

## Wybrane aspekty problematyki odpowiedzialności państwa

### Streszczenie

Odpowiedzialność w prawie międzynarodowym jest coraz trudniejsza do wyegzekwowania z uwagi na skomplikowane procedury oraz wielość różnorodnych czynników wpływających na zaistnienie danego zdarzenia. Nie ulega wątpliwości, że stabilność linii orzeczniczej MTS sprzyja jasnemu rozróżnianiu, co podlega, a co nie deliktowi międzynarodowemu. Wobec niestabilnej sytuacji na arenie międzynarodowej oraz wobec częściej niż dotychczas występujących incydentów stanowiących przesłankę odpowiedzialności państwa, tym bardziej w kontekście zasiedzenia, autorka zdecydowała się na analizę tego tak istotnego zagadnienia. Omówione zostaną przesłanki zaistnienia deliktu wraz z czynnikami statuującymi odpowiedzialność państwa za ich wystąpienie.

**Słowa kluczowe:** odpowiedzialność, państwo, zasiedzenie, prawo międzynarodowe, delikt międzynarodowy

### Wstęp

Każdy bezprawny międzynarodowo akt oznacza odpowiedzialność państwa, przy czym przez akt ten rozumiem zarówno działanie, jak i zaniechanie działania.

W pracach nad odpowiedzialnością międzynarodową Komisja Prawa Międzynarodowego (KPM)\* wyodrębniła następujące zagadnienia:

- 1) odpowiedzialność państwa za naruszenie prawa międzynarodowego (*state responsibility*);
- 2) odpowiedzialność organizacji międzynarodowej za naruszenie prawa międzynarodowego (*responsibility of international organization*);
- 3) odpowiedzialność za szkody transgraniczne wynikające z działalności niebezpiecznej, niezabronionej przez prawo międzynarodowe (*liability*).

Niezależnie od powyższego podziału zaproponowanego przez KPM, wyróżnić należy także:

1) międzynarodową odpowiedzialność karną jednostek (*individual criminal responsibility*). Odpowiedzialność podmiotu prawa międzynarodowego za naruszenie tego prawa jest niezależna od odpowiedzialności osoby fizycznej w tym znaczeniu, że osądzenie i ukaranie przez międzynarodowy sąd karny bezpośredniego sprawcy, np. zbrodni wojennych, nie wyłącza odpowiedzialności państwa lub organizacji, o ile czyn tego sprawcy może być państwu lub organizacji przypisany. Z uwagi na specyfikę instytucji zasiedzenia możemy analizować wyłącznie odpowiedzialność państwa za naruszenie prawa międzynarodowego, w pozostałym zakresie analiza jest bezprzedmiotowa.

Odpowiedzialność państwa wynika z ogólnej zasady prawa międzynarodowego, co potwierdził m.in. STSM w sprawie fabryki w Chorzowie. Dotyczyła ona niemieckiej fabryki przejętej przez Polskę na podstawie traktatu wersalskiego. Władze polskie wywłaszczyły fabrykę stanowiącą własność, spółki niemieckiej. W związku z tym Niemcy domagali się odszkodowania. Ich zdaniem wywłaszczenie było sprzeczne z prawem międzynarodowym, a w szczególności z postanowieniami konwencji dotyczącej Górnego Śląska, zawartej pomiędzy Polską a Niemcami w 1922 roku. STSM uznał, że: „[...] zasadą prawa międzynarodowego jest, że każdą szkodę należy naprawić i zadośćuczynić. Każde naruszenie obowiązku wynikającego z prawa międzynarodowego, pociąga za sobą obowiązek kompensacji we właściwej formie. Odszkodowanie stanowi zatem nieodzowne następstwo niezastosowania się do postanowień obowiązującej umowy międzynarodowej. Przy tym zasada ta winna wynikać z samej umowy [...]”<sup>1</sup>. Podnoszona przez STSM podstawowa zasada prawa międzynarodowego wynika z samej istoty aktu niedozwolonego, i jak wynika z powyższego rozstrzygnięcia wydaje się, że została ukształtowana przez zwyczaj międzynarodowy, tj. utrwalony i zaakceptowany sposób postępowania państw. Przede wszystkim oparte zostało na orzecznictwie trybunałów arbitrażowych, z których wynika konieczność usunięcia wszelkich konsekwencji aktu niedozwolonego oraz przywrócenia stanu faktycznego zgodnego z prawem i jednocześnie takiego, jaki by istniał, gdyby nie doszło do naruszenia. Wymagana jest restytucja w naturze, a jeśli nie jest ona możliwa z przyczyn uzasadnionych obiektywnie – zapłata sumy odpowiadającej wartości restytucji<sup>2</sup>. Zatem istota odpowiedzialności państwa wynika: po pierwsze z natury międzynarodowego systemu prawnego, po drugie z utrwalonego i zaakceptowanego sposobu postępowania państw, po trzecie z zasad równości i suwerenności państw, po czwarte

<sup>1</sup> Sprawa fabryki w Chorzowie, Chorzów Factory Case, Niemcy v Polska z dnia 26, lipca 1927r., PCIJ, Seria A, nr 9, s. 21.

<sup>2</sup> Ibidem

z zasady *pacta sunt servanda*. Istotę odpowiedzialności stanowi kilka jednocześnie występujących zależności: po pierwsze konieczność istnienia wiążącego zobowiązania prawnomiędzynarodowego między dwoma państwami. Po drugie zaistnienie zdarzenia, z którym norma prawa międzynarodowego wiąże określone konsekwencje prawne wynikające z działania bądź zaniechania działania tudzież ze zdarzenia (jako niezależnego od woli państwa). Po trzecie wystąpienie szkody wynikającej z tego działania bądź zaniechania działania (lub zdarzenia). Po czwarte wystąpienie związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy zdarzeniem i szkodą.

Z uwagi na zawłość i wagę zagadnienia Komisja Prawa Międzynarodowego od 1974 roku ubiegłego wieku prowadziła dość intensywne prace nad skodyfikowaniem tej problematyki, jednakże jak dotychczas bezskutecznie.

Wielokrotnie zagadnienie odpowiedzialności było przedmiotem badania przez MTS, m.in. w sprawie Sahara Hiszpańska przeciwko Maroku, stwierdzono, że „[...] odpowiedzialność jest koniecznym następstwem istnienia prawa. Wszystkie prawa o charakterze międzynarodowym zakładają istnienie odpowiedzialności międzynarodowej. Następstwem odpowiedzialności jest obowiązek naprawienia szkody w przypadku, kiedy dane zobowiązanie nie zostało dotrzymane”<sup>3</sup>. Na gruncie prac kodyfikacyjnych wyróżnić możemy co najmniej dwa rodzaje odpowiedzialności: pierwsza to odpowiedzialność międzynarodowa państw za szkodliwe następstwa działań niezakazanych przez prawo międzynarodowe. Drugi rodzaj to odpowiedzialność międzynarodowa państwa za następstwa działań zakazanych przez prawo międzynarodowe. W kontekście zasiedzenia należy zauważyć, że nie istnieje norma prawna, która statuowałaby zasiedzenie lub go zakazywała. Natomiast powszechnie znana jest norma stanowiąca o obowiązku poszanowania integralności terytorialnej państwa i jego nienaruszalności.

Komisja Prawa Międzynarodowego przyjęła, że „[...] każde zachowanie się państwa, uznane przez prawo międzynarodowe za bezprawne, pociąga za sobą międzynarodową odpowiedzialność [...]”<sup>4</sup>. Takie podejście jest w znacznym stopniu zadowalające, szczególnie w analizowanym zagadnieniu dot. zasiedzenia terytorium. Szczególnego znaczenia nabiera tak szerokie podejście terminologiczne do odpowiedzialności po analizie dotychczasowego orzecznictwa MTS, głównie w sprawach Cieśniny Korfu, gdy stwierdzono, że „[...] z samego faktu kontroli sprawowanej przez państwo nad swoim terytorium i wodami terytorialnymi nie można wnioskować, że to państwo koniecznie wiedziało lub powinno wiedzieć o jakimkolwiek czynie bezprawnym popełnionym na jego terytorium, ani też że

<sup>3</sup> 2 REPORTS OF INTERNATIONAL ARBITRAL AWARDS z 1923, vol. I, s. 641

<sup>4</sup> Ibidem

znało lub powinno znać sprawców czynu. Fakt ten sam z siebie oraz niezależnie od innych okoliczności ani nie pociąga za sobą *prima facie* odpowiedzialności, ani nie przesuwają ciężaru winy [...]”<sup>5</sup>. Analogicznie w sprawie Gabcicovo-Nagymaros Project<sup>6</sup> oraz Rainbow Warrior<sup>7</sup>, które wyraźnie podkreślają, że jakiegokolwiek naruszenie przez państwo ciężącego na nim zobowiązania międzynarodowego prowadzi do powstania jego międzynarodowej odpowiedzialności<sup>8</sup>.

## 1. Przesłanki odpowiedzialności państwa

Działania zmierzające do oceny, czy państwo winno ponieść odpowiedzialność poprzedzone musi być ustaleniem, czy dany czyn wypełnia znamiona deliktu międzynarodowego. Z bezprawnością czynu będziemy mieć do czynienia tylko wówczas, gdy możemy przypisać państwu działanie z zamiarem ewentualnym popełnienia takiego czynu swym działaniem lub zaniechaniem działania. Z uwagi na wieloelementową strukturę państwa (terytorium, ludność etc.) jednoznaczne ustalenie występowania wskazywanych przesłanek może nastrożać znaczne trudności. W przypadku zasiedzenia będzie to o tyle trudne, iż do jego zaistnienia warunkiem koniecznym jest upływ czasu oraz m.in. brak sprzeciwu ze strony dotychczasowego suwerena. Jednakże brak sprzeciwu winien być oceniany nie tylko na ostatnim etapie procesu, lecz w poszczególnych jego stadiach.

Jako że zagadnienie odpowiedzialności jest jednym z bardziej kontrowersyjnych w prawie międzynarodowym, uwagę skupić należy na podmiotach, którym bezprawne działanie państwa wyrządzić może szkodę. Niezaprzeczalnym jest przy zasiedzeniu (postrzeganego w kategorii niedopuszczalnej), że państwo dopuści się czynu bezprawnego nie tylko wobec państwa jako podmiotu prawa międzynarodowego, lecz także wobec zindywidualizowanej społeczności międzynarodowej zamieszkałej na terytorium „zasiedzanym”, wyrządzając mu szkodę i/lub naruszając interes prawny. Natomiast przy założeniu dopuszczalności zasiedzenia odpowiedzialność tego rodzaju już nie wystąpi, z uwagi na działania *lege artis*.

Przypisanie czynu niezbędne do poniesienia odpowiedzialności przez państwo ma pewien walor abstrakcyjności. A mianowicie państwo jako podmiot „samo” nie działa, lecz czyni to zawsze przez swoje organy, zatem wyłącznie ich działanie lub zaniechanie może wiązać się z problematyką odpowiedzialności.

<sup>5</sup> Corfu Channel, Merits, I.C.J. Reports 1949, vol. 1, s. 4 i n.; por. sędziowie Kryłow, Ecer oraz Azevedo.

<sup>6</sup> Gabcicovo-Nagymaros Project, I.C.J. Reports 1997, s. 7 i n.

<sup>7</sup> Rainbow Warrior, UNRIIAA, vol. XX, 1990, s. 217.

<sup>8</sup> A. Zbaraszewska., *Dylematy międzynarodowej odpowiedzialności państw w RPEiS z 2007*, nr 1, s. 48.

W doktrynie uzależnia się związek, jaki zachodzi pomiędzy państwem a osobą faktycznie działającą w imieniu państwa w związku z popełnieniem czynu skutkującego odpowiedzialnością. Zatem gdybyśmy kontynuowali założenie o niedopuszczalności zasiedzenia, decyzja odpowiednich organów państwa co do podejmowania działań analogicznych do uprawnionego suwerena stanie się przesłanką do pociągnięcia państwa tak działającego przez swoje organy do odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej.

Dążąc konsekwentnie do analizy zagadnienia, kolejnym etapem rozważań muszą być przesłanki do nadania statusu państwa poszkodowanego. „Państwem poszkodowanym” jest „[...] każde państwo, którego prawo zostaje naruszone przez czyn innego państwa, jeśli stanowi on międzynarodowy czyn bezprawny tego państwa [...]”<sup>9</sup>. „W szczególności jeśli prawo naruszone czynem państwa wynika z umowy dwustronnej, lub jeśli prawo naruszone czynem państwa wynika z wiążącej decyzji organu międzynarodowego innego niż sąd lub trybunał międzynarodowy – państwo lub państwa, które zgodnie z dokumentem konstytuującym danej organizacji międzynarodowej są uprawnione do korzystania z powyższego prawa [...]”<sup>10</sup>.

Kolejną przesłanką do pociągnięcia do odpowiedzialności dotychczas było wskazanie rozmiaru szkody oraz zawinienia organu. Jednakże, jak się okazuje, obecnie te dwie przesłanki nie są zupełnie oczywistymi. Z uwagi na to, że nadal spotkamy się z wypowiedziami pozytywnie odnoszącymi się do twierdzenia, że konieczne jest ustalenie stopnia zawinienia i zakresu rozmiaru szkody, stąd te dwie przesłanki zostaną poniżej uwzględnione.

Wina jest od lat kwestią sporną. Teoria ryzyka wskazuje, że bezwzględnie odpowiedzialnym jest państwo, niezależnie od tego, że działa przez swoje organy. Zasada obiektywnej odpowiedzialności jednoznacznie wskazuje absolutną odpowiedzialność państwa. Na gruncie prawa międzynarodowego czyn bezprawny, powodujący szkodę, to także sytuacja, gdy czynu dopuścił się przedstawiciel państwa, wówczas jednoznacznie kształtuje się odpowiedzialność państwa. Przeciwnie twierdzenia dotyczy winy jako podstawy odpowiedzialności, zakładając konieczność jednoczesnego wystąpienia działania umyślnego *dolus* i niedbalstwa *culpa*. Dopuszczenie drugiego twierdzenia do stosowania wywołuje wątpliwości w doktrynie. Jak podkreśla M. N. Show, „większość opinii akademickich skłania się ku odpowiedzialności absolutnej, a zatem ku teorii odpowiedzialności obiektywnej”<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Projekt KPM, art. 5, w [www.un.org.law](http://www.un.org.law) [dostęp: 24.11.2017].

<sup>10</sup> M.N. Show, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2014, s. 422.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 417.

Stany Zjednoczone i Meksyk podpisały Konwencję o roszczeniach ogólnych z 8 września 1923 roku<sup>12</sup>. Na jej podstawie utworzono Komisję Roszczeniową Stanów Zjednoczonych i Meksyku, do której następnie skierowano roszczenia obywateli USA i Meksyku wobec drugiego rządu za utratę lub uszkodzenie ich osoby lub interesy majątkowe. Komisja rozstrzygała roszczenie żony i córki Neera – nadzorca amerykańskiego w kopalni zlokalizowanej na terenie Meksyku. Roszczenie dotyczyło odszkodowania za śmierć męża i ojca w wysokości 100 000 USD, w związku z zarzutem niestarannego prowadzenia dochodzenia celem wykrycia sprawców czynu. Komisja ustaliła, że w odniesieniu do braku staranności władze meksykańskie nie ponoszą odpowiedzialności, gdyż jedyny świadek zdarzenia nie był w stanie im dostarczyć informacji. Nie można zatem w tej sytuacji zarzucić władzom meksykańskim opieszałości czy niestaranności. Na tej podstawie odmówiono przyznania odszkodowania. Wskazano także, że istota suwerenności musi być kompatybilna z domeną ustanawiającą jurysdykcję. W takim przypadku zatem nie można ingerować w prawo państwa, na którego terytorium miało miejsce zdarzenie, chyba, że to państwo całkowicie odmówiłoby wykonywania jurysdykcji. Zdaniem Komisji: „Inne narody powinny szanować to prawo”<sup>13</sup>.

W sprawie Caire’a J. H. W. Verzijl – przewodniczący francusko-meksykańskiej komisji rozjemczej państw w świetle „doktryny obiektywnej odpowiedzialności państwa, która oparta jest na odpowiedzialności za czyny popełnione przez funkcjonariuszy lub organy państwa”<sup>14</sup>.

Zdaniem Oppenheima: „nie ma wątpliwości, czy naruszenie przez państwo zobowiązań umownych wobec cudzoziemców samo w sobie stanowi naruszenie zobowiązania międzynarodowego, chyba że istnieje jakiś element dodatkowy, taki jak odmowa sprawiedliwości lub wyłączenie, lub naruszenie traktatu, w którym to przypadku jest to dodatkowy element, który będzie stanowił podstawę dla międzynarodowej odpowiedzialności państwa”<sup>15</sup>.

Zatem brak możliwości przypisania państwu winy uniemożliwia także przypisanie odpowiedzialności.

Innym przykładem jest sprawa *Illinois Central Railroad Co.* przeciwko Meksykowi. Komisja rozpatrzyła wniosek Meksyku o oddalenie roszczenia o niepłacenie kwot należnych z tytułu podjętych zobowiązań z uwagi na to, że roszczenia z tytułu niewykonania zobowiązań umownych nie mieściły się w jego zakresie<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Konwencja o roszczeniach ogólnych, podpisana 8 września 1923r., niepubl., s. art. 1 i n.

<sup>13</sup> Reports of International Arbitral Awards, 1926 4 RIAA z 1926, s. 60.

<sup>14</sup> 6 RIAA z 1927, s. 57

<sup>15</sup> L. Oppenheim, *Prawo międzynarodowe publiczne*, t. I, London–New York–Toronto 1958, s. 927.

<sup>16</sup> *Illinois Central Railroad Co. v. United Mexican States*, Doc. Nr 432, Opinia 1 (31 marca 1926 r.).

Komisja jednoznacznie wskazała, że „zwykle niewykonanie zobowiązań umownych przez rząd o charakterze cywilnym wstrzymuje jurysdykcję, podczas gdy przyznaje jurysdykcję, gdy niewykonaniu towarzyszy jakaś cecha publicznego potencjału rządu jako organu”. W związku z tym, niezależnie od decyzji o wykonaniu jurysdykcji w sprawie roszczeń dotyczących kontraktów, Komisja wyraźnie odrzuciła pogląd, że odpowiedzialność międzynarodowa będzie musiała wynikać z decyzji rządu o wykonaniu jakiejś suwerennej prerogatywy w przypadku naruszenia umowy.

Kolejnym rozstrzygnięciem, w którym zastosowano podejście subiektywne, jest spór pomiędzy Wielką Brytanią a Stanami Zjednoczonymi *Home Missionary Society*, mająca swój początek w 1920 roku. Sprawa dotyczyła nałożenia podatku, tzw. „pogłównego”, w protektoracie Sierra Leone. Na skutek sporu nastąpił wybuch powstania, w wyniku czego majątek stowarzyszenia uległ zniszczeniu, misjonarze zostali zabici. Jednak Trybunał odrzucił roszczenie *Society* i jednocześnie stwierdził, że nie można na gruncie prawa międzynarodowego publicznego wywieść podstaw odpowiedzialności państwa za czyny rebeliantów, o ile samo państwo nie naruszyło zasad dobrej wiary ani też nie dopuściło się rażącego niedbalstwa w podejmowaniu działań zmierzających do usuwania niebezpieczeństwa wynikającego z działań podejmowanych przez rebeliantów. Jeżeli zatem państwo podjęło działania z dochowaniem należytej staranności, zmierzające do wyeliminowania i/lub złagodzenia skutków rebelii, wówczas nie można skutecznie pociągnąć do odpowiedzialności międzynarodowej państwa za działania jego obywateli.

Jednak z uwagi na aspekt winy, który jak się wydaje powinien być kluczowym w kwestii odpowiedzialności państwa za działania swoich organów, zwrócić uwagę należy na sprawę *Cieśniny Korfu*<sup>17</sup>, już przytaczanej w niniejszej rozprawie. W tym rozstrzygnięciu Trybunał Międzynarodowy przychylił się do teorii winy, stwierdzając, że: „z samego faktu kontroli sprawowanej przez państwo nad swoim terytorium i wodami terytorialnymi nie można wnioskować, że to państwo koniecznie wiedziało lub powinno było wiedzieć o jakimkolwiek czynnie bezprawnym popełnianym na jego terytorium ani też, że znało lub powinno było znać sprawców czynu. Fakt ten sam z siebie, oraz niezależnie od innych okoliczności, ani nie pociąga za sobą *prima facie* odpowiedzialności, ani nie przesuwają ciężaru winy”<sup>18</sup>. Jednocześnie Trybunał wskazał, że sprawowanie wyłącznej kontroli nad terytorium jest istotne z punktu widzenia przeprowadzenia dowodu na okoliczność wykazania stanu wiedzy państwa o oznaczonych wydarzeniach na jego terytorium.

<sup>17</sup> 16 ILR, s. 155.

<sup>18</sup> ICJ Reports z 1949, s. 4 i n.

Z kolei niepokoi to, że jak podkreślał Trybunał, Albania posiadała wiedzę na temat stawiania min na wodach terytorialnych, a jednak kwestia odpowiedzialności, a właściwie jej braku za czyny bezprawnie popełnione na jego terytorium, została zignorowana<sup>19</sup>. Sytuacja ta sugeruje, że zarówno w teorii, jak i w praktyce pierwszeństwo ma teoria obiektywna, której przyznajemy słuszność, tym bardziej w świetle zwiększania liczebności administracji państwowej.

Z uwagi na skomplikowaną i – jak wykazano – niedookreśloną oraz nadal nieskodyfikowaną strukturę zasiedzenia w prawie międzynarodowym, trudno jest wskazać, poza jakże wydaje się odległe przykłady, dokonany stan rzeczy. Obecnie dostrzegamy pojawianie się nowych formuł quasi-państwowych, które nie stanowią państw w dotychczas ukonstytuowanych formach. Nie są także uznawane za terytoria „zasiedzione” czy okupowane, a jednak utraciły dotychczasowe zwierzchnictwo terytorialne nad swoim terytorium w sposób bardziej lub mniej formalny, przy niejednokrotnie milczącej akceptacji władz państwowych. Przykłady mogą stanowić państwa Związku Radzieckiego: Abchazja, Osetia Południowa, Nadniestrze, Górski Karabach. Powstające podmioty określane są często quasi-państwami, bo uważa się je za terytoria zależne, protektoraty, państwa o ograniczonej suwerenności albo nadzorowanej niepodległości. Gdy poddamy jednak analizie używane określenia, musimy dostrzec, iż nie powinny w ogóle zaistnieć w terminologii prawnomiędzynarodowej, gdyż – jak wskazywała ONZ – nie można mówić o państwie niesuwerennym, ponieważ istotą państwa jest właśnie suwerenność, a zatem bez tego tak istotnego atrybutu brakuje podstawowej przesłanki do ukonstytuowania się państwa. Analogicznie nadzorowana niepodległość niesie w swej treści sprzeczność, gdyż albo podmiot jest niepodległy, albo nie. Nadzorowanie świadczy o niesamodzielnosci, natomiast „niepodległość” w istocie swej jest niezależna od żadnej władzy zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej. Trudno zatem dokonać ich klasyfikacji. Skoro bowiem nie są one samodzielne, a jednocześnie dążą do jej uzyskania, a nie mówimy o zaistnieniu przesłanek uprawniających do zasiedzenia, czy zasadne zatem będzie podjęcie rozważań nad pominięciem podstawowych atrybutów państwa, które coraz częściej pojawiają się w postulatach badaczy prawa międzynarodowego. Zarówno Abchazja, jak i Osetia Południowa zgodnie z prawem międzynarodowym stanowią państwa nieuznawane, choć formalnie oba są terytoriami Gruzji, to jednak uważa się, iż proklamacja niepodległościowa Osetii była nielegalna, choć zdaniem ONZ nie ma normy w prawie międzynarodowym, która zakazywałaby dokonywania deklaracji niepodległościowych. Natomiast Abchazja jest w praktyce samodzielna, jest terytorium autonomicznym ze wszystkimi

<sup>19</sup> I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford University, 5-th ed. 1998r., s. 442 i n.



atributami państwowotwórczymi oprócz uznania na arenie międzynarodowej. Naddniestrze to region autonomiczny Mołdawii, państwo nieuznane na płaszczyźnie międzynarodowej, aktu tego dokonały wyłącznie Abchazja i Osetia Południowa, co jest w ich sytuacji aktem niewielkiej wagi.

Następnym zagadnieniem, niezbędnym do prawidłowego zidentyfikowania odpowiedzialności państwa w aspekcie zasiedzenia, jest możliwość przypisania czynu.

Wielokrotnie podkreślano, że przypisanie państwu czynu stanowi jedynie podstawę do dalszego dochodzenia odpowiedzialności za działanie organu czy osoby w imieniu państwa i pod jego nadzorem. Jednocześnie zagrożenie poniesienia odpowiedzialności za czyn mobilizuje to państwo do wdrażania instrumentów efektywniej sprawujących nadzór i kontrolę nad podmiotami wykonującymi zadania w imieniu państwa ze skutkiem na osoby trzecie. Zakres odpowiedzialności jest analogiczny do zakresu aktywności państwa. Z uwagi na obszar analizy winien on dotyczyć kwestii zasiedzenia. Naruszenie postanowień traktatowych stanowić będzie zatem przesłankę do przypisania odpowiedzialności państwu. Ponadto naruszenie terytorium państwa trzeciego lub wyrządzenie szkody w jego majątku w związku z przebywaniem lub przemieszczaniem się przez terytorium. I tak naruszenie przestrzeni powietrznej stanowi delikt międzynarodowy, np. naruszenie przestrzeni powietrznej przez samoloty Federacji Rosyjskiej, zestrzelenie w 1955 roku przez bułgarskie samoloty samolotu izraelskich linii lotniczych. Inny przykład to wypłata odszkodowań przez Rosję za zdarzenie i szkody zaistniałe na skutek katastrofy samolotu radzieckiego na terytorium Belgii<sup>20</sup>.

Jak podkreśla M. N. Show: „innym przykładem odpowiedzialności państwa, jest sprawa Nikaragui, w której Międzynarodowy Trybunał stwierdził, że określone czyny dokonywane przez amerykańskich agentów mogą zostać przypisane państwu i za to może zostać wymierzona surowa kara”<sup>21</sup>. Sprawa dotyczy rozmieszczania min na wodach terytorialnych Nikaragui. Natomiast w sprawie Cieśniny Korfu Albanii uznano ją odpowiedzialną za rozmieszczanie min na wodach terytorialnych. Analogicznie w sprawie Rainbow Warrior państwo poniosło odpowiedzialność za działanie swego urzędnika, jak za swoje własne, gdyż mogło skuteczniej wykonywać nadzór i kontrolę osoby, nad którą wykonywało władztwo. Zatem, aby można było wyciągnąć konsekwencje, należy wykazać istnienie związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy zaistniałym zdarzeniem, a poniesioną szkodą i udziałem państwa w incydencie. Ważne jest też to,

---

<sup>20</sup> 91 ILR, S. 287

<sup>21</sup> M. N. Show, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2014, s. 45.

że instytucja przypisania czynu jest swoistą fikcją prawną, powstałą wyłącznie na potrzeby kwestii odpowiedzialności podmiotu za powstałą szkodę. Artykuł 5 projektu KPM stanowi: „zachowanie jakiegokolwiek organu państwowego, legalnie działającego, jest w prawie międzynarodowym postrzegane jako działanie państwa, o ile oczywiście organ ten swym działaniem wypełniał obowiązki ciężące na państwie”<sup>22</sup>. W przypadku zasiedzenia zatem obowiązek organu wyznaczonego na mocy na przykład Ustawy Zasadniczej do strzeżenia niepodzielności terytorialnej i zaniechanie jemu, skutkować winno odpowiedzialnością.

Zważyć też należy, że czyn bezprawny przypisany może zostać państwu nawet wówczas, gdy uchylbia kompetencjom przyznanym określonego urzędnikowi. Warunkiem jednak jest to, jak podkreśla Verzijl, że: „urzędnicy działają jak kompetentni urzędnicy lub organy i wykonują czynności zarachowane dla ich urzędowych czynności”<sup>23</sup>. Taki stan potwierdzono zarówno w sprawie Caire’a, jak też w sprawie Mosse’a, gdzie stwierdzono, iż „nawet jeśli dopuszczono, że urzędnicy działali poza ustawowymi granicami uprawnienia związanego z piastowaną funkcją, należy wprost domniemywać, że roszczenie nie jest odpowiednio umotywowane”<sup>24</sup>. Mimo tego pozostaje kwestia prawna, czy można domniemywać, że urzędnik w zupełności swego działania zachowywał się w pełni samodzielnie w podejmowanym działaniu czy zaniechaniu działania. Nadto, czy akt ten nie pozostawał w całkowitym oderwaniu od posiadanych kompetencji. Uzyskanie pozytywnych odpowiedzi natychmiast rodzi kolejne wątpliwości odnośnie skuteczności działania państwa w ramach sprawowanego nadzoru nad urzędnikami, a tym samym w ogóle skuteczności państwa.

Konsekwencją odpowiedzialności są trojakiemu rodzaju skutki: po pierwsze żądanie zaprzestania naruszania normy prawa międzynarodowego z jednoczesnym żądaniem przywrócenia stanu pierwotnego. Po drugie gwarancja, że w przyszłości nie będzie dochodziło do analogicznego naruszania. Trzecim skutkiem jest żądanie zadośćuczynienia za powstałą szkodę. Uważa się, że szkoda nie istnieje obiektywnie, lecz jest powiązana z naruszeniem prawa podmiotowego. Szkoda jest niezbędną przesłanką odpowiedzialności. Konieczny jest związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy czynem, a szkodą i wynikającą stąd odpowiedzialnością. Nie jest wystarczającą sytuacją naruszenie interesu strony, bez wyrządzenia oznaczonej szkody do powstania odpowiedzialności. W wyroku Barcelona Traction MTS orzekł, że „nie wystarczy jedynie naruszenie interesu państwa, jedynie naruszenie prawa powoduje powstanie odpowiedzialności państwa na gruncie międzynarodowym”<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Projekt KPM z 2001r., art. 5

<sup>23</sup> 5 ILR, s. 148 in.

<sup>24</sup> 13 RIAA z 1953r., s. 494.

<sup>25</sup> ICJ Rep. z 1970, s. 36.

W sytuacji dopuszczenia zasiedzenia pojawia się uzasadniona hipoteza powstania państwa poszkodowanego. Byłoby to państwo, które na skutek posiadania terytorium od niepamiętnych czasów nabyło jego własność. Jednak, aby można było mówić o państwie w kontekście poszkodowanego, muszą zaistnieć ku temu przesłanki. Na gruncie prawa międzynarodowego wskazuje się, że status „państwa poszkodowanego” może uzyskać wyłącznie państwo, jeśli „prawo naruszone czynem państwa wynika z bilateralnej umowy międzynarodowej, przy czym są to jego strony. Nadto, jeśli prawo naruszone czynem państwa wynika z orzeczenia lub innej wiążącej decyzji sądu międzynarodowego rozstrzygającego w sporze”<sup>26</sup>. Również, gdy prawo naruszone czynem państwa wynika z postanowień traktatu dotyczącego państwa trzeciego oraz jeśli prawo naruszone wynika z normy zawartej w umowie międzynarodowej bilateralnej lub multilateralnej albo ze zwyczaju międzynarodowego.

Jednocześnie nie można pominąć okoliczności wyłączających bezprawność aktu danego państwa, tzn: gdy istniała ważna zgoda innego państwa, wyłączająca bezprawność aktu w stosunku do niego w zakresie, w jakim mieści się on w ramach udzielonej zgody. Ponadto, gdy było to legalne działanie w samoobronie, podjętej zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych. Okolicznością wyłączającą bezprawność będzie też zastosowanie „legalnego” środka odwetowego wobec tego państwa (*countermeasure*). Natomiast za „legalne” środki odwetowe uważa się takie, które spełniają następujące warunki: podjęte są przez pokrzywdzone państwo przeciwko państwu odpowiedzialnemu za naruszenie zobowiązania międzynarodowego i mają spowodować to drugie państwo do realizacji zobowiązań stanowiących konsekwencje aktu międzynarodowo, bezprawnego oraz są proporcjonalne do rozpiętości pokrzywdzenia. Analizując odpowiedzialność państwa w aspekcie zasiedzenia, wydaje się, że rozważania na temat okoliczności wyłączających odpowiedzialność międzynarodową, takich jak wystąpienie stanu wyższej konieczności co do objęcia terytorium zwierzchnictwem czy zaistnienie siły wyższej, nie stanowią przekonujących argumentów. Zatem wobec bezpodstawnych przesłanek zostaną one pominięte dla zachowania przejrzystości rozważań.

## 2. Problematyka naprawienia szkody

Skoro wystąpienie przesłanek determinujących powstanie skutecznego przejścia zwierzchnictwa nad terytorium z jednego państwa na drugie spowoduje ukonstytuowanie się „państwa poszkodowanego”, należy wskazać, jaki stopień powstałej

---

<sup>26</sup> Art. 59 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (Dz.U. z 1947 r., nr 23, poz. 90.).

szkody winno państwo to naprawić. Z uwagi na to, że powstanie realnej szkody może zostać naprawione poprzez przywrócenie do stanu poprzedniego, tj. zgodnie z prawem międzynarodowym, należy w takiej sytuacji rozważyć, czy nakład na przywrócenie stanu poprzedniego nie spowoduje nadmiernych strat finansowych. Gdyby takowe były niewspółmierne do efektu, postulować należy żądanie zaniechania przywracania stanu pierwotnego, z jednoczesnym żądaniem naprawienia szkody poprzez zapłatę równowartości powstałej szkody. Jednocześnie na uwadze należy mieć to, co rozstrzygnięto w sprawie Chorzowskiej Fabryki: „naprawienie szkody powinno mieć miejsce tak dalece jak to możliwe, aby likwidować wszelkie następstwa bezprawnych czynów oraz przywracać sytuację, która najprawdopodobniej istniałaby, gdyby powyższy czyn nie został popełniony”<sup>27</sup>. Jednocześnie KPM stanowi, że państwo, którego postępowanie stanowi czyn bezprawny międzynarodowo, o charakterze ciągłym, jest zobowiązane do zaprzestania naruszania swym postępowaniem prawa tego państwa, bez uszczerbku dla odpowiedzialności, jaką dotychczas poniosło. W przypadku zasiedzenia terytorium uznanego za czyn bezprawny międzynarodowo, jedynym wyjściem byłaby restytucja w naturze, gdyż ma na celu przywrócenie stanu sprzed naruszenia, zatem takiego, jaki powinien istnieć, gdyby nie czyn. Zważywszy jednocześnie na znaczenie terytorium, wydaje się ten sposób jedynie słuszną koncepcją rozwiązania takiego stanu rzeczy.

W kontekście zasiedzenia i odpowiedzialności za szkodę uwagi wymaga kwestia odszkodowania za szkody moralne. Można ją rozpatrywać w odniesieniu do państwa, lecz także w stosunku do członków danego społeczeństwa. Rozważenia wymaga jedynie aspekt dopuszczalności występowania z roszczeniem członków społeczeństwa danego państwa oraz wskazania podmiotu, do którego powinny składać swe żądania. MTS w arbitrażu z 1990 roku oświadczył, że „decyzja o wypłacie odszkodowania pieniężnego może być wydana w odniesieniu do naruszenia zobowiązania międzynarodowego, dotyczącego poważnej szkody moralnej i prawnej, nawet gdy nie ma szkody materialnej”<sup>28</sup>.

Trzecim sposobem naprawienia szkody jest satysfakcja. Jak podkreśla M.N. Shaw: „polega na niepieniężnym odszkodowaniu oraz obejmuje oficjalne przeprosiny, ukaranie winnych niższych rangą urzędników lub formalne potwierdzenie bezprawnego charakteru popełnionego czynu”<sup>29</sup>. W sprawie Rainbow Warrior Nowa Zelandia żądała *restitutio in integrum*, które miało przybrać postać wydania decyzji w sprawie przewiezienia przez Francję agentów z metropolii do ich uprzedniego

<sup>27</sup> C. Derman, *La Cessation de l'Acte Illicite*, Revue Belge de Droit Internationale Public, 1990 I, s. 477.

<sup>28</sup> 82 ILR z 1990 r., s. 499.

<sup>29</sup> D. W. Bowett, *Treaties and Statute Responsibility*, [w:] *Melanges Virally*, Paris 1991, s. 137 i n.

miejsca pobytu na wyspach Pacyfiku<sup>30</sup>. Trybunał argumentował, że satysfakcja ma wieloletnią historię, wywodzi się z praktyki państw, a u podstaw ma międzynarodowe sądownictwo, które skłania się ku satysfakcji jako właściwego sposobu naprawienia szkody. W sprawie tej jednym z zaleceń było stworzenie funduszu celowego wspierania bliskich stosunków między ich obywatelami oraz dodatkowo zalecił, aby rząd francuski wpłacił wstępną składkę na ten fundusz w wysokości 2 milionów dolarów. Jak podkreśla się w literaturze sugestia ta nie była nakazem zapłaty odszkodowania, lecz stanowiła niezwykle ciekawą inicjatywę.

Satysfakcja na gruncie międzynarodowym może być zaspokojona w czterech formach: przeprosiny, odszkodowanie nominalne, odszkodowanie za szkody moralne, ukaranie osób odpowiedzialnych. Forma zależna jest od okoliczności, oraz od rozpiętości szkody, jej źródła etc.

Analiza kwestii odpowiedzialności w aspekcie zasiedzenia skłania ku rozważaniom, w jaki sposób obywatelstwo wpływa na podstawę roszczenia. Z uwagi na fakt, iż w przypadku skutecznego zasiedzenia terytorium, państwo obejmujące zwierzchnictwo terytorialne nad danym obszarem jednocześnie determinuje zmianę obywatelstwa pod pewnymi warunkami. Obywatelstwo to zatem więź łącząca osobę z jej państwem. Gwarantująca określony pakiet praw, lecz także nakładająca na nich obowiązki. Teoria odpowiedzialności państwa zasadza się na przypisaniu jednemu państwu bezprawnych czynów i zaniechania ze strony jego urzędników oraz organów, przez które działa, oraz zdolności drugiego państwa do żądania roszczenia strony poszkodowanej. Obowiązkiem państwa jest ochrona jego obywateli, w ramach której może przejąć ich roszczenia wobec innych państw. Jeżeli państwo podejmuje decyzję o przejęciu roszczenia, tym samym staje się ono roszczeniem państwa. Tak też rozstrzygnął STSM w sprawie *Mavrommatis Palestine Concessions*: „poprzez przejęcie roszczenia jednego ze swych poddanych oraz poprzez zastosowanie akcji dyplomatycznej lub międzynarodowego postępowania sądowego w jego imieniu państwo w rzeczywistości ustanawia własne prawo do zagwarantowania w imieniu własnych poddanych przestrzegania norm prawa międzynarodowego”<sup>31</sup>. E. de Vattel zauważył, że „ktokolwiek źle traktuje obywatela, pośrednio szkodzi państwu, które powinno bronić tego obywatela”<sup>32</sup>. Dozwolone jest przejęcie roszczenia jednostki, lecz dopiero po wyczerpaniu przez nią dopuszczalnej drogi dochodzenia roszczenia na gruncie prawa wewnętrznego tzw. *local remedis rule*. Przejęcie roszczenia przez państwo jest fakultatywne, a nie obligatoryjne. Drugim niezbędnym warunkiem jest legitymowanie się przez poszkodowanego

<sup>30</sup> 82 ILR, op. cit., s. 499.

<sup>31</sup> PCIJ, seria A, nr 2, z 1924 r., s. 12.

<sup>32</sup> E. de Vattel, *The Law of Nations*, Cambridge University 1916, s. 136.

obywatelstwem państwa przejmującego roszczenie. Natomiast w stosunku do poszkodowanej osoby prawnej opiekę dyplomatyczną może sprawować wyłącznie państwo, którego przynależność państwową posiadała ta osoba<sup>33</sup>.

## Podsumowanie

Konsekwencje naruszenia prawa międzynarodowego, skutkującego odpowiedzialnością państwa w aspekcie zasiedzenia, muszą być adekwatne do naruszenia, a zatem nie mogą być ani nadmiernie łagodne, ani też zbyt restrykcyjne. Co do zasady występują trzy rodzaje konsekwencji: po pierwsze zmuszenie sprawcy czynu do zaprzestania naruszania normy prawa międzynarodowego swym działaniem lub zaniechaniem działania. Po drugie zobowiązanie do powtórzenia nieczynienia tego oraz po trzecie likwidacja skutków naruszenia. Przed zastosowaniem jakichkolwiek konsekwencji państwo zostaje wezwane do wykonania zobowiązań, stanowiących konsekwencje aktu międzynarodowo bezprawnego. Wyjątek stanowi jedynie potrzeba przedsięwzięcia środków odwetowych, która okazałaby się nagląca ze względu na konieczność ochrony praw państwa odwołującego się do środków odwetowych. Wdrożenie ich poprzedzić powinno wezwanie państwa dopuszczającego się naruszenia do przystąpienia do negocjacji. Jeśli one okażą się nieskuteczne lub jeśli akt międzynarodowo bezprawny, na tle którego powstał spór, został zakończony lub w inny sposób rozwiązany, żadne dalsze konsekwencje nie mogą zostać podjęte. Środki odwetowe mogą być jednak stosowane, o ile państwo, które dopuściło się aktu międzynarodowo bezprawnego, narusza zasady dobrej wiary w toku postępowania zmierzającego do rozstrzygnięcia sporu.

Podsumowując, należy podkreślić, iż państwo będzie ponosić odpowiedzialność za swoje działania, w tym również za działania umocowanych w prawidłowy sposób swoich przedstawicieli wówczas, gdy wiedziało lub mogło się dowiedzieć przez dochowanie należytej staranności w działaniu o ich aktywności skutkującej powstaniem roszczenia. Ponadto wtedy, gdy nie dochowało należytej staranności w działaniu zmierzającym do wyeliminowania skutków działania bezprawnego na swym terytorium. A także, gdy wbrew obowiązującemu prawu, w tym również prawu międzynarodowemu, pozostawało biernym w sytuacji dopuszczenia się naruszenia terytorium przez państwo trzecie. Odpowiedzialność państwa jednocześnie powoduje powstanie po stronie państwa poszkodowanego obowiązku naprawienia szkody.

<sup>33</sup> Wyjątkiem od tej reguły jest sytuacja likwidacji lub upadłości podmiotu, na skutek czego pokrzywdzeniu ulegliby członkowie tego podmiotu będący jednocześnie obywatelami państwa przejmującego roszczenie.

## Bibliografia

1. Konwencja o roszczeniach ogólnych, podpisana 8 września 1923 r., niepubl.
2. Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (Dz.U. z 1947 r., nr 23, poz. 90).
3. Chorzów Factory Case, Niemcy v Polska z dnia 26, lipca 1927 r., PCIJ, Seria A, nr 9, s. 21.
4. International Court Justice z 1949r., ICJ Reports z 1949.
5. Illinois Central Railroad Co. v. United Mexican States, Doc. Nr 432, Opinia 1 (31 marca 1926 r.).
6. Reports of International Arbitral Awards 1926, 4 RIAA z 1926.
7. Reports of International Arbitral Awards 1926, 6 RIAA z 1927.
8. 6 Ilr.
9. 2 Reports of International Arbitral Awards z 1923, vol. I.
10. Corfu Channel, Merits, I.C.J. Reports 1949, vol. 1, s. 4 i n. por. sędziowie Kryłow, Ecer oraz Azevedo.
11. Projekt KPM, art. 5, w [www.un.org.law](http://www.un.org.law).
12. Rainbow Warrior, UNRIIAA, vol. XX, 1990.
13. Gabicovo-Nagyvaros Project, I.C.J. Reports 1997.

## Literatura

1. Bowett D. W., *Treaties and Statue Responsibility*, [w:] *Melanges Virally*, Paris 1991
2. Brownlie I., *Principles of Public International Law*, Oxford University, 5-th ed. 1998 r.
3. Derman C., *La Cessation de l'Acte Illicite*, *Revue Belge de Droit Internationale Public*, 1990 I.
4. Oppenheim L., *Prawo międzynarodowe publiczne*, t. I, London–New York–Toronto 1958.
5. Show M. N., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2014.
6. de Vattel E., *The Law of Nations*, Philadelphia 1916.
7. Zbaraszewska A., *Dylematy międzynarodowej odpowiedzialności państw*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, R. LXIX, z. 1.

## The problem of state responsibility in the scope of acquisitive prescription

### Abstract

Responsibility in international law is more and more difficult to enforce due to complicated procedures and the multiplicity of various factors affecting the occurrence of a given event. There is no doubt that the stability of the MTS jurisprudence line helps to clearly distinguish what is subject to and what will not be an international tort. In view of the unstable situation on the international arena, and more often than before to incidents that constitute the premise of state responsibility, the more in the context of acquisitive prescription, the author decided to analyze this important issue. Discussed will be the premises of the existence of the tort together with the factors that set the state's responsibility for their appearance.

**Keywords:** responsibility, state, acquisitive prescription, international law, international tort