



Polityka kosmiczna Unii Europejskiej

ZAGADNIENIA PRAWNE,
POLITYCZNE
I EKONOMICZNE

POD REDAKCJĄ
Bartosza Smolika
i Pawła Turczyńskiego

Polityka kosmiczna Unii Europejskiej

Polityka kosmiczna Unii Europejskiej

Zagadnienia prawne, polityczne i ekonomiczne

pod redakcją
Bartosza Smolika
i Pawła Turczyńskiego



Kraków 2022

Bartosz Smolik
Uniwersytet Wrocławski
✉ <https://orcid.org/0000-0001-7173-2389>
✉ bartosz.smolik@uwr.edu.pl

Paweł Turczyński
Uniwersytet Wrocławski
✉ <https://orcid.org/0000-0002-0333-9670>
✉ pawel.turczynski@uwr.edu.pl

© Copyright by Bartosz Smolik, Paweł Turczyński and individual authors, 2022

Recenzenci
prof. AWL Wojciech Horyń
prof. UJK Grzegorz Rdzanek

Opracowanie redakcyjne
Hanna Antos

Projekt okładki
Marta Jaszczuk

ISBN 978-83-8138-774-3 (druk)
ISBN 978-83-8138-775-0 (PDF)
<https://doi.org/10.12797/9788381387750>

Na okładce wykorzystano zdjęcie *Europe city light from space*
pochodzące z serwisu rawpixel.com

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel.: 12 421-13-87; 12 431-27-43
e-mail: publishing@akademicka.pl

Księgarnia internetowa: <https://akademicka.com.pl>

Spis treści |

- 7** Wykaz ważniejszych skrótów i akronimów
- 11** Geneza europejskiej eksploracji kosmosu – rozważania wstępne
Bartosz Smolik, Paweł Turczyński
- 15** Szanse i zagrożenia polityki kosmicznej Unii Europejskiej
Bartosz Smolik
- 49** Unia Europejska a Europejska Agencja Kosmiczna – współpraca i rywalizacja
w programach badania przestrzeni kosmicznej
Paweł Turczyński
- 83** *Strategia kosmiczna dla Europy* w pracach rządu i sejmowej Komisji do spraw
Unii Europejskiej. Analiza instytucjonalno-prawna
Zbigniew Czachór
- 105** Współczesne trendy w polityce kosmicznej – rola Europy
Małgorzata Polkowska
- 123** Obszar „Przestrzeń kosmiczna” w programach ramowych Unii Europejskiej od
7PR do programu Horyzont Europa (2007-2021)
Piotr Świerczyński
- 141** Bezpieczeństwo energetyczne Europy w obliczu zjawiska pogody kosmicznej.
Problem CME – koronalnych wyrzutów masy na Słońcu
Krzysztof Lewandowski
- 163** Kolonizacja Marsa i innych ciał niebieskich: wyzwania natury prawnej
i politycznej dla Unii Europejskiej
Maciej Cesarz
- 185** Europejska polityka kosmiczna w obliczu gnozy politycznej transhumanizmu
Piotr Grabowiec
- 211** Unijna polityka kosmiczna. Perspektywy rozwoju w bliższej i dalszej przyszłości
Bartosz Smolik, Paweł Turczyński
- 231** Załączniki
- 235** Spis infografik
- 236** Spis tabel
- 237** Informacje o autorach
- 241** Indeks osobowy

Strategia kosmiczna dla Europy w pracach rządu i sejmowej Komisji do spraw Unii Europejskiej

Analiza instytucjonalno-prawna

Zbigniew Czachór 

Abstrakt | Przedmiotem przygotowanego tekstu jest dokument Unii Europejskiej dotyczący strategii kosmicznej dla Europy. Podmiotami analizy są instytucje unijne (Komisja Europejska, Rada UE i Parlament Europejski) oraz krajowe (rząd polski oraz Komisja do spraw Unii Europejskiej Sejmu). Jako uzasadnienie teoretyczne i metodologiczne przyjęty został instytucjonalizm racjonalnego wyboru, który opiera się na kilku czynnikach warunkujących sytuację instytucjonalną Unii Europejskiej i państw członkowskich. Pierwszy z nich dotyczy rozumienia instytucji nie tylko z perspektywy podmiotowej, ale także normatywnej i regulacyjnej. Drugim czynnikiem jest utylitarystyczna koncepcja postrzegania preferencji, potrzeb i interesów aktorów integracji. Trzecim stał się wpływ struktur instytucjonalnych na światopogląd i preferencje polityków (decydentów, elit) oraz technokratów. A czwartym czynnikiem jest przekonanie, że zachowanie każdego z aktorów integracji europejskiej uzależnione jest od strategicznej kalkulacji opartej na odniesieniu do zachowań innych.

W treści tekstu przeanalizowano uzasadnienia kompetencyjne i formalne, a także instytucjonalną oraz merytoryczną aktywność Komisji Europejskiej i Rady UE oraz Rady Ministrów i sejmowej Komisji do spraw Unii Europejskiej (SUE) w sprawie *Strategii kosmicznej dla Europy*.

Słowa kluczowe: *Strategia kosmiczna dla Europy*, rząd polski, Komisja do spraw Unii Europejskiej Sejmu RP, instytucjonalizm racjonalnego wyboru, kompetencje UE, Komisja Europejska, stanowisko

A Space Strategy for Europe in the Activity of the Government and the European Union Affairs Committee of the Sejm. Institutional and legal analysis

Abstract | The article is devoted to the European Commission's communication on the Space Strategy for Europe. The analysis focuses on EU institutions (the European Commission, the EU Council and the European Parliament) as well as national institutions (the Polish government and the European Union Affairs Committee of the Sejm). The theoretical and methodological framework is provided by rational choice

institutionalism, which is based on several factors determining the institutional situation of the European Union. The first of these concerns the understanding of the institution not only as an entity, but also from a normative and regulatory point of view. The second factor is the utilitarian concept of perceiving the preferences, needs and interests of the integration actors. The third is the impact of institutional structures on the worldview and preferences of politicians (decision makers, elites) and technocrats. And the fourth is the conviction that the behaviour of each of the actors of European integration depends on a strategic calculation based on the behaviour of others.

The text analyses the competency and formal justifications, as well as the institutional and substantive activity of the European Commission and the EU Council and the Council of Ministers and the Sejm's European Union Affairs Committee on the Space Strategy for Europe.

Keywords: the Space Strategy for Europe, Polish government, European Union Affairs Committee of the Sejm, rational choice institutionalism, the EU competences, the European Commission, statement

I. Uzasadnienie teoretyczne

Istotny dla niniejszej analizy instytucjonalizm racjonalnego wyboru opiera się na kilku czynnikach warunkujących sytuację instytucjonalną i decyzyjną Unii Europejskiej oraz jej państw członkowskich. Pierwszy z nich dotyczy rozumienia instytucji nie tylko z perspektywy podmiotowej, ale także normatywnej i regulacyjnej. Z tego względu przyjmujemy, że instytucja to:

- powtarzalny i utrwalony wzór zachowań i wartości;
- struktura interakcji instytucjonalnych czy zespół reguł (norm), który kreuje prawa i obowiązki aktorów integracji europejskiej skupionych na realizacji swych interesów (racjonalnych preferencji);
- formalne i nieformalne zasady gry, w której uczestniczą ci aktorzy;
- podzielana przez uczestników integracji kultura organizacyjna;
- formuła zachowania politycznego podmiotów integracji europejskiej;
- postrzeganie aktorów integracji europejskiej jako podmiotów kierujących się racjonalnością i maksymalizacją swoich wyborów, preferencji i interesów¹.

Drugim czynnikiem jest uutilitarystyczna koncepcja postrzegania preferencji, potrzeb i interesów aktorów integracji. Zakłada się tu subsydiarnie, że w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia Europejska podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.

¹ Por. M.A. Pollack, *The New Institutionalisms and European Integration*, [w:] *European Integration Theory*, eds A. Wiener, T. Diez, Oxford 2009.

Trzecim czynnikiem jest wpływ struktur instytucjonalnych na światopogląd i preferencje polityków (decydentów, elit) oraz urzędników UE (technokratów). Czwartym staje się natomiast przekonanie, że zachowanie każdego z aktorów integracji europejskiej uzależnione jest od strategicznej kalkulacji opartej na odniesieniu do zachowań innych. W przypadku UE odnosi się to przede wszystkim do stanowiska zajmowanego w danej sprawie przez Komisję Europejską i duże państwa członkowskie (głównie Niemcy i Francję)². W tym przypadku należy pamiętać też, że racjonalny wybór określonego instytucjonalnego sposobu działania uzależniony jest od jakości i liczby akcji, interakcji i transakcji w systemie integracji i UE oraz od zasobów (władza i kompetencje), którymi dysponują aktorzy integracji³.

Najistotniejszym komponentem instytucjonalizmu racjonalnego wyboru jest analiza relacji w zakresie kreowania i wykonywania władzy Unii Europejskiej, głównie między mocodawcą (indywidualnym lub zbiorowym „zwierzchnikiem”) a agentem (indywidualnym lub zbiorowym/kolektywnym „podwładnym”). Jest ona niezmiernie ważna dla aktywności jednostek instytucjonalnych, uznawanych za racjonalne podmioty, starające się obniżyć „koszty transakcyjne” generowane w ramach procesu zarządzania UE. Wątek racjonalnej korzyści pojawia się, gdy agent postępuje zgodnie z preferencjami (oczekiwaniem) mocodawcy. Jest to możliwe tylko wtedy, gdy okazuje się, że interesy mocodawcy i agenta nie są ze sobą sprzeczne. Z taką sytuacją mamy do czynienia w niewyłącznym obszarze kompetencyjnym UE, jakim jest przestrzeń kosmiczna, która (przynajmniej do tej pory) traktowana jest przez państwa członkowskie i unijne instytucje jako element „wspólnego europejskiego dobra” (wspólnego europejskiego interesu), który jest możliwy do osiągnięcia dzięki wspólnemu działaniu⁴.

II. Uzasadnienie kompetencyjne i formalne

1. Podstawy traktatowe

1.1. Traktat o Unii Europejskiej (TUE)⁵

1.1.1. UPRAWNIENIA KOMISJI EUROPEJSKIEJ DO PRZYJMOWANIA STRATEGII

Na podstawie treści art. 5 TUE granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności. Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach władzy

² R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 47 i nast.

³ Z. Czachór, *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 236 i nast.

⁴ Por. Z. J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 1998.

⁵ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE, C 326, 26.10.2012.

przyznanej jej przez państwa członkowskie w traktatach, po to, aby osiągać określone w nich cele. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w tychże traktatach należą do krajów członkowskich.

Z odwołaniem do art. 17 TUE Komisja wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy. Czuwa ona nad stosowaniem traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie. Pełni też funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające. Z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych przypadków przewidzianych w traktatach Komisja zapewnia reprezentację Unii na zewnątrz. Podejmuje też inicjatywy w zakresie rocznego i wieloletniego programowania Unii w celu osiągnięcia porozumień międzyinstytucjonalnych.

Z uwagi na powyższe Komisja Europejska była w pełni uprawniona do sporządzenia i upublicznienia swego komunikatu skierowanego do Parlamentu Europejskiego, Rady UE, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, nadając mu tytuł *Strategia kosmiczna dla Europy* i formalny numer: COM(2016) 705 final⁶. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że strategia ta ma charakter nielegislacyjny. Komunikat wskazuje wyłącznie na potrzeby zbadania możliwości i opracowania odpowiednich regulacji prawnych w tym obszarze, które formalnie (w postaci inicjatyw prawodawczych) dopiero zostaną podjęte.

1.1.2. UPRAWNIENIA PARLAMENTÓW NARODOWYCH DO PRZYJMOWANIA STANOWISK ODNOSZĄCYCH SIĘ DO STRATEGII KOMISJI EUROPEJSKIEJ⁷

Na podstawie art. 12 TUE parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii⁸:

- otrzymując od instytucji Unii informacje oraz projekty aktów prawotwórczych Unii zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej;
- czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności;
- uczestnicząc, w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w mechanizmach oceniających wykonanie polityk Unii w tej dziedzinie,

⁶ Strategia kosmiczna dla Europy. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2016) 705 final, Bruksela, dnia 26.10.2016.

⁷ Zob. Z. Czachór, Ekspertyza pt. Wzmocnienie roli parlamentów narodowych w systemie Unii Europejskiej – propozycje zmian. Ujęcie wielowariantowe, Poznań–Gorzów Wielkopolski–Warszawa 2017; zob. i de m, Opinia pt. Propozycje zmian w zakresie wzmocnienia roli parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej, Poznań–Gorzów Wielkopolski–Warszawa 2017.

⁸ Traktat o Unii Europejskiej...

zgodnie z art. 70 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), oraz włączając się w polityczną kontrolę Europolu i ocenę działalności Eurojustu, zgodnie z art. 88 i 85 tego traktatu;

- uczestnicząc w procedurach zmiany traktatów, zgodnie z art. 48 TUE;
- otrzymując informacje na temat wniosków o przystąpienie do Unii, zgodnie z art. 49 TUE;
- uczestnicząc we współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim, zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej.

Tak skonstruowane uprawnienia parlamentów narodowych w UE pozwoliły na włączenie ich w formalne procedowanie opiniodawcze *Strategii kosmicznej dla Europy*, przygotowanej przez Komisję Europejską.

1.2. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE)⁹

1.2.1. GENERALNE UPRAWNIENIE KOMPETENCYJNE UNII EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE PRZESTRZENI KOSMICZNEJ

W Części pierwszej TfUE w Tytule „Kategorie i dziedziny kompetencji Unii”, a konkretnie w art. 4 tegoż traktatu, uregulowano kompetencje dzielone między Unią a państwami członkowskimi. W ustępie 3 dokonano połączenia kompetencyjnego w trzech dziedzinach: badań, rozwoju technologicznego i przestrzeni kosmicznej. Uznano tam jednoznacznie, że UE uzyskuje uprawnienie do prowadzenia działań w tych zakresach, w szczególności do określania i realizacji programów (plany, założenia, postulaty i cele), jednak zakładając, że wykonywanie tych kompetencji nie może doprowadzić do uniemożliwienia państwom członkowskim wykonywania ich kompetencji narodowych. Wyraźnie tu widać, że UE, a w jej imieniu Komisja Europejska, będzie mogła zajmować się problematyką przestrzeni kosmicznej tak długo, jak długo kraje członkowskie uznają, że zamiary i działania UE nie stanowią przeszkody dla krajowych (narodowych) polityk kosmicznych.

1.2.2. SZCZEGÓLWE UPRAWNIENIE KOMPETENCYJNE UNII EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE PRZESTRZENI KOSMICZNEJ

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej problematykę przestrzeni kosmicznej reguluje w Tytule XIX. Obszar ten, tak jak w art. 4 TfUE, został tu powiązany z badaniami i rozwojem technologicznym. Z tego względu na podstawie treści art. 189 TfUE (dawny art. 163 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej) Unia Europejska przyjmuje sobie za cel¹⁰:

⁹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE, C 326, 26.10.2012.

¹⁰ Ibidem.

- wzmacnianie swej bazy naukowej i technologicznej przez utworzenie europejskiej przestrzeni badawczej, w której naukowcy, wiedza naukowa i technologie podlegają swobodnej wymianie;
- sprzyjanie rozwojowi konkurencyjności, także w przemyśle kosmicznym;
- promowanie działalności badawczej uznanej za niezbędną.

W nawiązaniu do tych postanowień w treści art. 189 TfUE uznano, że w celu wspierania postępu naukowo-technicznego, konkurencyjności przemysłowej i realizacji zadań integracyjnych UE opracowuje europejską politykę przestrzeni kosmicznej. W związku z tym Unia może promować wspólne inicjatywy, popierać badania i rozwój technologiczny, a także koordynować wysiłki niezbędne do badania i wykorzystania przestrzeni kosmicznej. Aby przyczynić się do realizacji tych zamierzeń, Parlament Europejski i Rada UE, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ustanawiają mając niezbędne środki (regulacje prawne), które mogą przybrać postać europejskiego programu kosmicznego, z wyłączeniem – co ciekawe – jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Artykuł ten ustanawia także odpowiednie stosunki UE z Europejską Agencją Kosmiczną¹¹.

1.3. Protokół (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, zawierający postanowienia, które dołączone są do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej¹²

Treść Protokołu przypomina, że sposób, w jaki parlamenty narodowe sprawują kontrolę nad swoimi rządami w odniesieniu do działań Unii Europejskiej, należy do organizacji i praktyki konstytucyjnej każdego państwa członkowskiego. Z drugiej strony, zachęca parlamenty narodowe do bardziej aktywnego udziału w działaniach UE i zwiększania możliwości wyrażania przez nie ich punktu widzenia w sprawie projektów aktów ustawodawczych UE, a także w innych kwestiach, które mogą stanowić dla nich przedmiot szczególnego zainteresowania.

Protokół postanawia, że dokumenty konsultacyjne Komisji (zielone księgi, białe księgi i komunikaty) są przekazywane, po ich opublikowaniu, parlamentom narodowym bezpośrednio przez Komisję. Komisja przekazuje również parlamentom narodowym roczny program prac legislacyjnych oraz wszelkie inne dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego lub strategii politycznej równocześnie z ich przekazaniem Parlamentowi Europejskiemu i Radzie¹³.

¹¹ P. Frankowski, *Strategia kosmiczna dla Europy*, „Unia Europejska.pl” 2016, nr 6(241), s. 22 i nast.

¹² Protokół (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej; Traktat o Unii Europejskiej...

¹³ Zob. K. Krawczyk, M. Skrzyńska, T. Woźnicki, *Materiał informacyjno-tezowy dla delegacji Kancelarii Sejmu na spotkanie sekretarzy generalnych parlamentów UE w Rzymie 12-13 marca 2015*, Warszawa 2015.

Protokół ten był ponadnarodową i instytucjonalną podstawą do rozpatrywania Strategii kosmicznej dla Europy przez Komisję do spraw Unii Europejskiej polskiego Sejmu.

1.4. Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, zawierający postanowienia, które są dołączone do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁴

Zgodnie z treścią Protokołu każda unijna instytucja, w tym Komisja Europejska, stale czuwa nad poszanowaniem zasad pomocniczości i proporcjonalności określonych w art. 5 Traktatu o UE. Na podstawie jego treści Komisja przekazuje parlamentom narodowym swoje projekty i zmienione projekty aktów ustawodawczych. W odpowiedzi na to każdy parlament narodowy lub każda izba parlamentu narodowego może, w terminie ośmiu tygodni od daty przekazania projektu aktu ustawodawczego w językach urzędowych Unii, przesłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię zawierającą powody, dla których uznaje, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Do parlamentu narodowego lub izby parlamentu narodowego należy konsultowanie się, w stosownym przypadku, z parlamentami regionalnymi mającymi kompetencje ustawodawcze.

W analizowanym przypadku Komunikat KE skierowany do Parlamentu Europejskiego, Rady UE, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. *Strategia kosmiczna dla Europy* nie podlegał parlamentarnej kontroli z zakresu subsydiarności.

2. Podstawy ustawowe

2.1. Ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej – zwana ustawą kooperacyjną (Dz.U. 2010, nr 213, poz. 1395)¹⁵

W tym konkretnym przypadku istotne są postanowienia art. 3 ust. 2 ustawy kooperacyjnej, które zakładają, że na żądanie Sejmu, Senatu, organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu lub organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu, Rada Ministrów przedstawia odpowiednio Sejmowi, Senatowi, organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu lub organowi właściwemu na podstawie regulaminu Senatu informację o każdej sprawie związanej z członkostwem

¹⁴ Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE 115, 09.05.2008.

¹⁵ Ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (zwana ustawą kooperacyjną), Dz.U. 2010, nr 213, poz. 1395.

Polski w UE. Tak też się stało w przypadku dokumentu zawierającego strategię ko-smiczną dla Europy.

2.2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do spraw Europejskich (Dz.U. 2009, nr 161, poz. 1277)¹⁶

Głównym zadaniem Komitetu do spraw Europejskich (KSE) jest podejmowanie w imieniu Rady Ministrów decyzji w zakresie:

- rozpatrywania i rozstrzygania stanowisk dotyczących dokumentów UE podlegających konsultacjom z państwami członkowskimi oraz ich ocen sformułowanych przez właściwe instytucje lub inne organy UE;
- przygotowania organów administracji rządowej do wykonywania zadań wynikających z członkostwa Polski w UE;
- informowania społeczeństwa o procesach integracji europejskiej i członkostwie Polski w UE;
- instrukcji na posiedzenia Rady i Komitetu Stałych Przedstawicieli oraz sprawozdań z tych posiedzeń, a także informacji w sprawie stanowisk na posiedzenia RE i informacji o wynikach tych posiedzeń;
- projektów inicjatyw i stanowisk w sprawach związanych z funkcjonowaniem i polityką UE;
- założeń do stanowisk Polski w postępowaniach przed organami sądowymi UE oraz w prowadzonych przez instytucje UE postępowaniach w sprawie naruszenia przez Polskę prawa UE;
- informacji na temat wykorzystania przez Polskę mechanizmów wsparcia finansowego UE i państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);
- dokumentów związanych z koordynacją wdrażania prawa UE do polskiego systemu prawa;
- współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w UE, określonych w odrębnych przepisach.

Komitet do spraw Europejskich uzgadnia też projekty dokumentów rządowych zawierających:

- stanowiska Polski wobec projektów umów międzynarodowych ustanawiających Wspólnoty Europejskie oraz Unię Europejską lub określających zasady ich działania;
- stanowiska Polski przedstawiane w RE;
- skargi kierowane w imieniu Polski do organów sądowych UE;
- strategię działania Polski w ramach UE.

¹⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do spraw Europejskich, Dz.U. 2009, nr 161, poz. 1277.

Do zadań Komitetu do spraw Europejskich należy także rozpatrywanie dokumentów związanych z przygotowaniem i obsługą Przewodnictwa Polski w Radzie UE. Rada Ministrów może też upoważnić Komitet do rozpatrywania, rozstrzygania i uzgadniania spraw innych niż wymienione wyżej, związanych z członkostwem Polski w UE.

W skład KSE wchodzi:

- Przewodniczący Komitetu, czyli minister właściwy do spraw członkostwa Polski w UE, którego reprezentuje sekretarz stanu ds. europejskich w MSZ;
- członkowie KSE (członkowie Rady Ministrów, którzy mogą być reprezentowani przez sekretarza stanu albo podsekretarza stanu, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo wyznaczony przez niego sekretarz lub podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów).

Jeśli w posiedzeniu uczestniczy Prezes Rady Ministrów, wówczas to on przewodniczy jego pracom. Do udziału w posiedzeniach mogą być także zapraszani przedstawiciele innych instytucji, np. Kancelarii Prezydenta RP czy Narodowego Banku Polskiego.

W analizowanym przypadku Komitet do spraw Europejskich rozpatrzyć też musiał *Strategię kosmiczną dla Europy*, co w końcowej fazie procedowania przekształciło się w stanowisko rządu w tej sprawie (o czym poniżej).

3. Podstawy pozaustawowe

3.1. Regulamin Sejmu RP (Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (wg stanu prawnego po zmianie z dnia 21 kwietnia 2017 r. – M.P. 2017, poz. 420)¹⁷

Zgodnie z art. 151 ust. 1. Regulaminu Sejmu RP komisje sejmowe na swych posiedzeniach w szczególności rozpatrują sprawozdania i informacje ministrów oraz kierowników naczelnych organów administracji państwowej, a także kierowników innych urzędów i instytucji państwowych.

III. Instytucjonalna aktywność Komisji Europejskiej i Rady UE w sprawie *Strategii kosmicznej dla Europy*

28 października 2016 r. Rada Unii Europejskiej pismem nr 13758/16 (nazywanym pismem przewodnim), przekazany w systemach informatycznych ESPACE 52, RECH 298, COMPET 544, IND 222, EU-GNSS 32, TRANS 404, TELECOM 206, MI 665, EMPL 442, CSDP/PSDC 613 oraz CFSP/PESC 867 do instytucji UE i delegacji narodowych (skupionych w Komitecie Stałych Przedstawicieli), upubliczniła

¹⁷ Regulamin Sejmu RP, Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (wg stanu prawnego po zmianie z dnia 21 kwietnia 2017 r., M. P. 2017, poz. 420).

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. *Strategia kosmiczna dla Europy*. Dokument ten uzyskał oznaczenie COM(2016) 705 final. Dzień wcześniej został podpisany i przesłany przez Jordiego Ayet Puigarnau – Sekretarza Generalnego Komisji Europejskiej do Jeppe Tranholm-Mikkelsena – Sekretarza Generalnego Rady Unii Europejskiej.

Upublicznienie treści Komunikatu do delegacji narodowych oznaczało automatyczne przekazanie go do Rady Ministrów Rzeczypospolitej oraz do Sejmu RP. Zanim jednak zajął się nim parlament, rząd polski (w tym Komitet do spraw Europejskich) zobowiązany był przygotować w jego sprawie swe merytoryczne stanowisko.

IV. Instytucjonalna i merytoryczna aktywność Rady Ministrów w sprawie *Strategii kosmicznej dla Europy*

Komitet do spraw Europejskich Rady Ministrów dokumentem *Strategia kosmiczna dla Europy* zajął się 16 grudnia 2016 r., przyjmując w jego sprawie stosowne stanowisko. Instytucją wiodącą w zakresie tego dokumentu było Ministerstwo Rozwoju, a do instytucji współpracujących zaliczono: Ministerstwo Cyfryzacji, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Energii, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Środowiska oraz Polską Agencję Kosmiczną.

Przed przyjęciem stanowiska rządowego prośby o konsultację merytoryczną (wyrażenie swego stanowiska) w sprawie treści *Strategii* skierowano do partnerów społecznych, takich jak:

- Komitet Badań Kosmicznych i Satelitarnych Polskiej Akademii Nauk;
- Związek Pracodawców Sektora Kosmicznego;
- Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”;
- Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych;
- Forum Związków Zawodowych;
- Konfederacja Lewiatan;
- Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej;
- Związek Rzemiosła Polskiego;
- Związek Pracodawców Business Centre Club.

W wyznaczonym terminie konsultacji nie otrzymano od tych instytucji żadnych uwag.

W treści stanowiska Rząd RP uznał, że *Strategia kosmiczna dla Europy* w kontekście dynamicznych zmian na arenie międzynarodowej (m.in. rosnącej liczby

podmiotów zaangażowanych w działalność kosmiczną) jest uzasadniona i niezbędna, zarówno dla utrzymania wiodącej pozycji europejskiego sektora kosmicznego na świecie, jak też dla rozwoju Europy jako wspólnoty (unii). Głównym argumentem przemawiającym za tym, co podkreślono, jest fakt, że Polska od 2012 r. jest pełnoprawnym członkiem Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA). W związku z tym w sposób naturalny aktywnie uczestniczy w wypracowywaniu polityki kosmicznej UE¹⁸.

Z uwagi na powyższe rząd polski podzielił opinię KE o ogromnym znaczeniu przestrzeni kosmicznej dla Europy i jej mieszkańców, w tym możliwości wykorzystania danych satelitarnych dla lepszego zarządzania unijnymi politykami, oraz o potrzebie odpowiedzi na pojawiające się obecnie nowe wyzwania w zakresie polityki kosmicznej. W swym stanowisku poparł cele strategiczne zawarte w komunikacie KE i wyraził swe oczekiwanie, że plany wdrożenia działań zmierzających do ich realizacji będą konsultowane ze wszystkimi państwami członkowskimi¹⁹.

Polska wyraziła swe szczególne zainteresowanie aktywnym udziałem w procesie kreowania unijnej strategii kosmicznej. W stanowisku przypomniano również, że w tworzeniu i we wdrażaniu europejskiej polityki kosmicznej powinny ściśle współdziałać trzy podmioty zbiorowe, tj. UE, ESA i państwa członkowskie. Właściwe wykorzystanie mocnych stron wszystkich tych partnerów przy poszanowaniu ich kompetencji i zasad funkcjonowania, w szczególności zdolności technologicznych i doświadczenia ESA w zarządzaniu projektami kosmicznym o dużej skali, jest w opinii Polski niezbędnym warunkiem osiągnięcia zakładanych w Strategii celów²⁰.

Polska podkreśla również, że zaproponowane rozwiązania (np. „test przemysłowy” dla firm z sektora *downstream*, ewentualne nowe regulacje prawne, standaryzacje, tworzenie różnych platform koordynacji i wymiany informacji czy mechanizmy wsparcia z funduszy strukturalnych i inwestycyjnych) są sformułowane w sposób bardzo ogólny i bez podania konkretnych ram czasowych oraz finansowych. Utrudnia to ocenę ich faktycznego wpływu na rozwój europejskiego sektora kosmicznego. Niezbędne jest zatem monitorowanie konkretnych działań i szczegółowych mechanizmów proponowanych przez KE pod kątem tego, czy przyczynią się do bardziej zrównoważonego rozwoju przemysłu kosmicznego we wszystkich krajach członkowskich i w jakim stopniu²¹.

Polski rząd uznał także, że priorytetem dla niego jest jak najszybsze pełne uruchomienie i sprawne zarządzanie systemami Copernicus i Galileo. W związku

¹⁸ Stanowisko Rządu RP do: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia kosmiczna dla Europy, COM(2016) 705 final, Bruksela 26.10.2016.

¹⁹ *Ibidem*, s. 1.

²⁰ *Ibidem*, s. 2.

²¹ *Ibidem*, s. 1-3.

z tym podzielono zdanie Komisji, że należy skoncentrować się na tym, żeby jak największy odsetek sektora publicznego i prywatnego korzystał z rynku danych pozyskiwanych z przestrzeni kosmicznej. Rząd poparł działania KE zmierzające do ułatwienia firmom innowacyjnym i przedsiębiorstwom typu start-up dostępu do danych pozyskanych w przestrzeni kosmicznej i możliwości ich przetwarzania za pośrednictwem platform internetowych tworzonych przez przemysł w celu rozwoju usług i szukania nowych zastosowań. Polska uznała w tym kontekście, że coraz powszechniejszy i stały dostęp do satelitarnej nawigacji, łączności i danych z obserwacji Ziemi oraz możliwość łączenia informacji z różnych źródeł (w tym naziemnych) mogą się przyczynić do powstawania wielu nowych usług i aplikacji na potrzeby komercyjnych klientów, a tym samym do dynamicznego rozwoju nowej, innowacyjnej gałęzi rynku²².

W wymienionym wyżej stanowisku Polska uważa również, że z jednej strony, trzeba popierać rozwój innowacyjności i transferu nowoczesnych technologii do innych dziedzin (czyli budować podaż), a z drugiej – wspierać praktyczne wykorzystywanie technik satelitarnych i technologii kosmicznych w gospodarce i administracji publicznej, jako efektywnego narzędzia realizacji wielu polityk sektorowych (czyli budować popyt). W tym kontekście Polska z zainteresowaniem przyjęła propozycje Komisji Europejskiej mające na celu wsparcie tworzenia europejskich ośrodków (*industrial space hubs*) i klastrów przemysłu kosmicznego, oczekując od UE więcej szczegółów na temat ich praktycznej realizacji.

Polski rząd poparł też stanowisko Komisji, że niezależny dostęp UE do przestrzeni kosmicznej i korzystanie z niej ma strategiczne znaczenie dla realizacji polityk Unii, przemysłu i przedsiębiorstw, a także europejskiego bezpieczeństwa, obrony i strategicznej autonomii. Zdaniem Polski ewentualne wsparcie przez KE europejskich obiektów infrastruktury wynoszenia powinno być dostępne dla wszystkich zainteresowanych państw członkowskich. Tym bardziej, że UE jest największym klientem instytucjonalnym w Europie w tym zakresie i w ciągu najbliższych 10-15 lat planuje umieścić na orbicie ponad 30 satelitów w ramach unijnych programów Galileo i Copernicus²³.

Polska w pełni podzieliła opinię Komisji Europejskiej o istotnym znaczeniu technik satelitarnych dla bezpieczeństwa cywilnego i wojskowego. Dlatego z zainteresowaniem oczekuje konkretnych propozycji działań w tym zakresie. Kwestie „bezpieczeństwa z kosmosu” (*security from space*) i „bezpieczeństwa w kosmosie” (*security in space*) od kilku lat są przedmiotem różnych działań w Polsce (np. udział w programie SSA w ESA, promocja wykorzystywania technik satelitarnych

²² *Ibidem*, s. 3.

²³ European Parliament, *The Final Frontier: How the EU Supports Space Programmes*, 22.11.2018, [on-line:] <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20181116STO19212/how-the-eu-supports-galileo-copernicus-and-other-space-programmes-4-XI-2020;Stanowisko-Rzadu-RP..>

w zarządzaniu kryzysowym). Niemniej jednak polski rząd wyraźnie podkreśla, że tematyka bezpieczeństwa narodowego (także w odniesieniu do działalności w przestrzeni kosmicznej) należy do kompetencji krajów członkowskich i to one mają decydujący głos w tym zakresie, a nie UE (Komisja Europejska)²⁴.

We wnioskach końcowych oficjalnego stanowiska uznano, że polski rząd będzie²⁵:

- popierać prace nad spójną europejską polityką kosmiczną, która jest potrzebna do rozwoju potencjału Europy w tym zakresie, w celu sprostania wyzwaniom globalnym;
- przekonywać unijnych partnerów, że w procesie tym na zasadzie dialogu i partnerstwa powinny uczestniczyć podstawowe podmioty europejskiej polityki kosmicznej, tj. UE, ESA i państwa członkowskie, z poszanowaniem ich właściwych kompetencji;
- zwracać szczególną uwagę na planowane działania w zakresie finansowania nowych projektów kosmicznych, rozwiązań prawnych, dostępu do danych oraz ich bezpieczeństwa, jak również zasad powstawania partnerskich konsorcjów przedsiębiorstw;
- monitorować szczegółowe propozycje rozwiązań przygotowywanych przez KE w obszarze polityki kosmicznej pod kątem ich wpływu na krajowe sektory kosmiczne państw o mniejszym potencjale w tej dziedzinie (takich jak Polska). Polityka przemysłowa UE w zakresie działalności kosmicznej powinna skupiać się na zrównoważonym rozwoju potencjału wszystkich państw i przewyższaniu istniejących dysproporcji w tej dziedzinie. Korzyści płynące z opracowania i wdrożenia nowych rozwiązań (w tym na przykład regulacji prawnych na szczeblu unijnym czy procesu standaryzacji) powinny być równomiernie rozłożone w ramach wszystkich krajów członkowskich UE;
- oczekiwać, że zgodnie z deklaracjami KE szczegółowe rozwiązania i mechanizmy wsparcia będą wypracowane w drodze dialogu ze wszystkimi głównymi interesariuszami;
- angażować się aktywnie, aby w kontekście przedstawionej przez KE Strategii oraz zapowiedzianych działań na szczeblu unijnym przyjąć Polską Strategię Kosmiczną oraz opracować Krajowy Program Kosmiczny. Ułatwi to polskim przedsiębiorcom oraz całemu sektorowi badań i rozwoju zwiększenie udziału w programach kosmicznych UE.

²⁴ Stanowisko Rządu RP..., s. 2.

²⁵ *Ibidem*, s. 3.

V. Instytucjonalna i merytoryczna aktywność sejmowej Komisji do spraw Unii Europejskiej (SUE) w sprawie *Strategii kosmicznej dla Europy*

1. Przebieg procedury

Komunikat Komisji Europejskiej zawierający Strategię kosmiczną dla Europy wpłynął do Sejmu 28 października 2016 r. Dokument Rady Ministrów w tej sprawie przekazano do parlamentu 19 grudnia 2016 r. Posiedzenie merytoryczne Komisji SUE odbyło się natomiast 25 stycznia 2017 r.²⁶ Warto tu podkreślić, że Komunikat ten (jak wspomniano powyżej) nie podlegał badaniu względem zastosowania zasady pomocniczości, co zasadniczo skróciło czas jego procedowania.

2. Aktywność Komisji do spraw Unii Europejskiej Sejmu RP w sprawie *Strategii kosmicznej dla Europy*

Na swym posiedzeniu 25 stycznia 2017 r. Komisja do spraw Unii Europejskiej Sejmu RP, zajmując się wyżej wymienioną strategią:

- zapoznała się z opinią Biura Analiz Sejmowych;
- wysłuchała przedstawiciela rządu w tej sprawie;
- przyjęła swoje stanowisko odnoszące się do Komunikatu Komisji dotyczącego strategii kosmicznej dla Europy.

2.1. Opinia merytoryczna i prawna w sprawie Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia kosmiczna dla Europy (COM(2016) 705 final) przygotowana przez Biuro Analiz Sejmowych i skierowana do Poseł Izabeli Kloc, Przewodniczącej Komisji do spraw Unii Europejskiej²⁷

Autorzy tej opinii, Adrian Grycuk oraz Ziemowit Cieślik, uznali, że Strategia kosmiczna dla Europy stanowi kontynuację wieloletnich działań UE na rzecz rozwoju sektora kosmicznego. Potwierdzili, że Unia Europejska jest m.in. właścicielem systemów: Copernicus (służącego obserwacji Ziemi) oraz EGNOS i Galileo (wykorzystywanych do celów nawigacji satelitarnej i geopozycjonowania), a także ściśle współpracuje z ESA i Europejską Organizacją Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych (European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites,

²⁶ Zob. EDL-S European Legislative Documents in the Sejm, [on-line:] <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/EDLS.xsp> – 7 XI 2019.

²⁷ Opinia merytoryczna i prawna w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia kosmiczna dla Europy (COM(2016) 705 final), BAS-WASGiPU/WAPEiM-2482/16, Warszawa, 9 stycznia 2017.

EUMETSAT). Zwrócili uwagę na fakt, że programy i urządzenia związane z sektorem kosmicznym są realizowane i rozmieszczone w różnych krajach UE. W budżecie na lata 2014-2020 na inwestycje w działalność związaną z przestrzenią kosmiczną wyasygnowano ponad 12 mld euro, a duże środki na ten cel przeznaczają także państwa członkowskie UE oraz ESA i EUMETSAT²⁸.

Autorzy opinii przypomnieli także, że rosnące znaczenie infrastruktury kosmicznej i związanych z nią usług oraz konieczność zapewnienia ochrony tej infrastruktury zostały przedstawione w komunikacie Komisji z 2011 r. *Ku strategii Unii Europejskiej w zakresie przestrzeni kosmicznej w służbie obywateli* (COM(2011) 152 final). W konsekwencji w 2013 r. Komisja przedstawiła także nowe założenia kosmicznej polityki przemysłowej Unii Europejskiej²⁹.

Z punktu widzenia formalnego autorzy opinii uznali, że Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. *Strategia kosmiczna dla Europy* nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych w sferze prawa UE i prawa polskiego, jednak realizacja przedstawionych w nim działań powinna wzmocnić międzynarodową pozycję UE jako lidera przestrzeni kosmicznej, zwiększyć udział firm unijnych na światowych rynkach produktów i usług dla sektora kosmicznego oraz wspierać szersze wykorzystywanie możliwości związanych z technologiami kosmicznymi dla społeczeństwa i gospodarki³⁰.

2.2. Treść posiedzenia Komisji do spraw Unii Europejskiej (SUE) Sejmu RP (posiedzenie nr 106) w sprawie *Strategii kosmicznej dla Europy*³¹

Komisja do spraw Unii Europejskiej, obradująca pod przewodnictwem posła Lecha Kołakowskiego (PiS) – zastępcy przewodniczącej Komisji, rozpatrzyła w trybie art. 151 ust. 1 regulaminu Sejmu z uwzględnieniem art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 8 października 2010 r. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Strategia kosmiczna dla Europy* (COM(2016) 705 wersja ostateczna) i odnoszące się do niego stanowisko rządu³².

Na początku posiedzenia głos zabrała podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju Jadwiga Emilewicz, która odnosząc się do stanowiska rządu w tej

²⁸ *Ibidem*, s. 1 i nast.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*, s. 2-3.

³¹ Zapis przebiegu posiedzenia Komisji do spraw Unii Europejskiej /nr 106/, 25.01.2017; w trybie art. 151 ust. 1 regulaminu Sejmu z uwzględnieniem art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 8 października 2010 r. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Strategia kosmiczna dla Europy* (COM(2016) 705 wersja ostateczna) i odnoszące się do niego stanowisko rządu, [on-line:] <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=SUE-106-19-VII-2019>.

³² *Ibidem*, s. 1 i nast.

sprawie, powtórzyła, że Polska popiera prace nad spójną unijną polityką kosmiczną. Podkreśliła także dotychczasową rolę i osiągnięcia Europejskiej Agencji Kosmicznej w kształtowaniu i rozwoju europejskiej polityki kosmicznej. Zwróciła szczególną uwagę na fakt, że obowiązująca w ESA zasada czy mechanizm zwrotu geograficznego, dający państwu członkowskiemu, płatnikowi, możliwość przeznaczania programów wyłącznie dla danego państwa, jest bardzo interesująca dla polskich przedsiębiorców i daje im możliwość szybszego rozwoju. Tym bardziej, że w polskim interesie jest zachowanie podstawowych mechanizmów polityki przemysłowej, które skłaniają kraje członkowskie do inwestowania w rozwój działalności kosmicznej poprzez uczestnictwo w programach Agencji, zarówno obowiązkowych, jak i opcjonalnych³³.

W odpowiedzi na to poseł sprawozdawca Adam Abramowicz (PiS) dodał, że Polska co roku wpłaca do ESA 30 mln euro składki. Uznał zatem, że Polska chciałaby, aby przynosiło to efekt gospodarczy. Przypomniał, że kilkanaście polskich firm podpisało już umowy z Europejską Agencją Kosmiczną, a na naszym polskim rynku działa około stu firm wytwarzających technologie kosmiczne. Jest to ważny element rozwoju gospodarczego i modernizacji państwa, który pozwala na rozwój firm z tej branży³⁴.

Po głosie posła sprawozdawcy przewodniczący poseł Lech Kołakowski otworzył dyskusję. Nikt z posłów i zebranych nie zabrał głosu w tej sprawie. W związku z tym przewodniczący zadał uczestnikom posiedzenia formalne pytanie: „Czy jest sprzeciw wobec decyzji Komisji o przyjęciu do wiadomości informacji dotyczącej tego dokumentu? Nie słyszę”. Była to podstawa do stwierdzenia, że Komisja SUE przyjęła do wiadomości informację rządu na temat dokumentu o sygnaturze COM(2016) 705 wersja ostateczna i odnoszącego się do niego stanowiska rządu³⁵. W ten sposób Sejm RP zaakceptował komunikat Komisji Europejskiej i stanowisko polskiego rządu w sprawie Strategii kosmicznej dla Europy.

VI. Proces implementacji krajowej i unijnej

1. Uchwała Rady Ministrów

Dnia 26 stycznia 2017 r. przyjęta została Uchwała Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Polskiej Strategii Kosmicznej³⁶. Strategia ta została bezpośrednio powiązana z unijną Strategią kosmiczną dla Europy.

³³ *Ibidem*, s. 2.

³⁴ *Ibidem*, s. 2 i nast.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie przyjęcia Polskiej Strategii Kosmicznej, M. P. 3, poz. 203, Warszawa, 17 lutego 2017.

Do najważniejszych zamierzeń strategicznych do 2030 r. zaliczono następujące cele³⁷:

- polski sektor kosmiczny ma być zdolny do skutecznego konkutowania na rynku europejskim, a jego obroty mają wynieść co najmniej 3% ogólnych obrotów tego rynku (proporcjonalnie do polskiego potencjału gospodarczego);
- polska administracja publiczna będzie wykorzystywać dane satelitarne do szybszej i skuteczniejszej realizacji swoich zadań, a krajowe przedsiębiorstwa będą w stanie w pełni zaspokoić popyt wewnętrzny na tego typu usługi oraz eksportować je na inne rynki;
- polska gospodarka i instytucje publiczne będą posiadały dostęp do infrastruktury satelitarnej umożliwiającej zaspokojenie ich potrzeb, zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności.

Do celów szczegółowych w okresie do 2030 r. zaliczono także³⁸:

- wzrost konkurencyjności polskiego sektora kosmicznego i zwiększenie jego udziału w obrotach europejskiego sektora kosmicznego;
- rozwój aplikacji satelitarnych i ich wkład w budowę gospodarki cyfrowej;
- rozbudowę zdolności w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa z wykorzystaniem technologii kosmicznych i technik satelitarnych;
- stworzenie sprzyjających warunków do rozwoju sektora kosmicznego w Polsce;
- budowę kadr dla potrzeb polskiego sektora kosmicznego.

2. Rezolucja Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski 12 września 2017 r. na posiedzeniu plenarnym w Strasburgu przyjął rezolucję w sprawie *Strategii kosmicznej dla Europy*³⁹. Poparł w niej stanowisko Komisji Europejskiej, uwzględniając przy tym treść takich dokumentów, jak m.in.:

- komunikat Komisji z dnia 28 lutego 2013 r. zatytułowany *Kosmiczna polityka przemysłowa UE* (COM(2013)0108);
- komunikat Komisji z dnia 4 kwietnia 2011 r. zatytułowany *Ku strategii Unii Europejskiej w zakresie przestrzeni kosmicznej w służbie obywateli* (COM(2011)0152);
- komunikat Komisji z dnia 14 września 2016 r. pt. *Łączność dla konkurencyjnego jednolitego rynku cyfrowego: w kierunku europejskiego społeczeństwa gigabitowego* (COM(2016)0587) oraz towarzyszący mu dokument roboczy służb Komisji (SWD(2016)0300);

³⁷ Ibidem, s. 1.

³⁸ Ibidem, s. 2 i nast.

³⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2017 r. w sprawie strategii kosmicznej dla Europy (2016/2325(INI)), Dz.Urz. UE C 337/03 z 20.09.2018.

- komunikat Komisji z dnia 14 czerwca 2010 r. dotyczący planu działania w sprawie zastosowań globalnego systemu nawigacji satelitarnej (GNSS) (COM(2010)0308);
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 377/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r. ustanawiające program Copernicus i uchylające rozporządzenie (UE) nr 911/2010;
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1285/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie realizacji i eksploatacji europejskich systemów nawigacji satelitarnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 876/2002 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 683/2008;
- decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 541/2014/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiająca ramy wsparcia obserwacji i śledzenia obiektów kosmicznych:
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 512/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 912/2010 ustanawiające Agencję Europejskiego GNSS;
- manifest haski w sprawie polityki kosmicznej z czerwca 2016 r.;
- wspólne oświadczenie w sprawie wspólnej wizji i celów na przyszłość Europy w przestrzeni kosmicznej wydane przez Unię Europejską i Europejską Agencję Kosmiczną, podpisane przez Komisję i Agencję w dniu 26 października 2016 r.;
- rezolucja PE z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie zdolności europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony do działania w przestrzeni kosmicznej;
- rezolucja PE z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie rozwoju rynku kosmicznego;
- rezolucja PE z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie kosmicznej polityki przemysłowej EU – uwolnienie potencjału wzrostu gospodarczego w sektorze kosmicznym;
- rezolucja PE z dnia 19 stycznia 2012 r. w sprawie strategii Unii Europejskiej w zakresie przestrzeni kosmicznej w służbie obywateli;
- rezolucja PE z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie zastosowań w transporcie globalnych systemów nawigacji satelitarnej – krótko- i średnioterminowej polityki UE;
- analiza KE ze stycznia 2016 r. w sprawie wprowadzania na rynek w Europie produktów przemysłu kosmicznego⁴⁰.

⁴⁰ Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej, Departament Tematyczny A, Komisja Europejska, Wprowadzanie na rynek w Europie produktów przemysłu kosmicznego, analiza dla komisji ITRE, Bruksela 2016.

Zakończenie

Zastosowana tu analiza instytucjonalno-prawna odnosząca się do Strategii kosmicznej dla Europy zaproponowanej przez Komisję Europejską służyła naukowemu prześledzeniu prac rządu i sejmowej Komisji do spraw Unii Europejskiej oraz pozostałych podmiotów integracji europejskiej w tym zakresie.

Strategia ta stanowiła swoiste studium przypadku dla instytucjonalno-prawnego procesu poznawania rzeczywistości Unii Europejskiej poprzez identyfikację decyzji oraz aktów instytucjonalnych i normatywnych dotyczących przestrzeni kosmicznej. Zastosowana metoda miała także istotne znaczenie zarówno dla badania działania i skuteczności instytucji politycznych krajowych i unijnych, jak i całego systemu politycznego UE (systemu integracyjnego).

Treść analizowanych dokumentów w ujęciu instytucjonalno-prawnym uodwodniła, że Unia Europejska i jej państwa członkowskie pretendują do roli światowego lidera w sektorze kosmicznym, który jest obszarem o ciągle rosnącym znaczeniu dla europejskiej gospodarki i pozycji UE w świecie. Skonsolidowane wydatki Europy (instytucji UE, Europejskiej Agencji Kosmicznej ESA, krajów członkowskich oraz EUMETSAT) są przecież drugimi pod względem wielkości publicznymi nakładami na świecie (7 mld euro w 2015 r.). Sama tylko Unia Europejska zainwestowała w latach 2014-2020 ponad 12 mld euro w programy: Copernicus (najbardziej zaawansowany na świecie system obserwacji Ziemi), Galileo (europejski system globalnej nawigacji satelitarnej), EGNOS (zapewniający precyzyjne usługi nawigacji dla lotnictwa, żeglugi morskiej i odbiorców naziemnych dla większości terenu Europy) oraz badania w ramach programu Horyzont 2020. W krajach UE w sektorze kosmicznym zatrudnionych jest ponad 230 tys. specjalistów. Jedna trzecia satelitów na świecie jest wytwarzana w Europie. Europa odnotowała również duże osiągnięcia w zakresie eksploracji kosmosu (m.in. misja Rosetta)⁴¹.

Z uwagi na powyższe, przyjęte w tekście ujęcie teoretyczne z zakresu instytucjonalizmu racjonalnego wyboru wykazało, że problematyka przestrzeni kosmicznej oraz jej regulacja i instytucjonalizacja wpisują się w proces uwspółnotowienia sfer kompetencyjnych dotychczas zastrzeżonych dla krajów członkowskich. Dzieje się tak, gdyż większości państw członkowskich nie stać na prowadzenie narodowej polityki kosmicznej, która mogłaby konkurować w tym zakresie z USA, Rosją czy Chinami. Dlatego kraje członkowskie świadomie godzą się na redukcję swych narodowych preferencji, potrzeb i interesów w tym zakresie na rzecz Unii Europejskiej. W zbiorowym interesie UE poprzez europejską wspólną politykę kosmiczną widzą dla siebie konkretne korzyści. Empiryczną egzemplifikacją tego twierdzenia jest decyzja Europejskiej Agencji Kosmicznej i grupy Airbus Defence and Space, które 7 lutego 2018 r. podpisały porozumienie o partnerstwie

⁴¹ Stanowisko Rządu RP..., s. 1 i nast.

publiczno-prywatnym dotyczącym budowy nowego modułu, który ma zostać przyłączony do Międzynarodowej Stacji Kosmicznej. Moduł, nazwany Bartolomeo na cześć młodszego brata Krzysztofa Kolumba, został w połowie 2019 r. zainstalowany na przodzie modułu Columbus, głównego laboratorium ESA na pokładzie stacji. Będzie oferował platformę badawczą wielu przedsiębiorstwom z branży kosmicznej⁴². To po pierwsze.

Po drugie, każda strategia europejska, także ta kosmiczna, musi być koordynowana przez zewnętrzne, ponadnarodowe (supranarodowe) instytucje. I tak dzieje się w tym przypadku.

Po trzecie, państwa członkowskie poprzez Radę Europejską i Radę UE i tak nadal mają wpływ na zakres normatywny i regulacyjny w obszarze przestrzeni kosmicznej.

I po czwarte, badany przypadek udowodnił, że kompetencja dotycząca strategii kosmicznej w Polsce pozostaje w domenie władzy wykonawczej (rządu), a parlament (Sejm i jego unijna komisja parlamentarna) spełnia tu rolę opiniodawczą, a nie wprost operacyjną i decyzyjną. To ułatwia rządowi operacyjne wykorzystanie polityki kosmicznej UE do realizacji polskich interesów.

Na koniec warto podkreślić, że dalszym zadaniem badawczym dla autora niniejszego tekstu pozostaje (teraz i w przyszłości) permanentne analizowanie procesu wprowadzania w życie najważniejszych celów strategicznych zawartych w *Strategii kosmicznej dla Europy*, takich jak:

- optymalne wykorzystanie przestrzeni kosmicznej dla dobra społeczeństwa i gospodarki UE;
- wspieranie konkurencyjnego i innowacyjnego europejskiego sektora kosmicznego;
- wzmocnienie strategicznej autonomii Europy w dostępie do przestrzeni kosmicznej i jej bezpiecznego wykorzystania;
- wzmocnienie globalnej pozycji Europy w przestrzeni kosmicznej i promocja współpracy międzynarodowej.

To bez wątpienia tematy do kolejnych rozważań naukowych w tym zakresie.

Bibliografia

Monografie i opracowania zbiorowe

Czachór Z., *Ekspertyza pt. Wzmocnienie roli parlamentów narodowych w systemie Unii Europejskiej – propozycje zmian. Ujęcie wielowariantowe*, Poznań–Gorzów Wielkopolski–Warszawa 2017.

Czachór Z., *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

⁴² ESA, *All-in-one Service for the Space Station*, 7.02.2018, [on-line:] http://www.esa.int/Our_Activities/Human_Spaceflight/Columbus/All-in-one_service_for_the_Space_Station – 18 II 2018.

- Czachór Z., *Opinia pt. Propozycje zmian w zakresie wzmocnienia roli parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej*, Poznań–Gorzów Wielkopolski–Warszawa 2017.
- Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej, Departament Tematyczny A, Komisja Europejska, *Wprowadzanie na rynek w Europie produktów przemysłu kosmicznego, analiza dla komisji ITRE*, Bruksela 2016.
- Krawczyk K., Skrzyńska M., Woźnicki T., *Materiał informacyjno-tezowy dla delegacji Kancelarii Sejmu na spotkanie sekretarzy generalnych parlamentów UE w Rzymie 12-13 marca 2015*, Warszawa 2015.
- Opinia merytoryczna i prawna w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia kosmiczna dla Europy (COM(2016) 705 final)*, Warszawa 9 stycznia 2017.
- Opinia w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program wsparcia obserwacji i śledzenia obiektów kosmicznych (COM(2013) 107 final)*, Warszawa 28 marca 2013.
- Pietraś Z.J., *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 1998.
- Pollack M.A., *The New Institutionalisms and European Integration*, [w:] *European Integration Theory*, eds A. Wiener, T. Diez, Oxford 2009.
- Trzaskowski R., *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.

Artykuły w periodykach

- Frankowski P., *Strategia kosmiczna dla Europy*, „Unia Europejska.pl” 2016, nr 6(241), s.21-26.

Netografia

- ESA, *All-in-one Service for the Space Station*, 7.02.2018, [on-line:] http://www.esa.int/Our_Activities/Human_Spaceflight/Columbus/All-in-one_service_for_the_Space_Station.
- European Parliament, *The Final Frontier: How the EU Supports Space Programmes*, 22.11.2018, [on-line:] <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20181116STO19212/how-the-eu-supports-galileo-copernicus-and-other-space-programmes>.

Akty prawne i oficjalne deklaracje (chronologicznie)

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do spraw Europejskich, Dz.U. 2009, nr 161, poz. 1277.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE, C 326, z 26.10.2012.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE, C 326, z 26.10.2012.
- Protokół (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE, C 326, z 26.10.2012.
- Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE, C 115, z 09.05.2008.
- Ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (zwana ustawą kooperacyjną), Dz.U. 2010, nr 213, poz. 1395.
- Strategia kosmiczna dla Europy. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2016) 705 final, Bruksela, 26.10.2016.

- Stanowisko Rządu RP do: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia kosmiczna dla Europy, COM(2016) 705 final, Bruksela 26.10.2016.
- Zapis przebiegu posiedzenia Komisji do spraw Unii Europejskiej /nr 106/, 25.01.2017; w trybie art. 151 ust. 1 regulaminu Sejmu z uwzględnieniem art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 8 października 2010 r. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia kosmiczna dla Europy (COM(2016) 705 wersja ostateczna) i odnoszące się do niego stanowisko rządu, [on-line:] <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?skrn=SUE-106>.
- Uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie przyjęcia Polskiej Strategii Kosmicznej, M. P. 3, poz. 203, Warszawa, 17 lutego 2017.
- Regulamin Sejmu RP, Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (wg stanu prawnego po zmianie z 21 kwietnia 2017 r.), M. P. 2017, poz. 420.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2017 r. w sprawie strategii kosmicznej dla Europy (2016/2325(INI)), Dz.Urz. UE, C 337/03 z 20.09.2018.
- EDL-S European Legislative Documents in the Sejm, [on-line:] <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/EDLS.xsp>.

Praca zbiorowa *Polityka kosmiczna Unii Europejskiej. Zagadnienia prawne, polityczne i ekonomiczne* dotyczy ważnej, przyszłościowej, a niezbyt znanej w Polsce dziedziny. Książka prezentuje aktualny stan wiedzy na temat unijnych programów, inicjatyw i rywalizacji z innymi mocarstwami w zakresie eksploracji i użytkowania kosmosu. Autorzy, których analizy znalazły się w tym opracowaniu, są cenionymi ekspertami, badającymi poszczególne aspekty unijnej aktywności w przestrzeni kosmicznej. Przybliżają oni takie zagadnienia, jak funkcjonowanie Europejskiej Agencji Kosmicznej, budowa systemu nawigacji satelitarnej Galileo czy też perspektywa wypraw na inne ciała niebieskie. Książka wypełnia na polskim rynku lukę spowodowaną dotychczasowym brakiem podobnej wielopłaszczyznowej pracy na temat tak popularnego, a zarazem mało znanego zagadnienia.

Publikacja stanowi istotny wkład w poznanie i zrozumienie europejskiej polityki kosmicznej.

Grzegorz Rdzaneek, prof. UJK

Niniejsza monografia wychodzi naprzeciw oczekiwaniom, dostrzegając ważne dla przyszłości obszary działania Unii Europejskiej oraz mocarstw światowych, czym wpisuje się w nowatorskie badania naukowe.

Wojciech Horyń, prof. AWL



<https://akademicka.pl>

ISBN 978-83-8138-774-3



9 788381 387743