wyłącznym problemem rynków ubezpieczeniowych. Państwo, wprowadzając przymus ubezpieczenia, powinno wyposażyć stosowne instytucje państwowe oraz organizacje rynku ubezpieczeniowego w narzędzia umożliwiające realne reagowanie w takich sytuacjach.

Na podstawie rozwiązań stosowanych na różnych rynkach ubezpieczeniowych można wyróżnić przykładowy katalog sankcji:

- 1) karne i finansowe: grzywna, konfiskata pojazdu, opłaty karne za brak ubezpieczenia;
- 2) administracyjne: zatrzymanie dowodu rejestracyjnego, zatrzymanie prawa jazdy, punkty karne, zatrzymanie nieubezpieczonego pojazdu, zatrzymanie tablic rejestracyjnych.

Niezależnie od kwestii zastosowania możliwych sankcji niezbędne jest działanie prewencyjne, które mogłoby pozytywnie wpłynąć na postrzeganie potrzeby zawarcia takiego ubezpieczenia, jak i ograniczenie konsekwencji finanso-

wych oraz stosowanych sankcji. Wśród najistotniejszych możliwych działań należy wymienić:

- uzależnienie rejestracji pojazdu od przedstawienia dowodu ubezpieczenia,
- automatyczne odnawianie umów,
- porównywanie danych z baz danych o polisach i baz zarejestrowanych pojazdów,
- wprowadzenie jednolitego systemu *bonus-malus*,
- elektroniczny format ubezpieczenia,
- baza danych o oszustwach ubezpieczeniowych,
- system winiet,
- wprowadzenie zagadnień do egzaminu na prawo jazdy,
- edukacja w szkołach,
- szkolenie Policji i innych odpowiedzialnych służb,
- działania promocyjne w mediach.

Podane wyżej przykłady są odzwierciedleniem praktyki na poszczególnych rynkach i – jak można zauważyć – sięgają daleko w sferę materialną nieubezpieczonych. Są one również wyrazem zainteresowania organów państwa omawianym zjawiskiem, jak i chęcią współdziałania ze środowiskiem ubezpieczeniowym w celu ograniczenia negatywnych skutków tego zjawiska. Świadome państwo nie ingeruje bezpośrednio w działalność gospodarczą, w tym – mimo podania jej kontroli – w działalność ubezpieczeniową. Jednakże nie należy również zapominać o aspektach finansowych zainteresowania państwa. Rynek, który generuje straty, nie jest płatnikiem podatku dochodowego. Angażując się w rozwiązywanie problemu nieubezpieczonych pojazdów państwo działa pośrednio w swoim dobrze pojętym interesie finansowym. Wśród milionów pojazdów trudno jest przeprowadzać kontrole skuteczne i regularne. Możliwości kontrolne każdego organu są ograniczone. Istotne w tej mierze jest istnienie wśród posiadaczy pojazdów świadomości dotyczącej konieczności zawarcia stosownego ubezpieczenia, jak i nieuchronności poniesienia konsekwencji wynikających z braku takiego ubezpieczenia.

7. Podsumowanie

W walkę ze zjawiskiem poruszania się po drogach nieubezpieczonych pojazdów powinny być zaangażowane nie tylko odpowiedzialne biura narodowe i fundusze gwarancyjne. Jest to wspólny problem zarówno tych instytucji, ich członków – zakładów ubezpieczeń, ale również innych podmiotów działających na rynku ubezpieczeniowym. Mając na uwadze, że dominującymi kanałami sprzedaży produktów ubezpieczeniowych są pośrednicy ubezpieczeniowi: tj. brokerzy ubezpieczeniowi i agenci ubezpieczeniowi, to ich rola powinna być znacząca w przekazywaniu wiedzy w tym zakresie, również na temat konsekwencji uchylania się od spełnienia obowiązku ubezpieczenia. Istotą tego ubezpieczenia jest nie tylko zabezpieczenie interesów poszkodowanych, ale – jak już wyżej wspomniano – także ubezpieczających poprzez uwolnienie ich od ciężaru finansowego, związanego z potencjalnymi skutkami wypadku spowodowanego ruchem pojazdu mechanicznego. W szczególności pośrednicy obsługujący pod-

mioty gospodarcze powinni zwracać swoim klientom uwagę na fakt, iż brak ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej może w istotny sposób zagrozić ich bezpieczeństwu finansowemu. W przeciwieństwie bowiem do wielu innych ryzyk prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia rodzącego odpowiedzialność w ramach obowiązkowego OC posiadaczy pojazdów mechanicznych jest bardzo wysokie. Szczególnie wysokie ryzyko związane jest z prowadzeniem działalności na wielu rynkach, a przede wszystkim tam, gdzie odpowiedzialność za skutki wypadków jest nielimitowana²⁰ bądź też wysokość świadczeń w szkodach osobowych jest szczególnie wysoka²¹.

Mariusz Wichtowski

*prezes Zarządu Polskiego Biura Ubezpieczycieli Komunikacyjnych;
Prezydent Rady Biur Systemu Zielonej Karty*

Consumer Rights Protection in the Traffic of Uninsured Vehicles without Third-Party Motor Liability Insurance in the European Green Card System

The aim of this article is to investigate the problem of uninsured vehicles/drivers/owners in a social as well as financial context, and indicate its practical effects on all the market participants, especially on the victims of such accidents.

All presented considerations reflect the insurance measures implemented at both national and international levels. The only coordinator of these activities, according to the UN Recommendation No. 5 adopted in 1949 and motor directives is the Council of Bureaux of the Green Card System associating both national bureaux representing the individual insurance markets in the Green Card System and particular guarantee funds, compensation bodies and information centres in all Member States.

One of the essential tasks of the Council of Bureaux is the coordination of the fight against a phenomenon of uninsured vehicles, and consequently the protection of the interests of consumers, who are usually the ultimate payers.

Keywords: traffic of uninsured vehicles, the Green Card System, national bureaux, guarantee funds, consumer rights protection, the guarantee sums.

²⁰ Np. Francja, Belgia, Wielka Brytania.

²¹ Np. Włochy, Grecja, Irlandia.