

# 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/adastra20230903

**r.pr. Miłoslawa Zagłoba**

radczyni prawna; Członkini Zarządu Ad Astra.

Center for Space Policy and Law

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6223-9696>

## 1. WPROWADZENIE

Kolejna, na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat, próba uregulowania na poziomie ustawodawstwa krajowego zagadnień związanych z działalnością kosmiczną, podjęta przez Ministerstwo Pracy Rozwoju i Technologii, w zamierzeniu projektodawców ma stanowić bardziej kompleksowe, od pierwszego zaproponowanego rozwiązania i w szerszym zakresie uwzględnić postulaty sektora, wyartykułowane w trakcie konsultacji publicznych projektu opublikowanego w roku 2017 r. Lektura pierwszego dokumentu pozostawia jednak wiele pytań co do procesu legislacyjnego w jego obecnej odsłonie. Do wskazanych już przez doktrynę postulatów autorka dołącza poniższe postulaty.

## 2. KONIECZNA OCENA SKUTKÓW REGULACJI

Niezbędne jest sporządzenie rzetelnej oceny skutków regulacji projektu ustawy o działalności kosmicznej, opublikowanego z datą 10 czerwca 2020 r. Sformułowanie prognozy podstawowych i ubocznych skutków zamierzonych rozwiązań prawnych alternatywnych, w tym wpływu tych rozwiązań na system prawa i określenie – ex ante – skutków finansowych poszczególnych rozwiązań prawnych oraz ustalenie źródła ich pokrycia ma kluczowe znaczenie dla prawidłowości procesu legislacyjnego, zgodnie z zasadami techniki prawodawczej. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, organizacyjne, prawne i finansowe ustawy, szczególnie stanowiącej novum w systemie prawa, należy opisać szczegółowo, przede wszystkim w kontekście wpływu na sektor finansów publicznych, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość. W przypadku poprzedniego projektu ustawy w ocenie skutków regulacji zawarto zestaw zaskakujących stwierdzeń, że „skutki finansowe przedmiotowej ustawy są trudne do określenia na etapie projektowania ustawy, większość danych potrzebnych do analizy kosztowej ewentualnej odpowiedzialności Rzeczypospolitej Polskiej za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne jest tajemnicą przedsiębiorstw, a Polska nie posiada własnych doświadczeń w tym zakresie”. Prawidłowe wykonanie oceny skutków regulacji ma bezpośredni wpływ na realizację konstytucyjnego obowiązku przedłoże-

nia Sejmowi projektu ustawy wraz z informacją o skutkach finansowych jej wykonania (por. art. 118 ust. 3 Konstytucji RP), rozwiniętego w art. 50 ustawy z dnia 27 sierpnia o finansach publicznych.

Zawarcie w projektowanym art. 33 ustawy postanowienia, że w przypadku konieczności zapłaty przez Rzeczpospolitą Polską odszkodowania w związku ze szkodą powstałą w wyniku działalności kosmicznej, środki na jej pokrycie pochodzą z rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczanej na finansowanie zobowiązań Skarbu Państwa, nie stanowi przesłanki pominięcia rzetelnej oceny skutków finansowych.

### 3. WĄSKI ZAKRES DEFINICJI USTAWOWEJ

W art. 3 ust. 1 projektowanej ustawy zdefiniowano działalność kosmiczną wąsko, wyłącznie jako wypuszczenie obiektu kosmicznego w przestrzeń kosmiczną, jego eksploatację i kontrolę nad nim oraz działania mające na celu wprowadzanie obiektu kosmicznego w atmosferę ziemską, w tym jego deorbitację. Legislacyjnie poprawne sformułowanie tej definicji budzi jednak wątpliwości funkcjonalne. Projektując w drugiej dekadzie XXI wieku regulację ustawową w obszarze, w którym postęp technologiczny mierzy się już w miesiącach, a nie latach, należy wziąć pod uwagę przynajmniej już zidentyfikowane rodzaje działalności, która może być wykonywana w przestrzeni kosmicznej, przede wszystkim w postaci wszelkiego rodzaju usług oraz działalności produkcyjnej. Katalog rodzajów działalności kosmicznej zawarty w ustawie może mieć charakter otwarty, w odróżnieniu od zaproponowanej przez projektodawców definicji o charakterze zamkniętym. Pominięcie w ustawie, której przedmiotem jest działalność kosmiczna poszukiwania, pozyskiwania i wykorzystywania zasobów kosmicznych należy traktować jako błąd co do prawidłowego określenia celów, jakie zamierza się osiągnąć przez uchwalenie ustawy, jeśli ma ona stanowić narzędzie realizacji polityki kosmicznej państwa.

### 4. NIEZBĘDNE WSPARCIE, NIE TYLKO NADZÓR I KONTROLA

O ile tytuł ustawy sformułowano zwięźle, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści, zgodnie z dyrektywą zawartą w § 18 obowiązujących zasad techniki prawodawczej, o tyle w treści ustawy nie zawarto żadnych postanowień wskazujących na to, że zamiarem ustawodawcy jest wsparcie czy promocja działalności kosmicznej prowadzonej przez polskie podmioty na podstawie tej ustawy. Szczegółowe regulacje dotyczące wspierania przemysłu kosmicznego, badań, użytkowania przestrzeni kosmicznej, rozwoju techniki kosmicznej, w tym inżynierii satelitarnej, wykorzystania badań i ich wyników do celów użytkowych, gospodarczych, obronnych, bezpieczeństwa państwa i naukowych poprzez pomoc publiczną, pomoc de minimis czy pomoc niestanowiącą jednej z tych form na prace badawczo-rozwojowe, wspieranie innowacyjności, szkolenia, doradztwo udział w targach, misjach gospodarczych oraz innych wydarzeniach znajdują się w ustawie z 26 września 2014 r. o Polskiej Agencji Kosmicznej. W projektowanej ustawie brak jednak odniesienia do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o Polskiej Agencji Kosmicznej w zakresie wspierania działalności kosmicznej w zakresie zdefiniowanym w ustawie.

Należałoby rozważyć umieszczenie przepisu dotyczącego zasad wspierania działalności kosmicznej w rozdziale pierwszym, wśród przepisów ogólnych, z dwóch powodów. Po pierwsze, ustawa o działalności kosmicznej powinna spełniać oprócz celu regulacyjnego także cel promocyjny, ponieważ polskie podmioty sektora kosmicznego powinny jak najszybciej uzyskać narzędzie wspierające je w konkurencji na

rynku kosmicznym w skali europejskiej, jak i globalnej, a nie tylko stanowiące narzędzie państwowej kontroli i wymierzania sankcji. Po drugie, z uwagi na to, że ustawa o Polskiej Agencji Kosmicznej, która definiuje konkretne obszary i formy wsparcia, nie odnosi się do działalności kosmicznej wskazane jest odpowiednie legislacyjne połączenia obu obszarów normowania.

## **5. BRAK REGULACJI W ZAKRESIE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH**

W 2019 Najwyższa Izba Kontroli w informacji o wynikach kontroli rozwoju sektora kosmicznego wskazała wśród barier rozwoju ograniczenia natury legislacyjnej także w sferze regulacji zamówień publicznych. Problem dotyczy szczególnie jednostek naukowych, które zobowiązane są do stosowania ustawy o zamówieniach publicznych. W sytuacjach, gdy zamawiane usługi i produkty z uwagi na ich specyfikę dostarczyć może jeden producent lub czas oczekiwania na nie jest bardzo długi, stanowi to istotną przeszkodę. Długotrwałość procedur zamówień publicznych jest realnym obciążeniem dla polskich jednostek naukowych, które chciałyby aktywnie uczestniczyć np. w międzynarodowych konsorcjach badawczo-wdrożeniowych.

W rozdziale 10 projektowanej ustawy brak jakiegokolwiek odniesienia do zmian w przepisach ustawy z 11 września 2019 r. – prawo zamówień publicznych. Tymczasem można rozważyć co najmniej nowelizację art. 11 u.p.z.p. opisującego zakres wyłączeń stosowania przepisów ustawy. Przykładowo pkt 3 w ust. 1 cytowanego artykułu nie znajduje zastosowania do jednostek naukowych, które miałyby efektywnie uczestniczyć w pracach konsorcjum, ponieważ korzyści z zamawianych usług badawczych lub rozwojowych nie będą przypadać wyłącznie zamawiającemu – członkowi konsorcjum, na potrzeby jego własnej działalności.