

# AD ASTRA

Program badań nad astropolityką  
i prawem kosmicznym

Nr 9/2023



**Ad Astra.**  
Center for Space  
Policy and Law



SPACE ENTREPRENEURSHIP  
INSTITUTE



**Uniwersytet  
Gdański**  
Centrum Prawa Nowych  
Technologii Wydziału  
Prawa i Administracji



**WYŻSZA SZKOŁA  
ADMINISTRACJI  
I BIZNESU**  
IM. E. KWIATKOWSKIEGO W GDYNI

# Polska ustawa kosmiczna. Kilka postulatów de lege ferenda

POLICY PAPERS

DOI: 10.53261/adastra20230901

**Tomasz Noga**

członek Rady Ad Astra. Center for Space Policy and Law

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4093-6749>

## WPROWADZENIE

W niniejszym eseju przedstawiono 5 postulatów do projektu polskiej ustawy o działalności kosmicznej. Tekst powstał w nawiązaniu do projektu ustawy przygotowanego przez ministerstwo właściwe ds. gospodarki i konsultowanego z branżą kosmiczną w roku 2022. W tekście znajdują się więc liczne nawiązania do treści tego projektu. Jednocześnie, nowy projekt ustawy, która – jak należy się spodziewać – pojawi się w czasie prac Sejmu X kadencji, z pewnością napotka na podobne wyzwania, co poprzednia. Tym samym esej ten nie traci na aktualności i dzisiaj.

Poniżej przedstawiono 5 postulatów de lege ferenda.

## 1. UWZGLĘDNIENIE DOTYCHCZASOWYCH REKOMENDACJI

W ciągu ostatniej dekady powstało wiele opracowań, w których wskazywano na bariery dla rozwoju polskiego sektora kosmicznego, a także proponowano zmiany legislacyjne, organizacyjne i inne, które mogłyby je usunąć. Nie przesądzając w niniejszym tekście o ich zasadności, wydaje się uzasadnione by twórcy ustawy dokonali przeglądu tych rekomendacji w celu uwzględnienia niektórych z nich. Poniżej wypisano wybrane pomysły odnalezione w przeglądzie literatury.

Jak wynika z raportu NIK (pt. „Informacja o wynikach kontroli: Rozwój sektora kosmicznego”, KGP.430.017.2019 Nr ewid. 44/2020/P/19/021/KGP, 20.05.2020) opracowanie wykonane na zlecenie PAK w ramach projektu SAT4ENVI wymienia szereg ustaw, które wymagają aktualizacji w celu usunięcia barier prawnych i dopuszczenia do stosowania technologii i produktów satelitarnych. Działania w tym kierunku zapowiadano w Krajowym Programie Kosmicznym na lata 2019-2021.

Postulaty zmian prawnych pojawiały się również w dokumencie „Business Technology Roadmap: Branża Kosmiczna” (PARP 2018), gdzie postulowano m.in. konieczność zmian w zarządzaniu prawami autorskimi pomiędzy uczelniami i przedsiębiorcami oraz w ustawie o materiałach wybuchowych do użytku cywilnego.

W badaniu NIK wskazano na brak koordynacji działań instytucji państwowych zaangażowanych w realizację i finansowanie polityki kosmicznej czy nieklarowny po-

działalności. Efektem są m.in. brak związku między subskrypcją do programów opcjonalnych ESA i celami Polskiej Strategii Kosmicznej czy nieefektywne, wieloresortowe finansowanie polskiej składki do ESA. Ustawa o działalności kosmicznej mogłaby uporządkować zakres obowiązków instytucji państwowych w zakresie prowadzenia polityki kosmicznej.

Praktycy wskazali, że ustawa o zamówieniach publicznych w obecnym kształcie jest niepraktyczna w działalności kosmicznej. Warto rozważyć dodanie nowego wyłączenia w przepisach ustawy o zamówieniach publicznych. Problem dotyczy innych branż zajmujących się wysokimi technologiami, więc wyłączenie przygotowane na potrzeby branży kosmicznej, odpowiednio zdefiniowane, wsparłoby również ich rozwój.

Środowiska badawcze i akademickie związane z sektorem kosmicznym skorzystałyby z utworzenia przez MNiSW dyscypliny naukowej „Technologie lotnicze i kosmiczne”.

W raporcie „Polski sektor kosmiczny 2020. Analiza stanu obecnego, trendów i technologii w ujęciu krajowym i na tle międzynarodowym” postuluje się przystąpienie Polski do European Cooperation for Space Standardization (europejskiej organizacji definiującej standardy na użytek inżynierii kosmicznej). Procedura przystąpienia jest prosta – wystarczające jest złożenie pisma do sekretariatu ECSS. Ustawa o Działalności Kosmicznej mogłaby zobowiązać wybrany podmiot do złożenia takiego pisma w określonym ustawowo czasie.

Propozycje konkretnych regulacji zostały również zaprezentowane w ankiecie dla profesjonalistów i przedsiębiorców polskiego sektora kosmicznego opublikowanej w czasopiśmie „Ad Astra. Program badań nad astropolityką i prawem kosmicznym” (2021, nr 1).

## **2. DOPRACOWANIE TERMINÓW PRZEWIDZIANYCH USTAWĄ**

Projekt ustawy przewiduje wydanie rozporządzeń przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, ministra właściwego do spraw instytucji finansowych oraz ministra właściwego ds. gospodarki. Nie zobowiązuje jednak ministrów do wydania tych rozporządzeń w określonym terminie, co rodzi ryzyko, że po wejściu ustawy w życie jej faktyczne wdrożenie zostanie opóźnione przez przewlekłe prace nad treścią rozporządzeń.

Rekomenduje się radykalne skrócenie terminu, w jakim Prezes PAK wydaje albo odmawia wydania zezwolenia na wykonywanie działalności kosmicznej. Proponowany przez ustawodawcę termin 6 miesięcy jest zbyt długi i niezgodny z deklarowanym uzasadnieniem duchem ustawy: „Założeniem jest, aby projektowana regulacja stanowiła „enabler”: bezpieczne ramy prawne sprzyjające rozwojowi inwestycji w sektorze kosmicznym, które będą odzwierciedlały nie tylko obowiązki, ale także i prawa uczestników tego sektora. Rola państwa powinna być rozumiana jako bycie opiekunem normatywnego zachowania w dziedzinie”.

## **3. DOPRECYZOWANIE NIEPRECYZYJNYCH LUB ZBYT OGÓLNYCH PRZEPISÓW**

W projekcie ustawy znajduje się znaczna ilość nieprecyzyjnych przepisów. Przykładowo ustawa wymaga od operatora „stosowania międzynarodowych norm, standardów, rekomendacji lub praktyk, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa działalności kosmicznej”. Takie sformułowanie sprawi, że operator nigdy nie będzie wiedział, czy wykonuje działalność zgodnie z interpretacją obecnego Prezesa Polskiej Agencji

Kosmicznej (PAK). Standardy, rekomendacje czy praktyki różnią się od siebie, mogą być nawet między sobą sprzeczne. Celowe byłoby powołanie się na konkretne normy i uwzględnienie w pracach Polskiego Komitetu Normalizacyjnego celem dołączenia ich do Polskich Norm. Takie podejście zastosowano np. w ustawie z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych. W kontekście unikania zanieczyszczenia orbity taką normą mogłaby być norma ISO 24113:2019. Alternatywnie ustawa mogłaby zobowiązać ministra właściwego ds. gospodarki do wskazania konkretnych norm drogą rozporządzenia.

Innym przykładem sformułowania, które wymaga poprawy jest przepis wymagający „eliminowania lub ograniczania w największym możliwym stopniu, negatywnego wpływu na środowisko naturalne Ziemi oraz w przestrzeni kosmicznej;” Taki zapis sprawia, że będzie można podważyć każdą misję kosmiczną, ponieważ zawsze można zrobić więcej, by ograniczyć negatywny wpływ na środowisko naturalne – nie wszystkie metody są jednak praktyczne lub racjonalne przy uwzględnieniu wielkości negatywnego wpływu. Nieprecyzyjne przepisy mogą prowadzić w praktyce do dużej uznaniowości decyzji administracyjnych. Ponieważ wg. przepisów ustawy Prezes PAK ma mieć prawo do nałożenia kar administracyjnych, a nawet do odebrania kontroli na obiektem kosmicznym i przekazanie go innemu operatorowi, konieczne jest precyzyjne zdefiniowanie obowiązków operatora i zminimalizowania ryzyka uznaniowości decyzji.

#### **4. PRZYGOTOWANIE ODDZIELNYCH REGULACJI DLA LOTÓW RAKIET ORBITALNYCH I SUBORBITALNYCH**

Obecne w ustawie przepisy wydają się uwzględniać wynoszenie na orbitę satelitów przez raketę nośną należącą do polskiego operatora. Z uwagi na mało precyzyjne definicje nie jest jasne, czy obecna treść ustawy uwzględnia również loty suborbitalne. Jednocześnie większość obowiązków ustawowych operatora wydaje się być tworzona z myślą o satelitach, a nie o pojazdach raketowych. Przykładowo, nie byłoby celowe wymaganie od operatora rakiety suborbitalnej zgłaszania jej lotu do Krajowego Rejestru Obiektów Kosmicznych (KROK), ponieważ jej pobyt w kosmosie jest bardzo krótki lub w ogóle nie dociera do umownej granicy kosmosu. Zezwolenie na działalność kosmiczną wg. proponowanej ustawy jest niedostosowane do problematyki lotów raketowych również ze względu na długi okres oczekiwania na wydanie zezwolenia oraz brak narzędzi po stronie prezesa PAK, by rzetelnie ocenić problematykę bezpieczeństwa takiego lotu. Potrzebne jest przygotowanie odrębnych przepisów, których zadaniem byłoby zapewnienie bezpieczeństwa podlegających pod polską jurysdykcję lotów raket suborbitalnych oraz orbitalnych. Przepisy powinny określić zakres odpowiedzialności poszczególnych instytucji w taki sposób, by zapewnić bezpieczeństwo, a jednocześnie ułatwić polskim podmiotom raketowym prowadzenie działalności. Ustawa powinna zapewnić tym instytucjom narzędzia i środki do wykonania swoich zadań. W Stanach Zjednoczonych taką instytucją jest Federal Aviation Administration, które w zakresie swoich obowiązków – obok „zwykłej” działalności lotniczej – licencjonuje starty raket kosmicznych. Uregulowanie tej kwestii jest to o tyle istotne, że w Polsce rozwijane są obecnie trzy rakiety suborbitalne, które w najbliższych latach mają osiągnąć wysokości powyżej 100 km., tj. umowną granicę kosmosu. Ponadto, Plan działalności PAK na rok 2022 zakładał wsparcie w dostosowaniu poligonów na potrzeby lotów suborbitalnych oraz przygotowanie polskich lotnisk do wynoszenia ładunków na orbitę metodą air-launch. Opis rozwijanych w Polsce raket suborbitalnych, jak również szerokie omówienie aspektów prawnych można

znaleźć w raporcie opracowanym przez Sieć Badawczą Łukasiewicz – Instytut Lotnictwa w konsorcjum z Akademią Leona Koźmińskiego oraz SpaceForest Sp. z o.o. na zlecenie POLSA, jak również we wspomnianej już ankiecie opublikowanej w czasopiśmie „Ad Astra”.

## 5. ZWIĘKSZENIE SPRAWCZOŚCI POLSKIEJ AGENCJI KOSMICZNEJ

W myśl projektu ustawy o działalności kosmicznej PAK dostaje nowe zadania. Jednocześnie ustawa nie zapewnia nowych narzędzi ani zasobów na prowadzenie tych zadań. Ustawa o działalności kosmicznej mogłaby uwzględnić reformy mające na celu zwiększyć sprawność oraz sprawczość Agencji. Projekt ustawy stawia potencjalnemu operatorowi wymagania takie jak „posiadanie wiedzy technicznej, wykształcenia i doświadczenia niezbędnego do wykonywania działalności kosmicznej”. Jednocześnie brak w niej przepisów, które wymagałyby posiadania tych przymiotów przez pracowników PAK, którzy mają ocenić merytorycznie wnioski o zezwolenie na wykonywanie działalności kosmicznej. PAK nie posiada doświadczenia w ocenie merytorycznej misji kosmicznych. Proponuje się, by w ustawie pojawił się przepis stanowiący, że w ocenie wniosku o zezwolenie muszą brać udział pracownicy posiadający wiedzę techniczną, wykształcenie i doświadczenie niezbędne do rzetelnej oceny wniosku o zezwolenie. Przepis powinien również wymagać określonego stażu w branży kosmicznej, na stanowisku technicznym.

Jednym ze sposobów na zwiększenie sprawczości PAK byłoby umożliwienie realizacji przez nią projektów związanych z wydatkami w perspektywie dłuższej niż jeden rok budżetowy. Specyfika branży kosmicznej sprawia, że wymóg rozliczenia wydatku do końca roku może w praktyce uniemożliwić zamówienie przez PAK określonych usług, lub wymuszać na Agencji konieczność zamawiania usług z bardzo krótkim czasem dostawy, ze szkodą dla ich jakości. Przykładowo, pod koniec roku 2021 PAK ogłosiła postępowanie na opracowanie koncepcji nowych misji kosmicznych. Z uwagi na bardzo krótki czas na złożenie oferty (zaledwie 9 dni) oraz na wykonanie pracy (zaledwie 6 tygodni) postępowanie wzbudziło kontrowersje w branży. Można domniemywać, że powodem pośpiechu ze strony PAK była chęć wykorzystania środków finansowych do końca roku. Logicznym następnym krokiem w metodyce prowadzenia projektów kosmicznych po przygotowaniu koncepcji misji jest wykonanie jej szczegółowego studium wykonalności (faza A). Rzetelne przeprowadzenie takiego studium wymaga czasu, często trwa to dłużej niż jeden rok. Zamówienie takiego studium przez PAK nie byłoby obecnie możliwe. Ustawa o działalności kosmicznej mogłaby uwzględnić takie zmiany prawne, by umożliwić PAK zamawianie usług o horyzoncie czasowym dłuższym niż jeden rok.

Kolejną rekomendacją jest zmiana sposobu odwoływania Prezesa PAK. Obecnie jest to decyzja ministra właściwego ds. gospodarki po zasięgnięciu opinii Ministra Obrony Narodowej oraz ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego i nauki. Alternatywnym podejściem, które utrudniłoby uznaniową wymianę Prezesa PAK po przetarasowaniach politycznych, byłoby odwołanie Prezesa drogą głosowania sejmowego. Obecny Prezes PAK jest już piątym prezesem tej agencji od czasu jej powstania w 2014 r. Tak częste zmiany na stanowiskach kierowniczym nie są korzystne ani dla Agencji, ani dla branży kosmicznej. Debata sejmowa towarzysząca głosowaniu zwiększyłaby transparentność decyzji i mogłaby zwiększyć zainteresowanie społeczeństwa problematyką polityki kosmicznej w Polsce.