

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
Zakład Międzynarodowego Prawa Lotniczego i Kosmicznego

Mgr Michał Matusiak

Odpowiedzialność państwa
za działalność zgodną z prawem międzynarodowym

Autoreferat rozprawy doktorskiej
przygotowanej pod kierunkiem dr hab. prof. ucz. Katarzyny Myszony-Kostrzewy

Recenzenci:

prof. dr hab. Tadeusz Gadkowski
dr hab. prof. INP PAN Przemysław Saganek

Warszawa, marzec 2022

1. Temat rozprawy i uzasadnienie jego wyboru

Rzeczywistość w stopniu niewyobrażalnym jeszcze dwa wieki temu oraz dotrzeć w miejsca nieosiągalne dla wcześniejszych pokoleń. Ludzkość dotarła na dna mórz i oceanów, jak i wysłała swoich przedstawicieli w przestrzeń kosmiczną. Jednakże, ceną za te osiągnięcia jest groźba zniszczenia zarówno przyrody, jak i tysięcy lat dorobku materialnego cywilizacji.

Rzeczywistość w stopniu niewyobrażalnym jeszcze dwa wieki temu oraz dotrzeć w miejsca nieosiągalne dla wcześniejszych pokoleń. Ludzkość dotarła na dna mórz i oceanów, jak i wysłała swoich przedstawicieli w przestrzeń kosmiczną. Jednakże, ceną za te osiągnięcia jest groźba zniszczenia zarówno przyrody, jak i tysięcy lat dorobku materialnego cywilizacji.

Rozwój przemysłu i gwałtowny wzrost liczby ludności na świecie spowodowały zwiększenie zapotrzebowania na energię, co przyniosło poszukiwanie nowych jej źródeł. Ponadto, zglobalizowany świat nie może funkcjonować bez rozwiniętego transportu dóbr i ludzi, jak i błyskawicznych, pewnych sposobów komunikacji, łączących ze sobą odległe części globu. Powoduje to z jednej strony uzależnienie współczesnego człowieka od nowoczesnych technologii, a z drugiej groźbę szkody o nieprzewidywalnych rozmiarach, która może powstać w wyniku awarii.

Powyższe wskazuje, że problem szkód wyrządzonych pomimo braku naruszenia prawa istnieje i będzie wywierał wpływ na działalność ludzką w rozmaitych sferach. Jednakże, trzeba powiedzieć, że o ile konsekwencje szkody, której skutki nie wykraczają poza jedno państwo, można uregulować normami prawa cywilnego, karnego czy administracyjnego, o tyle nowoczesna gospodarka może być przyczyną katastrofy mającej wpływ poza granicami danego państwa. Jednak, jak przedstawiono w niniejszej pracy, nie tylko przemysł i działalność ryzykowna musi stanowić przyczynę szkody transgranicznej, bowiem mogą również do niej doprowadzić działania państwa, do których zostało ono zobowiązane na mocy umów międzynarodowych, często niemożliwych do przewidzenia. W każdym przypadku jednakże dochodzi do sytuacji, w której należy rozważyć możliwość powstania odpowiedzialności państwa na podstawie norm prawa międzynarodowego.

Ze względu na powyższe, temat rozprawy jest aktualny i istotny nie tylko z punktu widzenia teoretycznego, tj. stworzenia pracy, w której autor odniesie się do całości zagadnienia, a której jak dotąd nie ma w polskiej doktrynie, ale również dla praktyki prawniczej. Odpowiedzialność za działalność zgodną z prawem międzynarodowym jest niejako zaprzeczeniem tradycyjnego pojmowania odpowiedzialności, które wymagało bezprawności dla powstania zobowiązania po stronie sprawcy. Stąd też należy uznać, że temat niniejszej

pracy jest ważny z punktu widzenia państwa jako strony potencjalnego sporu, związanego z działalnością zgodną z prawem międzynarodowym.

Niniejsza praca stanowi zbiór analiz umów międzynarodowych, postępowania państw, wyroków trybunałów międzynarodowych oraz efektów prac Komisji Prawa Międzynarodowego. Zatem praca ma przedstawić obecny stan prawa międzynarodowego w zakresie odpowiedzialności państwa za działalność zgodną z prawem międzynarodowym. Jednocześnie należy podkreślić, że tak sformułowany tytuł pracy wskazuje na to, iż zagadnienie nie dotyczy jedynie działalności szczególnie ryzykownej, lecz każdego przypadku, gdy szkoda wynika z działania nienaruszającego międzynarodowych zobowiązań państwa. Jest to szczególnie istotne w sytuacji, w której nie ma jednej, całościowej umowy międzynarodowej o charakterze uniwersalnym, regulującej przedmiotowe zagadnienie, a tylko nieliczne umowy międzynarodowe zawierają odnoszące się do niego normy.

2. Cel rozprawy oraz postawione hipotezy badawcze

Głównym celem rozprawy jest analiza umów międzynarodowych, praktyki państw, orzecznictwa, dokumentów wypracowanych przez Komisję Prawa Międzynarodowego oraz doktryny, dotyczących zagadnienia odpowiedzialności państwa za działalność zgodną z prawem. Poza powyższym, w pracy przedstawiono prawo polskie regulujące tę kwestię, jak i projekt ustawy o działalności kosmicznej oraz Krajowym Rejestrze Obiektów Kosmicznych w celu przedstawienia, jak w praktyce zobowiązania międzynarodowe są włączane do krajowego porządku prawnego.

Nadto, rozprawa zawiera rozszerzenie badania norm prawa międzynarodowego o raporty specjalnych sprawozdawców zajmujących się odpowiedzialnością, zarówno rozumianą jako *liability*, jak i *responsibility*, jako zbiór doktryny i judykatury, które przez posiadany przez ich twórców autorytet mogą wskazywać dalszy rozwój przedmiotowej gałęzi prawa. Pozwala to na uzyskanie wniosków i wypracowanie postulatów *de lege ferenda*.

Prace nad niniejszą rozprawą zostały rozpoczęte sformułowaniem pytania, co do kształtowania się nowej normy zwyczajowej dotyczącej odpowiedzialności państwa za skutki działalności zgodnej z prawem międzynarodowym. Z kolei tezą rozprawy doktorskiej jest twierdzenie, że odpowiedzialność państwa za skutki działalności zgodnej z prawem może być realizowana jedynie na podstawie istniejących umów międzynarodowych.

3. Metodologia opracowania rozprawy

Przedstawiona powyżej hipoteza badawcza została zweryfikowana przy użyciu metod charakterystycznych dla nauk społecznych, w tym nauk z zakresu prawa. Przede wszystkim dla zbadania przedmiotowego zagadnienia wykorzystana została metoda formalno – dogmatyczna, w celu uzyskania odpowiedzi na pytanie o istnienie i przesłanki odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone działalnością zgodną z prawem międzynarodowym.

Oprócz powyższej metody, ze względu na to, iż pojęcie odpowiedzialności państwa ma długą tradycję w prawie międzynarodowym, niezbędne w pracy było użycie metody historycznoprawnej. Pozwala ona bowiem na ukazanie ewolucji w myśleniu o odpowiedzialności państwa, a także źródeł poszczególnych instytucji prawa. Należy także wskazać, że przedstawienie historycznych korzeni zagadnienia odpowiedzialności w prawie międzynarodowym może pokazać, jakie instytucje prawa zostały odrzucone, a które przyjęte, a nadto które kierunki są podejmowane. Zastosowanie powyższych metod pozwala na podjęcie próby przewidywania, jaka będzie przyszłość rozwoju tej gałęzi prawa.

4. Struktura rozprawy

Niniejsza praca doktorska składa się z ośmiu rozdziałów, wstępu i zakończenia oraz spisu bibliografii. Nadto, każdy z rozdziałów został zawiera wstęp i podsumowanie.

Pierwszy rozdział przedstawia historyczny rozwój problematyki odpowiedzialności państwa w prawie międzynarodowym na przestrzeni wieków. Przeszła ona długą ewolucję od czasów renesansu, czyli rodzącego się absolutyzmu, kiedy odrzucano możliwość odpowiedzialności władcy, do XX wieku, kiedy doszło do zmiany myślenia od odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną cudzoziemcowi do pojmowania jej jako następstwa możliwego do przypisania państwu naruszenia jego zobowiązań międzynarodowych. Poza powyższym, przedstawiona została współczesna doktryna dotycząca odpowiedzialności oraz omówione zostały podstawowe orzeczenia dla przedmiotowego zagadnienia.

W drugim rozdziale opisane zostały prace prowadzone przez Komisję Prawa Międzynarodowego nad zagadnieniem odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone cudzoziemcom. Rozważania Komisji miały miejsce w latach 1956 – 1961, a specjalnym

sprawozdawcą był Francisco Garcia – Amador. Refleksji Komisji nie sposób odmówić znaczenia, w szczególności dla rozważań nad problemem odpowiedzialności typu *liability*. Albowiem to w ich trakcie omówiono liczne kwestie dla odpowiedzialności państwa w ogóle, takie jak pojęcie szkody, a nadto rozważano przesłankę winy w kontekście odpowiedzialności państwa.

Trzeci rozdział został poświęcony kontynuacji prac Komisji Prawa Międzynarodowego nad odpowiedzialnością państwa typu *responsibility*. Owe prace toczyły się do 2001 roku, a ich efektem było wypracowanie projektu artykułów poświęconych temu zagadnieniu. Wydzielenie tych prac do osobnego rozdziału rozprawy doktorskiej, wynika z istotnej zmiany w podejściu do problemu odpowiedzialności państwa za czyny sprzeczne z prawem międzynarodowym. Zamiast tradycyjnego podejścia związanego z wyrządzeniem przez państwo szkody, zaczęto traktować szeroko odpowiedzialność państwa, jako konsekwencję naruszenia przez nie jego zobowiązań międzynarodowych. Prace te również są ważne dla pojęcia odpowiedzialności typu *liability*, gdyż podjęto w ich trakcie takie problemy, jak przypisanie państwu czynu, przesłanki egzoneracyjne czy możliwość ponoszenia odpowiedzialności za działania innego państwa. Nie ma bowiem znaczenia, czy rozważamy odpowiedzialność typu *liability* czy *responsibility*, zagadnienia te są kluczowe dla ustalenia istnienia odpowiedzialności. Z powyższych względów konieczne było szczegółowe opisanie prowadzonych prac i kontrowersji, jakie pojawiły się w ich trakcie, a które wskazują na różne prądy w doktrynie, jak i praktyce państw.

Kolejne trzy rozdziały są ze sobą ściśle powiązane, ponieważ przedstawiają one gałęzie prawa międzynarodowego, w których odpowiedzialność typu *liability* została uregulowana. Stąd też zostały uznane jako swoistego rodzaju wstęp do przedstawienia prac Komisji Prawa Międzynarodowego nad problemem będącym tematem niniejszej pracy, ponieważ sama Komisja wskazała na konieczność ich analizy, w celu wypracowania jednolitych zasad. Ponadto przedstawione zostały ustawy, a w przypadku ich braku projekt prawa polskiego, które regulują przedmiotowe zagadnienia, w celu zobrazowania na przykładzie, jak normy prawa międzynarodowego są wcielane w życie przez legislację konkretnego państwa, a także przedstawienie przyjętych schematów.

Przedstawienie poszczególnych gałęzi prawa międzynarodowego rozpoczyna się w rozdziale czwartym rozważaniem na temat odpowiedzialności w międzynarodowym prawie kosmicznym. Normy te są szczególnie ważne, ze względu na przyjęcie w nich w określonych sytuacjach odpowiedzialności absolutnej, co jak podkreślano w doktrynie może stać się wzorem dla innych gałęzi prawa. Należy również wskazać na wagę prawa kosmicznego, które

nakłada odpowiedzialność bezpośrednio na państwo, nie stawia go zaś w pozycji podmiotu odpowiedzialnego subsydiarnie.

W piątym rozdziale przedstawione zostały regulacje dotyczące odpowiedzialności w międzynarodowym prawie morza, z kolei w szóstym znalazły się rozważania na temat międzynarodowego prawa atomowego. Powyższe gałęzie prawa określają zasady odpowiedzialności w odniesieniu do działań gospodarki mogących doprowadzić do szkody transgranicznej o wielkiej skali, czego przykłady zdarzały się wielokrotnie w historii. Ponadto, w przeciwieństwie do działalności kosmicznej, żegluga morska i energia pochodząca ze źródeł nuklearnych, są obecne w wielu państwach, a przez to zbiór podmiotów potencjalnie odpowiedzialnych jest znacznie większy. Należy też zwrócić uwagę na nałożenie odpowiedzialności na operatorów, co powoduje, że obok odpowiedzialności państwa, jako podmiotu podejmującego określoną działalność, dochodzi możliwość jego odpowiedzialności o charakterze subsydiarnym. Ponadto, państwo stanowi władzę dopuszczającą i nadzorującą określone rodzaje ludzkiej aktywności.

Powyższe rozważania zostają podsumowane w rozdziale siódmym, przedstawiającym prace Komisji Prawa Międzynarodowego nad zagadnieniem odpowiedzialności państwa za działalność zgodną z prawem międzynarodowym. Jak już wskazano, opierały się one na wcześniej opisanych gałęziach prawa międzynarodowego, toteż w zaprezentowanym przebiegu rozważań znalazły się liczne odwołania do międzynarodowego prawa kosmicznego, międzynarodowego prawa morza i międzynarodowego prawa atomowego. W rozdziale zaprezentowano efekty prac Komisji oraz kontrowersje i różnice poglądów, które ujawniły się w ich trakcie. Podjęta została również próba oceny skutków nieprzyjęcia konwencji oraz tego, czy zaproponowane zbiory zasad mogą stanowić podstawę tak argumentacji państw, jak i orzeczeń trybunałów międzynarodowych.

Ostatni, ósmy rozdział stanowi przegląd orzecznictwa trybunałów międzynarodowych i trybunałów arbitrażowych, poświęconych odpowiedzialności państwa. Ze względu na ograniczoną ilość podmiotów prawa międzynarodowego oraz możliwość dyplomatycznego rozwiązania sporu, poszczególne orzeczenia odnoszą się do kolejnych przesłanek, stanowiących o powstaniu odpowiedzialności lub jej wyłączeniu. Należy też podkreślić, że ograniczona ilość orzeczeń sprawia, iż aby odnieść się do odpowiedzialności typu *liability*, należy przeanalizować wyroki dotyczące odpowiedzialności za naruszenie prawa międzynarodowego.

Każdy z rozdziałów został zakończony podsumowaniem, przedstawiającym zwięzłe wnioski z omówionych instytucji, projektów, doktryny i orzecznictwa.

Na koniec przedstawione zostały wnioski, odpowiadające na pytanie postawione w hipotezie niniejszej pracy doktorskiej.

5. Konkluzje płynące z rozprawy

Przedstawione w niniejszej pracy rozważania prowadzą do wniosku, że odpowiedzialność państwa za działalność zgodną z prawem należy podzielić na dwa rodzaje.

Pierwszy z nich, to odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną działalnością ryzykowną. Należy przez nią rozumieć działalność stwarzającą większe niż przeciętne zagrożenie szkodą transgraniczną i do niej w trakcie swoich prac odnosiła się Komisja Prawa Międzynarodowego. Jednocześnie została ona uregulowana w omówionych w rozprawie umowach międzynarodowych. Jednakże, trzeba zwrócić uwagę na sposób i podmioty, które mogą ponosić odpowiedzialność.

Z powyższego wynika, że odpowiedzialność typu *liability* wynika wprost z umów międzynarodowych. Trzeba także zwrócić uwagę na fakt zastosowania podobnych schematów w umowach międzynarodowych, przede wszystkim dotyczących międzynarodowego prawa atomowego, co znajduje odzwierciedlenie w późniejszych projektach Komisji Prawa Międzynarodowego. Przede wszystkim zastosowano w nich tzw. zasadę „zanieczyszczający płaci”, która obecnie bywa powoływana wprost jako zasada prawa międzynarodowego. Ponadto określono, że podmiotem ponoszącym odpowiedzialność jest operator lub właściciel niebezpiecznego urządzenia, zaś państwo, o ile samo nie zajmuje się działalnością ryzykowną, gwarantuje wypłatę odszkodowania. Rolę państwa podkreśla również fakt, że jest ono podmiotem, na który nałożono liczne obowiązki w zakresie wydawania zezwoleń i nadzoru nad określonymi rodzajami działalności, a ponadto nałożono na nie ogólne zobowiązanie do nieszkodzenia swoim sąsiadom. Wyjątkiem od powyższych reguł jest międzynarodowe prawo kosmiczne, które przewiduje w niektórych przypadkach odpowiedzialność o charakterze absolutnym, a więc jest znacznie bardziej restrykcyjne. Należy też odróżnić sytuację, gdy państwo nie dopełniając swoich zobowiązań może odpowiadać jak za naruszenie prawa międzynarodowego.

Drugim rodzajem odpowiedzialności typu *liability* jest odpowiedzialność za szkodę, do której dochodzi w przypadku działania lub zaniechania, które nie są związane z działalnością, którą można określić jako ryzykowna, a zdarza się, że jest wykonaniem wcześniejszych porozumień międzynarodowych, jak w opisanym w rozprawie sporze

pomiędzy Kolumbią a Ekwadorem dotyczącym używania środków chemicznych w celu niszczenia plantacji koki.

Trzeba podkreślić, że obie sytuacje łączy przesłanka, jaką jest szkoda transgraniczna. Oznacza to, że jej źródło znajduje się w państwie ponoszącym odpowiedzialność, jednak skutki zdarzenia powodującego szkodę mają miejsce również poza jego granicami. Państwo, które jest miejscem powstania szkody, może być poszkodowane, podobnie jak osoby fizyczne i prawne znajdujące się na jego terytorium, jednak wówczas jest to kwestią prawa wewnętrznego.

Orzecznictwo przynosi odpowiedź na wiele problematycznych zagadnień, które dotyczą tak odpowiedzialności typu *liability*, jak i *responsibility*. Dla odpowiedzialności za działalność zgodną z prawem kluczowy jest wyrok w sprawie *Trail Smelter*, zawierający zasadę dobrego sąsiedztwa i nieużywania swojego terytorium w sposób szkodliwy dla innego państwa. Judykatura może stanowić również wyznacznik pojęcia szkody oraz jej naprawienia, jak również transgraniczności, ponieważ dotyczy ona zawsze miejsc poza terytorium oraz jurysdykcją państwa, w którym doszło do zdarzenia powodującego szkodę.

W odniesieniu do działalności ryzykownej należy zaznaczyć pozycję państwa, które zostało postawione w wielorakiej roli. Przede wszystkim jest ono podmiotem wydającym zgodę na prowadzenie działalności ryzykownej, a następnie ją nadzorującym. Ponadto reguluje ono obowiązek ubezpieczenia się operatora, a w przypadku niemożności zaspokojenia roszczeń jest odpowiedzialne subsydiarnie. Należy także podkreślić przyjęcie prymatu pieniężnej formy odszkodowania.

W wyżej opisanym prawie polskim w zakresie prawa morskiego i atomowego, ale również w systemach prawnych innych państw przyjęte zostały te zasady. Należy jednak podkreślić, że różnią się one, podobnie jak prawo międzynarodowe, które w rozmaitych umowach międzynarodowych w odmienny sposób definiuje szkodę.

Konkludując, z rozważań przedstawionych w pracy, niewątpliwie wynika, że odpowiedzialność państwa za skutki działalności zgodnej z prawem istnieje w przypadku przyjętych umów międzynarodowych, które regulują tę kwestię. Nie można jednak stwierdzić tego kategorycznie w innych przypadkach szkody. Na podstawie przeanalizowanych źródeł, tj. projektów Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ, przyjętych umów międzynarodowych, orzecznictwa oraz praktyki państw, w tym ich prawa wewnętrznego, może dojść do sytuacji, w której powstanie zwyczaj międzynarodowy. Jego treść może być tożsama z efektami prac Komisji Prawa Międzynarodowego, które należy potraktować jako swoistego rodzaju wnioski *de lege ferenda*. Powstanie zwyczaju wymagałoby jednak uszczegółowienia wielu kwestii, jak chociażby progu natężenia szkodliwości, od którego można mówić o szkodzie

transgranicznej czy jednoznacznego zdefiniowania zakresu szkody, który obecnie może mieć różną treść, co też zaprezentowano w niniejszej pracy. Należy nadto zauważyć, iż wraz z kolejnymi przypadkami sporów przed sądami i trybunałami międzynarodowymi, orzecznictwo przyczyni się do wypracowania treści poszczególnych zagadnień. Tym samym wydaje się, że stworzenie zwyczaju międzynarodowego będzie trudne, ale nie niemożliwe, a jego powstanie rozwiąże problem braku skodyfikowania zagadnienia, ponieważ zagadnienie zostanie uregulowane w równorzędnym źródle prawa międzynarodowego co umowy międzynarodowe, a jednocześnie będzie zawierało jej proponowaną treść.