

CZARNE DZIURY POLSKIEGO PRAWA KOSMICZNEGO [KOMENTARZ]

Dnia 25 lipca 2017 r. Ministerstwo Rozwoju i Finansów zaprezentowało *projekt ustawy o działalności kosmicznej oraz Krajowym Rejestrze Obiektów Kosmicznych*. Głównymi celami projektu są realizacja zobowiązań Polski wynikających z prawa międzynarodowego oraz stworzenie reżimu prawnego regulującego działalność polskich podmiotów w przestrzeni kosmicznej. W projekcie tym znalazło się jednak kilka nieścisłości, które powinny zostać wyeliminowane podczas procesu legislacyjnego.

Status państwa wypuszczającego

Jednym z problemów, które powstają na mocy postanowień projektu jest status i określenie państwa wypuszczającego. W art. 3 pkt. 4 definicja państwa wypuszczającego zawiera odniesienie do artykułu I lit. a) *Konwencji o rejestracji obiektów wypuszczonych w przestrzeń kosmiczną*. Stwierdzone w nim zostało, że pod tym pojęciem rozumieć należy:

- państwo, które wypuszcza lub "powoduje" wypuszczenie obiektu kosmicznego;
- państwo, z którego terytorium lub urządzeń obiekt kosmiczny jest wypuszczony.

Definicja państwa wypuszczającego w *Konwencji o rejestracji...* została przeniesiona z *Konwencji o międzynarodowej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne* i zauważyć trzeba, że na podstawie powyższej definicji, status państwa wypuszczającego jest nabywany z mocy samego prawa w momencie wypuszczenia obiektu kosmicznego w przestrzeń kosmiczną.

Czytaj też: [Powstał projekt krajowego prawa o działalności kosmicznej](#).

Zaznaczenia wymaga, że Polska jest stroną wyżej wymienionych konwencji.

Dlaczego status państwa wypuszczającego jest taki ważny? Otóż wiąże się z nim obowiązek poniesienia odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekt kosmiczny. Zgodnie z art. II *Konwencji o międzynarodowej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne*, państwo wypuszczające jest odpowiedzialne za szkody, które wyrządzone przez nie obiekt wyrządził na powierzchni Ziemi lub statkowi powietrznemu podczas lotu (bezwzględna odpowiedzialność). Natomiast na mocy art. III tej konwencji w przypadku, gdy szkoda wyrządzona została gdziekolwiek indziej aniżeli na powierzchni Ziemi, państwo wypuszczające odpowiada za zaistniałą szkodę, gdy wynikała ona z jego winy lub z winy osób, za które jest odpowiedzialne.

Art. V *Konwencji o międzynarodowej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne* stanowi natomiast, że gdy dwa lub więcej państw wypuści wspólnie obiekt kosmiczny, odpowiadają one solidarnie za wszelkie powstałe szkody. Dodatkowo państwa te mogą zawrzeć porozumienie w sprawie rozłożenia między sobą zobowiązań finansowych, w których zakresie ponoszą odpowiedzialność solidarną. Tego rodzaju porozumienia nie naruszają prawa państwa, które poniosło

szkodę do dochodzenia pełnego odszkodowania należnego na podstawie konwencji od któregośkolwiek lub od wszystkich państw wypuszczających, które ponoszą solidarną odpowiedzialność.

W świetle poczynionych uwag należy odnieść się do art. 4 ust. 2 pkt. 13 projektu ustawy, w którym ustawodawca stwierdził, że jednym z warunków uzyskania zezwolenia na wykonywanie działalności kosmicznej jest zawarcie umowy określającej, które państwo jest państwem wypuszczającym w przypadku, gdy więcej niż jedno państwo można uznać za państwo wypuszczające. Zapis ten uznać należy za sprzeczny z postanowieniami *Konwencji o rejestracji obiektów wypuszczonych w przestrzeń kosmiczną* oraz *Konwencji o międzynarodowej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne*.

Jak już zostało wspomniane powyżej, status państwa wypuszczającego uzyskiwany jest z mocy samego prawa międzynarodowego w momencie wypuszczenia obiektu kosmicznego. Zatem w sytuacji wypuszczenia polskiego satelity z terytorium innego państwa do czynienia mieć będziemy z dwoma a może i nawet więcej państwami wypuszczającymi, które solidarnie odpowiadać będą za potencjalne szkody wyrządzone przez ten obiekt kosmiczny. Wszelkie porozumienia między państwami nie mają żadnego wpływu na status państwa wypuszczającego. Odnosić się one mogą jedynie do rozłożenia między państwami wypuszczającym zobowiązań finansowych powstałych z tytułu wyrządzonej szkody. Potwierdzenie tej tezy znaleźć można sprawdzając centralny rejestr obiektów wypuszczonych w przestrzeń kosmiczną prowadzony przez Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych. I tak zgodnie z zamieszczonymi tam wpisami państwami wypuszczającymi dla polskich obiektów znajdujących się w kosmosie są: Polska i Chiny dla BRITE PL-2, Polska i Federacja Rosyjska dla BRITE PL-1 oraz Polska, Francja i Europejska Agencja Kosmiczna dla PW-SAT.

Nie jest też do końca jasne pomiędzy jakimi podmiotami miałoby dojść do zawarcia wspomnianej w art. 4 ust. 2 pkt. 13 projektu umowy. Porozumienia pomiędzy prywatnymi podmiotami nie mogą wpływać na zobowiązania państw wynikające z prawa międzynarodowego. Natomiast ciężko też oczekiwać, żeby państwo Polskie jeszcze przed przyznaniem zezwolenia zainteresowanemu operatorowi zawierała umowę z państwem, z którego terytorium wypuszczony miałby być obiekt kosmiczny. Taka okoliczność wydłużyłaby także samo postępowanie w sprawie uzyskania zezwolenia na wykonywanie działalności kosmicznej, które zgodnie z art. 7 ust. 1 projektu powinno zakończyć się wydaniem decyzji w terminie 6 miesięcy od dnia przedłożenia wniosku. Wydaje się zatem, że rozważenia wymaga wykreślenie pkt. 13.

Utrzymanie nadzoru Prezesa Rady Ministrów?

Zgodnie z art. 2 ustawy o Polskiej Agencji Kosmicznej nadzór nad działalnością PAK sprawuje Prezes Rady Ministrów. 30 czerwca tego roku zaprezentowany został *projekt ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Kosmicznej*, w myśl którego nadzór nad PAK powierzony miałby zostać ministrowi właściwemu do spraw gospodarki. W projekcie tym wszelkie inne kompetencje przysługujące Prezesowi Rady Ministrów lub Radzie Ministrów względem PAK powierzone zostały ministrowi właściwemu do spraw gospodarki (np. Powoływanie i odwoływanie Prezesa Agencji czy zatwierdzanie sprawozdania rocznego). Przepisy *projektu ustawy o działalności kosmicznej oraz Krajowym Rejestrze Obiektów Kosmicznych* nie zostały jednak zsynchronizowane z tymi zmianami i utrzymują pewne kompetencje Prezesa Rady Ministrów wobec Polskiej Agencji Kosmicznej. Ogólnie w czterech przypadkach *projekt ustawy o działalności kosmicznej...* **powierza Prezesowi Rady Ministrów doprecyzowanie kwestii szczegółowych w drodze rozporządzenia**. Jest to duża i nie znajdująca racjonalnego wytłumaczenia niespójność, która jak najszybciej powinna być wyeliminowana w trakcie procesu legislacyjnego. W przeciwnym razie kwestie związane z prowadzeniem działalności kosmicznej i rejestracją obiektów kosmicznych regulowane będą mocą rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów a zagadnienia wiążące się z funkcjonowaniem PAK mocą rozporządzeń ministra właściwego

do spraw gospodarki. Fakt zaistnienia tej niespójności dziwi tym bardziej, że oba projekty zostały przygotowane przez Ministerstwo Rozwoju i Finansów.

Nowe kompetencje Prezesa Polskiej Agencji Kosmicznej

Przepisy *projektu ustawy o działalności kosmicznej oraz Krajowym Rejestrze Obiektów Kosmicznych* wyraźnie wzmacniają pozycję Prezesa Polskiej Agencji Kosmicznej. Do najważniejszych kompetencji przyznanych Prezesowi PAK na mocy przepisów projektu należą:

- a) podejmowanie decyzji w sprawie wydania, odmowy, zmiany lub cofnięcia zezwolenia na wykonywanie działalności kosmicznej,
- b) wydawanie decyzji określającej zakres stwierdzonych nieprawidłowości oraz termin ich usunięcia w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy lub warunków zezwolenia.,
- c) nakładanie kar w drodze decyzji administracyjnej, o których mowa w art. 42 i 43 projektu.,
- d) nadawanie w drodze zarządzenia regulaminu komisji badającej okoliczności, przyczyny i skutki zdarzenia, które wywołało szkodę wyrządzoną przez obiekt kosmiczny,
- e) sprawowanie nadzoru nad działalnością kosmiczną.

W świetle powyższego zasadniczą kwestią jest określenie organu właściwego do wniesienia odpowiedniego środka odwoławczego od decyzji wymienionych w poprzednim akapicie. Zgodnie z art. 127 § 1 w związku z art. 5 § 2 pkt. 4 *Kodeksu postępowania administracyjnego* będzie to, w zależności od brzmienia art. 2 *ustawy o Polskiej Agencji Kosmicznej*, albo Prezes Rady Ministrów (w obecnym brzmieniu), albo minister właściwy do spraw gospodarki (wg proponowanych zmian ustawy o PAK). Wydaje się, że korzystniejsze byłoby uznanie, że organem właściwym do wniesienia odwołania w przedmiocie decyzji Prezesa Polskiej Agencji Kosmicznej jest minister właściwy do spraw gospodarki.

Zwolnienie z obowiązku zawarcia umowy odpowiedzialności cywilnej za szkodę

Mocą art. 25 *projektu ustawy o działalności kosmicznej oraz Krajowym Rejestrze Obiektów Kosmicznych* wprowadzony ma zostać obowiązek właściciela zawarcia umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkodę przed wystąpieniem operatora z wnioskiem o wydanie zezwolenia na wykonywanie działalności kosmicznej. Wyjątkowo jednak po spełnieniu przesłanek zapisanych w art. 28 ust. 2 projektu (przesłanki o charakterze przedmiotowym) oraz art. 28 ust. 3 projektu (przesłanki o charakterze podmiotowym) właściciel może zostać zwolniony z tego obowiązku, **jeżeli obiekt kosmiczny będzie wykorzystywany dla celów podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa, nauki, badań lub edukacji**. Decyzję o zwolnieniu i odmowie zwolnienia z obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia na mocy przepisu art. 29 ust. 1 projektu podejmować ma minister właściwy do spraw nauki. Na mocy art. 127 § 3 *Kodeksu postępowania administracyjnego* przysługiwać w stosunku do tych decyzji stronie niezadowolonej z rozstrzygnięcia będzie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Warto zauważyć, że minister nauki decydować będzie nie tylko o tym, czy obiekt kosmiczny wykorzystywany będzie dla celów nauki, badań lub edukacji, ale także dla celów podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa (art. 28 ust. 1). Warto w tym miejscu zauważyć, że art. 7 ust. 2 *projektu* zobowiązuje Prezesa Polskiej Agencji Kosmicznej do wystąpienia do Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o zajęcie stanowiska w zakresie wpływu działalności kosmicznej między innymi na bezpieczeństwo i interes państwa. W art. 7 ust. 2 oraz 28 ust. 1 *projektu* został zapisany obowiązek zbadania, czy zachodzi przesłanka realizowania przez planowane wypuszczenie obiektu kosmicznego

podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa. Jednak **w pierwszym przypadku obowiązek ten spoczywa na Ministrze Obrony a w drugim natomiast na ministrze właściwym do spraw nauki**. Wydaje się, że ze względu na zakres kompetencji, organem, który powinien zbadać występowanie przesłanki podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa powinien być Minister Obrony Narodowej. Dlatego decyzje w przedmiocie zwolnienia lub odmowy zwolnienia z obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia w przypadku, gdy obiekt kosmiczny ma być wykorzystywany dla celów nauki, badań lub edukacji powinien wydawać minister do spraw nauki, a w przypadku zamierzonego wykorzystywania obiektu dla celów podstawowego interesu państwa Minister Obrony Narodowej.

Mimo wszystko dobry projekt

Pomimo wskazanych nieścisłości zapisy projektu ocenić należy pozytywnie. W szczególności na pozytywną ocenę zasługuje rozwiązanie polegające na wydawaniu zezwolenia na prowadzenie działalności kosmicznej w drodze decyzji administracyjnej czy przewidzenie możliwości zwolnienia z obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekt kosmiczny. Najważniejszą jednak kwestią jest skoordynowanie przepisów *projektu o działalności kosmicznej oraz Krajowym Rejestrze Obiektów Kosmicznych* ze zmianami wynikającymi z *projektu ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Kosmicznej* poprzez wyraźne stwierdzenie, że jedynym organem sprawującym nadzór nad Polską Agencją Kosmiczną będzie minister właściwy do spraw gospodarki.

Czytaj też: [Siedziba w Warszawie i nadzór Ministerstwa Rozwoju. Propozycje zmian w PAK \[KOMENTARZ\]](#).

Kamil Dobrowolski