

# AD ASTRA

Program badań nad astropolityką  
i prawem kosmicznym

Nr 3/2022

# Zielona Księga Polskiego Prawa Kosmicznego

## ROZDZIAŁ 1. PRZEDMIOT REGULACJI USTAWOWEJ

DOI: 10.53261/adastra20220301

**dr hab. Katarzyna Malinowska, prof. ALK**

radczyni prawna; Dyrektorka Centrum Studiów Kosmicznych Akademii  
Leona Koźmińskiego w Warszawie; Grupa Robocza ds. Polskiego Prawa  
Kosmicznego  
<https://orcid.org/0000-0003-0623-402X>

**dr hab. Małgorzata Polkowska, prof. ASzWoj**

Katedra Prawa Międzynarodowego Instytutu Prawa Akademii Sztuki  
Wojennej w Warszawie; Grupa Robocza ds. Polskiego Prawa Kosmicznego  
<https://orcid.org/0000-0002-6633-2222>

**dr Jakub H. Szlachetko**

adwokat; Katedra Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego  
Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; członek Komitetu  
Sterującego Konsorcjum Naukowego Ad Astra; Grupa Robocza ds. Polskiego  
Prawa Kosmicznego  
<https://orcid.org/0000-0002-4152-5394>

**mgr Kaja Hopej**

Centrum Studiów Kosmicznych Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie;  
członkini Komitetu Sterującego Konsorcjum Naukowego Ad Astra; Grupa  
Robocza ds. Polskiego Prawa Kosmicznego  
<https://orcid.org/0000-0002-4001-4576>

**mgr Mariusz T. Kłoda**

Katedra Prawa Handlowego, Morskiego i Postępowania Cywilnego Wydziału  
Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu; Grupa  
Robocza ds. Polskiego Prawa Kosmicznego  
<https://orcid.org/0000-0003-0547-8647>

**mgr Bartosz Malinowski**

radca prawny; Centrum Badań Kosmicznych Polskiej Akademii Nauk; Grupa  
Robocza ds. Polskiego Prawa Kosmicznego  
<https://orcid.org/0000-0001-7464-8270>

## WPROWADZENIE

Od kilkunastu lat w ogóle, a od kilku lat na dobre trwa – w kuluarach urzędów administracji rządowej, na uczelniach i forach eksperckich – dyskusja nad potrzebą, a także charakterem i kształtem polskiego prawa kosmicznego. Jej materialnym wyrazem są liczne opracowania eksperckie (analizy, studia, koncepcje), publikacje naukowe, a przede wszystkim trzy projekty ustaw – w tym ten najnowszy, tj. projekt ustawy z 2020 r. o działalności kosmicznej. Jego analiza normatywna wywołuje szereg refleksji, niekiedy pozytywnych, innym razem negatywnych. Pośród tych ostatnich szczególnie często podnoszona jest kwestia przedmiotu (zakresu) regulacji ustawowej.

Przedmiot regulacji polskiego prawa kosmicznego jest zdeterminowany przede wszystkim decyzją władzy publicznej – administracji rządowej, do której domeny należy kształtowanie i prowadzenie polityki kosmicznej, ale także wykonywanie innych zadań publicznych związanych z kosmosem i sektorem kosmicznym, oraz ustawodawcy, który ostatecznie rozstrzyga o charakterze i kształcie powszechnie obowiązującego prawa. Jednakże ustalenie jego jednoznacznej woli, zważywszy na głos zajmowany przez urzędników państwowych w dyskursie publicznym prowadzonym w Internecie, w telewizji czy na łamach prasy, jest niestety trudne. Dlatego też zaprezentowano dwa podejścia do przedmiotu regulacji w dedykowanej ustawie: (1) szerokie (maksymalne) i (2) wąskie (minimalne), które wyznaczają spektrum potencjalnych rozwiązań prawnych. W konsekwencji, w praktyce pojawią się liczne rozwiązania pośrednie, mieszane.

Zastrzegamy, że niniejszy dokument nie stanowi przejawu woli władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej, a reprezentuje jedynie głos środowiska naukowego i eksperckiego – Grupy Roboczej ds. Polskiego Prawa Kosmicznego, który należy traktować w kategoriach inspiracji, motywacji i drogowskazu.

W naszej opinii krajowa regulacja prawa kosmicznego może służyć nie tylko wypełnieniu obowiązków międzynarodowych czy budowie dobrego środowiska prawnego dla polskich przedsiębiorców, ale także być pozytywną inspiracją dla społeczności międzynarodowej. Może ona zwracać globalną uwagę społeczną tak na kosmos, jak i na Polskę.

## PRZEDMIOT REGULACJI USTAWOWEJ

### 1) Definicje legalne pojęć podstawowych

Do pojęć podstawowych, których definicje legalne powinny się znaleźć w projekcie ustawy, należy zaliczyć m.in.:

- Działalność kosmiczną;
- Przestrzeń kosmiczną;
- Obiekt kosmiczny;
- Dużą wysokość;
- Administrację kosmiczną.

Kluczowym pojęciem wydaje się być pojęcie „działalności kosmicznej”, co potwierdza chociażby jego wyeksponowanie w projektowanym tytule ustawy. Przesądzenie o tym, że mamy do czynienia z działalnością kosmiczną rodzi określone konsekwencje prawne, w tym w zakresie reglamentacji uprzedniej działalności kosmicznej oraz

odpowiedzialności za szkodę. Biorąc pod uwagę intensywny rozwój różnych „rodzajów” aktywności człowieka w przestrzeni kosmicznej, pojęcie „działalności kosmicznej”, poza ogólnym odwołaniem się do wynoszenia obiektów w przestrzeń kosmiczną oraz operowania nimi i ich deorbitacji, może zawierać egzemplifikację (katalog otwarty) działalności będących działalnością kosmiczną. Chodzi tu w szczególności o działalności, które nie są działalnościami o charakterze orbitalnym (działalność suborbitalna)<sup>1</sup>, a także o działalności, które budzą różne, często nieuzasadnione wątpliwości, w tym wątpliwości co do ich legalności (np. poszukiwanie, pozyskiwanie i wykorzystywanie zasobów kosmicznych w celach gospodarczych)<sup>2</sup> oraz o działalności, które można określić jako nowe w spektrum działalności człowieka w przestrzeni kosmicznej (np. serwisowanie obiektów kosmicznych). Ich wymienienie w ramach definicji „działalności kosmicznej” automatycznie rozwieje część wątpliwości interpretacyjnych, które będą pojawiały się na tle pojęcia „działalności kosmicznej” ograniczonego w swej treści do wynoszenia obiektów w kosmos, operowania nimi i ich deorbitacji.

Warto również zwrócić uwagę na pojęcie „przestrzeni kosmicznej”. Powinno ono wyraźnie określać tzw. dolną granicę przestrzeni kosmicznej, czyli granicę, powyżej której prowadzona jest działalność kosmiczna z wszelkimi, związanymi z tym konsekwencjami prawnymi. Przemilczenie tej kwestii w ustawie nie będzie służyło zasadzie pewności prawa<sup>3</sup>. Wyznaczając dolną granicę kosmosu w ustawie o działalności kosmicznej, Polska będzie współkształtowała praktykę państw w tym zakresie, co ma znaczenie dla zagadnienia delimitacji kosmosu w ujęciu międzynarodowego prawa kosmicznego. Omawiana kwestia powinna być zatem dokładnie przemyślana przez ustawodawcę w zakresie wyboru wysokości, na której będzie rozciągała się linia demarkacyjna.

Przy założeniu, że projektowana ustawa ma regulować działalność na dużych wysokościach (High Altitude Activities), pojęciem wymagającym zdefiniowania jest również pojęcie „dużej wysokości”. Strefa dużej wysokości (in. strefa pośrednia, Near Space) rozciągałaby się poniżej (określonej w ustawie) dolnej granicy przestrzeni kosmicznej do wysokości (dolna granica Near Space), której ustalenie wymaga szerokiego konsensu przede wszystkim podmiotów korzystających z przestrzeni powietrznej. W prawie nowozelandzkim „high altitude” zdefiniowano jako “an altitude above the higher of— (a) flight level 600; and (b) the highest upper limit of controlled airspace under the Civil Aviation Act 1990”.

## 2) Działalność na dużych wysokościach

Projektowana ustawa powinna wyznaczać tzw. strefę dużej wysokości (in. strefę pośrednią, Near Space), w której można prowadzić tzw. działalność na dużych wysokościach (High Altitude Activities). Zagadnienie prowadzenia działalności w strefie pośredniej, jak niekiedy określa się Near Space, zyskuje na popularności wśród przedsiębiorców i nie tylko m.in. wraz z rozwojem koncepcji HAPS (High Altitude Platform Systems/ High Altitude Pseudo Satellites). HAPS (np. drony i balony stratosferyczne) mogą uzupełniać niektóre funkcjonalności „klasycznych” satelitów, generując przy tym niższe koszty niż satelity. Podejmowanie operacji w Near Space jest jednak utrudnione m.in. przez przeszkody prawne (nie obowiązuje prawo międzynarodowe, które szczegółowo reguluje charakter prawny Near Space). Prawo krajowe mogłoby te trudności, przynajmniej w pewnym zakresie, przezwyciężyć<sup>4</sup>.

### 3) Zasady ogólne wykonywania działalności kosmicznej

Projektowana ustawa może w sposób syntetyczny określać zasady wykonywania działalności kosmicznej. Kwestia ta jednak wymaga przemyślenia. Nie chodzi bowiem o to, aby „sztucznie” kreować zasady, tzn. kreować je tylko na potrzebę wyodrębnienia rozdziału ustawy – zasady wykonywania działalności kosmicznej. Zasady powinny również charakteryzować się dużym stopniem ogólności, ponieważ mają one dotyczyć wszelkich aspektów wykonywania działalności kosmicznej (bez względu na szczegóły).

### 4) Zadania publiczne administracji kosmicznej

Projektowana ustawa powinna pełnić dwie zasadnicze role. Z jednej strony określać funkcję państwa i władzy publicznej w przedmiotowej domenie. Z drugiej zaś strony wzmacniać sektor kosmiczny i służyć przedsiębiorcom prowadzącym działalność kosmiczną. Z tej pierwszej perspektywy kluczowe jest zatem określenie katalogu zadań publicznych administracji kosmicznej, a także wyposażenie jej organów w kompetencje służące ich realizacji. Do zadań publicznych należy m.in. zaliczyć:

- kształtowanie i prowadzenie polityki kosmicznej za pomocą wskazanych w ustawie aktów (tj. strategia kosmiczna i program kosmiczny);
- stymulowanie, za pomocą określonych w ustawie narzędzi i mechanizmów, rozwoju nauki i technologii kosmicznych, a przede wszystkim sektora kosmicznego rozumianego jako dział nowoczesnej gospodarki;
- kreowanie rynku zbytu dla podmiotów sektora kosmicznego, w tym poprzez krajowe zamówienia publiczne oraz wsparcie przedsiębiorców w europejskich i globalnych łańcuchach dostaw;
- reglamentowanie działalności kosmicznej (poprzez prowadzenie rejestrów działalności regulowanej lub wydawanie decyzji administracyjnych, koncesji lub zezwoleń);
- kontrolowanie działalności kosmicznej, w szczególności w zakresie przestrzegania warunków decyzji (koncesji lub zezwolenia) oraz norm bezpieczeństwa;
- przygotowanie i realizacja infrastruktury kosmicznej, kwalifikowanej w kategoriach inwestycji celu publicznego o charakterze strategicznym.

### 5) Umocowanie aktów polityki kosmicznej

Praktyka administracyjna wykształciła dwa akty polityki kosmicznej, tj.:

- „Polską Strategię Kosmiczną” – będącą „inną strategią rozwoju” w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>5</sup>;
- „Krajowy Program Kosmiczny” – będący aktem o hybrydowym charakterze prawnym: „programem rozwoju” w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i „programem wieloletnim” w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że wskazane akty są potrzebne. W każdej sferze życia administracja publiczna powinna w pierwszej kolejności kształtować i prowadzić polityki publiczne, a w dalszej kolejności wykonywać inne zadania publiczne, w tym świadczyć usługi. Projektowana ustawa mogłaby jednak określać upoważnienia ustawowe do wydawania przez organy administracji kosmicznej wyżej wymienionych aktów. Upoważnienie ustawowe w szczególności powinno określać formę redakcyjną

aktów oraz obligatoryjne elementy treściowe. Dodatkowo przepisy ustawy powinny stanowić gwarancję dla udziału przedsiębiorców, ekspertów i naukowców w tworzeniu projektów aktów polityki kosmicznej, w tym poprzez konsultacje i opinie. Ponadto ustawa powinna umocować właściwy organ administracji kosmicznej do wydania rozporządzenia ustalającego kryteria i wskaźniki realizacji strategii i programu w ramach monitoringu i ewaluacji.

## **6) Logistyka kosmiczna**

Projekt ustawy powinien tworzyć prawne uwarunkowania tzw. logistyki kosmicznej, czyli powinien regulować metody wynoszenia obiektów kosmicznych w przestrzeń kosmiczną. Charakter regulacji powinien być zdeterminowany planowaną metodą wynoszenia. Ciągłe podstawowe znaczenie dla logistyki kosmicznej ma klasyczna metoda wynoszenia obiektów w przestrzeń kosmiczną (infrastruktura naziemna), na znaczeniu zyskują jednak również inne metody (w pierwszej kolejności air launch, dalej natomiast sea launch i inne). Tendencje te powinny być wzięte przez polskiego ustawodawcę pod uwagę w uzasadnionym zakresie.

## **7) Budowa i utrzymanie infrastruktury kosmicznej**

W razie podjęcia decyzji politycznej o budowie infrastruktury kosmicznej (np. miejsca startowego rakiet suborbitalnych, centrum zarządzania lotami kosmicznymi) należy w projekcie ustawy wprowadzić na zasadzie *lex specialis* przepisy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, gospodarowania nieruchomościami oraz procesu inwestycyjno-budowlanego, które usprawnią i przyspieszą proces przygotowania i realizacji inwestycji celu publicznego. Istnieje praktyka legislacyjna tworzenia szczególnych uwarunkowań prawnych pod przygotowanie i realizację inwestycji celu publicznego o charakterze strategicznym dla państwa, bezpieczeństwa czy gospodarki. Nie wdając się w szczegółową analizę (takich ustaw jest kilka, a może i jeszcze więcej), za normatywny wzorzec mogą posłużyć przepisy:

- ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących<sup>7</sup> (tzw. specustawy jądrowej);
- ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu<sup>8</sup> (tzw. specustawy terminalowej).

## **8) Reglamentacja działalności kosmicznej**

Nie ulega wątpliwości, iż kwestią istotną z pozycji projektu ustawy jest kwestia reglamentacji działalności kosmicznej. Należy jednak odpowiednio rozłożyć akcenty, by przedmiotowa ustawa nie była traktowana jedynie w kategoriach ustawy regulacyjnej, restrykcyjnej, utrudniającej funkcjonowanie sektora kosmicznego. Trzeba mocno akcentować ekonomiczny, prorozwojowy i proinnowacyjny charakter ustawy. Przedmiotowa ustawa powinna programować „skok cywilizacyjny” nauki, technologii i gospodarki Rzeczypospolitej Polskiej. Funkcja reglamentacyjna powinna być zatem podyktowana przede wszystkim chęcią uporządkowania sektora, standaryzacji działalności kosmicznej i zapewnienia podstawowych norm bezpieczeństwa – dla interesu publicznego, w tym bezpieczeństwa publicznego, a także różnych interesów prywatnych (zbiorowych i indywidualnych). Przepisy o reglamentacji działalności kosmicznej mające na celu wykonanie międzynarodowych zobowiązań

Rzeczypospolitej Polskiej powinny stanowić jeden z równoważnych komponentów, ale nie komponent dominujący. Powinniśmy zatem kierować się raczej przykładem tak kompleksowej regulacji jak przyjęta w Wielkiej Brytanii lub Zjednoczonych Emiratach Arabskich, nie zaś tak ogólnymi, jak np. holenderska, które następnie muszą podlegać cyklicznym zmianom wraz z rozwojem technologii.

Zwrócić należy uwagę na to, że przedmiotem reglamentacji ma być działalność kosmiczna w rozumieniu działalności gospodarczej oraz działalność kosmiczna w rozumieniu działalności niegospodarczej (głównie naukowej).

Zasadne jest założenie, że działalność kosmiczna (działalność gospodarcza) nie powinna stanowić działalności wolnej od reglamentacji w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – prawo przedsiębiorców<sup>9</sup>. W związku z tym należy rozważyć docelową formę reglamentacji działalności kosmicznej, a tych jest co najmniej kilka do wyboru. Jak stanowi art. 37 ust. 1 u.p.p.: „Wykonywanie działalności gospodarczej w dziedzinach mających szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny wymaga uzyskania koncesji wyłącznie, gdy działalność ta nie może być wykonywana jako wolna albo po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności regulowanej albo zezwolenia”. W spektrum potencjalnych rozwiązań znajdują się zatem:

- koncesja;
- zezwolenie;
- wpis do rejestru działalności regulowanej.

Projektodawca przyjął (zarówno w projekcie ustawy z 2017, jak i 2020 r.), że działalność kosmiczna, wymaga uzyskania zezwolenia. Wydaje się, że takie rozwiązanie może być w praktyce odczytywane przez przedsiębiorców jako nazbyt sztywne, mało elastyczne, biurokratyzujące sektor kosmiczny – i trudno się z taką oceną przynajmniej częściowo nie zgodzić. Co najmniej ta forma reglamentacji działalności kosmicznej (działalności gospodarczej) musi być tu jednak brana pod uwagę ze względu na treść art. VI Traktatu o Przestrzeni Kosmicznej<sup>10</sup>, zgodnie z którym „działalność pozarządowych osób prawnych w przestrzeni kosmicznej, łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi, wymaga upoważnienia i stałego nadzoru ze strony danego Państwa Strony Układu”. Zadość temu postanowieniu na gruncie prawa krajowego nie uczyniłoby przyjęcie, że działalność kosmiczna jest reglamentowana zaledwie poprzez obowiązek uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej.

Być może warto rozważyć jeszcze inny mechanizm. Formą reglamentacji niektórych, mniej ryzykownych rodzajów działalności kosmicznej mógłby być rejestr działalności regulowanej prowadzony przez właściwy organ administracji kosmicznej w formie systemu teleinformatycznego z jednoczesną pełną elektroniczną postępowania i wszystkich czynności. Rejestr działalności regulowanej jest „najluźniejszą” formą reglamentacji, w najmniejszym zakresie obciążającą przedsiębiorców, a jednocześnie z pozycji administracji publicznej wystarczającą.

Z kolei wyjątkową formą reglamentacji, której rozważanie i ew. zastosowanie powinno być ograniczone wyłącznie do precyzyjnie unormowanych przedmiotów działalności kosmicznej (np. działalności w zakresie górnictwa kosmicznego) jest koncesja. Koncesja jest bowiem formą „najsurowszą”, konstrukcyjnie bazującą na decyzji administracyjnej o uznaniowym charakterze, a więc urzeczywistniającą w najpełniejszym wymiarze politykę i interes państwa. Postępowanie koncesyjne, będące w swojej istocie postępowaniem administracyjnym, powinno przebiegać na pod-

stawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – kodeks postępowania administracyjnego<sup>11</sup>.

Odnosząc się do działalności kosmicznej – działalności niegospodarczej należy zadać pytanie, według jakich reguł ma być ona reglamentowana. „Taka” działalność kosmiczna nie podlega przepisom ustawy – prawo przedsiębiorców, wątpliwe nawet jest to, czy przy reglamentacji działalności kosmicznej (działalności niegospodarczej) można posługiwać się pojęciem „zezwoenie”<sup>12</sup>. Kwestia ta wymaga pogłębionej refleksji.

Niemniej jednak należy podkreślić, że najbardziej rozpowszechnioną formą reglamentacji działalności kosmicznej w ustawodawstwach krajowych jest forma zezwolenia.

### **9) Odpowiedzialność prawna za szkody i zabezpieczenie finansowe**

Konieczność rozstrzygnięcia kwestii odpowiedzialności w ustawie związana jest z odpowiedzialnością „państwa wypuszczającego” za działalność podmiotów krajowych wynikającą z Traktatu o Przestrzeni Kosmicznej oraz Konwencji o Odpowiedzialności. Celem ustawodawstwa krajowego jest odpowiednie przeniesienie tej odpowiedzialności na podmioty krajowe odpowiedzialne za szkodę, w oparciu o przepisy polskiego prawa kosmicznego. Regulacja odpowiedzialności za szkodę powiązana jest ściśle z obowiązkiem zapewnienia zabezpieczeń finansowych, w szczególności w formie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, na etapie wydawania zezwolenia na działalność kosmiczną z jednej strony stanowi gwarancję dla państwa, z drugiej zaś strony zabezpiecza przedsiębiorcę przed nadmiernym ryzykiem osobistej odpowiedzialności za szkodę.

Regulacji w tym zakresie powinny podlegać następujące aspekty: (1) zasady odpowiedzialności za szkodę, (2) przypisanie odpowiedzialności do szkód wyrządzonych przez obiekt kosmiczny lub działalność kosmiczną, (3) podmioty ponoszące odpowiedzialność na zasadach określonych w ustawie, (4) sposób zabezpieczenia egzekwowalności odpowiedzialności cywilnej np. w formie ubezpieczenia oraz określenie minimalnych warunków zabezpieczenia i sposobu ich spełnienia, (5) przesłanki zwolnienia z obowiązku zabezpieczenia.

### **10) Krajowy rejestr obiektów kosmicznych**

Państwo powinno wypełnić zobowiązania międzynarodowe, traktatowe, a tym samym prawna regulacja krajowego rejestru obiektów kosmicznych jest koniecznością. Rozważyć należy jednak jego funkcjonalność. Krajowy rejestr obiektów kosmicznych może bowiem spełniać minimalną funkcję i identyfikować obiekty kosmiczne, operatorów, państwa wynoszące itd. Z drugiej jednak strony, w razie rezygnacji z surowszych form reglamentacji działalności kosmicznej (koncesji lub zezwolenia), krajowy rejestr obiektów kosmicznych może pełnić dodatkowo funkcję rejestru działalności regulowanej w rozumieniu przepisów u.p.p. Postępowanie rejestrowe, bez względu na przyjęte założenia, powinno mieć charakter również elektroniczny.

Do rozważenia pozostaje wprowadzenie obowiązku prowadzenia krajowego rejestru obiektów kosmicznych przy wykorzystaniu technologii rozproszonych rejestrów (np. blockchain). „Technologię blockchain ocenia się jako jedną z największych innowacji w gospodarce cyfrowej. Wynika to przede wszystkim z tego, że technologię



tę cechuje odporność na manipulacje i awarie. Są to właściwości wysoce pożądane w realiach gospodarki cyfrowej (bezpieczeństwo cyfrowe). Nie dziwi zatem, że ciągle pojawiają się nowe pomysły wykorzystania tej technologii (...) Właściwości technologii łańcucha bloków zachęcają również do jej wykorzystania w obrocie publicznym<sup>13</sup>.

### **11) Kontrola nad wykonywaniem działalności kosmicznej**

Władza publiczna powinna sprawować pieczę nad działalnością przedsiębiorców, zwłaszcza w ważnych dla gospodarki i bezpieczeństwa domenach. Nie powinna jednak sprawować funkcji nadzorczej, a co najwyżej kontrolną. W zakresie kontroli przedsiębiorców prowadzących działalność kosmiczną w jak największym stopniu należy odwoływać się do przepisów u.p.p., a w szczególności rozdziału 5 pt. „Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej”. Należy zapewnić maksymalną spójność regulacji obu ustaw i zadość uczynić pozycji u.p.p. w systemie prawa gospodarczego publicznego.

Jednocześnie pamiętać również należy, że działalność kosmiczna może mieć charakter działalności niegospodarczej. Z tego względu pogłębionej refleksji będzie wymagało to, według jakich zasad będzie kontrolowana działalność kosmiczna – działalność niegospodarcza. Przepisy ustawy – prawo przedsiębiorców nie znajdują tu bowiem (automatycznie) zastosowania.

### **12) Ustrój administracji kosmicznej**

Zdecydowana większość ustaw z zakresu prawa administracyjnego czy gospodarczego publicznego realizuje zasadę kompleksowości regulacji przedmiotowej materii, co w konsekwencji oznacza, że zawiera jednocześnie normy materialnoprawne (ogólne i szczegółowe), ustrojowe i proceduralne (w tym poprzez odesłania) – i w takiej właśnie kolejności. Taki jest zresztą standard legislacyjny, o którym mowa w § 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej<sup>14</sup>: „Ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny” (zasada kompleksowości). Realizacja tej zasady wymaga ułożenia przepisów według kolejności, o której mowa w § 24 ust. 1 załącznika: „Przepisy szczegółowe zamieszcza się w następującej kolejności: 1) przepisy prawa materialnego; 2) przepisy ustrojowe; 3) przepisy proceduralne; 4) przepisy o karach pieniężnych i przepisy karne”.

W związku z powyższym należałoby rozważyć, czy w ustawie nie należałoby skonsolidować regulacji prawnoustrojowej i umocować administrację kosmiczną – wskazując funkcjonalność, organizację, a także finansowanie. W szczególności wskazując, że to organy administracji kosmicznej będą odpowiadały za realizację zadań publicznych w zakresie sektora kosmicznego. Do organów administracji kosmicznej należą w szczególności: minister właściwy ds. gospodarki (do którego właściwości rzeczowej zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>15</sup> należą sprawy sektora kosmicznego), a także Prezes Polskiej Agencji Kosmicznej. W procesie legislacyjnym należałoby więc poddać analizie możliwość włączenia do projektowanej ustawy przepisów ustawy z dnia 26 września 2014 r. o Polskiej Agencji Kosmicznej<sup>16</sup>.

## PODSUMOWANIE

W przedmiotowym dokumencie wskazano i w sposób syntetyczny scharakteryzowano zagadnienia, jakie – przynajmniej w teorii, w ujęciu modelowym – mogą współtworzyć polskie prawo kosmiczne. Decyzja prawodawcy o nadaniu polskiemu prawu kosmicznemu konkretnego charakteru i kształtu może jednak dalece odbiegać od przedstawionych założeń. Dlatego też, w poniższej tabeli, porównano minimalny i maksymalny zakres projektowanej regulacji ustawy.

**Tabela 1.** Minimalny a maksymalny zakres regulacji ustawy

<b>Zagadnienie</b>	<b>Minimalny zakres regulacji</b>	<b>Maksymalny zakres regulacji</b>
Definicje legalne pojęć podstawowych	X	X
Działalność na dużych wysokościach i jej reglamentacja		X
Zasady ogólne prawa kosmicznego		X
Ochrona środowiska przestrzeni kosmicznej	X	X
Górnictwo kosmiczne i wykorzystanie zasobów kosmicznych		X
Zadania publiczne administracji kosmicznej	X	X
Umocowanie aktów polityki kosmicznej	X	X
Logistyka kosmiczna		X
Budowa i utrzymanie infrastruktury kosmicznej		X
Reglamentacja działalności kosmicznej (i ewentualnie suborbitalnej)	X	X
Odpowiedzialność prawna za szkody wyrządzone przez obiekt kosmiczny i zabezpieczenia finansowe	X	X
Krajowy rejestr obiektów kosmicznych	X	X
Kontrola nad wykonywaniem działalności kosmicznej	X	X
Ustrój administracji kosmicznej	X	X
Odpowiedzialność za naruszenia przepisów ustawy	X	X

Źródło: Opracowanie własne.

- <sup>1</sup> „Działalność suborbitalna” może być również zdefiniowana odrębnie, niezależnie od pojęcia „działalności kosmicznej”. Wymagałoby to pewnie zmiany tytułu ustawy (np. ustawa o działalności kosmicznej i suborbitalnej).
- <sup>2</sup> Por. M. T. Kłoda, K. Malinowska, B. Malinowski, M. Polkowska, *Regulacja górnictwa kosmicznego w polskiej ustawie o działalności kosmicznej*, *Studia Iuridica* 2021, t. 88, s. 171–186 (DOI:10.31338/2544-3135.si.2021-88.9).
- <sup>3</sup> Szerzej na ten temat por. K. Hopej, M. T. Kłoda, K. Malinowska, B. Malinowski, M. Polkowska, *Ankieta dla profesjonalistów i przedsiębiorców polskiego sektora kosmicznego w sprawie zakresu regulacji i rozwiązań ustawy o działalności kosmicznej oraz jej wyniki*, *Ad Astra. Program badań nad astro polityką i prawem kosmicznym* 2021, nr 1, s. 44–46 (DOI:10.53261/adastra20210103).
- <sup>4</sup> Szerzej na temat regulacji Near Space w prawie polskim por. K. Hopej, M.T. Kłoda, K. Malinowska, B. Malinowski, M. Polkowska, *Ankieta dla profesjonalistów i przedsiębiorców polskiego sektora kosmicznego w sprawie zakresu regulacji i rozwiązań ustawy o działalności kosmicznej oraz jej wyniki*, *Ad Astra. Program badań nad astropolityką i prawem kosmicznym* 2021, nr 1, s. 47–48 (DOI:10.53261/adastra20210103).
- <sup>5</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1057 ze zm.
- <sup>6</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.
- <sup>7</sup> T.j. Dz.U. z 2011 r. nr 135, poz. 789 ze zm.
- <sup>8</sup> T.j. Dz.U. z 2009 r. nr 84, poz. 700 ze zm.
- <sup>9</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 167 ze zm., dalej „u.p.p.”.
- <sup>10</sup> Układ o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi, sporządzony w Moskwie, Londynie i Waszyngtonie dnia 27 stycznia 1967 r. (Dz.U. z 1968 r. nr 14, poz. 82).
- <sup>11</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.
- <sup>12</sup> Por. C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej*, Warszawa 2002, s. 134–135.
- <sup>13</sup> Por. M.T. Kłoda, Stany Zjednoczone Ameryki: przegląd projektów prawa stanowego USA dotyczących badań nad wykorzystaniem technologii blockchain w elekcjach państwowych, *Przegląd Sejmowy* 2020, nr 4, s. 252 (DOI:10.31268/PS.2020.61).
- <sup>14</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283.
- <sup>15</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1893 ze zm.
- <sup>16</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1957.

## ABSTRAKT:

**PL:** Zielona Księga Polskiego Prawa Kosmicznego Rozdział 1 pt. „Przedmiot regulacji ustawowej” to zbiór postulatów dotyczących projektu ustawy o działalności kosmicznej. Grupa Robocza ds. Polskiego Prawa Kosmicznego uczestniczy w ten sposób w rządowych pracach legislacyjnych, inspirowując władzę i wskazując pożądane rozwiązania prawne.

**ENG:** The Green Book of the Polish Space Law Chapter 1 entitled „The subject of statutory regulation” is a collection of de lege ferenda postulates concerning the draft law on space activities. The Working Group on Polish Space Law thus participates in the governmental legislative work, inspiring the authorities and indicating the necessary legal solutions.

## SŁOWA KLUCZOWE:

**PL:** prawo kosmiczne, ustawa o działalności kosmicznej, działalność kosmiczna, sektor kosmiczny

**ENG:** space law, space law act, space activity, space sector