

BIURO EKSPERTYZ I OCENY SKUTKÓW REGULACJI
KANCLARII SEJMU

OS. 1120. 277. 2024
26. 08. 2024

[illegible]

że „w interesie Polski nie leży ewentualne narażanie się na zarzuty łamania tej konwencji, a zatem jedynym słusznym rozwiązaniem jest jej wypowiedzenie”.

II. Rekomendowane rozwiązanie (w tym planowane narzędzia interwencji) i oczekiwany efekt

Przedmiotem Konwencji jest określenie zasad współpracy między umawiającymi się stronami w zakresie przekazywania i wykorzystywania danych ze zdalnego badania Ziemi z kosmosu. Zgodnie z art. I lit a Konwencji, „zdalne badanie Ziemi z kosmosu” (ang. *remote sensing*, teledetekcja Ziemi) oznacza obserwacje i pomiary charakterystyk energetycznych i polaryzacyjnych promieniowania własnego i odbitego elementów lądu, oceanu i atmosfery Ziemi w różnych pasmach częstotliwości fal elektromagnetycznych, pozwalające na zlokalizowanie i opisanie charakteru zachodzących w czasie zmian parametrów i zjawisk przyrodniczych, naturalnych zasobów Ziemi i środowiska, jak również obiektów i tworów będących dziełem człowieka³.

Postanowienia Konwencji przewidują w szczególności następujące zobowiązania dla stron tego traktatu⁴:

1) Umawiająca się Strona, która dysponuje pierwotnymi danymi ze zdalnego badania Ziemi z kosmosu o zdolności rozdzielczej w terenie większej niż 50m, dotyczącymi terytorium innej Umawiającej się Strony, powstrzyma się od publikowania ich, przekazania komukolwiek bez wyraźnej zgody Umawiającej się Strony, do której należą terytoria poddane badaniu, ani nie wykorzysta tych danych w żaden inny sposób na szkodę tej Umawiającej się Strony (artykuł IV);

³ Na marginesie warto wskazać, iż w 1986 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło rezolucję *Principles relating to remote sensing of the Earth from outer space (A/RES/41/65)* zawierającą zasady prowadzenia przez państwa działalności teledetekcyjnej, która powinna być prowadzona dla dobra i w interesie wszystkich krajów, niezależnie od stopnia ich rozwoju gospodarczego, społecznego lub naukowo-technicznego, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb krajów rozwijających się oraz zgodnie z prawem międzynarodowym, w tym Kartą Narodów Zjednoczonych, Układem o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi, oraz odpowiednimi instrumentami Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego. Co istotne, rezolucja ta utrwaliła zasadę zgodnie z którą, teledetekcja z kosmosu jest dozwolona bez uprzedniej zgody państwa, którego dane dotyczą. Stworzyły one również podstawy dla licznych ustaleń dotyczących współpracy w zakresie wymiany i udostępniania danych. Zob. szerzej S. Kaiser, *Time for Improvement: The 1986 UN Remote Sensing Principles in the Information Age*, "Proceedings of the International Institute of Space Law" 2016, vol. 50.

⁴ Podczas zawierania Konwencji w 1978 r., jej stronami była Czechosłowacja, Kuba, Mongolia, Niemiecka Republika Demokratyczna, Polska, Rumunia, Węgry oraz Związek Radziecki. Zob. S. Hobe, B. Schmidt-Tedd, K. Schrogl (red.), *Cologne Commentary on Space Law. Vol. III. DBS Principles. RS Principles, NPS Principles, SB Declaration, LS Resolution, RegPract Resolution, NatLeg Resolution, COPUOS SDM Guidelines*, Berlin 2015, s. 106.

2) Umawiająca się Strona, która uzyskała w drodze rozszyfrowania i tematycznej interpretacji jakiegokolwiek dane ze zdalnego badania Ziemi z kosmosu, informacje o zasobach naturalnych lub potencjale ekonomicznym innej Umawiającej się Strony, powstrzyma się od opublikowania takiej informacji, przekazania jej komukolwiek bez wyraźnej zgody Umawiającej się Strony, do której należą badane terytoria i zasoby naturalne, ani też nie wykorzysta tej ani żadnej innej informacji w jakikolwiek sposób na szkodę tej Umawiającej się Strony (artykuł V);

3) Umawiające się Strony ponoszą odpowiedzialność za prowadzone w ich krajach prace w zakresie wykorzystania danych ze zdalnego badania Ziemi z kosmosu, dotyczące terytorium innych Umawiających się Stron (artykuł VI).

Mając na uwadze rosnące napięcia międzynarodowe związane z rosyjską agresją na Ukrainę, dalsze funkcjonowanie wskazanych zobowiązań prawnomiędzynarodowych w obrocie prawnym może, co wskazuje projektodawca w uzasadnieniu, osłabić zdolności obronne Rzeczypospolitej Polskiej (w przypadku realizacji zobowiązań przewidzianych postanowieniami Konwencji) lub osłabić jej pozycję międzynarodową (w przypadku postępowania sprzecznego z wiążącymi zobowiązaniami międzynarodowymi).

Konwencja zawiera postanowienia w przedmiocie wypowiedzenia traktatu. Zgodnie z art. XII ust. 1 umowy, każda Umawiająca się Strona może wypowiedzieć Konwencję w drodze zawiadomienia Depozytariusza o tym zamiarze. Zawiadomienie to odniesie skutek po upływie 12 miesięcy od dnia otrzymania tego zawiadomienia przez Depozytariusza. Wypowiedzenie traktatu nie może jednakże naruszać obowiązków współpracujących organizacji Umawiających się Stron, wynikających z zawartych przez nie porozumień roboczych i kontraktów (art. XII ust. 2). Zgodnie z art. XIII ust. 1 Konwencji, funkcję Depozytariusza pełni Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich. Obecnie funkcję tę pełni Federacja Rosyjska, jako podmiot prawnomiędzynarodowy korzystający z praw i wypełniający obowiązki z umów międzynarodowych zawartych przez ZSRR⁵.

Co istotne, zgodnie z art. X ust. 2 Konwencji, pozostaje ona w mocy przez okres 5 lat. Niemniej jednak, zgodnie z tym postanowieniem, w stosunku do każdej z Umawiających się Stron, która na sześć miesięcy przed upływem powyższego pięcioletniego okresu i następnych okresów pięcioletnich nie wypowie konwencji,

⁵ Zob. G. Acquaviva, *Russia as the State Continuing the Legal Personality of the USSR – An Inquiry into State Identity or Succession*, "Journal of the History of International Law" 2019, nr 23(2).

pozostanie ona w mocy na okres następnych pięciu lat. Traktat nie precyzuje, czy okresy pięcioletnie, o których mowa w przedmiotowym postanowieniu, należy liczyć od pierwotnej daty wejścia w życie Konwencji, o której mowa w art. X ust. 1 (a więc 21 sierpnia 1979 r.), czy liczone one są indywidualnie wobec państw, zależnie od daty ich związania się traktatem (w przypadku Polski byłby to 24 grudnia 1979 r.). Niemniej jednak, zarówno w pierwszym jak i drugim przypadku najbliższy termin przypadałby w 2029 r., gdyż sześciomiesięczny termin na podjęcie decyzji o nieprzedłużeniu mocy obowiązującej traktatu minął, w zależności od przyjętej wykładni art. X ust. 2 Konwencji, dnia 21 lutego lub 24 czerwca 2024 r.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych⁶ utrata mocy obowiązującej umowy międzynarodowej w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej następuje w sposób przewidziany w umowie międzynarodowej, w szczególności na skutek jej wypowiedzenia przez Rzeczpospolitą Polską, albo w inny sposób dopuszczony przez prawo międzynarodowe. Zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy o umowach międzynarodowych, przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do wypowiedzenia umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w ustawie jest dokonane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie. Należy jednak zauważyć, iż przedmiotowa Konwencja nie była ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie. Została ona przyjęta oraz ratyfikowana przez Radę Państwa, co należało do jej kompetencji zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 8 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁷. Nie istniał obowiązek uzyskania zgody Sejmu na ratyfikację, nawet w odniesieniu do najważniejszych umów⁸. Ponadto wydaje się, że Konwencja o przekazywaniu i wykorzystywaniu danych ze zdalnego badania Ziemi z kosmosu nie mieści się w katalogu umów międzynarodowych, których ratyfikacja i wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, dlatego też właściwym trybem do jej wypowiedzenia będzie podjęcie przez Radę Ministrów uchwały o wypowiedzeniu traktatu i przedłożenie jej Prezydentowi RP do wypowiedzenia (art. 15 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych) oraz zawiadomienie o tym Sejmowi (art. 89 ust. 2 Konstytucji RP).

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 127 ze zm.

⁷ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36).

⁸ M. Wiącek, *Komentarz do art. 89 [w:] M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Legalis 2016.

Wobec powyższego, należy zauważyć, iż cel przedstawiony przez projektodawcę w uzasadnieniu, jakim jest „zmobilizowanie władzy wykonawczej do podjęcia koniecznych działań zmierzających do pilnego usunięcia Konwencji z porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej”, może zostać osiągnięty również poprzez przyjęcie przez Sejm uchwały w formie rezolucji, która zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 1 regulaminu Sejmu⁹ zawiera wezwanie określonego organu państwowego do podjęcia wskazanego w rezolucji jednorazowego działania. Niemniej jednak, w literaturze wskazuje się, że „nie jest naruszeniem Konstytucji zastosowanie tzw. dużej ratyfikacji wobec umów, które mogłyby zostać ratyfikowane w trybie art. 89 ust. 2 Konstytucji RP. To, że ratyfikacja danej umowy «nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie», nie oznacza, iż wydanie takiej ustawy byłoby naruszeniem Konstytucji”¹⁰. Wydaje się, iż powyższe dotyczy również trybu wypowiedzenia umów międzynarodowych¹¹.

Warto również wskazać, iż zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 57 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów¹² strona traktatu może zawiesić działanie traktatu względem wszystkich stron. Jednak w sytuacji, w której traktat nie przewiduje jego zawieszenia (jak to ma miejsce w sytuacji przedmiotowej Konwencji), wówczas zawieszenia stosowania traktatu państwo może dokonać za zgodą wszystkich stron po konsultacji z innymi umawiającymi się państwami. Państwa mogą również powołać się na art. 62 Konwencji wiedeńskiej, zawierającą tzw. klauzulę *rebus sic stantibus*. Zgodnie z tym postanowieniem, zasadnicza zmiana okoliczności, jaka nastąpiła w stosunku do tych, które istniały w czasie zawarcia traktatu, i jaka nie była przewidziana przez strony, nie może być powołana jako podstawa wygaśnięcia lub wycofania się z traktatu, chyba że istnienie tych okoliczności stanowiło istotną podstawę zgody stron na związanie się traktatem oraz skutek tej zmiany radykalnie przekształcił się zakres obowiązków pozostałych jeszcze do wykonania na podstawie traktatu. W przypadku zastosowania art. 62 Konwencji wiedeńskiej, państwo kwestionujące ważność traktatu musi notyfikować pozostałym stronom swoje roszczenie oraz wskazać środki, jakie proponuje się podjąć w odniesieniu do traktatu,

⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2022 r. poz. 990 ze zm.).

¹⁰ M. Wiącek, *op. cit.*

¹¹ Por. art. 89 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 22 ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych.

¹² Konwencja Wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439.

oraz ich uzasadnienie. Jeżeli po upływie okresu, który - z wyjątkiem przypadków szczególnie pilnych - nie powinien być krótszy niż trzy miesiące od otrzymania notyfikacji, żadna ze stron nie wniesie żadnego sprzeciwu, strona dokonująca notyfikacji może podjąć proponowane przez siebie środki. Jeżeli jednak sprzeciw zostanie wniesiony przez którąkolwiek z pozostałych stron, strony powinny szukać rozwiązania za pomocą środków wskazanych w artykule 33 Karty Narodów Zjednoczonych (rokowania, badania, pośrednictwo, concyliacja, rozjemstwo, rozstrzygnięcie sądowe, odwołanie się do organów lub układów regionalnych albo inne środki pokojowe).

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹³. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁴.

III. Jak problem został rozwiązany w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE?

Z przeglądu krajowych baz aktów prawnych oraz informacji udostępnianych przez organizacje międzynarodowe działające w obszarze badań kosmosu wynika, że Konwencja o przekazywaniu i wykorzystywaniu danych ze zdalnego badania Ziemi z kosmosu nie została wypowiedziana przez innych sygnatariuszy.

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Projekt będzie oddziaływał na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Ministerstwo Spraw Zagranicznych (w związku z czynnościami dotyczącymi wypowiedzenia Konwencji) oraz Ministra Rozwoju i Technologii (organ odpowiedzialny za polską politykę kosmiczną).

¹³ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o wypowiedzeniu Konwencji o przekazywaniu i wykorzystywaniu danych ze zdalnego badania Ziemi z kosmosu, sporządzonej w Moskwie dnia 19 maja 1978 roku (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Przemysław Wipler)*, opinia z 8 sierpnia 2024 r., BEOS-WPEiM-1738/24.

¹⁴ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o wypowiedzeniu Konwencji o przekazywaniu i wykorzystywaniu danych ze zdalnego badania Ziemi z kosmosu, sporządzonej w Moskwie dnia 19 maja 1978 roku (przedstawiciel wnioskodawców: pan poseł Przemysław Wipler) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia z 8 sierpnia 2024 r., BEOS-WPEiM-1739/24.

V. Informacje o zakresie, czasie trwania i wynikach konsultacji

Uzasadnienie projektu nie zawiera informacji o przeprowadzonych konsultacjach. Zgodnie z informacjami z Systemu Informacyjnego Sejmu, dnia 31 lipca 2024 r. Marszałek Sejmu skierował projekt do konsultacji (PG, NRA, KRRP i Lewiatan).

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Projekt nie będzie miał skutków finansowych dla sektora finansów publicznych.

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Zgodnie z informacjami przekazanymi do BEOS przez Polską Agencję Kosmiczną, według jej najlepszej wiedzy przez cały okres obowiązywania Konwencji nie przyjęto instrumentów prawnych, które miałyby służyć realizacji jej postanowień, w tym w szczególności Polska nie zawierała dwustronnych lub wielostronnych porozumień dotyczących wykazu, charakterystyk technicznych, zakresu, terminu i warunków przekazywania danych ze zdalnego badania Ziemi z kosmosu ¹⁵. Wypowiedzenie Konwencji nie będzie zatem miało wpływu na konkurencyjność polskiej gospodarki, przedsiębiorczość, rodzinę, obywateli ani gospodarstwa domowe.

VIII. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Wypowiedzenie Konwencji spowoduje wygaśnięcie zobowiązań wynikających z traktatu, dotyczących współpracy w przekazywaniu i wykorzystywaniu danych ze zdalnego badania Ziemi z kosmosu, w tym w szczególności dotyczących powstrzymania się od publikowania czy przekazywania danych ze zdalnego badania Ziemi dotyczących terytorium państw-stron traktatu.

IX. Wpływ na rynek pracy

Wypowiedzenie konwencji nie będzie miało wpływu na poziom zatrudnienia w gospodarce.

¹⁵ Pismo Polskiej Agencji Kosmicznej sygn. BO.410.1.2024 z 20 sierpnia 2024 r.

X. Wpływ na pozostałe obszary

Brak jest wpływu zaproponowanego rozwiązania na inne obszary.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Projekt przewiduje, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Należy podkreślić, że zgodnie z art. XII Konwencji, okres wypowiedzenia traktatu wynosi 12 miesięcy od dnia zawiadomienia Depozytariusza o wypowiedzeniu.

XII. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projekt nie przewiduje przeprowadzenia ewaluacji.

Autorzy:

Krzysztof Niewęglowski (pkt I, II, V, VIII, XI, XII)
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

dr Adrian Grycuk (pkt IV, VI, VII, IX, X)
specjalista ds. systemu gospodarczego
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Łukasz Żołądek (pkt III)
specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

Piotr Chybalski

Deskryptory bazy REX: projekt ustawy, OSR, polityka kosmiczna, umowa międzynarodowa