

Ochrona danych przestrzennych dotyczących obiektów położonych na terenach zamkniętych
– zmiany w prawie

Decydują cechy techniczne

Rozporządzenie mające umożliwić szerszy niż dotychczas dostęp do informacji geoprzestrzennych ma istotne znaczenie zwłaszcza z punktu widzenia organów administracji publicznej oraz przedsiębiorców zajmujących się geodezją i kartografią.

Marlena Jankowska

Niniejsza publikacja poświęcona jest ochronie materiałów geodezyjnych i kartograficznych (zawierających informacje w formie obrazowej, przestrzennej lub opisowej), które z uwagi na to, że dotyczą obiektów położonych na terenach zamkniętych, zyskują miano informacji niejawnej. Informacje te podlegają ochronie na podstawie ustawy o ochronie informacji niejawnych z 5 sierpnia 2010 r. (DzU z 2010 r. nr 182, poz. 1228), dalej jako *uoin*. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że: „objęcie przez Polskę przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w 2011 r. stawia przed polską administracją państwową wiele wyzwań wymagających podjęcia pilnych kroków. Jednym z nich jest postulowane od dawna przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych dostosowanie polskiego systemu ochrony informacji niejawnych do regul i praktyki obowiązującej w instytucjach Unii Europejskiej i w krajach członkowskich [...] dotyczy to szczególnie możliwości znacznie bardziej elastycznego traktowania zasad ochrony informacji o niskich klauzulach tajności, co w strukturach unijnych umożliwi szybkie, bieżące wykorzystywanie tych informacji w pracy grup roboczych oraz ich sprawne przekazywanie i przetwarzanie w systemach teleinformatycznych” (druk nr 2791, www.sejm.gov.pl). Co jest jednak istotne, zmiany w sposobie ochrony danych przestrzennych dotyczących obiektów położonych na terenach zamkniętych nie były wynikiem dostosowywania prawa do wymogów UE.

Pzed przystąpieniem do analizy zmian w prawie w odniesieniu do informacji geoprzestrzennej kilka uwag na temat samej ustawy. Informacje

niejawne zyskały ochronę prawną już na podstawie ustawy z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, która w trakcie swojego z górą 10-letniego obowiązywania doczekała się ponad 20 nowelizacji. W tym czasie dostrzec można było coraz liczniejsze potrzeby zmian, w rezultacie czego w 2010 roku wprowadzono nową *uoin*. W uzasadnieniu do niej wskazano, że dotychczasowe ramy prawne nadawały klauzulę tajności sporej liczbie informacji, które nie wymagały ochrony, oraz często zawyżały klauzule bez racjonalnego uzasadnienia. Poprzednio obowiązujące ramy prawne sprawiały, że konieczna była rezygnacja z nadawania klauzul bardzo ważnym informacjom z powodu konieczności ich szybkiego przetwarzania i przekazywania odbiorcom.

Nowa ustawa zastąpiła dwustopniowe definiowanie informacji niejawnych w postaci tajemnicy państwowej i tajemnicy służbowej czterostopniowym podziałem klauzul tajności na: „ściśle tajne”, „tajne”, „poufne” i „zastrzeżone”. Wprowadziła jednocześnie nową jakość merytoryczną wyrażającą się brakiem rozbudowanych formalnych wykazów informacji niejawnych oraz jednoznacznym sposobem nadawania poszczególnych klauzul określonym informacjom. Ma to wpłynąć na zmniejszenie się liczby informacji objętych ochroną oraz liczby jednostek organizacyjnych je przetwarzających.

Bardzo ważna jest rezygnacja ze ścisłej kontroli obiegu dokumentów o niższych klauzulach, a zwłaszcza „zastrzeżone”. Dzięki zliberalizowaniu zasad ochrony tych informacji został wprowadzony system bardziej elastyczny, analogiczny do obowiązującego w strukturach Unii Europejskiej i w większości krajów członkowskich. Należy zauważyć, że pojęcie

informacji niejawnej zostało zawężone, podczas gdy jej ranga podwyższona. Ustawa nie wprowadza definicji legalnej informacji niejawnej, przy czym można pokusić się o skonstruowanie takiej definicji na podstawie art. 1 ust. 1 *uoin*, który pośrednio na nią wskazuje. Uznaje za niejawne takie informacje, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej lub byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania.

Wart. 1 ust. 2 *uoin* wprowadzono zakres podmiotowy stosowania ustawy, który obejmuje przede wszystkim organy władzy publicznej, NBP, państwowe osoby prawne i państwowe jednostki organizacyjne, jednostki organizacyjne podległe organom władzy publicznej lub nadzorowane przez te organy, przedsiębiorców zamierzających ubiegać się lub ubiegających się o zawarcie umów związanych z dostępem do informacji niejawnych lub wykonujących takie umowy albo wykonujących na podstawie przepisów prawa zadania związane z dostępem do informacji niejawnych.

Jakiego rodzaju mogą to być informacje, pokazuje wyliczenie w art. 5 *uoin*, które ze względu na skutki prawne ujawnienia pozwala na kwalifikację danych jako „ściśle tajne”, „tajne”, „poufne” lub „zastrzeżone”. Informacje te są klasyfikowane według zagrożeń dla niepodległości, suwerenności lub innych istotnych spraw Rzeczypospolitej Polskiej. Najniższy poziom ochrony dotyczy informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „zastrzeżone” i „poufne”. Jeżeli podmiot dysponuje takimi informacjami, to zgodnie z art. 14 ust. 1 *uoin* kierownik jed-

Porównanie zakresów przedmiotowych zastosowania i wyłączeń rozporządzeń

Lp.	rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 26 maja 2010 r. w sprawie materiałów geodezyjnych i kartograficznych oznaczanych klauzulą „poufne”	rozporządzenie ministra administracji i cyfryzacji z 22 grudnia 2011 r. w sprawie rodzajów materiałów geodezyjnych i kartograficznych, które podlegają ochronie zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych
-----	---	---

Zakres przedmiotowy zastosowania rozporządzenia

1.	<p>materiały geodezyjne i kartograficzne zawierające rysunek lub obraz w pełnej treści obiektów położonych na terenach zamkniętych oraz współrzędne geodezyjne lub prostokątne płaskie punktów położonych na tych obiektach, jeżeli informacjom o tych obiektach organ ustalający teren zamknięty nadał klauzulę „poufne”:</p> <p>a) materiały geodezyjne i kartograficzne zawierające rezultaty pomiarów pozwalających określić współrzędne punktów położonych na obiektach, o których mowa w pkt 1,</p> <p>b) materiały geodezyjne i kartograficzne – mapy, zobrazowania terenów zamkniętych, bazy danych informacji o terenie, zawierające informację opisową lub w postaci znaku graficznego o przeznaczeniu obiektów, o których mowa w pkt 1, albo o przeznaczeniu całego terenu zamkniętego,</p> <p>c) materiały geodezyjne i kartograficzne w postaci map lub baz danych informacji o terenie zawierające informacje o zawartości lub pojemności zbiorników materiałów pędnych, gazu oraz substancji niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi, jeżeli pojemność zbiorników wynosi ponad 5000 m³,</p> <p>d) materiały geodezyjne i kartograficzne w postaci map lub baz danych informacji o terenie zawierające informacje o pojemności, wysokości piętrzenia oraz czasu opróżniania jeziora zaporowego, jeżeli wysokość piętrzenia wody jest większa niż 5 m lub pojemność zbiornika wynosi ponad 1 mln m³,</p> <p>e) materiały geodezyjne i kartograficzne w postaci map lub baz danych informacji o terenie zawierające informacje o stawach osadowych o pojemności większej niż 5000 m³ i wysokości piętrzenia większej niż 3 m,</p> <p>f) materiały geodezyjne i kartograficzne w postaci map lub baz danych informacji o terenie zawierające informacje o wartości napięcia prądu w elektroenergetycznych napowietrznych liniach przesyłowych,</p> <p>g) materiały geodezyjne i kartograficzne w postaci map lub baz danych informacji o terenie zawierające informacje o maksymalnym obciążeniu mostów i wiaduktów</p>	<p>materiały geodezyjne i kartograficzne utrwalone w dowolnej postaci i formie, w tym na informatycznym nośniku danych, zawierające informacje o obiektach położonych na terenach zamkniętych, jeżeli informacjom tym nadano klauzulę tajności, jeżeli stanowią one jeden z rodzajów materiałów wskazanych w pkt a, b, c lub d:</p> <p>a) zobrazowania o geometrycznej zdolności rozdzielczej (terenowej odległości próbkowania) 0,5 m lub wyższej, wykonane w dowolnym zakresie promieniowania elektromagnetycznego,</p> <p>b) materiały powstałe w wyniku skaningu laserowego, jeżeli gęstość punktów zarejestrowanych przez urządzenie skanujące ma wartość 8 punktów na metr kwadratowy lub większą, badaną w obszarze próbkowania 10 m x 10 m,</p> <p>c) materiały zawierające rysunek, obraz lub rezultaty pomiarów pozwalające na określenie współrzędnych z dokładnością właściwą dla map w skali 1:5000 lub większą,</p> <p>d) materiały oraz bazy danych, zawierające informację opisową lub w postaci znaku graficznego o przeznaczeniu obiektów położonych na terenach zamkniętych, jeżeli informacjom o tych obiektach nadano klauzulę tajności</p>
----	---	--

Zakres przedmiotowy wyłączeń na podstawie rozporządzenia

1.	materiały geodezyjne i kartograficzne dotyczące urządzeń służących bezpośrednio do nawigacji lotniczej	materiały geodezyjne i kartograficzne dotyczące urządzeń służących do nawigacji morskiej i lotniczej oraz przeszkód lotniczych i danych o terenie, które służba informacji lotniczej jest zobowiązana do publikowania na podstawie umów międzynarodowych
2.	materiały geodezyjne i kartograficzne dotyczące obiektów usytuowanych w bezpośrednim sąsiedztwie ogólnodostępnych naziemnych ciągów komunikacyjnych	materiały geodezyjne i kartograficzne dotyczące obiektów położonych w bezpośrednim sąsiedztwie ogólnodostępnych, naziemnych i wodnych ciągów komunikacyjnych

nostki organizacyjnej odpowiada za ich ochronę, w szczególności za zorganizowanie i zapewnienie funkcjonowania tej ochrony. Na podstawie art. 14 ust. 2 *uoin* kierownikowi jednostki organizacyjnej bezpośrednio podlega zatrudniony przez niego pełnomocnik do spraw ochrony informacji niejawnych, który odpowiada za zapewnienie przestrzegania przepisów o ochronie tych informacji.

Jeżeli podmiot dysponuje informacjami, którym zgodnie z *uoin* można nadać klauzulę „tajne” lub „ściśle tajne”, to kierownik jednostki organizacyjnej jest zobowiązany utworzyć kancelarię tajną i powołać kierownika tej jednostki [por. J. Zalesny, Obywatelskie prawo do informacji, red. T. Gardocka, Warszawa 2008, s. 65]. Zgodnie z art. 42 ust. 2 *uoin* kancelaria tajna stanowi wyodrębnioną ko-

mórkę organizacyjną w zakresie ochrony informacji niejawnych podległą pełnomocnikowi ochrony, obsługiwaną przez pracowników pionu ochrony, odpowiedzialną za właściwe rejestrowanie, przechowywanie, obieg i wydawanie materiałów uprawnionym osobom. Kancelaria tajna jest tworzona zgodnie z wymogami rozporządzenia Rady Ministrów z 7 grudnia 2011 r. w sprawie organizacji i funkcjo-

nowania kancelarii tajnych oraz sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych (DzU z 2011 r. nr 276, poz. 1631), które reguluje kwestie związane z trybem obiegu informacji niejawnych, strukturą organizacyjną kancelarii tajnych czy sposobem przechowywania dokumentów. Rozporządzenie to weszło w życie 1 stycznia 2012 r., zastępując rozporządzenie z 1 czerwca 2010 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych (DzU z 2010 r. nr 114, poz. 765).

W świetle powyższych uwag należy pokrótce zastanowić się nad charakterem prawnym zmian w ochronie materiałów geodezyjnych i kartograficznych, które zostały wprowadzone rozporządzeniem ministra administracji i cyfryzacji z 22 grudnia 2011 r. w sprawie rodzajów materiałów geodezyjnych i kartograficznych, które podlegają ochronie zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych (DzU z 2011 r., nr 299, poz. 1772). Rozporządzenie to weszło w życie 1 stycznia 2012 r., zastępując rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 26 maja 2010 r. w sprawie materiałów geodezyjnych i kartograficznych oznaczanych klauzulą „poufne” (DzU z 2010 r. nr 109, poz. 717). Celem nowego aktu wskazanym w uzasadnieniu jest określenie rodzajów materiałów geodezyjnych i kartograficznych, które powinny podlegać ochronie zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych z uwagi na ich zawartość informacyjną dotyczącą terenów zastrzeżonych ze względu na obronność lub bezpieczeństwo państwa. Zauważa się, że postęp technologiczny związany z realizacją zadań geodezji i kartografii polegający na coraz szerszym dostępie do fotogrametrycznych cyfrowych kamer lotniczych, lidarów, radarów czy sensorów satelitarnych oraz dokładność przetwarzania uzyskiwanych w ten sposób danych sprawiają, że materiały te mają coraz większe znaczenie z punktu widzenia ochrony terenów zamkniętych. Dlatego też określa się takie dane mianem „wrażliwych” i podejmowane są decyzje o nadaniu im klauzul tajności.

Widać więc, że ten rodzaj danych może zyskać nową klasyfikację w świetle rozporządzenia z 22 grudnia 2011 r. z uwagi na fakt, że o ile dotychczas dane te były oznaczane klauzulą „poufne”, to nowe rozporządzenie stanowi literalnie o „klauzulach tajności”. Oznacza to, że tego rodzaju dane chronione będą inaczej niż do tej pory. Z uwagi na brak wskazania w tekście rozporządzenia, jakiego rodzaju klauzulą powinny być opatrywane te informacje, należy odnieść się do

szerokiego rozmiennia pojęcia klauzul tajności, które mieści w sobie cały 4-stopniowy podział na: „ściśle tajne”, „tajnie”, „poufne” i „zastrzeżone”. Wydaje się, że w takim przypadku kwalifikacja dokonywana będzie na podstawie art. 5 ustawy o ochronie informacji niejawnych. Rozporządzenie nie precyzuje dokładnie podmiotu uprawnionego do wyboru takiej klauzuli ani sposobu zamieszczania na dokumentach odpowiedniej adnotacji. Można uznać więc, że z rozporządzeniem tym koreluje rozporządzenie preesa Rady Ministrów z 22 grudnia 2011 r. (także weszło w życie 1 stycznia 2012 r.) w sprawie sposobu oznaczania materiałów i umieszczania na nich klauzul tajności (DzU z 2011 r. nr 288, poz. 1692). Jednak wydaje się, że uprawnienie to pozostaje w kompetencjach dotychczasowych organów dokonujących odpowiedniej kwalifikacji danych na podstawie poprzedniego rozporządzenia. Należy zaznaczyć, że poza zmianą rygoru ochrony tego rodzaju danych ograniczono zakres przedmiotowy tej ochrony oraz sprecyzowano dokładniej w porównaniu z poprzednio obowiązującym stanem prawnym rodzaje danych objętych ochroną.

P przedmiotowe zmiany w zakresie rodzajów danych przestrzennych objętych regulacją najlepiej obrazuje porównanie w formie tabeli (na stronie obok). Z powyższego można wnioskować, że kategorie materiałów objęte rozporządzeniem zostały opisane poprzez określenie ich cech technicznych. Nie bez znaczenia było posłużenie się cechą techniczną geometrycznej zdolności rozdzielczej o wartości 0,5 m, która została przeniesiona na poziom cechy normatywnej. Pozwoliło to na uwzględnienie nałożonych przez właścicieli systemów satelitarnych norm co do zobrażeń satelitarnych dla celów cywilnych. Tym sposobem materiały ze skaningu laserowego, zobrażenia satelitarne i lotnicze oraz inne opracowania kartograficzne o dokładności właściwej dla skal mniejszych niż 1:5000 wyłączone będą spod obowiązywania tego rozporządzenia z uwagi na nieposiadanie powyższej cechy normatywnej.

Należy także zaznaczyć, że przedmiotowe dane mają dotyczyć „terenów zamkniętych”, którym to pojęciem posługują się dotychczasowe i nowe rozporządzenie. Definicję znajdujemy w art. 2 pkt 9 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (DzU z 2010 r. nr 193, poz. 1287), dalej jako *Pgik*, w której poprzez pojęcie „terenu zamkniętego” rozumie się tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bez-

pieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. Jest to powszechnie przyjęta definicja legalna, którą posługują się także inne akty prawne przy definiowaniu tego pojęcia. Ma to istotne znaczenie o tyle, że w takim przypadku szczególne regulacje dotyczące terenów zamkniętych wynikające z tej ustawy mają powszechne zastosowanie. Przykładowo zgodnie z art. 4 ust. 2a *Pgik* tereny zamknięte są ustalane przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych w drodze decyzji. Z literalnej treści tego przepisu wynika wprost, że formą właściwą dla tego rodzaju rozstrzygnięć jest decyzja administracyjna (wyrok WSA w Warszawie z 24 listopada 2009 r., sygn. IV SA/Wa 1468/09). Na podstawie art. 10 ust. 1 *Pgik* minister obrony narodowej określa przy tym tereny zamknięte niezbędne dla obronności państwa, na których nadzoruje prace geodezyjne i kartograficzne (rozporządzenie ministra obrony narodowej z 18 lipca 2003 r. w sprawie terenów zamkniętych niezbędnych dla obronności kraju, DzU z 2003 r., nr 141 poz. 1368). Terenami tymi mogą być tereny zajęte pod:

- a) stanowiska kierowania państwem i stanowiska dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP w stanie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny,
- b) obiekty rozpoznania i walki radioelektronicznej oraz obrony powietrznej i przeciwlotniczej kraju,
- c) obiekty telekomunikacyjne służące do przekazywania informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową,
- d) porty wojenne i urzędnia Marynarki Wojennej,
- e) lotniska wojskowe,
- f) składy i magazyny amunicji, uzbrojenia oraz materiałów pędnych i smarów,
- g) obiekty przeznaczone do produkcji materiałów i środków służących do celów obrony kraju.

Poza tym dla terenów zamkniętych nie sporządza się mapy zasadniczej, lecz odrębne mapy zawierające w swojej treści również sieć podziemnego uzbrojenia terenu. Sporządzanie i aktualizowanie tych map oraz ustalanie granic terenów zamkniętych należy do właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych.

Dr Marlena Jankowska

(adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego i Prawa Prywatnego Międzynarodowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, należy także do Pracowni Prawa Ochrony Własności Intelektualnej i na Dobrach Kultury przynależącej do powyższej Katedry)