

# 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/adastra20230905

**Grzegorz Zygmunt Hellich**

adwokat; Stowarzyszenie Profesjonalistów Polskiego Sektora Kosmicznego

## 1. WPROWADZENIE

Stowarzyszenie Polskich Profesjonalistów Sektora Kosmicznego (PSPA), w trakcie prac wewnątrz grupy roboczej przy Ministerstwie Rozwoju i Technologii nad projektem ustawy o działalności kosmicznej opracowało pięć kluczowych postulatów:

- 1) Rozróżnienie działalności kosmicznej od działalności w przestrzeni kosmicznej;
- 2) Wprowadzenie definicji pojęcia „podmiotu sektora kosmicznego”;
- 3) Jasne rozgraniczenie pojęć „operator kosmiczny” i „podmiotu sektora kosmicznego”;
- 4) Rozdzielenie weryfikacji podmiotów starających się o zezwolenie na prowadzenie działalności w przestrzeni kosmicznej na dwa etapy postępowania;
- 5) Stworzenie „Rejestru Podmiotów Kosmicznych” celem ułatwienia prowadzenia działalności w sektorze kosmicznym.

Wdrożenie tych postulatów pozwoli w ocenie PSPA na zwiększenie przejrzystości sektora kosmicznego w Polsce oraz stworzy narzędzia, które pomogą podmiotom funkcjonującym w ramach tego sektora na prowadzenie działalności kosmicznej. Dzięki zwiększonej przejrzystości oraz wytworzeniu jasnych zasad uzyskiwania statusu adekwatnego do prowadzonych działań, możliwe będzie zwiększenie zaangażowania polskich podmiotów w działalność w przestrzeni kosmicznej. Tym samym proponowana regulacja będzie mogła stanowić czynnik sprzyjający rozwojowi polskiego sektora kosmicznego, jednocześnie tworząc jasne ramy prawne jego funkcjonowania.

## 2. DLACZEGO DZIAŁALNOŚĆ KOSMICZNA TO NIE TO SAMO CO DZIAŁALNOŚĆ W PRZESTRZENI KOSMICZNEJ?

Podstawowa kwestia, na którą PSPA zwraca uwagę to fakt, że konieczne jest rozróżnienie działalności kosmicznej od działalności w przestrzeni kosmicznej. Definicje zawarte w projekcie ustawy przedstawionym do konsultacji dotyczą de facto jedynie działań bezpośrednio w przestrzeni kosmicznej i związane są, w zależności od interpretacji, wąsko tylko z tzw. upstream lub szeroko, ale dość nieprecyzyjnie jako wszelka działalność w kosmosie. Dotychczasowo proponowana definicja nie uwzględnia

wszelkich działań poprzedzających taką działalność lub działań towarzyszących takiej działalności, co w ocenie PSPA nie jest korzystne.

PSPA zwraca uwagę na fakt, że działania w przestrzeni kosmicznej stanowią niewielki wycinek aktywności podejmowanej w ramach polskiego sektora kosmicznego. Z tego też względu ograniczanie definicji „działalności kosmicznej” jedynie do tak wąskiego grona działań może budzić wątpliwości, jak również w przyszłości może powodować problemy natury prawnej i organizacyjnej.

Sektor kosmiczny, jako dynamicznie rozwijająca się gałąź gospodarki z roku na rok cieszy się coraz większym zainteresowaniem inwestorów indywidualnych oraz funduszy inwestycyjnych. Analogicznie, przedsiębiorstwa oraz startupy starają się uzyskać odpowiednie gwarancje dalszego rozwoju w ramach sektora kosmicznego, mimo, że ich obecne możliwości lub docelowe ambicje nie obejmują działalności bezpośrednio w przestrzeni kosmicznej. Nie można jednak takim podmiotom odbierać możliwości definiowania ich jako podmioty sektora kosmicznego tylko dlatego, że nie należą do wąskiego grona podmiotów bezpośrednio zaangażowanych w tzw. upstream.

PSPA zwraca szczególną uwagę na fakt, że obecnie polskie prawo nie definiuje ani podmiotów sektora kosmicznego, ani działalności związanej z aktywnością w przestrzeni kosmicznej, tak w zakresie przygotowania, jak i w zakresie wsparcia zewnętrznego przy podejmowanych działaniach. Wprowadzenie definicji „podmiotu sektora kosmicznego” jest również istotne z perspektywy planowanych zmian wynikających z wprowadzenia jednolitej strategii dokonywania dalszego rozwoju polskiego prawa kosmicznego. Wprowadzenie takiej definicji pozwoli również w jednolity sposób tworzyć plany strukturalnego wsparcia dla takich podmiotów. Określenie tej definicji na poziomie ustawowym zagwarantuje również, że status ten nie będzie bezprzedmiotowy na potrzeby pozostałych planowanych do wdrożenia aktów prawnych.

### 3. JAK NALEŻY ROZUMIEĆ PODMIOT SEKTORA KOSMICZNEGO?

Przez „podmiot sektora kosmicznego” PSPA rozumie każdy podmiot, który byłby zainteresowany uzyskaniem tego statusu, a którego działania pozwalałyby taki status nadać. Zweryfikowanie tego statusu odbywać się będzie w ramach procedury zgłoszeniowej do PAK zakończonej wprowadzeniem tego podmiotu do Rejestru Podmiotów Kosmicznych prowadzonych przez Prezesa PAK.

Zasadne jest w ocenie PSPA wprowadzenie jasnego rozgraniczenia na podmioty operujące bezpośrednio w przestrzeni kosmicznej w ramach udzielonego zezwolenia od podmiotów operujących w sektorze kosmicznym bez takich ambicji. Dzięki wprowadzeniu definicji podmiotu sektora kosmicznego otwarta zostanie droga do dwu etapowej weryfikacji wniosków o uzyskanie statusu operatora kosmicznego, czyli podmiotu prowadzącego „działalność w przestrzeni kosmicznej”.

Podmiot, który w dotychczasowym brzmieniu projektu ustawy określany jest jako „uprawniony operator” zostanie zastąpiony „operatorem kosmicznym”. Przez operatora kosmicznego rozumieć należy każdy podmiot, który będzie prowadził działalność w przestrzeni kosmicznej. Działalność ta dotyczy wypuszczenia obiektu kosmicznego w przestrzeń kosmiczną, eksploatacja i kontrola nad obiektem kosmicznym w przestrzeni kosmicznej oraz działania mające na celu wprowadzanie obiektu kosmicznego w atmosferę ziemską, w tym jego deorbitację.

#### **4. JAKI JEST SENS WPROWADZENIE DWUETAPOWEGO PROCESU UZYSKANIA ZEZWOLENIA NA PROWADZENIE DZIAŁALNOŚCI W PRZESTRZENI KOSMICZNEJ?**

Dwuetakowość postępowania pozwoli na jego faktyczne przyspieszenie oraz umocni stabilność samego postępowania. Każdy etap wymagać będzie mniejszej ilości dokumentów do złożenia, a tym samym i do zweryfikowania. Gdyby zaś doszło do wydania negatywnej decyzji, wówczas ewentualne postępowanie odwoławcze ograniczyłoby się do węższego zakresu, a tym samym byłoby szybsze. Jeśli zaś zainteresowany podmiot chciałby jeszcze raz przeprowadzić dane postępowanie już z uzupełnionymi dokumentami lub w oparciu o nowe okoliczności, wówczas szybciej dokona zgłoszenia lub zawnioskuje o zezwolenie i tym samym szybciej uzyskany zostanie efekt przez niego zamierzony.

Mechanizm ten umożliwi przyspieszenie procedur związanych z uzyskaniem odpowiedniego zezwolenia na prowadzenie działalności w przestrzeni kosmicznej. Najpierw, w drodze zgłoszenia, weryfikowany będzie sam podmiot zgłaszający się, w tym w szczególności czy jego działanie faktycznie jest działaniem w sektorze kosmicznym i czy podmiot ten dysponuje odpowiednią legitymacją do takiego działania. Następnie, w drugim etapie w trakcie weryfikacji wniosku o zezwolenie na prowadzenie działalności w przestrzeni kosmicznej, weryfikowany będzie merytorycznie kompetencja do prowadzenia działalności w kosmosie.

#### **5. CZY DWUETAPOWA PROCEDURA NIE UTRUDNI FUNKCJONOWANIA PODMIOTÓW KOSMICZNYCH?**

Otóż nie. Podmioty, które prowadzą działalność kosmiczną co do zasady są już zarejestrowane w CEDIG lub KRS, mogą też mieć oddzielnie nadaną zdolność do czynności prawnych nie będąc jednocześnie osobą prawną lub fizyczną. Procedura zgłoszenia do rejestru podlegać będzie pod rygory określone w kodeksie postępowania administracyjnego, ale w maksymalnym stopniu będzie uproszczona i zautomatyzowana.

Podmiot zainteresowany uzyskaniem statusu „podmiotu sektora kosmicznego” będzie musiał jedynie wypełnić opracowany przez PAK formularz, załączyć do niego oświadczenie o wykonywaniu działalności kosmicznej i o ile będzie to uzasadnione zakresem prowadzonej lub planowanej działalności, dołączyć dokumenty przewidziane wnioskiem w postaci np. statutu stowarzyszenia, umowy spółki, wykazu z CEIDG, umowy konsorcjum, oświadczenie własnych, oświadczeń partnerów biznesowych lub innych wskazanych w zgłoszeniu dokumentów. Zgłoszenie do rejestru dany podmiot wypełnia raz, procedura opiera się na formularzu określonym przez PAK i jeśli przedstawione przez dany podmiot oświadczenie lub inne dokumenty oraz treść wniosku nie budzi wątpliwości, to wpisanie do rejestru nastąpić będzie automatycznie.

#### **6. A CZY TEJ KWESTII NIE DA SIĘ ROZWIĄZAĆ ZA POMOCĄ WPROWADZENIA ODPOWIEDNIEGO PKD?**

Również nie. Stosowanie PKD ogranicza się do podmiotów prowadzących określoną działalność gospodarczą dokładnie zdefiniowaną w PKD. Po pierwsze nie ma jednolitego PKD definiującego działalność kosmiczną. Po wtóre, pewne PKD regulują niejako „przy okazji” PKD z zakresu działalności kosmicznej, ale nie wyczerpują pełni potencjału tego sektora. Po trzecie i najważniejsze, działalność kosmiczna jest działalnością w dynamicznie rozwijającym się sektorze poprzez świadczenie usług oraz dostarczanie towarów, które nie były definiowalne jeszcze kilka lat temu.

Ograniczenie się do sztywnego katalogu PKD jako kryterium definiowania podmiotu jako podmiot sektora kosmicznego może w przyszłości utrudnić dostęp do tego statusu podmiotom rozwijającym się w kierunkach, które obecnie albo są mgliście identyfikowane, ale nawet nie są jeszcze traktowane jako oddzielne gałęzie gospodarki.

Wprowadzenie definicji podmiotu sektora kosmicznego w sposób opisowy w ustawie, przy jednoczesnym wskazaniu, że podmiotem weryfikującym jest Prezes PAK, pozwoli na zachowanie odpowiedniego poziomu elastyczności względem rozwijającego się sektora. Jednocześnie zaś Prezes PAK będzie mieć możliwość kontroli, czy podmioty starające się o wpis faktycznie są podmiotami polskiego sektora kosmicznego, a to przełoży się na zacieśnienie współpracy sektora z agencją kontrolującą.

## **7. A JEŚLI KTOŚ NIE CHCE PROWADZIĆ DZIAŁALNOŚCI W PRZESTRZENI KOSMICZNEJ, TO JAKI SENS MA REJESTROWANIE SIĘ PRZEZ NIEGO JAKO PODMIOT SEKTORA KOSMICZNEGO?**

PAK, tak jak i administracja krajowa oraz sektor ubezpieczeń oraz sektor finansów, otrzymają narzędzie do weryfikacji podmiotów działających w sektorze. Dzięki temu podmioty te będą mogły uzyskać zarówno korzystniejsze warunki ubezpieczenia lub finansowania na prowadzone działania, jak również będą mogły starać się o udział w programach państwowych lub inicjatywach indywidualnych przedstawicieli sektora finansowego. Łatwiej też będzie podmiotowi zweryfikowanemu jako podmiot sektora kosmicznego realizować zadania na rzecz operatorów kosmicznych oraz angażować się w inicjatywy organizowane przez odpowiednie ministerstwa, PAK lub inne jednostki administracji centralnej.

## **8. NO DOBRZE, ALE CZY TRZEBA DO TEGO WPROWADZAĆ REJESTR PODMIOTÓW SEKTORA KOSMICZNEGO?**

By móc skutecznie realizować procedurę dwuetapowej weryfikacji konieczne jest prowadzenie stosownego rejestru, w którym zostaną wskazane podmioty, które uzyskały pozytywną weryfikację ich wniosków. Polskie prawo administracyjne zaznajomione jest z procedurą zgłoszenia i z tego też względu mechanizm ten wydaje się być najbardziej adekwatnym rozwiązaniem dla tej konstrukcji.

Rejestr, jako ogólnodostępny, prowadzony przez PAK rejestr podmiotów sektora kosmicznego nie tylko usprawni działania PAK w ramach weryfikacji wniosków o zezwolenie na prowadzenie działalności w przestrzeni kosmicznej, ale umożliwi też podmiotom sektora kosmicznego uzyskanie dotykowych korzyści. Nie bez znaczenia będzie również fakt, że rejestr w przyszłości stanowić może fundament programów sektora kosmicznego, zarówno tych inicjowanych przez podmioty administracji centralnej czy samorządowej, jak i podmioty indywidualne.

## **9. CZY TAKI REJESTR NIE OGRANICZY SWOBODY DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ?**

Uwzględniając konstytucyjną zasadę nieograniczania swobody działalności gospodarczej, PSPA zwraca uwagę na fakt, że samo zgłoszenie nie będzie jej ograniczać. Zgłoszenie wykonywania działalności kosmicznej, czyli staranie się o uzyskanie statusu podmiotu sektora kosmicznego, będące dobrowolnym aktem indywidualnego podmiotu, poza potwierdzeniem pewnego stanu faktycznego pozwoli na staranie się o stosowne zezwolenie. Niedokonanie zgłoszenia nie będzie jednak zamykać drogi do sektora kosmicznego podmiotom, które nie będą zainteresowane uzyskaniem zezwolenia na prowadzenie działalności w przestrzeni kosmicznej.

## 10. CZY ZAPROPONOWANE ZMIANY NIE WPŁYNĄ NEGATYWNIE NA ROZWÓJ SEKTORA KOSMICZNEGO?

Wbrew przeciwnie. Stworzenie jednolitej, przejrzystej i jasno określonej ścieżki uzyskiwania statusu podmiotu sektora kosmicznego, a co za tym idzie uzyskiwanie narzędzia weryfikacyjnego pod kątem dalszych działań w zakresie organizacji, finansowania, ubezpieczenia lub wdrażania projektów pozwoli skutecznie planować działania wewnątrz polskiego sektora kosmicznego. Skorzystają na tym zarówno podmioty zainteresowane jedynie współpracą z operatorami kosmicznymi, jak i podmioty o ambicjach samodzielnego uzyskania takiego statusu.

Jednocześnie proponowana konstrukcja nie blokuje drogi do dalszego rozwoju dla podmiotów, które nie są zainteresowane uzyskaniem takiego statusu. Fakt dobrovolności zgłoszenia wykonywania działalności kosmicznej pozwoli podmiotom sektora na podjęcie decyzji o dokonaniu zgłoszenia w odpowiednim dla nich biznesowo oraz organizacyjnie momencie. Jednocześnie zaś skala korzyści płynąca z wdrożenia rejestru czynić będzie dokonanie takiego zgłoszenia atrakcyjnym.

Wdrożenie dwuetapowej procedury na uzyskanie statusu operatora kosmicznego pomoże również zwiększyć atrakcyjność rejestracji obiektu kosmicznego w ramach polskiego porządku prawnego. Dzięki rozdzieleniu wniosku na dwa etapy postępowanie będzie sprawniejsze, zaś ewentualne modyfikacje dotyczące obiektu nie będą wymagały każdorazowego zgłaszania dokumentacji dotyczącej podmiotu, który uzyskał już wpis do rejestru podmiotów sektora kosmicznego.

Finalnie wskazać należy, że umocowanie procedury w ramach struktury PAK pozwoli na stworzenie pola do dalszego rozwoju sektora i zwiększenia synergii pomiędzy podmiotami sektora kosmicznego a podmiotami administracji państwowej. Ogólnodostępna forma rejestru ułatwi też budowanie rozpoznawalności podmiotów w nim się znajdujących, co będzie miało niebagatelne znaczenie dla poszerzania świadomości na temat skali faktycznego funkcjonowania sektora kosmicznego w Polsce.

## 11. A CO Z REGULACJĄ LOTÓW SUBORBITALNYCH?

PSPA czeka na informację od MRiT czy ta kwestia będzie regulowana wewnątrz tego aktu prawnego, czy oddzielną ustawą. W naszej ocenie kwestia ta jest bardzo rozwojowa i wymaga dalszych prac. Uwzględniając jednakże zaproponowany tekst projektu ustawy, PSPA wstrzymuje się z zaprezentowaniem swoich pomysłów do czasu, aż zostanie ustalone w ramach grupy roboczej, czy kwestia lotów suborbitalnych zostanie finalnie zdefiniowana w tym akcie, czy oddzielną regulacją.

## 12. CZY POSTULATY PSPA MOGĄ ULEC ZMIANIE?

Oczywiście, że tak. Celem PSPA jest stworzenie przejrzystej procedury gwarantującej stabilność obrotu w polskim sektorze kosmicznym. Wiemy, że nie można zostawić wszystkiego na etapie „deregulacji”, tak samo jak jesteśmy świadomi, że przeregulowanie również nie ułatwi dalszego rozwoju rodzimego sektora kosmicznego.

Jesteśmy otwarci na wszelkie propozycje, które pozwolą ustrukturyzować sektor kosmiczny, ale w ocenie PSPA kluczowe na obecnym etapie rozwoju polskiego prawa kosmicznego jest skupienie się na wytworzeniu odpowiednich mechanizmów oraz zakresów kompetencyjnych. Stąd też nasze usilne naciski na rozróżnienie działalności w sektorze kosmicznym od działalności w przestrzeni kosmicznej. Z tego też względu PSPA nie zamierza wchodzić w kompetencje środowisk akademickich, która lepiej będzie w stanie zaproponowane właściwe terminy. PSPA nie zamierza na siłę wymyślać koła na nowo ani „wywahać otwartych już drzwi” i jest otwarte na współpracę z każdym.