

NOWELIZACJA USTAWY O POLSKIEJ AGENCJI KOSMICZNEJ. SŁUSZNY KIERUNEK ZMIAN [KOMENTARZ]

Dnia 3 grudnia 2018 r. wpłynął do Sejmu projekt *Ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Kosmicznej oraz ustawy o działach administracji rządowej*. Główne założenia projektu, któremu patronuje Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii dotyczą zmiany dotychczasowej podległości agencji w strukturach administracji rządowej oraz przeniesienia jej siedziby. Zmiany te wydają się pożądane zarówno ze względu na idące za nimi ułatwienia w funkcjonowaniu i wypełnianiu zadań przez Polską Agencję Kosmiczną, jak i dostosowanie krajowego prawodawstwa do rozwiązań przyjętych w tym zakresie w wielu państwach europejskich.

Zasady działania Polskiej Agencji Kosmicznej (PAK) reguluje ustawa z 26 września 2014 r. o Polskiej Agencji Kosmicznej. W oparciu o ten akt normatywny agencja funkcjonowała przez pierwsze lata swojego istnienia.

Utrudnienia, jakie instytucja ta napotykała w swoim działaniu pokazały, że pewne ustawowe rozwiązania trzeba bądź to zmienić, bądź też dostosować do stanu faktycznego. Temu ma służyć zgłoszona do sejmu nowelizacja ustawy. Proponowane zmiany dostosują również ustawę o Polskiej Agencji Kosmicznej do wymogów realizacji Polskiej Strategii Kosmicznej oraz stanowiącego dokument wykonawczy tejże strategii Krajowego Programu Kosmicznego.

Zmiana podległości

Obecnie, zgodnie z art. 2 ustawy o PAK, organem nadzoru nad agencją jest premier. Związane z tym zadania szef rządu wykonuje za pośrednictwem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jak można przeczytać w uzasadnieniu wniesionej do Sejmu noweli: „W żadnym z państw ESA krajowa agencja kosmiczna nie jest nadzorowana bezpośrednio przez Prezesa Rady Ministrów”.

Stąd też, w omawianym projekcie proponuje się, żeby art. 2 ustawy o Polskiej Agencji Kosmicznej otrzymał brzmienie: „Agencja podlega ministrowi właściwemu do spraw gospodarki.” W obecnym rozdziale działów administracji rządowej oznacza to podporządkowanie PAK ministrowi przedsiębiorczości i technologii, którą to funkcję sprawuje obecnie Jadwiga Emilewicz.

Tego rodzaju rozwiązania, gdzie krajowa agencja kosmiczna pozostaje pod nadzorem ministra właściwego ds. gospodarki obowiązują m.in. w takich krajach jak Hiszpania, Holandia, Finlandia, Luksemburg, czy Estonia. Z upoważnienia polskiej Rady Ministrów minister właściwy ds. gospodarki jest w naszym kraju odpowiedzialny za koordynację prac nad wdrożeniem Polskiej Strategii Kosmicznej.

Jak czytamy dalej w uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy: „Jest to rozwiązanie spójne z regulacjami obowiązującymi w Unii Europejskiej i ESA, w których to organizacjach w najważniejszych organach decyzyjnych kraje członkowskie są reprezentowane przez właściwe ministerstwa.” Przejście PAK pod ministra właściwego ds. gospodarki nie zmieni oczywiście faktu, że agencja będzie dalej realizować zadania także na potrzeby innych resortów, takich jak w szczególności Ministerstwo Obrony Narodowej bądź Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Tym niemniej, sprawowanie pieczy nad Polską Agencją Kosmiczną przez jedno skonkretyzowane ministerstwo ma zapewnić „niezbędną spójność podejmowanych działań na szczeblu politycznym i operacyjnym”. To ostatnie wydaje się szczególnie ważne zwłaszcza teraz, gdy wszystko wskazuje na to, że w latach 2019-2021 agencja będzie realizować Krajowy Program Kosmiczny (KPK), którego to dokumentu projekt został już zatwierdzony przez Radę PAK. Przejście pod nadzór konkretnego ministra przyczyni się zapewne do ułatwienia agencji dysponowania środkami, jakie są przewidziane na realizację KPK. Przypomnijmy, że budżet, jaki w ciągu najbliższych trzech lat PAK ma dostać na zadania związane z wykonaniem tego programu, opiewa na kwotę 111,4 mln zł.

Przeniesienie siedziby

Na tę chwilę główna siedziba Polskiej Agencji Kosmicznej znajduje się w Gdańsku. Agencja posiada natomiast oddziały terenowe w Warszawie oraz w Rzeszowie.

W myśl noweli art. 1 ust. 3 ustawy o PAK otrzyma brzmienie: „Siedzibą Agencji jest miasto stołeczne Warszawa.” Zmiana ta, jeśli wejdzie w życie, będzie niczym innym jak tylko usankcjonowaniem stanu faktycznego. Już teraz większość pracowników agencji pracuje w Warszawie. Tu też znajduje się cały jej pion wojskowy. W tym mieście urzęduje też w przeważającej mierze prezes PAK.

Nie budzi wątpliwości, że przy codziennej realizacji swoich zadań PAK musi blisko współpracować z ministrami i innymi organami administracji centralnej, działającymi w stolicy Polski. Ulokowania w Warszawie wymagają również cele, jakie Polska Agencja Kosmiczna wykonuje na niwie międzynarodowej, w tym te związane z członkostwem Polski w ESA oraz uczestnictwem naszego kraju w europejskich projektach kosmicznych pod egidą Komisji Europejskiej.

Co więcej, PAK będzie w najbliższych latach jeszcze bliżej kooperować z innymi zlokalizowanymi w Warszawie instytucjami. Chodzi o Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), Agencję Rozwoju Przemysłu (ARP) czy Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR), z którymi to podmiotami PAK będzie realizować Krajowy Program Kosmiczny i wydatkować pieniądze na cele związane z KPK.

Zmiana siedziby Polskiej Agencji Kosmicznej z Gdańska na Warszawę nie będzie wiązała się z dodatkowymi kosztami, gdyż główną siedzibą stanie się de facto już aktywnie działające warszawskie biuro agencji.

Art. 1 ust. 4 ustawy o PAK, który stanowi, że „Agencja może posiadać oddziały terenowe”, nie ulegnie zmianie. Z uzasadnienia do nowelizacji ustawy przebija zresztą wprost zamiar MPiT pozostawienia oddziałów terenowych Polskiej Agencji Kosmicznej zarówno w Gdańsku, jak i w Rzeszowie.

Ciekawe natomiast jest to, że przeniesienie PAK z Gdańska do Warszawy stoi w kontrze do forsowanej przez ministra nauki, Jarosława Gowina, tzw. „deglomeracji”. Proces ów miałby polegać na wyprowadzaniu urzędów i instytucji ze stolicy do innych polskich miast. Przeciwno odebraniu Gdańskowi głównej siedziby Polskiej Agencji Kosmicznej mocno protestowały pod koniec 2018 roku m.in. pomorskie struktury Prawa i Sprawiedliwości.

Na wypadek dłuższego bezkrólewia

Art. 8 ust. 4 ustawy o PAK zmieni swoje brzmienie tylko nieznacznie, przyjmując formę: „W przypadku odwołania Prezesa Agencji minister właściwy do spraw gospodarki powierza wiceprezesowi albo innej osobie spełniającej kryteria (...) pełnienie obowiązków Prezesa Agencji, na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, z możliwością jednorazowego przedłużenia tego okresu o kolejne 3 miesiące. Warto natomiast odnotować, że autorzy nowelizacji proponują wzbogacenie art. 8 ustawy o PAK o następującej treści ustęp 5: „W przypadku niewyłonienia Prezesa Agencji w terminie 6 miesięcy od dnia odwołania dotychczasowego Prezesa Agencji, minister właściwy do spraw gospodarki powierza kolejnemu wiceprezesowi albo innej osobie spełniającej kryteria określone w art. 15 ust. 1 pełnienie obowiązków Prezesa Agencji, na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, z możliwością jednorazowego przedłużenia tego okresu o kolejne 3 miesiące.” Dodanie tego zapisu ma zapewne na celu uniknięcie sytuacji, by któryś wiceprezes PAK już po upływie sześciomiesięcznego okresu dalej pełnił obowiązki szefa PAK na podstawie nie do końca jasnych przesłanek.

W uzasadnieniu projektu ustawy napisano, że „celem projektowanego rozwiązania jest zapewnienie ciągłości i należytego funkcjonowania PAK w okresie po odwołaniu Prezesa PAK.”

Prezes i Rada zostają

Twórcy nowelizacji ustawy przewidzieli, że zmiana ustawy o PAK nie przerwie kadencji obecnie urzędującego prezesa agencji. Jak napisano w uzasadnieniu: „W kwestii statusu zatrudnienia Prezesa Agencji w przypadku wejścia w życie niniejszej ustawy, w projekcie ustawy w art. 6 zrezygnowano z przepisu o odwołaniu Prezesa Agencji w dniu wejścia w życie projektowanej ustawy. W trakcie prowadzenia prac nad niniejszą ustawą zmianie uległy okoliczności faktyczne i prawne. Rozstrzygnięty został konkurs na stanowisko Prezesa Agencji, a wybrany kandydat spełnia kryteria na Prezesa określone projektowaną ustawą. Zgodnie z art. 3 ust. 1 projektu ustawy, Prezes Agencji powołany na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1 pełni funkcję do czasu wygaśnięcia kadencji, na którą został powołany. Do odwołania Prezesa Agencji przed upływem kadencji mają zastosowanie przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”

Takie postawienie sprawy przez inicjatorów projektu można zrozumieć o tyle, że wyłonienie prezesa, który obecnie pełni swoją kadencję, wymagało szeregu postępowań i stanowczo przeciągnęło się ponad miarę. Pod obecnym kierownictwem agencja zaczęła wreszcie łapać wiatr w żagle i przy szerokim wsparciu polskiego sektora kosmicznego opracowała kompleksowy projekt Krajowego Programu Kosmicznego.

Prawo do dokończenia kadencji, na którą zostały powołane, zachowują również osoby wyłonione do składu Rady Polskiej Agencji Kosmicznej. Natomiast wiceprezesi PAK zostaną powołani na nowo już na podstawie przepisów zmienionej ustawy o PAK.

Dużo kontrowersji może budzić wśród personelu agencji również art. 4 ust. 1 projektu noweli ustawy o PAK, mówiący o tym, że: „Stosunki pracy z osobami zatrudnionymi w dniu wejścia w życie ustawy w Agencji wygasają po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy w terminie miesiąca od dnia ich zaproponowania.”

W uzasadnieniu tego ostatniego pomysłu argumentowano „Jest to rozwiązanie analogiczne do przyjętych w nowelizacji ustawy o służbie cywilnej czy projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej. Ma ono na celu dostosowanie struktury zatrudnienia w Agencji do realizacji jej zadań i zapewnienie niezbędnej wykwalifikowanej kadry merytorycznej posiadającej wiedzę i doświadczenie w sektorze kosmicznym – naukowym, przemysłowym lub administracji publicznej (czyli obiektywne potrzeby urzędu wynikające z analizy zakresu zadań i posiadanych zasobów, środki budżetowe i etatowe, mające również wymiar obiektywny, bo wynikający z ustawy budżetowej oraz ocena

kompetencji merytorycznych i udokumentowanego doświadczenia w sektorze kosmicznym).”

Zmieniony artykuł 14 ustawy o PAK dostosowuje skład i tryb powoływania Rady Agencji do zmienionego organu nadzoru. Co więcej, nowy ustęp 3 tego artykułu stanowi, że minister kierujący więcej niż jednym spośród działów administracji rządowej wymienionych w ust. 2 wyznacza tylko jednego przedstawiciela do prac w Radzie. Takie rozwiązanie „ma na celu zapewnienie równowagi głosów przysługujących poszczególnym ministrom w Radzie.” Ponadto, do grona członków Rady dodany został przedstawiciel ministra właściwego do spraw transportu.

Podsumowanie

Jak napisali wnioskodawcy opisywanej inicjatywy ustawodawczej: „Celem proponowanej nowelizacji jest uporządkowanie i doprecyzowanie zakresu zadań Polskiej Agencji Kosmicznej (...) jako agencji wykonawczej, mającej zapewniać potrzebne wsparcie eksperckie i wiedzę technologiczną innym organom administracji publicznej zaangażowanym w działalność kosmiczną i przede wszystkim odpowiedzialnej za przygotowanie i koordynację wdrażania Krajowego Programu Kosmicznego oraz dostosowanie nadzoru nad tym podmiotem do rozwiązań obowiązujących w innych krajach europejskich, zwłaszcza w państwach członkowskich Europejskiej Agencji Kosmicznej – Polska Agencja Kosmiczna powinna podlegać resortowi wiodącemu dla polskiej polityki kosmicznej, czyli ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, a nie bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów.”

Prace nad projektem w Sejmie rozpoczną się prawdopodobnie na najbliższym posiedzeniu. Wiadomo, że dokumentem zajmą się komisje gospodarki i rozwoju oraz obrony narodowej, ale termin posiedzenia nie został jeszcze wyznaczony. Niemniej sejmowa praktyka wskazuje, że ustawa o Polskiej Agencji Kosmicznej zostanie znowelizowana w pierwszym kwartale 2019 roku.

Warto trzymać kciuki za to, by ustawa o PAK została zmieniona zgodnie z omawianą propozycją bez zbędnej zwłoki. Kwestia administracyjnego przyporządkowania agencji oraz jasny zakres jej kompetencji muszą być jasno określone dla sprawnego działania tej instytucji, która w związku z realizacją KPK będzie już wkrótce wydatkowała istotną część pieniędzy z budżetu państwa.

Rolą agencji jest także wpieranie i doradzanie administracji rządowej. Głos tej eksperckiej instytucji powinien być słyszany. Jej działania wpisują się będą nie tylko w budowanie rozwoju gospodarczego poprzez wsparcie dla przemysłu kosmicznego, ale również PAK będzie brać udział w działaniach na rzecz poprawy polskiego bezpieczeństwa narodowego.

Czytaj też: [Projekt Krajowego Programu Kosmicznego zaakceptowany przez Radę PAK](#)