

UZASADNIENIE

Przed katastrofą reaktora jądrowego w Czarnobylu (dnia 26 kwietnia 1986 r.) w dziedzinie odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową obowiązywały na świecie następujące umowy międzynarodowe:

- Konwencja paryska o odpowiedzialności wobec osób trzecich w dziedzinie energii jądrowej z dnia 29 lipca 1960 r., zmieniona Protokołem dodatkowym z dnia 28 stycznia 1964 r. oraz Protokołem z dnia 16 listopada 1982 r., weszła w życie dnia 1 kwietnia 1968 r., zwana dalej „Konwencją paryską”,
- Konwencja brukselska z dnia 31 stycznia 1963 r. uzupełniająca Konwencję paryską, zmieniona Protokołem dodatkowym z dnia 28 stycznia 1964 r. oraz Protokołem z dnia 16 listopada 1982 r., weszła w życie dnia 4 grudnia 1974 r., zwana dalej „Konwencją brukselską”,
- Konwencja wiedeńska o odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową, sporządzona w Wiedniu dnia 21 maja 1963 r., zwana dalej „Konwencją wiedeńską 1963” (Dz. U. z 1990 r. Nr 63, poz. 370).

Konwencja paryska powstała pod egidą Organizacji Współpracy i Rozwoju Gospodarczego (OECD) i jej stronami zostały w zasadzie tylko państwa – członkowie tej organizacji; z kolei Konwencja brukselska była otwarta jedynie dla państw – stron Konwencji paryskiej. Konwencja wiedeńska 1963 natomiast rozwinęła się jako odpowiedź Organizacji Narodów Zjednoczonych na Konwencję paryską (jej depozytariuszem jest Dyrektor Generalny Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej) i skupia obecnie 33 państwa – strony.

Po katastrofie czarnobylskiej Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej w Wiedniu (MAEA) podjęła prace mające na celu wprowadzenie takiego międzynarodowego uregulowania kwestii odpowiedzialności za szkody jądrowe, które zapewniałoby należyte odszkodowania tym, którzy ucierpieli wskutek awarii obiektu jądrowego związanego z pokojowym wykorzystaniem energii jądrowej. Kwestią o znaczeniu szczególnym była odpowiedzialność za szkody

jądrowe o zasięgu transgranicznym, w szczególności z uwagi na prezentowane wówczas stanowisko władz byłego Związku Radzieckiego. Związek Radziecki kwestionował obowiązek wypłaty odszkodowania za szkody transgraniczne spowodowane katastrofą w Czarnobylu, motywując to brakiem międzynarodowego uregulowania kwestii odpowiedzialności za takie szkody. W 1988 r.

w następstwie działań podjętych przez MAEA obie Konwencje – paryska i wiedeńska 1963 – zostały połączone tzw. „Wspólnym Protokołem”, którego sens polegał na tym, że poszkodowani z państw członkowskich Konwencji paryskiej mogli korzystać z ochrony, jaką zapewniała poszkodowanym Konwencja wiedeńska 1963 i odwrotnie. Było to rozwiązanie tymczasowe, bo obie Konwencje zapewniały odszkodowanie za następstwa wypadku jądrowego w granicach sum niewspółmiernie niskich w porównaniu z zakresem szkód, jakie może spowodować katastrofa jądrowa; szkody powstałe w wyniku katastrofy w Czarnobylu oszacowano w 1992 r. na 30 mld USD. Konwencja paryska uzupełniona Konwencją brukselską zapewnia kompensację z funduszy prywatnych

i publicznych do wysokości 300 mln jednostek obliczeniowych SDR (ok. 450 mln USD), natomiast Konwencja wiedeńska 1963 jedynie do ok. 40 mln USD.

W 1989 r. zapadła decyzja o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Konwencji wiedeńskiej 1963, co stało się faktem w 1990 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 63, poz. 370 i 371), oraz do Wspólnego Protokołu (Dz. U. z 1994 r. Nr 129, poz. 633 i 634).

Mając na uwadze niedoskonałość powyższych instrumentów prawa międzynarodowego, wynikającą z doświadczeń związanych ze skutkami katastrofy czarnobylskiej, MAEA kontynuowała prace ukierunkowane na wynegocjowanie rozwiązania zapewniającego ewentualnym poszkodowanym efektywną i realną ochronę bądź to przez uzupełnienie odszkodowania należnego od osoby eksploatującej urządzenie jądrowe (operatora) świadczeniami z funduszy publicznych, bądź też przez wprowadzenie prawnomiędzynarodowej odpowiedzialności państwa za szkody transgraniczne spowo-

dowane przez wypadek jądrowy
w urządzeniu znajdującym się na jego terytorium lub pod jego jurysdykcją.

Powstały w wyniku negocjacji prowadzonych pod auspicjami MAEA Protokół Zmieniający Konwencję wiedeńską z 1963 r. o odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową, sporządzony w Wiedniu dnia 12 września 1997 r., zwany dalej „Protokołem”, poprawia, w porównaniu ze stanem prawnym obowiązującym wcześniej, sytuację osób poszkodowanych wskutek wypadku jądrowego, m.in.:

- wprowadzając poszerzoną definicję szkody jądrowej podlegającej kompensacji (obejmującą szkodę ekologiczną),
- podwyższając minimalną kwotową granicę odpowiedzialności,
- przedłużając termin przedawnienia roszczeń z tytułu szkód na osobie do 30 lat od daty wypadku jądrowego (art. 8 Protokołu zmieniający art. VI Konwencji wiedeńskiej 1963).

Kwota 300 mln SDR (art. 7 Protokołu) – gdzie SDR jest wymienną jednostką rozrachunkową Międzynarodowego Funduszu Walutowego stosowaną w rozliczeniach międzynarodowych – stanowiąca w przybliżeniu 450 mln USD stanowi znaczne podwyższenie najniższej granicy odpowiedzialności osoby eksploatującej urządzenie jądrowe w porównaniu z kwotą 5 mln USD w złocie, według wcześniej obowiązującego brzmienia art. V Konwencji Wiedeńskiej 1963. Jednakże znaczenie tego postanowienia zostało później poważnie zmniejszone przez to, że zezwala ono państwom, aby na okres do 15 lat od daty otwarcia Protokołu do podpisu wprowadziły granicę odpowiedzialności nie niższą niż

100 mln SDR. Tego rodzaju ustępstwo, bez określenia warunków, od których uzależnione byłoby korzystanie przez państwo z tej niższej granicy odpowiedzialności, zostało wprowadzone do projektu na żądanie słabszych ekonomicznie państw (Republiki Litewskiej i Republiki Bułgarii). Jednak, skoro formalnie może skorzystać z niego każde państwo, to należy uznać, że osłabi ono poważnie funkcję kompensacyjną Konwencji wiedeńskiej 1963. Z drugiej strony

- nawet kwota 300 mln SDR będzie niewystarczająca do pełnego wyrównania szkody o zakresie zbliżonym do tej, którą spowodowała katastrofa w

Czarnobylu. Katastrofa taka jest jednak przy obecnie zastosowanych technologiach bardzo mało prawdopodobna, a przedmiotowa umowa międzynarodowa stanowi krok we właściwym kierunku, zwiększając w sposób istotny odpowiedzialność osoby eksploatującej obiekt jądrowy za ochronę osób poszkodowanych wskutek wypadku jądrowego. Zmniejsza to m.in. ryzyko ponoszenia kosztów ewentualnych rekompensat z budżetu państwa, które jest gwarantem zaspokojenia roszczeń poszkodowanych, w przypadku gdy ich wielkość przekracza granicę odpowiedzialności osoby eksploatującej.

Protokół został otwarty do podpisu w trakcie 41 sesji Konferencji Generalnej Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej. Na podstawie posiadanych pełnomocnictw przewodniczący delegacji polskiej, w dniu 3 października 1997 r. podpisał przedmiotowy Protokół. Protokół wszedł w życie dnia 4 października 2003 r., po ratyfikowaniu go przez pięć państw – sygnatariuszy: Republikę Argentyńską, Republikę Białorusi, Republikę Łotewską, Królestwo Marokańskie i Rumunię.

W przypadku Rzeczypospolitej Polskiej proces ratyfikacji został wstrzymany z uwagi na fakt spodziewanego przystąpienia do Unii Europejskiej i niemożności rozstrzygnięcia wówczas, w sposób niebudzący wątpliwości, kwestii, w jakim systemie Rzeczpospolita Polska powinna – jako członek Unii Europejskiej

– uczestniczyć (większość ówczesnych państw członkowskich Unii była objęta systemem Konwencji paryskiej). Po akcesji okazało się, że członkostwo w Unii Europejskiej nie pociąga za sobą żadnego obowiązku, w rozumieniu prawa międzynarodowego, przystępowania do Konwencji paryskiej ani brukselskiej. Spośród nowych członków Unii jedynie Słowenia zdecydowała się na przynależność do systemu paryskiego.

Obydwa systemy odpowiedzialności za szkodę jądrową na poziomie międzynarodowym, paryski i wiedeński, przyjmują w sprawach zasadniczych niemal jednakowe rozwiązania i są oparte na tożsamyh zasadach odpowiedzialności:

- 1) skupienie odpowiedzialności na osobie eksploatującego obiekt jądrowy,
- 2) bezwzględna podstawa odpowiedzialności,

- 3) kwotowe ograniczenie odpowiedzialności eksploatującego,
- 4) obowiązek finansowego zabezpieczenia.

W chwili obecnej Rzeczpospolita Polska nie uczestniczy w rozszerzonym systemie odpowiedzialności za szkodę jądrową, gdyż nie ratyfikowała Protokołu. Za pozostaniem w systemie wiedeńskim przemawia fakt, że, z jednej strony, oba systemy są tożsame, z drugiej natomiast, osiągnięcie statusu pełnoprawnego członka systemu wiedeńskiego wymaga jedynie ratyfikacji już podpisanego Protokołu, podczas gdy przy przeniesieniu się do systemu paryskiego konieczne byłoby najpierw wystąpienie z dotychczasowego systemu, co mogłoby być poczytane za niepotrzebną demonstrację polityczną wobec MAEA, która była z ramienia ONZ inicjatorem powstania systemu wiedeńskiego.

Uwzględniając niewątpliwie pozytywny wpływ Protokołu na zwiększenie poziomu ochrony osób potencjalnie poszkodowanych, zamieszkujących terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przed następstwami wypadków jądrowych mających miejsce poza jej granicami, uznać należy, że pozostaje celowe i uzasadnione

w interesie naszego kraju, aby w odniesieniu do tego instrumentu prawa międzynarodowego zostało wszczęte postępowanie ratyfikacyjne.

Kwestia odpowiedzialności za szkodę jądrową w polskim porządku prawnym odpowiada postanowieniom Protokołu. Definicja szkody jądrowej zawarta w art. 100 pkt 5 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 276) obejmuje, podobnie jak w przedmiotowym Protokole:

„a) szkodę na osobie,

b) szkodę w mieniu,

c) szkodę w środowisku jako dobru wspólnym – koszty zastosowanych środków mających na celu przywrócenie stanu środowiska naturalnego, jako dobra wspólnego, sprzed jego naruszenia, chyba że naruszenie jest nieznaczne

– w zakresie w jakim szkoda powstała lub wynika z promieniowania jonizującego emitowanego przez jakiekolwiek źródło promieniowania wewnątrz

urządzenia jądrowego lub emitowanego przez paliwo jądrowe, materiały promieniotwórcze, odpady lub materiał jądrowy, pochodzące z urządzenia jądrowego powstałe w nim lub wprowadzone do niego, jeżeli wynikają one z właściwości promieniotwórczych tej substancji lub z połączenia właściwości promieniotwórczych z trującymi, wybuchowymi lub innymi niebezpiecznymi właściwościami takiej substancji.”

Użyte w definicji „szkody jądrowej” w ustawie z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe sformułowanie „szkoda na osobie” odpowiada sformułowaniu „utrata życia lub uszkodzenie ciała” użytymu w definicji „szkody jądrowej” w Protokole. Należy bowiem przyjąć, że użyte w Protokole sformułowanie „uszkodzenie ciała” oznacza nie tylko uszkodzenie fizyczne, ale także rozstrój zdrowia, chorobę – szczególnie biorąc pod uwagę skutki, jakie niesie ze sobą narażenie na promieniowanie jonizujące.

Przyjęta w ustawie – Prawo atomowe definicja szkody jądrowej odpowiada dychotomicznemu podziałowi szkód na szkody w mieniu i na osobie, jaki tradycyjnie jest przyjmowany w polskim prawie cywilnym oraz wyróżnia szkodę w środowisku naturalnym jako odrębną kategorię szkody.

Ratyfikacja Protokołu będzie wymagać zmiany art. 102 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe w ten sposób, aby uwzględnił on podwyższenie granicy odpowiedzialności osoby eksploatującej za szkodę jądrową z kwoty stanowiącej równowartość 150 mln SDR do kwoty stanowiącej równowartość 300 mln SDR.

Skutkiem politycznym wejścia w życie Protokołu będzie pełne uczestnictwo w systemie wiedeńskim odpowiedzialności za szkodę jądrową, społecznym – zwiększenie poziomu ochrony osób potencjalnie poszkodowanych, zamieszkujących terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przed następstwami wypadków jądrowych mających miejsce poza jej granicami, natomiast gospodarczym – wprowadzenie pojęcia szkody ekologicznej, rekompensującej straty spowodowane ewentualnym wypadkiem jądrowym poza granicami państwa. Ratyfikacja nie spowoduje bezpośrednich skutków finansowych dla budżetu państwa, natomiast w przypadku hipotetycznych szkód jądrowych, zmniejszy ryzyko ewentualnego ponoszenia wydatków z budżetu państwa, będącego

gwarantem zaspokojenia roszczeń poszkodowanych, jeżeli wielkość tych roszczeń przekracza granicę odpowiedzialności osoby eksploatującej. W wyniku ratyfikacji Protokołu nastąpi bowiem zwiększenie poziomu odpowiedzialności osoby eksploatującej obiekt jądrowy, co jest korzystne dla budżetu państwa już obecnie, a będzie wręcz konieczne w świetle planów budowy energetyki jądrowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Związanie Rzeczypospolitej Polskiej Protokołem będzie wymagało zastosowania trybu, o którym mowa w art. 89 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443 oraz z 2002 r. Nr 216, poz. 1824), to jest ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, z uwagi na brzmienie art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji. Sprawy odpowiedzialności cywilnej za szkody jądrowe zostały bowiem uregulowane w ustawie z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe.

08/72EP