

AD ASTRA

Program badań nad astropolityką
i prawem kosmicznym

Nr 6/2022

Ukryta funkcja ustawy o działalności kosmicznej („piaskownica regulacyjna”)

KOMUNIKAT

DOI: 10.53261/adastra20220603

dr hab. Jakub H. Szlachetko

adwokat; adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego
<https://orcid.org/0000-0002-4152-5394>

Od mniej więcej dekady trwają prace nad projektem ustawy o działalności kosmicznej i – póki co – poza kolejnymi projektami ustawy „legislacyjnego sukcesu” w dalszym ciągu brakuje. W zasadzie trudno mówić o „kolejnych projektach ustawy”, a raczej o „kolejnych wersjach projektu ustawy” – punkt wyjścia jest bowiem zasadniczo ten sam, po prostu z biegiem czasu – na skutek zmieniających się uwarunkowań politycznych, zarzutów ekspertów i propozycji przedsiębiorców czy lobbystów – projekt ewoluuje. Nie wdając się w szczegółowe analizy normatywne, gdyż nie jest to celem niniejszego tekstu, warto na powyższą sytuację spojrzeć inaczej, bo z pozytywnej strony. Oczywiście bezskuteczność organów administracji rządowej wymaga krytyki, tym niemniej pojawia się szansa na zaproponowanie projektodawcy rozwiązań prawnych, których aktualna wersja projektu nie przewiduje. I nie chodzi o poszerzenie przedmiotu regulacji o przepisy „kosmiczne” w swojej istocie i naturze – dotyczące zasad i warunków wykonywania działalności kosmicznej, prowadzenia rejestrów obiektów kosmicznych czy zasad odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne. Chodzi raczej o „ukrytą funkcję” omawianej ustawy.

Ustawa o działalności kosmicznej pełni bowiem co najmniej kilka funkcji. Kluczową funkcją jest funkcja regulacyjna – ustawa ma bowiem za zadanie regulację określonej materii, uporządkowanie jej za pomocą aparatury pojęciowo-terminologicznej, a także instytucji prawnych. Dzięki powyższemu adresaci ustawy (obywatele, przedsiębiorcy, uczelnie, inne podmioty), znając „reguł gry”, wiedzą jak postępować. Wydaje się jednak, że ustawa o działalności kosmicznej mogłaby pełnić jeszcze jedną – dodatkową – funkcję. Ta funkcja nie jest najważniejsza, ale na tyle istotna, by jej poświęcić miejsce i uwagę. Została ona określona mianem funkcji „ukrytej”, bo może z powodzeniem uciekać percepcji nie-prawników.

Projektowaną ustawę należy potraktować jako: „eksperyment regulacyjny”, „pilotaż pod nowe rozwiązania prawne”, „prekursora innowacji prawnych – powinna być tzw. „piaskownicą regulacyjną” („regulatory sandbox”). Wskazane pojęcia najlepiej oddają ten „ukryty” paradygmat, którym powinien się kierować projektodawca. Innymi słowy, ustawa powinna odejść od utrwalonych i nieodbiegających od schema-

tu regulacji, instytucji i mechanizmów, by „kreować nowe trendy” w rzeczywistości normatywnej. Powinna być kreatywna i innowacyjna, na miarę podejmowanych tematów i wyzwań. Można rzecz jasna zrobić „po prostu” kolejną ustawę z zakresu prawa administracyjnego (czy precyzyjniej prawa gospodarczego publicznego), ale wówczas prawodawca zmarnuje okazję. Bo w „kosmos” wpisane jest marzenie o przyszłości, więc wszelakie odstępstwa od schematów są programowo uzasadnione i lepiej akceptowalne.

By nie być gołosłownym należy egzemplifikować tezę. To będzie jeden przykład, który dobrze odda intencje autora. Centralną instytucją projektu ustawy o działalności kosmicznej jest zezwolenie na działalność kosmiczną, czyli na wypuszczenie obiektów w przestrzeń kosmiczną, operowanie nimi i deorbitację¹. Zezwolenie – z pozycji prawnej – jest aktem administracyjnym indywidualnym, decyzją administracyjną wydawaną w trybie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – kodeks postępowania administracyjnego² (dalej: „k.p.a.”). Oznacza to, że do wydawania decyzji – niejako z automatu, a w tym przypadku również na podstawie normy odsyłającej³ – zastosowanie znajduje k.p.a. (w obecnym charakterze i kształcie). Truizmem jest stwierdzenie, że postępowanie administracyjne ma charakter „analogowy”, a nie „elektroniczny” (choć dopuszcza się pewne czynności w formie dokumentów elektronicznych). Należałoby postulować, by postępowanie w sprawie wydawania zezwolenia na działalność kosmiczną miało charakter w pełni „elektroniczny”, by nie istniała żadna możliwość podejmowania czynności „analogowych” („na papierze”). Sektor kosmiczny należy do najbardziej postępowych, z całą pewnością sobie z elektronicznym postępowaniem administracyjnym poradzi. Należy przyjąć, że administracja kosmiczna (minister właściwy i Prezes Polskiej Agencji Kosmicznej) także. Tak jak w niektórych sprawach pełna „elektronizacja” postępowania – ze względu na kompetencje cyfrowe czy wykluczenie cyfrowe obywateli – byłaby niewskazana⁴, tak w przedmiotowym przypadku nie ma żadnych wątpliwości. To tylko jeden przykład, podobnych można byłoby wskazać więcej.

Czemu więc nie skorzystać? Czemu więc nie wprowadzić nowych rozwiązań prawnych? Czemu więc nie zebrać nowych doświadczeń, pod przyszłe regulacje ustawowe? Jeżeli zamysł się sprawdzi, warto rozważyć poszerzenie zakresu jego wykorzystania. Jeżeli się nie sprawdzi, należy dociec dlaczego. Prawodawca – czy szerzej władza publiczna – powinna mądrze tworzyć prawo, a do tego potrzeba „piaskownic regulacyjnych”, a także danych z zakresu funkcjonowania instytucji w praktyce.

¹ Zgodnie z art. 3 pkt 1) projektu ustawy o działalności kosmicznej (z dnia 15 czerwca 2020 r.) przez „działalność kosmiczną” rozumie się: „wypuszczenie 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”.

² T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000.

³ Art. 6 ust. 2 projektu ustawy z dnia 15 czerwca 2020 r.

⁴ Przykładowo trudno byłoby sobie wyobrazić pełną elektronizację postępowania administracyjnego w sprawach z zakresu pomocy społecznej czy ubezpieczeń społecznych. W tych przypadkach – i nie tylko – uzasadnione jest utrzymywanie analogowych i elektronicznych trybów postępowania. Postępowania te mają charakter powszechny („obywatelski”), a więc dotyczą ludzi o różnym statusie społeczno-ekonomicznym i wykształceniu, w tym kompetencjach cyfrowych.

ABSTRAKT:

PL: Ustawa o działalności kosmicznej powinna pełnić różne funkcje – przede wszystkim regulować określoną materię. Warto ją jednak dodatkowo traktować jako „piaskownicę regulacyjną”, służącą do testowania nowatorskich rozwiązań prawnych.

ENG: The Space Act should perform various functions - first and foremost to regulate a defined matter. However, it is additionally worth treating it as a ‚regulatory sandbox’ for testing innovative legal solutions.

SŁOWA KLUCZOWE:

PL: prawo kosmiczne, ustawa o działalności kosmicznej, innowacja i kreatywność, piaskownica regulacyjna

ENG: space law, space activity act, innovation and creativity, regulatory sandbox