

PROJEKT USTAWY O DZIAŁALNOŚCI KOSMICZNEJ I KROK POD LUPĄ RADY LEGISLACYJNEJ

Działająca przy Prezesie Rady Ministrów Rada Legislacyjna oceniła zasadniczo pozytywnie przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju projekt ustawy o działalności kosmicznej oraz Krajowym Rejestrze Obiektów Kosmicznych. Zgłosiła jednak zastrzeżenia do wybranych rozwiązań prawnych i zarekomendowała wprowadzenie zmian - pisze Wojciech Pawłuszko.

Rada Legislacyjna opiniuje projekt ustawy o działalności kosmicznej oraz Krajowym Rejestrze Obiektów Kosmicznych

Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów przyjęła na posiedzeniu 22 września 2017 r. opinię na temat [projektu ustawy o działalności kosmicznej oraz Krajowym Rejestrze Obiektów Kosmicznych](#). Sam projekt został przygotowany przez pracowników Departamentu Innowacji Ministerstwa Rozwoju. Odpowiadają za niego wiceminister rozwoju Jadwiga Emilewicz i zastępca dyrektora Departamentu Innowacji Otylia Trzaskalska-Stroińska.

Opinia Rady Legislacyjnej została przygotowana przez prof. dr hab. Annę Łabno (specjalistka w obszarze prawa konstytucyjnego, Uniwersytet Śląski), prof. dr hab. Annę Wyrozumską (specjalistka w dziedzinie prawa międzynarodowego publicznego oraz prawa unijnego, Uniwersytet Łódzki), dra hab. Tomasza Bąkowskiego, prof. UG (specjalista w dziedzinie prawa administracyjnego, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz prawa budowlanego) oraz wiceprzewodniczącego Rady Legislacyjnej dra hab. Macieja Kalińskiego, prof. UW (specjalista w dziedzinie prawa cywilnego, w szczególności prawa odszkodowawczego, reprivatyzacji oraz prawa wekslowego i czekowego).

Wszyscy autorzy mają uznany dorobek naukowy, jednak warto zauważyć, że żaden z nich nie jest specjalistą w obszarze prawa kosmicznego. W tej dziedzinie prawa specjalizują się m.in. pracownicy Zakładu Międzynarodowego Prawa Lotniczego i Kosmicznego Uniwersytetu Warszawskiego na czele z kierowniczką Zakładu dr hab. Katarzyną Myszoną-Kostrzewą, prof. UW, którzy 29 maja 2017 r. [powołali na tej uczelni Polskie Centrum Prawa Kosmicznego im. Manfreda Lachsa](#). Nikt z nich nie należy jednak do Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, więc nie mieli możliwości współtworzyć opinii organu doradczego Prezesa Rady Ministrów.

Rada Legislacyjna co do zasady pozytywnie oceniła opiniowany projekt ustawy. Zastrzegła jednak, że może on stanowić przedmiot dalszych prac legislacyjnych po wprowadzeniu kilku zaleceń zgłoszonych w opinii.

Rada Legislacyjna wspiera merytorycznie rząd i premiera

Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów to kadencyjny organ opiniodawczo-doradczy Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w sprawach dotyczących systemu prawa w Polsce. Zajmuje się m.in. opiniowaniem założeń projektów ustaw, projektów ustaw oraz projektów innych aktów

normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją RP, prawem Unii Europejskiej oraz spójności z obowiązującym systemem prawa. W jej skład wchodzi 20 prawników, głównie pracowników naukowych krajowych uczelni. Obecnie na czele RL stoi prof. dr hab. Mirosław Stec z Uniwersytetu Jagiellońskiego. Informacje o bieżących pracach RL można znaleźć w *Przeglądzie Legislacyjnym* wydawanym przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

Najważniejsze zalecenia Rady Legislacyjnej

Zalecenie nr 1 - Uzasadnienie projektu ustawy powinno być poszerzone

Rada Legislacyjna zwraca uwagę, że uzasadnienie projektu ustawy powinno zostać poszerzone. Powinno wskazywać, że istotnym motywem uchwalenia projektowanej ustawy jest wzrost aktywności Polski w kosmosie, podczas gdy zgodnie z obecnym uzasadnieniem nowe przepisy są potrzebne, bo konieczne jest wykonanie zobowiązań wynikających z wiążących Polskę trzech umów międzynarodowych:

- 1) Układu o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej, łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi z 27 stycznia 1967 r.,
- 2) Konwencji w sprawie rejestracji obiektów wypuszczonych w przestrzeń kosmiczną z 14 stycznia 1975 r. oraz
- 3) Konwencji o międzynarodowej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne z 29 marca 1972 r.

W ocenie Rady Legislacyjnej nie jest to przekonywujące, ponieważ Polska jest stroną tych umów od wielu lat. Większa aktywność polskich podmiotów w obszarze kosmosu wymaga ustawowego określenia zasad wyrażania zgody na działalność kosmiczną, prowadzenia rejestru obiektów kosmicznych, odpowiedzialności odszkodowawczej, czy wyznaczenia organu odpowiedzialnego za nadzór.

Zalecenie nr 2 - Zakres ustawy powinien być węższy

Rada Legislacyjna podkreśla, że zakres projektowanej ustawy jest zbyt szeroki. Powinna dotyczyć tylko działalności prowadzonej z terytorium Polski albo na pokładzie statku morskiego lub powietrznego zarejestrowanych w Polsce, tj. do obiektów kosmicznych, których państwem rejestracji jest Polska. Obecnie projekt ustawy ma zastosowanie m.in. do działalności kosmicznej prowadzonej przez polskich obywateli bez względu na miejsce ich zamieszkania, co budzi wątpliwości Rady Legislacyjnej.

Zalecenie nr 3 - Potrzebne są przepisy regulujące odpowiedzialność za szkody kosmiczne wyrządzone na terytorium Polski obywatelom polskim przez obiekty kosmiczne zarejestrowane w Polsce

W swojej opinii Rada Legislacyjna wskazuje, że w projekcie ustawy należy uregulować odpowiedzialność za szkody kosmiczne wyrządzone na terytorium Polski obywatelom polskim przez obiekty kosmiczne zarejestrowane w Polsce.

Projekt ustawy obejmuje obecnie jedynie definicję szkody jako utratę życia, zranienie lub inne zagrożenie zdrowia zagranicznych osób fizycznych albo utratę, uszkodzenie mienia lub majątku innych państw niż Rzeczpospolita Polska lub zagranicznych osób fizycznych lub prawnych albo majątku międzynarodowych organizacji międzyrządowych.

Zalecenie nr 4 - Trzeba usunąć niejasności dotyczące wymogów uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności kosmicznej

Zdaniem Rady Legislacyjnej niektóre wymogi uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności kosmicznej nie są dostatecznie dookreślone. Jednym z takich wymogów w projekcie ustawy jest posiadanie wiedzy i doświadczenia w realizacji przedsięwzięć w zakresie działalności kosmicznej. Trudno konkretnie określić, co to ma w praktyce oznaczać i jaka jest granica pomiędzy posiadaniem wiedzy i doświadczenia, a ich brakiem. Rada Legislacyjna zwraca też uwagę, że podobne zastrzeżenia odnoszą się do wymogu dotyczącego opracowania szczegółowego opisu planowanej działalności. Wyznaczenie wyraźnej granicy pomiędzy szczegółowym i nieszczegółowym opisem planowanej działalności kosmicznej wydaje się Radzie Legislacyjnej zadaniem wysoce skomplikowanym.

Ponadto jej zdaniem projekt ustawy nie zawiera wystarczających wytycznych do wydania rozporządzenia zawierającego przepisy precyzujące rodzaje dokumentów potwierdzających spełnienie powyższych warunków. To z kolei daje Prezesowi Rady Ministrów jako organowi wykonawczemu zbyt szeroki zakres samodzielności. W konsekwencji narusza to zasady ochrony interesów podmiotu zamierzającego prowadzić działalność kosmiczną.

Zalecenie nr 5 - Potrzebne są bardziej szczegółowe wytyczne w sprawie wysokości opłat

Rada Legislacyjna zwraca uwagę, że w projekcie ustawy należy uszczegółwić wytyczne dotyczące wysokości opłat za złożenie wniosku o wydanie, zmianę lub przeniesienie zezwolenia na działalność kosmiczną oraz za złożenie wniosku o wpis do Krajowego Rejestru Obiektów Kosmicznych. Bardziej precyzyjnie powinien być również opisany sposób oraz tryb wnoszenia opłat, który powinien uwzględniać rodzaj i wartość obiektu kosmicznego.

W ocenie Rady Legislacyjnej wytyczne dotyczące wysokości omawianych opłat nie wydają się dostateczne, a co za tym idzie dają niemal pełną swobodę w kreowaniu ich wysokości przez Prezesa Rady Ministrów.

Zalecenie nr 6 - Ochrona ubezpieczeniowa przez cały czas wykonywania działalności kosmicznej

W projekcie ustawy resort rozwoju przewidział uregulowanie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej podmiotów aktywnych gospodarczo w obszarze kosmosu. Będzie to ubezpieczenie obowiązkowe, przy którym minimalna suma gwarancyjna ma zasadniczo wynosić 60 mln euro w odniesieniu do jednego obiektu, z obniżeniem tej kwoty w przypadku startup-ów.

Rada Legislacyjna zwraca uwagę, że przy regulowaniu szczegółów przez Prezesa RM, warto wskazać minimalny okres objęcia ochroną ubezpieczeniową, aby uniknąć zawierania umów ubezpieczenia np. na miesiąc. Ochrona ubezpieczeniowa (a nie samo zawarcie umowy ubezpieczenia) powinna być wymagana w ustawie wprost przez cały okres od wystąpienia operatora o zezwolenie na prowadzenie działalności kosmicznej przez cały czas jej wykonywania.

Zalecenie nr 7 - Sankcjonowanie działalności kosmicznej prowadzonej z naruszeniem warunków określonych w zezwoleniu może prowadzić do spiętrzenia postępowań administracyjnych

Przepisy projektu ustawy przewidują potrójną reakcję Prezesa Polskiej Agencji Kosmicznej na prowadzenie działalności kosmicznej z naruszeniem warunków określonych w zezwoleniu. Rada Legislacyjna ma wątpliwości, czy takie rozwiązanie nie stanie się źródłem problemów interpretacyjnych w praktyce stosowania prawa i nie spowoduje niepotrzebnego spiętrzenia postępowań administracyjnych, uruchamianych i prowadzonych przez Prezesa Polskiej Agencji

Kosmicznej:

- 1) postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia, poprzedzone wezwaniem do usunięcia stwierdzonych naruszeń,
- 2) postępowanie w sprawie określenia zakresu stwierdzonych nieprawidłowości oraz terminu ich usunięcia;
- 3) postępowanie w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

W praktyce takie postępowania administracyjne mogą trwać miesiącami, a nawet latami. Dużo trafniejszym rozwiązaniem byłoby skoncentrowanie postępowań, a nie ich rozdzielanie.

Rada Legislacyjna popiera dalsze prace nad projektem ustawy

Rada Legislacyjna zgłosiła zastrzeżenia do wybranych rozwiązań prawnych zawartych w projekcie ustawy *o działalności kosmicznej i Krajowym Rejestrze Obiektów Kosmicznych* i zarekomendowała wprowadzenie zmian. Zalecenia Rady są w większości trafne, a ich skuteczne wdrożenie zapewni wyższy poziom legislacyjny projektu ustawy.

Zaskakujące jest jednak zgłoszenie przez Radę Legislacyjną zastrzeżenia do użycia w projekcie terminu „podstawowy interes bezpieczeństwa państwa”, który w jej ocenie jest niejasny. Trudno zgodzić się z taką oceną, ponieważ to pojęcie jest szeroko stosowane w regulacjach prawnych sektora zbrojeniowego i występuje wielu aktach prawnych wydawanych przez Ministra Obrony Narodowej. Jest też użyte w art. 346 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej i było interpretowane przez Trybunał Sprawiedliwości UE na gruncie wielu spraw. Opinia Rady Legislacyjnej nie zawiera recenzji projektu ustawy pod kątem systemowym z uwzględnieniem np. projektowanej ustawy – Prawo przedsiębiorców, co stanowi jej istotną słabość. Obie projektowane ustawy powinny być ze sobą spójne już na wczesnym etapie. Warto przypomnieć, że głównym zadaniem Rady Legislacyjnej jest doradzanie Prezesowi Rady Ministrów w sprawach dotyczących systemu prawa w Polsce.

Ponadto w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD 228 znajduje się projekt ustawy *o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Kosmicznej*, który w założeniu ma zmienić podmiot odpowiedzialny za nadzór nad PAK z Prezesa Rady Ministrów na Ministra Rozwoju. Wskazany projekt może zatem znacząco wpłynąć na projekt ustawy będący przedmiotem opinii Rady Legislacyjnej, która jednak w ogóle nie wzięła go pod uwagę, a powinno go choćby zasygnalizować. Zapewne zmieniłby się wówczas m.in. podmiot odpowiedzialny za wydawanie rozporządzeń określonych w projekcie.

Czytaj też: [Czarne dziury polskiego prawa kosmicznego \[KOMENTARZ\]](#)

Wojciech Pawłuszko