

# **TERENY ZAMKNIĘTE ZE WZGLĘDU NA OBRONNOŚĆ I BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA USTANAWIANE PRZEZ ORGANY ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ**

---

MIROSŁAW KARPIUK

## **WSTĘP**

Obronność i bezpieczeństwo państwa są tymi instytucjami, które ze swej istoty wymagają szczególnego uregulowania. Ich zabezpieczenie bardzo często wymusza na ustawodawcy zastosowanie takich instrumentów, które ingerują w inne dobra. Ze względu na znaczenie tych instytucji, należy zaliczyć je do wartości podstawowych, które powinny być chronione w sposób permanentny i w możliwie najszerszym zakresie, pamiętając jednak przy tym o nieograniczaniu innych dóbr prawnie chronionych, gdy nie jest to konieczne.

Ustanowienie terenów zamkniętych jest niezbędne z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa, w tym przede wszystkim w przestrzeni militarnej. Jak wynika z definicji legalnej, jako tereny zamknięte należy rozumieć tereny, które zostały zastrzeżone ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone dla tych celów przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych<sup>1</sup>. Wyodrębnienie terenów zamkniętych determinuje cel, jakiemu mają one służyć, a jest to obronność i bezpieczeństwo państwa, inne przeznaczenie terenu nie pozwala na nadanie danemu obszarowi statusu terenu zamkniętego. Nie jest istotne przy tym, czy faktycznie tego rodzaju działalność jest tam wykonywana, czy też nie. Wystarczające jest przeznaczenie tych terenów na ten cel, bez konieczności podejmowania jakiegokolwiek aktywności w tym zakresie. Dodatkowo tereny te mają być określone jako zamknięte przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych zawiadujących sferą obronności, bądź bezpieczeństwa. Również sam fakt prowadzenia na określonym obszarze działalności

---

<sup>1</sup> Art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 520 ze zm.), dalej p.g.k.

związanej z obronnością i bezpieczeństwem państwa nie powoduje, że automatycznie obszar ten zostanie zakwalifikowany jako teren zamknięty, gdyż musi być łącznie spełniona druga przesłanka, jaką jest zamknięcie terenu w drodze decyzji wydanej przez właściwego ministra lub kierownika urzędu centralnego.

W ramach opracowania dokonana jest analiza stanu prawnego określającego status terenów zamkniętych w przestrzeni bezpieczeństwa i obronności. Jako cel przyjęto określenie zasad determinujących zarówno ustanawianie, jak i funkcjonowanie tego rodzaju obszarów, które mają służyć bezpieczeństwu państwa oraz obronności.

## STATUS TERENÓW ZAMKNIĘTYCH ORAZ ICH USTALANIE

Tereny zamknięte, jak wynika z art. 4 ust. 2a zd. 1 p.g.k., ustalane są przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych, co odbywa się w formie decyzji, która określa m.in. granice terenu zamkniętego. Obligatoryjnym elementem rozstrzygnięcia zamykającego teren jest określenie granic tego terenu. Organ administracji rządowej nie może ograniczać korzystania z terenu poprzez jego zamknięcie dla celów obronności i bezpieczeństwa państwa bez jednoczesnego określenia granic tego terenu.

Forma prawna ustalenia terenu zamkniętego to decyzja. Nie jest to jednak decyzja administracyjna. Ustawodawca niefortunnie posługuje się pojęciem „decyzja”, wprowadzając tym samym zamęt pojęciowy. Nie kształtuje ona w sposób władczy statusu prawnego konkretnych podmiotów zewnętrznych, nie przewiduje się również możliwości weryfikacyjnych takiego rozstrzygnięcia. Brak jest zatem przypisanej legitymacji do wniesienia odwołania, a następnie skargi do sądu administracyjnego od decyzji w sprawie ustalenia terenu zamkniętego, na rzecz wyraźnie określonych podmiotów, którym może być przyznany status strony.

Decyzje administracyjne rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części, bądź też w inny sposób kończą sprawę w danej instancji<sup>2</sup>. Rozstrzygnięcie danej sprawy w formie decyzji administracyjnej powinno wynikać wprost z przepisów prawa administracyjnego materialnego<sup>3</sup>. W przypadku rozstrzygnięcia w sprawie ustalenia terenu zamkniętego prawo materialne nie mówi o decyzji administracyjnej, a posługując się zwrotem „decyzja” nie odnosi się do kształtowania stosunku administracyjnoprawnego indywidualnie określonego podmiotu.

Za decyzję administracyjną uznać należy takie oświadczenie woli organu administracji publicznej, które wywiera skutki prawne w sferze stosunku administracyjnoprawnego (powstanie, zmiana, bądź też wygaśnięcie tegoż stosunku)<sup>4</sup>. W analizowanym przypadku nie mamy do czynienia z kształtowaniem przez organ stosunku administracyjnoprawnego. Nie powstaje, ani nie ustaje taki stosunek prawny, jak również nie zachodzi przesłanka zmiany tegoż stosunku.

<sup>2</sup> Art. 104 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 23), dalej k.p.a.

<sup>3</sup> Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2013 r., I OSK 2210/12, LEX Nr 1429055. Zob. także B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 474.

<sup>4</sup> Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2012 r., I OSK 654/11, LEX Nr 1264894.

Dokument, który pochodzi od organu administracji publicznej będzie decyzją administracyjną, o ile spełnia „minimalne”, formalne kryteria uznania danej czynności za akt administracyjny wydany w postępowaniu administracyjnym. Z decyzją będziemy mieli do czynienia, jeżeli oznaczono w takim akcie organ administracyjny, wskazano adresata aktu, zawarto rozstrzygnięcie oraz podpis osoby upoważnionej. Dodatkowo gwarantuje ona prawo do dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego, a następnie prawo do sądu<sup>5</sup>. Decyzja organu administracji rządowej w sprawie ustalenia terenu zamkniętego nie konkretyzuje adresata, a prawo nie przewiduje drogi zaskarżenia tej decyzji.

Samo nazwanie w art. 4 ust. 2a p.g.k. czynności organu administracji publicznej decyzją nie jest wystarczające do zakwalifikowania jej do kategorii decyzji w rozumieniu k.p.a., ponieważ akt ten nie stanowi władczego oraz jednostronnego rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach indywidualnej osoby<sup>6</sup>. Ustawodawca w art. 4 ust. 2a p.g.k. nie przesądza, że decyzja właściwego ministra lub kierownika urzędu centralnego będzie decyzją administracyjną, a analiza normatywnych cech decyzji administracyjnej nie pozwala na zakwalifikowanie decyzji w sprawie ustalenia terenu zamkniętego do katalogu aktów administracyjnych.

Według art. 4 ust. 2a zd. 2 p.g.k. dokumentacja geodezyjna, która określa przebieg granic i powierzchnię terenu zamkniętego przekazywana jest przez organy wydające decyzję o zamknięciu terenu właściwym terytorialnie starostom, którzy według art. 22 ust. 1 p.g.k. prowadzą ewidencję gruntów i budynków oraz gleboznawczą klasyfikację gruntów i wykazują w tej ewidencji dane odnoszące się do gruntów, budynków i lokali, znajdujących się na terenach zamkniętych, przy uwzględnieniu przepisów o ochronie informacji niejawnych. Dokumentacja geodezyjna dotycząca terenu zamkniętego obligatoryjnie musi określać zarówno przebieg granic, jak też powierzchnię terenu zamkniętego.

Ewidencja gruntów i budynków (kataster nieruchomości), według definicji legalnej wynikającej z art. 2 pkt 8 p.g.k. to system informacyjny, który ma zapewniać gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla całego kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami. W związku z powyższym, w ramach takiej ewidencji muszą się również znaleźć informacje dotyczące terenów zamkniętych, w tym ich usytuowania. Ewidencja ta ze względu na potrzebę kompletności informacji w niej gromadzonych powinna zawierać dane dotyczące terenów zamkniętych, chyba że objęte są one stosowną klauzulą tajności..

Ewidencja gruntów i budynków stanowi jedynie specjalnie prowadzony i wywierający określone skutki prawne zbiór informacji o gruntach i budynkach, pełniący funkcje informacyjno-techniczne, nie rozstrzyga sporów o prawo, nie ujmuje czy też nie nadaje praw<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Wyrok WSA z dnia 18 kwietnia 2013 r., II SA/Kr 1288/12, LEX Nr 1310168.

<sup>6</sup> Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2011 r., I OSK 449/10, LEX Nr 990253. Inaczej jednak WSA w jednym ze swoich orzeczeń, który stwierdza, że w art. 4 ust. 2a p.g.k. mamy do czynienia z decyzją w rozumieniu przepisów k.p.a., wyrok WSA z dnia 24 listopada 2009 r., IV SA/Wa 1468/09, LEX Nr 589447. Nie wydaje się, aby stanowisko WSA wyrażone w tym drugim wyroku było słuszne, argumentacja sądu jest nieprzekonująca i nie zasługuje na aprobatę.

<sup>7</sup> Wyrok WSA z dnia 4 sierpnia 2015 r., II SA/Bd 118/15, LEX Nr 1851692. Istotą ewidencji gruntów oraz budynków jest spisywanie istniejącego stanu prawnego gruntu lub budynku, wyrok WSA z dnia 26 lutego 2014 r., III SA/Kr 910/13, LEX Nr 1502725.

Dane odnoszące się do gruntów, a także budynków i lokali znajdujących się na terenach zamkniętych, którym nie przyznano żadnej klauzuli tajności na podstawie przepisów o ochronie informacji niejawnych, wykazuje się w ewidencji gruntów i budynków w sposób określony w przepisach o ewidencji gruntów i budynków<sup>8</sup>. Operat ewidencyjny zawierający tego typu informacje jest jawny, zatem dane dotyczące gruntów, budynków oraz lokali znajdujących się na terenach zamkniętych będą miały charakter powszechnie dostępny, oczywiście pod warunkiem nie nadania im klauzuli tajności.

Zasady rejestrowania w ewidencji gruntów i budynków danych dotyczących gruntów, budynków i lokali, znajdujących się na terenach zamkniętych, w przypadku gdy organ administracji rządowej ustalił teren zamknięty, na obszarze, na którym była dotychczas prowadzona ewidencja, określa § 6 r.t.z. Według tego przepisu, starosta po otrzymaniu dokumentacji geodezyjnej określającej przebieg granic i powierzchnię terenu zamkniętego, niezwłocznie dostosowuje ewidencję do przepisów o ochronie informacji niejawnych. Główny Geodeta Kraju przekazuje staroście wykaz obiektów, którym została przyznana klauzula tajności, niezwłocznie po otrzymaniu zawiadomienia od właściwego ministra, czy też kierownika urzędu centralnego o ustaleniu terenu zamkniętego. Dokumentację, która zawiera informację niejawną o budynkach i lokalach znajdujących się na terenie zamkniętym starosta wyłącza z ewidencji i przekazuje zarządzającemu terenem zamkniętym. Dane z dokumentacji geodezyjnej określającej przebieg granic i powierzchnię terenu zamkniętego, w przypadku objęcia ich stosowną klauzulą tajności, nie mogą być dostępne dla osób nieuprawnionych. Przewodniczący zarządu powiatu ma obowiązek wyłączyć z ewidencji gruntów i budynków dokumentację, w której klauzulę tajności przyznano informacjom o określonych budynkach i lokalach znajdujących się na terenie zamkniętym, jak również przekazać ją zarządzającemu terenem zamkniętym. Ewidencja gruntów i budynków prowadzona przez starostę nie jest zatem rejestrem kompletnym, zawierającym wszystkie informacje o budynkach i lokalach, gdyż nie ma tutaj danych rejestrowych objętych właściwą klauzulą tajności, co jest związane z ograniczonym dostępem do takich danych.

Z faktu, że starosta niezwłocznie po otrzymaniu dokumentacji geodezyjnej określającej przebieg granic i powierzchnię terenu zamkniętego, dostosowuje ewidencję gruntów i budynków do przepisów o ochronie informacji niejawnych, wynika konieczność szybkiego (bez zbędnej zwłoki) reagowania na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa państwa oraz zagwarantowania na odpowiednim poziomie gotowości obronnej państwa.

Po założeniu ewidencji dla terenu zamkniętego, jak wynika § 7 r.t.z., starosta niezwłocznie przekazuje nieodpłatnie zarządzającemu terenem zamkniętym: 1) kopię mapy ewidencyjnej obszaru terenu zamkniętego; 2) wypisy z ewidencji dla działek, budynków i lokali znajdujących się na terenie zamkniętym; 3) inną dokumentację geodezyjną i kartograficzną, która dotyczy obszaru terenu zamkniętego, znajdującą się w powiatowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym, według zapotrzebowania zarządzającego terenem zamkniętym. Na starostę został nałożony obowiązek przekazania dokumentów

---

<sup>8</sup> § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2001 r. w sprawie wykazywania w ewidencji gruntów i budynków danych odnoszących się do gruntów, budynków i lokali, znajdujących się na terenach zamkniętych (Dz.U. Nr 84, poz. 911), dalej r.t.z.

określonych w § 7 r.t.z. Zarządzający terenem zamkniętym nie musi w tym zakresie wnioskować do starosty, gdyż ten działa z urzędu.

Właściwi ministrowie i kierownicy urzędów centralnych zawiadamiają Głównego Geodetę Kraju o ustaleniu terenu zamkniętego, jak również podają klauzulę tajności informacji, które odnoszą się do obiektów znajdujących się na tym obszarze, co wynika z art. 4 ust. 2b p.g.k. Na organ ustalający teren zamknięty został nałożony obowiązek informacyjny, realizowany w drodze zawiadomienia centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach geodezji i kartografii o wyodrębnieniu takiego terenu, nawet, gdy organem ustalającym jest minister. Właściwy minister, bądź kierownik urzędu centralnego w zawiadomieniu o ustaleniu terenu zamkniętego podaje także klauzulę tajności informacji dotyczących obiektów znajdujących się na tym terenie.

Informacjom niejawnym nadaje się następujące klauzule tajności: „ściśle tajne”, „tajne”, „poufne”, „zastrzeżone”. Klauzula tajności nadawana jest w przypadku informacji dotyczących obiektów znajdujących się na terenie zamkniętym, jeżeli nieuprawnione ujawnienie takich informacji spowoduje w przypadku powstania określonych zagrożeń, zakłóceń lub utrudnień, odpowiednio: wyjątkowo poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej, poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej, szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej, bądź też może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie zadań dotyczących m.in. obrony narodowej, czy bezpieczeństwa publicznego.

Informacje niejawne, to takie informacje, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby, bądź też mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej lub byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, również w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy, czy sposobu ich wyrażania<sup>9</sup>. Ochrona informacji o obiektach znajdujących się na terenie zamkniętym wynika zatem z potrzeby uniknięcia powstania szkody dla RP, czy godzenia w interesy państwa przejawiające się w ich niekorzystności.

Zasadą, ustanowioną na gruncie art. 4 ust. 1a p.g.k., jest że dla obszaru całego kraju zakładane są i prowadzone w systemie teleinformatycznym bazy danych, które obejmują zbiory danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej, a standardowymi opracowaniami kartograficznymi, które są tworzone na podstawie zbiorów danych zawartych w tych bazach danych, co z kolei wynika z art. 4 ust. 1e pkt 2 p.g.k., są m.in. mapy zasadnicze. Zasada ta nie obowiązuje odnośnie do terenów zamkniętych. Wyjątek od tej zasady wprowadza art. 4 ust. 2 p.g.k., według którego dla terenów zamkniętych, zamiast mapy zasadniczej, sporządza się odrębne mapy zawierające także sieć podziemnego uzbrojenia terenu<sup>10</sup>. Sporządzanie, jak też aktualizowanie tych map oraz ustalanie granic terenów zamkniętych należy do właściwych ministrów

<sup>9</sup> Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. Nr 182, poz. 1228 ze zm.), dalej u.o.i.n.

<sup>10</sup> Poprzez sieć uzbrojenia terenu, według art. 2 pkt 11 p.g.k., rozumie się wszelkiego rodzaju nadziemne, naziemne oraz podziemne przewody i urządzenia: wodociągowe, gazowe, ciepłne, kanalizacyjne, telekomunikacyjne, elektroenergetyczne, czy inne, z wyłączeniem urządzeń melioracji szczegółowych, a także podziemne budowle, jak: tunele, przejścia, parkingi, zbiorniki itp. Wyliczenie rodzajów urządzeń infrastruktury technicznej nie jest wyliczeniem enumeratywnym i nie stanowi zamkniętego katalogu tych urządzeń. Jeżeli ustawodawca posługuje się zwrotem „wszelkiego rodzaju” oraz „itp.”, to uznać należy, że wyliczenie to ma charakter przykładowy, wyrok WSA z dnia 24 października 2013 r., II SA/Op 341/13, LEX Nr 1395442.

i kierowników urzędów centralnych. Ustawodawca wprowadza obowiązek, po pierwsze uwzględnienia w „odrębnych mapach” sieci podziemnego uzbrojenia terenu, po drugie ich aktualizacji oraz po trzecie ustalania granic terenów zamkniętych. Nie dookreśla jednak w tym przepisie częstotliwości oraz zakresu aktualizacji map.

W przypadku, gdy teren utracił charakter terenu zamkniętego, to według art. 4 ust. 2c p.g.k., na zarządzającym takim terenem ciąży obowiązek przekazania właściwemu staroście dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej oraz sporządzonych map celem włączenia ich do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Posiadana dokumentację geodezyjną i kartograficzną, zawierającą dane dotyczące gruntów, budynków i lokali, znajdujących się na byłym terenie zamkniętym, gdy wydano decyzję o utracie przez ten teren charakteru zamkniętego, według § 8 r.t.z., zarządzający takim terenem przekazuje staroście nieodpłatnie w terminie 6 miesięcy od dnia wydania decyzji.

Jak stanowi art. 13 ust. 3 p.g.k., prace geodezyjne na terenach zamkniętych mogą być wykonywane jedynie przez wykonawców działających na zlecenie organów wydających decyzję o zamknięciu terenu, lub za ich zgodą<sup>11</sup>. Podmioty prowadzące prace geodezyjne na terenach zamkniętych muszą się zatem legitymować stosownym oświadczeniem woli organu administracji rządowej zamykającego teren, mającym postać zgody, bądź zlecenia.

## WYBRANE OBSZARY UZNANE ZA TERENY ZAMKNIĘTE

Tereny zamknięte muszą być prawnie wyodrębnione przez właściwy organ administracji rządowej – ministra lub kierownika urzędu centralnego. W ramach tego wyodrębnienia organ musi wyraźnie określić granice takiego obszaru.

Komendant Główny Straży Granicznej ustalił jako teren zamknięty ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa m.in. obszar: 1) który obejmuje działkę o numerze ewidencyjnym 115/2 w obrębie 89 o powierzchni 9763 m<sup>2</sup> położoną w Nowym Sączu przy ulicy 1 Pułku Strzelców Podhalańskich 5, powiat nowosądecki, województwo małopolskie, będącą w trwałym zarządzie Karpackiego Ośrodka Wsparcia Straży Granicznej w Nowym Sączu na podstawie wpisu do księgi wieczystej nr 30500 prowadzonej przez Wydział Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego w Nowym Sączu, w granicach działek łącznie z budynkami i innymi obiektami budowlanymi trwale związanymi z gruntem i budowlą. Jeżeli chodzi o informacje o obiektach lub ich wyodrębnionych częściach, znajdujących się na terenie zamkniętym, jak również o opracowania geodezyjne i kartograficzne, stanowiące dokumentację terenu zamkniętego, to nie nadano im klauzuli tajności<sup>12</sup>; 2) który obejmuje działkę o numerze ewidencyjnym 56/1 w obrębie ewidencyjnym 37 o powierzchni 29 904 m<sup>2</sup> położoną w Koszalinie, gmina Koszalin, powiat Miasto Koszalin, województwo zachodniopomorskie, będącą w trwałym zarządzie Centralnego Ośrodka Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie, wraz z budyn-

<sup>11</sup> Zob. także G. Lang, [w:] J. Lang, J. Maćkowiak, E. Stefańska (red.), *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 168.

<sup>12</sup> § 1–3 decyzji Nr 11 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 16 stycznia 2015 r. w sprawie ustalenia terenu zamkniętego (Dz.Urz.KGSG z 2015 r., poz. 7).

kami oraz innymi obiektami budowlanymi trwale związanymi z gruntem i budowlą. Klauzulą tajności nie objęto informacji o obiektach lub ich wyodrębnionych częściach, objętych terenem zamkniętym. „Zastrzeżone” zostały jednak opracowania geodezyjne i kartograficzne, które stanowią dokumentację terenu zamkniętego<sup>13</sup>; 3) który obejmuje działkę o numerze ewidencyjnym 495 w obrębie 1 o powierzchni 58 276 m<sup>2</sup> położoną w miejscowości Krosno Odrzańskie, gmina Krosno Odrzańskie, powiat krośnieński, województwo lubuskie, będącą w trwałym zarządzie Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej, z budynkami i innymi obiektami budowlanymi trwale związanymi z gruntem i budowlą. Klauzuli tajności nie nadano informacjom o obiektach lub ich wyodrębnionych częściach, objętych terenem zamkniętym. Klauzulą „zastrzeżone” objęto opracowania geodezyjne i kartograficzne, które stanowią dokumentację terenu zamkniętego<sup>14</sup>; 4) który obejmuje działki o numerach ewidencyjnych 2/13, 46/2 i 46/3 AM-17 w obrębie II – Lubań o łącznej powierzchni 81 449 m<sup>2</sup> położony w Lubaniu, gmina Lubań, powiat lubański, województwo dolnośląskie, będący w trwałym zarządzie Ośrodka Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej w Lubaniu, łącznie z budynkami i innymi obiektami budowlanymi trwale związanymi z gruntem. Klauzulą tajności nie objęto informacji o obiektach, czy też ich wyodrębnionych częściach, objętych terenem zamkniętym. Jako „zastrzeżone” uznano opracowania geodezyjne i kartograficzne, które stanowią dokumentację terenu zamkniętego<sup>15</sup>; 5) który obejmuje działki o numerach ewidencyjnych 1015, 1022, 1032, 1043/1, 1043/2, 1043/3, 1048, 1049, 1050, 1051, 1060, 1061, 1072 w obrębie 207 o łącznej powierzchni 65 834 m<sup>2</sup> położone w Przemyślu, gmina Przemyśl, powiat przemyski, województwo podkarpackie, będące w trwałym zarządzie Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej, łącznie z budynkami i innymi obiektami budowlanymi trwale związanymi z gruntem i budowlą. Klauzuli tajności nie nadano informacjom o obiektach lub ich wyodrębnionych częściach, objętych terenem zamkniętym, a klauzulę „zastrzeżone” posiadają opracowania geodezyjne i kartograficzne, które stanowią dokumentację terenu zamkniętego<sup>16</sup>.

Opracowania geodezyjne i kartograficzne stanowiące dokumentację terenu zamkniętego mają często charakter zastrzeżony. Informacjom niejawnym, według art. 5 ust. 4 u.o.i.n., nadawana jest klauzula tajności „zastrzeżone”, gdy nie nadano im wyższej klauzuli tajności, a ich nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej, czy też inne jednostki organizacyjne, zadań w zakresie obrony narodowej, bezpieczeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, polityki zagranicznej, wymiaru sprawiedliwości, bądź też interesów ekonomicznych RP<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> § 1–3 decyzji Nr 58 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 25 marca 2008 r. w sprawie ustalenia terenu zamkniętego (Dz.Urz.KGSG Nr 3, poz. 22).

<sup>14</sup> § 1–3 decyzji Nr 215 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 października 2006 r. w sprawie ustalenia terenu zamkniętego (Dz.Urz.KGSG Nr 9, poz. 82 ze zm.).

<sup>15</sup> § 1–3 decyzji Nr 213 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 października 2006 r. w sprawie ustalenia terenu zamkniętego (Dz.Urz.KGSG Nr 9, poz. 80 ze zm.).

<sup>16</sup> § 1–3 decyzji Nr 211 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 października 2006 r. w sprawie ustalenia terenu zamkniętego (Dz.Urz.KGSG Nr 9, poz. 78 ze zm.).

<sup>17</sup> Zob. także M. Karpiuk, *Przestrzeń e-administracji i demokracji cyfrowej*, [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Karpiuk, *Prawo nowych technologii. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2015, s. 446.

Rodzajami materiałów geodezyjnych i kartograficznych, które podlegają ochronie zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych, są: 1) zobrażenia o geometrycznej zdolności rozdzielczej (terenowej odległości próbkowania) 0,5 m lub wyższej, wykonane w dowolnym zakresie promieniowania elektromagnetycznego; 2) 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; 3) materiały zawierające rysunek, obraz lub rezultaty pomiarów pozwalające na określenie współrzędnych z dokładnością właściwą dla map w skali 1:5000 lub większą; 4) 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<sup>18</sup>. Jak wskazuje art. 10 ust. 2 p.g.k. powyższe materiały geodezyjne lub kartograficzne mogą wykonywać wyłącznie podmioty posiadające odpowiednią zdolność do ochrony informacji niejawnych. Interes państwa, który jest utożsamiany z jego bezpieczeństwem jest ściśle powiązany ze skuteczną ochroną ważnych dla niego informacji<sup>19</sup>. Takie ważne, chronione informacje mogą być zawarte m.in. w określonych materiałach geodezyjnych i kartograficznych odnoszących się do terenów zamkniętych, w związku z czym w takim przypadku obejmowane są one stosowną klauzulą tajności.

## NADZÓR NAD PRACAMI GEODEZYJNYMI I KARTOGRAFICZNYMI NA TERENACH ZAMKNIĘTYCH

Nadzór nad pracami geodezyjnymi i kartograficznymi na terenach zamkniętych sprawuje właściwy minister lub kierownik urzędu centralnego, co wynika z art. 4 ust. 2d p.g.k. Instrumentarium nadzorczym odnośnie do prac geodezyjnych i kartograficznych na terenach zamkniętych dysponuje zatem organ administracji rządowej zamykający teren. Oceny, czy doszło do naruszenia, w ramach czynności wstępnych, dokonuje jednak jednostka organizacyjna ministerstwa, bądź urzędu centralnego, która jest właściwa w sprawach geodezji i kartografii, i w tym zakresie sporządza wystąpienie pokontrolne.

Według art. 2 pkt 1 p.g.k., jako prace geodezyjne ustawodawca rozumie: 1) projektowanie oraz wykonywanie pomiarów: geodezyjnych, grawimetrycznych, magnetycznych oraz astronomicznych, wykonywanych w związku z realizacją zadań określonych w p.g.k., z opracowaniem dokumentacji geodezyjnej dotyczącej nieruchomości na potrzeby postępowań administracyjnych lub sądowych oraz czynności cywilnoprawnych oraz z wykonywaniem opracowań geodezyjno-kartograficznych, czy też czynności geodezyjnych na potrzeby budownictwa; 2) projektowanie i wykonywanie zobrażeń lotniczych, jak też zobrażeń satelitarnych w związku z realizacją ustawowych zadań, bądź na potrzeby wyżej wskazanych pomiarów i opracowań; 3) obliczanie lub przetwarzanie wyników wyżej wskazanych pomiarów i opracowań; 4) tworzenie zbiorów

<sup>18</sup> Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie rodzajów materiałów geodezyjnych i kartograficznych, które podlegają ochronie zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 299, poz. 1772).

<sup>19</sup> D. Fleszer, *Informacja niejawna i jej klasyfikacja*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2014, Nr 8, s. 21.



danych, ortofotomapy oraz dokumentacji geodezyjnej na potrzeby postępowań administracyjnych, postępowań sądowych oraz czynności cywilnoprawnych związanych z nieruchomościami, a także wykonywanie opracowań geodezyjno-kartograficznych na potrzeby budownictwa. Z kolei jako prace kartograficzne art. 2 ust. 2 p.g.k. rozumie wykonywanie map topograficznych, map ogólnogeograficznych oraz kartograficznych opracowań tematycznych i specjalnych.

Na terenach zamkniętych nadzorowi podlegają następujące rodzaje prac geodezyjnych i kartograficznych: 1) zakładanie oraz modernizowanie podstawowych i szczegółowych osnów geodezyjnych; 2) wykonywanie prac geodezyjnych i kartograficznych, których wyniki przekazuje się właściwym starostom w celu ujawnienia ich w ewidencji gruntów i budynków; 3) wykonywanie oraz aktualizowanie map, które zawierają położenie sieci uzbrojenia terenu i innych elementów zagospodarowania terenu; 4) przedstawianie na mapach topograficznych terenów zamkniętych, jak też wykonywanie map specjalnych tych terenów w skalach 1:50.000 oraz większych; 5) przedstawianie terenów zamkniętych w opracowaniach fotogrametrycznych i teledetekcyjnych, które zostały wykonane na podstawie zdjęć lotniczych i przetworzonych zobrazowań satelitarnych; 6) tworzenie oraz aktualizowanie systemów informacji o terenie; 7) wykonywanie dokumentacji geodezyjnej oraz kartograficznej do celów prawnie określonych; 8) ochrona znaków geodezyjnych<sup>20</sup>. Ustawodawca w art. 10 ust. 1a p.g.k. upoważnił do określenia, w drodze rozporządzenia, zakresu oraz trybu sprawowania nadzoru nad pracami geodezyjnymi i kartograficznymi na terenach zamkniętych, w tym do określenia rodzajów prac, nad którymi sprawowany jest nadzór, uwzględniając przy tym potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, jak też ochrony informacji niejawnych. Prawodawca, tworząc katalog prac geodezyjnych i kartograficznych podlegających nadzorowi, biorąc przy tym pod uwagę potrzeby obronności, bezpieczeństwa państwa, czy ochronę informacji niejawnych zastosował klauzulę enumeracji pozytywnej, w związku z czym inne prace geodezyjne i kartograficzne prowadzone na terenach zamkniętych nie będą podlegały nadzorowi. Prawodawca nie posługuje się zwrotem „w szczególności” przy określaniu rodzajów prac podlegających nadzorowi, jeżeli są wykonywane na terenach zamkniętych, zatem należy przyjąć, że jest to katalog zamknięty.

Nadzór nad pracami geodezyjnymi i kartograficznymi na terenach zamkniętych, według § 4 ust. 1 r.n.g.k., polega na ocenie: 1) zgodności wykonywanych map terenu zamkniętego, które zawierają położenie sieci uzbrojenia terenu i innych elementów zagospodarowania terenu z prawnymi wymogami dotyczącymi opracowania mapy zasadniczej; 2) zgodności z prawem wykonywanych pomiarów i opracowań geodezyjnych terenu zamkniętego; 3) przekazywania oraz przyjmowania do ewidencji gruntów i budynków, danych odnoszących się do terenu zamkniętego; 4) zgodności z prawem wykonywania, udostępniania oraz rozpowszechniania fotogrametrycznych i teledetekcyjnych zdjęć lotniczych terenu zamkniętego; 5) posiadania przez wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych zezwoleń na wykonywanie tych prac; 6) przestrzegania przy wykonywaniu prac geodezyjnych i kartograficznych przepisów o ochronie informacji niejaw-

---

<sup>20</sup> § 4 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 maja 2003 r. w sprawie nadzoru nad pracami geodezyjnymi i kartograficznymi na terenach zamkniętych (Dz.U. Nr 101, poz. 939), dalej r.n.g.k. Zob. także M. Krzyżniński, J. Maćkowiak [w:] J. Lang, J. Maćkowiak, E. Stefańska (red.), *Prawo...*, s. 133–134.

nych. Jednostka organizacyjna ministerstwa lub urzędu centralnego właściwa w sprawach geodezji i kartografii, jako jednostka nadzorująca, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w prowadzeniu powyżej wskazanych prac, kieruje do właściwego ministra lub kierownika urzędu centralnego wystąpienie pokontrolne z wnioskami i zaleceniami. Jednostka nadzorująca na gruncie tego przepisu dokonuje „oceny”, zatem wyposażona jest w kompetencje kontrolne, nie nadzorcze, potwierdza to również fakt, że przekazuje ona wystąpienie „pokontrolne” wraz z wnioskami i zaleceniami, do właściwego ministra lub kierownika urzędu centralnego. Zatem nie będzie ona, tak jak chce prawodawca, podmiotem nadzorującym, a kontrolującym, gdyż jednostka organizacyjna ministerstwa lub urzędu centralnego właściwa w sprawach geodezji i kartografii nie została wyposażona w instrumentarium władcze, przypisane nadzorowi. Jest to jedynie „jednostka organizacyjna” aparatu pomocniczego, a nie samodzielny organ.

Nadzór nad pracami geodezyjnymi i kartograficznymi na terenach zamkniętych, według § 5 r.n.g.k., jest wykonywany poprzez: 1) rozpatrywanie sprawozdań z realizacji prac geodezyjnych i kartograficznych, jak również rozliczanie tych prac; 2) podejmowanie czynności mających na celu zapewnienie prawidłowego wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych. Prawodawca nieprecyzyjnie i, co jest z tym związane, również wadliwie, określa władcze kompetencje realizowane w ramach nadzoru. Należałoby wyraźnie wskazać, jakie można podjąć czynności nadzorcze, których celem jest zapewnienie prawidłowego wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych. Określanie ich poprzez cel, jaki ma być za ich pośrednictwem osiągnięty, jest wadliwe i może prowadzić do nieuprawnionego uznania i przy tym nieuprawnionej ingerencji, organu stosującego takie środki.

Za tereny zamknięte, które są niezbędne dla obronności państwa, na których Minister Obrony Narodowej nadzoruje prace geodezyjne i kartograficzne, prawodawca uznaje: 1) tereny zajęte pod: a) stanowiska kierowania państwem oraz stanowiska dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP w stanie zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz wojny, b) obiekty rozpoznania i walki radioelektronicznej oraz obrony powietrznej i przeciwlotniczej kraju, c) obiekty telekomunikacyjne, które służą do przekazywania informacji niejawnych, d) porty wojenne i urządzenia Marynarki Wojennej, e) lotniska wojskowe, f) składy i magazyny amunicji, uzbrojenia, a także materiałów pędnych i smarów, g) obiekty przeznaczone do produkcji materiałów i środków służących do celów obrony kraju; 2) tereny zamknięte przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na te cele<sup>21</sup>. Organem nadzorującym prace geodezyjne i kartograficzne na powyższych terenach zamkniętych jest Minister Obrony Narodowej, co jest bezpośrednio związane z ich przeznaczeniem, jakim jest obronność państwa, przy czym muszą one być „niezbędne” z punktu widzenia realizacji tego celu oraz są już zajęte, bądź przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, na cele obronności. Wyznaczenie w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego terenów zamkniętych jako niezbędnych dla obronności państwa nie umożliwia Ministrowi Obrony Narodowej podejmowania działań nadzorczych, o ile nie są to obszary już zajęte na te cele.

<sup>21</sup> § 3 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 lipca 2003 r. w sprawie terenów zamkniętych niezbędnych dla obronności państwa (Dz.U. Nr 141, poz. 1368).

## BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Decyzja Nr 11 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 16 stycznia 2015 r. w sprawie ustalenia terenu zamkniętego (Dz.Urz.KGSG z 2015 r., poz. 7).
- Decyzja Nr 58 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 25 marca 2008 r. w sprawie ustalenia terenu zamkniętego (Dz.Urz.KGSG Nr 3, poz. 22).
- Decyzja Nr 215 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 października 2006 r. w sprawie ustalenia terenu zamkniętego (Dz.Urz.KGSG Nr 9, poz. 82 ze zm.).
- Decyzja Nr 213 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 października 2006 r. w sprawie ustalenia terenu zamkniętego (Dz.Urz.KGSG Nr 9, poz. 80 ze zm.).
- Decyzja Nr 211 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 października 2006 r. w sprawie ustalenia terenu zamkniętego (Dz.Urz.KGSG Nr 9, poz. 78 ze zm.).
- Fleszer D., *Informacja niejawna i jej klasyfikacja*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2014, Nr 8.
- Karpiuk M., *Przestrzeń e-administracji i demokracji cyfrowej*, [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Karpiuk, *Prawo nowych technologii. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2015.
- Lang J., Maćkowiak J., Stefańska E. (red.), *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie rodzajów materiałów geodezyjnych i kartograficznych, które podlegają ochronie zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 299, poz. 1772).
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 maja 2003 r. w sprawie nadzoru nad pracami geodezyjnymi i kartograficznymi na terenach zamkniętych (Dz.U. Nr 101, poz. 939).
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 lipca 2003 r. w sprawie terenów zamkniętych niezbędnych dla obronności państwa (Dz.U. Nr 141, poz. 1368).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2001 r. w sprawie wykazywania w ewidencji gruntów i budynków danych odnoszących się do gruntów, budynków i lokali, znajdujących się na terenach zamkniętych (Dz.U. Nr 84, poz. 911).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 520 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 23).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. Nr 182, poz. 1228 ze zm.).
- Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2013 r., I OSK 2210/12, LEX Nr 1429055.
- Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2011 r., I OSK 449/10, LEX Nr 990253.
- Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2012 r., I OSK 654/11, LEX Nr 1264894.
- Wyrok WSA z dnia 18 kwietnia 2013 r., II SA/Kr 1288/12, LEX Nr 1310168.
- Wyrok WSA z dnia 24 listopada 2009 r., IV SA/Wa 1468/09, LEX Nr 589447.
- Wyrok WSA z dnia 4 sierpnia 2015 r., II SA/Bd 118/15, LEX Nr 1851692.
- Wyrok WSA z dnia 26 lutego 2014 r., III SA/Kr 910/13, LEX Nr 1502725.
- Wyrok WSA z dnia 24 października 2013 r., II SA/Op 341/13, LEX Nr 1395442.

## TERENY ZAMKNIĘTE ZE WZGLĘDU NA OBRONNOŚĆ I BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA USTANAWIANE PRZEZ ORGANY ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

### Streszczenie

W artykule podjęta jest problematyka dotycząca ustanawiania terenów zamkniętych ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa. Kompetencje w tym zakresie zostały przyznane administracji rządowej – ministrom oraz kierownikom urzędów centralnych. Organ wydając decyzję o zamknięciu terenu musi jednocześnie określić jego granice. Jest to na tyle istotne, że musi być uwzględnione w dokumentacji geodezyjnej, która jest przekazywana właściwym terytorialnie starostom prowadzącym ewidencję gruntów i budynków. Przewodniczący zarządu powiatu wykazuje w tej ewidencji dane odnoszące się do gruntów, budynków i lokali, znajdujących się na terenach zamkniętych, musi jednak brać pod uwagę przepisy o ochronie informacji niejawnych. Nadanie informacjom o obiektach znajdujących się na terenie zamkniętym określonej klauzuli tajności powoduje, że nie będą one udostępniane osobom nieuprawnionym.

Słowa kluczowe: *teren zamknięty, obronność, bezpieczeństwo państwa*

## ENCLOSED AREAS DUE TO STATE DEFENCE AND SECURITY ESTABLISHED BY GOVERNMENT ADMINISTRATION

### Summary

The article discusses an issue of establishing enclosed areas due to state defence and security. Competences in this field have been assigned to government administration – ministers and heads of central offices. The authority issuing the decision to enclose a site must also determine its borders. It is important because it must be included in the geodetic documentation, which is submitted to territorial governors responsible for the land and property registry. The chairperson of the county authorities shows all the data relating to land, buildings and premises located within the enclosed areas in the registry, but the regulations pertaining to the protection of classified information must be taken into consideration. Awarding the information about structures located within the enclosed area a status of classified one means it shall not be made available to unauthorized persons.

Key words: *enclosed area, defence, state security*