

Projekt nowej ustawy o planowaniu przestrzennym
Komentarz ogólny do tekstu projektu z 08.08.2006

W sierpniu 2006 roku nowo mianowany Minister Budownictwa rozesłał do konsultacji społecznych projekt w/w ustawy. Jak można się spodziewać, ma on podlegać w ich wyniku, a także w rezultacie uzgodnień resortowych, dyskusji, uzupełnieniom i modyfikacjom. Wprawdzie w ostatnich miesiącach utrwalił się w polskim Parlamencie zwyczaj „przepychania” projektów ustaw bez dyskusji i w ich pierwotnej wersji rządowej. Tym nie mniej, przedłożenie projektu do konsultacji stwarza okazję do zajęcia stanowiska, z czego nie należy rezygnować.

Kontynuacja „trzeciej drogi”

Przedłożony projekt ustawy jest już szóstą (1994, 2000, 2002, 2003, 2004) bodajże próbą sformułowania ustawy odbiegającej od tego typu dokumentów i praktyki gospodarki przestrzennej w państwach „starej” Unii Europejskiej. Ta polska „trzecia droga” opiera się tylko marginesowo na wspomnianym w ustawie skrajnie neoliberalnym aksjomacie wskazującym, że z własnością nieruchomości łączy się - niejako dane od Boga – naturalne prawo jej właściciela do dowolnej zmiany jej użytkowania w każdym miejscu czasie i formie, a zadaniem władz publicznych jest jak najszybsze (w imię „likwidacji barier”) wydawanie mu na to zgody. Sprawa ta jest wspomniana w omawianym projekcie jako ostatnie z dziewięciu wymagań wskazujących, że w polityce przestrzennej i planowaniu przestrzennym powinno się m. in. „uwzględnić zwłaszcza prawo własności” (2.4.9.). To skromne sformułowanie jest złudzeniem, bowiem interpretacja zakresu prawa własności jest sprawą fundamentalną – przesądza o istnieniu w ogóle (lub nie) planowania przestrzennego i gospodarki przestrzennej we współczesnym europejskim znaczeniu tego terminu.

Ten aksjomat ma zresztą charakter swoistego tabu. Nie stał się on jak dotychczas przedmiotem dyskusji politycznej a także jest konsekwentnie unikany – co dziwniejsze przez środowisko fachowe. Zrozumienie przez polskich polityków, że planowanie i budowa autostrad nie jest możliwa bez ograniczenia tego absolutyzmu własności prywatnej zabrało im 12 lat i przybrało ostatecznie formę „specjalnej” ustawy ograniczającej prawa właścicieli nieruchomości i samorządów terytorialnych. Ciekawe, ile dziesięcioleci zajmie im zrozumienie – oczywiście w Europie Zachodniej – że porządek przestrzenny i uporządkowany rozwój zagospodarowania nie jest możliwy bez ograniczenia tego absolutyzmu własności prywatnej przez dobro wspólne.

Gospodarka przestrzenna w Europie Zachodniej

Podstawą europejskich ustaw dotyczących gospodarki przestrzennej jest zasada rozdzielnia prawa własności nieruchomości od prawa do zmiany ich użytkowania/zagospodarowania przez właściciela. Nie oznacza to w żadnym stopniu ograniczenia prawa własności i dziedziczenia *per se*, które pozostają nienaruszone. Oznacza to natomiast, że póki teren nie zostanie przez gminę uruchomiony pod urbanizację lub określone inwestycje, co wyraża się sporządzeniem planu miejscowego i uzbrojeniem objętego przez ten plan terenu, właścicielowi nie przysługuje prawo domagania się zmiany użytkowania terenu, czy podziału nieruchomości ze względu na jego interes osobisty, ani prawo do odszkodowania czy rekompensaty utraconych z tego tytułu (potencjalnie) korzyści, a gminie prawo do zmiany podatku od nieruchomości itp. Oznacza to zasadę, że plan ogólny (kierunkowy) i plany regionalne nie mają konsekwencji wobec osób trzecich, ale obowiązują wszystkie instytucje publiczne. Natomiast w chwili sporządzenia planu miejscowego dla określonego przez gminę terenu, właścicielowi przysługuje pełne prawo do zabudowy/zmiany użytkowania zgodnie z tym planem, uzyskania przewidywanych prawem odszkodowań finansowych oraz obowiązek wniesienia opłat z tytułu renty planistycznej, opłacenie nowego podatku itp.

Ta tzw. władczość planowania gminy podlega dwóm głównym ograniczeniom. Po pierwsze, gmina musi działać na podstawie prawa, którym są zatwierdzone plany zagospodarowania, a nie na podstawie decyzji administracyjnych. I po drugie, musi ona uznawać nadrzędność polityki przestrzennej państwa, której konkretyzacją są zamierzenia publiczne wyższego szczebla zarządzania wprowadzane do planów gminnych przy zastosowaniu zasady hierarchiczności planów. Gminie nie przysługuje prawo do kwestionowania wprowadzania tych zamierzeń do planów gminnych, a jedynie prawo negocjowania warunków ich realizacji (a nie „wprowadzania” do planów).

Wspomniane wyżej zasady europejskiej gospodarki przestrzennej sprawdziły się w wielu państwach po II wojnie światowej, a w niektórych stosowane są z pozytywnym skutkiem od 130 lat (np. w

Niemczech). Odrzucenie tych zasad w praktyce polskiej gospodarki przestrzennej doprowadziło do kryzysu (żeby nie powiedzieć katastrofy) w zagospodarowaniu kraju. Pytanie, czy dalsze próby brnięcia po tej samej „trzeciej” drodze, czego przejawem jest omawiany projekt ustawy, dadzą lepsze rezultaty, czy też tylko kontynuację (lub pogłębienie) chaosu przestrzennego.

Uzasadnienie projektu ustawy

Przedłożony dokument Ministra składa się z dwóch części: projektu „ustawy o planowaniu przestrzennym” (44 strony, z czego 11 stron zmian w obowiązujących przepisach) oraz z uzasadnienia (7 stron). Uzasadnienie jest znacznie obszerniejsze i bardziej rzeczowe niż tego typu dokumenty przygotowane przy okazji dwóch poprzednich ustaw (1994 i 2003). Problem polega jednak na tym, że jest to raczej opis przeprowadzonych prac i komentarze do poszczególnych rozdziałów projektu ustawy, a w niewielkim stopniu jej uzasadnienie. Jest to z resztą dość typowe zjawisko w polskiej legislacji, że umożliwia się zabieranie głosu bez „przegryzania się” przez tekst projektu, co nie jest rzeczą prostą i szybką, a jest najeżone pułapkami, bowiem – zwykle – diabeł siedzi w szczegółach. Jeżeli jednak uznać, że uzasadnienie powinno przede wszystkim odpowiadać na dwa pytania: dlaczego przygotowano nową ustawę (tj. identyfikacja konkretnych materialnych i instytucjonalnych problemów) oraz na czym ma polegać większa skuteczność zastosowanych mechanizmów i przepisów dla rozwiązania powstałych problemów, to odpowiedzi na te pytania trudno w uzasadnieniu znaleźć. Zupełnie tak, jakby przestrzeń Polski była swoistą *tabula rasa*, a planowanie jej zagospodarowania zaczynało się od zera.

Dobrze, że w uzasadnieniu zauważono (str. 45), że Polska jest członkiem Unii Europejskiej, wspominając o „imperatywie spójności terytorialnej Unii” i „możliwości wykorzystania środków unijnych na potrzeby rozwoju kraju”. Ale w tekście projektu ustawy trudno do tego faktu znaleźć odniesienie, poza rozdz. 4 (Planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym), gdy wspomina się o współpracy transgranicznej i europejskiej (53.1.) technicznej i transportowej i zasobów wodnych (54.2.4.) o znaczeniu międzynarodowym; sprawy środowiska przyrodniczego pominięto z trudno zrozumiałych przyczyn. W innych rozdziałach projektu o związkach z politykami Unii w ogóle się nie wspomina, choćby w formie stwierdzenia, że plan kierunkowy i plan województwa służą jako podstawa odniesienia do wniosków o dotacje UE, czy też wpływu przynależności do Unii na planowanie zachodnich i południowych euroregionów, czy wreszcie w ogóle na politykę zagospodarowania przestrzennego kraju.

W uzasadnieniu przedstawiono dokumenty oraz stanowiska różnych instytucji, które uwzględniono w pracach nad projektem. Jak można by się spodziewać, resort dokonał także przeglądu oraz analizy stanowisk i poglądów (nierazko sprzecznych) zgłaszanych przez środowisko fachowe związane z gospodarką przestrzenną. W ciągu ubiegłych lat objęły one bardzo rozległy zakres: od sposobu prowadzenia prac nad ustawą, poprzez jej aksjomaty, do systemu planów, a także do mechanizmów i instrumentów tworzenia zagospodarowania przestrzennego itd. Niestety w projekcie ustawy trudno jest dostrzec ślady poglądów środowiska fachowego.

Uzasadnienie przedstawia trzy cele, jakie spełniać ma nowa ustawa (str. 46):

- zwiększenie i racjonalizacja podaży terenów pod budownictwo mieszkaniowe,
- ułatwienie lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i regionalnym, związanych z wykorzystaniem środków unijnych,
- integracja i uporządkowanie systemu planowania przestrzennego, które mają polegać na „unowocześnieniu procesu planowania” oraz „uczytelnieniu układu kompetencji i wzmocnieniu rangi ustaleń dokumentów planistycznych”.

Cel pierwszy wydaje się być nieporozumieniem. Żadne uproszczenia „sporządzania dokumentów planistycznych” nie zwiększają ani o jeden m² podaży terenów pod budownictwo mieszkaniowe (z wyjątkiem obszarów uzupełnień zabudowy). Rzeczywista podaż zależy bowiem od – zgodnego z planami miejscowymi – przygotowania terenów (reparcelacji) oraz wykonania inwestycji układu transportowego, uzbrojenia terenu, także budowy usługowych inwestycji towarzyszących budownictwu mieszkaniowemu. A tymi sprawami projekt ustawy się nie zajmuje.

I druga sprawa dotycząca „zwiększenia” podaży terenów. Jeżeli wierzyć wynikom badań GUS (2005) dotyczących pokrycia gmin planami miejscowymi, na co powołano się w uzasadnieniu, to już w 2004 roku „pojemność” tych planów wynosiła około 5 milionów mieszkań. Można zatem mówić raczej o niedostatecznym przygotowaniu planistycznym terenów na pewnych obszarach (zwłaszcza w

miastach wojewódzkich), ale nie o generalnym braku takich terenów w państwie. Jest nawet odwrotnie – tereny pokryte planami miejscowymi są – jak na obecne potrzeby – zbyt wielkie. Są to raczej obszary ze względów spekulacyjnych przeznaczone pod zabudowę, mające niewiele wspólnego z lokalnie występującym efektywnym popytem inwestycyjnym.

Ułatwienie lokalizacji inwestycji celu publicznego jest niewątpliwie celem słusznym. Powstaje jednak pytanie, dlaczego ograniczono te ułatwienia do inwestycji związanych z wykorzystaniem środków unijnych. Czyżby sprawa lokalizacji inwestycji własnych (bez środków unijnych) była w państwie rozwiązana?

Wspomniany cel „integracji i uporządkowania systemu przestrzennego” jest niewątpliwie słuszny i był od lat wysuwany przez środowisko fachowe. Nie wiadomo jednak, na czym konkretnie ma polegać „unowocześnienie procesu planowania”. Jeżeli uznać za miarodajne w tym zakresie rozwiązania stosowane w „starych” państwach UE, to przedstawiony projekt do nich się zbliża. „Uczytelnienie układu kompetencji” zostało podjęte w projekcie. Powstaje tylko pytanie, czy to uczytelnienie jest właściwe i czy może ono w praktyce rzeczywiście funkcjonować.

W uzasadnieniu nie wykazano, jakie zadania ustawa ma do spełnienia wobec występującego zagrożenia ładu przestrzennego i uporządkowanego rozwoju zagospodarowania w Polsce. Chodzi tutaj o identyfikację konkretnych, występujących obecnie i w krótkim okresie czasu problemów zagospodarowania kraju oraz wskazanie metod, sposobów i instrumentów ich rozwiązania. Do problemów takich trzeba zaliczyć np. rozpraszanie zabudowy i zacieranie granic między terenami zabudowanymi i otwartymi, obudowę dróg (także projektowanych obwodnic), zaśmiecanie krajobrazu otwartego i niszczenia krajobrazu kulturowego, nadmierny hałas (zwłaszcza drogowy), likwidację i prywatyzację terenów ważnych ekologicznie itp.

Natomiast w uzasadnieniu mówi się o „powszechnie zgłaszanych problemach i barierach w sferze procesu inwestycyjnego” (str. 45). Nie wskazano jednak, o jakie bariery konkretnie tu chodzi. Sprawa to wrażenie, że jedynym problemem zagospodarowania kraju są bariery inwestycyjne. W rzeczywistości problem jest znacznie szerszy a polega – w największym skrócie – na dewastacji i peryferyzacji polskiej przestrzeni w ramach UE, o czym w uzasadnieniu w ogóle się nie wspomina.

Tytuł projektu ustawy a jej rzeczywista treść

Po 16 latach szukania nowych nazw powrócono do nazwy z okresu realnego socjalizmu w postaci „ustawy o planowaniu przestrzennym”. Bliższe przyjrzenie się treści postanowień wskazuje jednak, że mamy do czynienia ze swoistym rozdzieleniem jej przedmiotu. Z jednej strony ogranicza się ona do spraw tradycyjnie pojmowanego projektowania mającego charakter techniczny i procedur sporządzania planów, co ma niewiele wspólnego ze współczesnym rozumieniem pojęcia planowania przestrzennego. To bowiem polega w Europie na integrowaniu – we wzajemnych zależnościach – przesłanek fizycznych, demograficznych, gospodarczych, ekonomicznych, środowiska przyrodniczego, społecznych, infrastrukturalnych itp. z przesłankami przestrzennymi. Z drugiej strony, projekt obejmuje również niektóre sprawy związane z tworzeniem rzeczywistości (nie tylko planów) przestrzennej, jak np. zespół przepisów dotyczących ustalania dopłat (art. 43, 44, 45), przeprowadzania scaleń i podziałów nieruchomości (33), sporządzanie programów realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym (56.1.), wojewódzkim (57.1.) i powiatowym (58.1.), wydawanie decyzji o warunkach zabudowy (94 – 105) oraz wydawanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (106 – 110).

W projekcie ustawy wyczuwa się tendencje do ograniczenia treści do spraw projektowania zwanego w Polsce urbanistycznym. Taki charakter ma zwłaszcza art. 6., który powinien być z projektu usunięty z dwóch względów. Po pierwsze, przyrównuje on planowanie do projektowania zagospodarowania przestrzennego. Takie postrzeganie planowania było uprawnione w okresie realnego socjalizmu, gdy problematyka realizacji leżała poza zainteresowaniem projektantów i była sterowana przez władze polityczne. Odzwierciedla ono także obecne przygotowanie zawodowe architektów nastawione na projektowanie o korzeniach architektonicznych. Jest ono jednak całkowicie sprzeczne z rozumieniem (kompleksowym i integrującym) pojęcia planowania stosowanego w państwach Unii Europejskiej i rozumieniem tego pojęcia w Komisji Europejskiej. Po drugie, potwierdza on wysuwane pod adresem środowiska zarzuty, że ustawa ma charakter korporacyjny i została zinstrumentalizowana z punktu widzenia architektów i urbanistów, zapewniając im monopol na opracowywanie projektów planistycznych zgodnie z ich aktualnym wykształceniem, które ma charakter tradycyjny.

Jaki zakres ustawy?

Na tym tle powstaje pytanie, jaka powinna być treść projektu ustawy. Czy powinna ona ograniczać się wyłącznie do spraw sporządzania planów czy też obejmować również (co najmniej niektóre) elementy ich przekształcania w rzeczywistość przestrzenną. Na to pytanie odpowiedzieli bezwiednie sami autorzy projektu, wprowadzając do niego elementy realizacji. Wpłyną na to również tezy zgłoszone do projektu ustawy przez poszczególne resorty w ramach prac Międzyresortowego Zespołu ds. Koordynacji pod przewodnictwem Ministra Środowiska.

Odpowiednie ustawy istniejące w państwach „starej” Unii Europejskiej obejmują z reguły zarówno planowanie przestrzenne w jego współczesnym ujęciu (kompleksowym i integrującym, a nie ograniczonym do projektowania) jak i podstawowe instrumenty planowej realizacji zagospodarowania zgodne ze sporządzanymi planami. Podobne treści powinna zawierać także i nowa polska ustawa. Mogłaby ona nosić tytuł np. ustawa o ładzie przestrzennym, ustawa o polityce przestrzennej, czy ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, podkreślający jej integralny element realizacyjny. Bowiem polska gospodarka przestrzenna załamała się nie tyle na sporządzaniu planów, lecz przede wszystkim na procesach realizacyjnych.

Układ formalny tekstu projektu

Tekst projektu został podzielony na sześć ogólnych rozdziałów: Przepisy ogólne, Planowanie przestrzenne w gminie, Planowanie przestrzenne w województwie, Planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym, Zmiany w przepisach obowiązujących, Przepisy przejściowe i końcowe; te ostatnie zawierają *de facto* najważniejsze ustalenia, których znaczna część jest sprzeczna z zasadami ładu przestrzennego i uporządkowanego rozwoju.

W projekcie zrezygnowano - zgodnie niestety z panującym obecnie w polskiej legislaturze *ususum* – z przypisywania tytułów poszczególnym artykułom. W efekcie tekst czyta się trudno i wymaga mozolnego studiowania. Sprawa ta mogłaby być lepiej rozwiązana, gdyby wprowadzono tytuły do wszystkich artykułów (lub grup logicznie związanych), co wymusiłoby z natury rzeczy lepszą strukturę formalną, przeciwdziałałoby rozbudowaniu szczegółów kosztem ustaleń strukturalnych, umożliwiłoby sensowne zestawienie spisu treści wskazującego, czym konkretnie (i w którym miejscu) ustawa się zajmuje oraz zasadniczo zwiększyło przejrzystość i czytelność tekstu, z którego mają przecież korzystać nie tylko prawnicy.

Założenia wyjściowe i podstawowe elementy ustawy

Skomentowanie projektu ustawy wymaga ustalenia pewnego wzorca umożliwiającego uporządkowaną ocenę zastosowanych rozwiązań. Bywa on zwykle ustalany w założeniach do projektu ustawy sporządzanych przez jednostkę formułującą tekst projektu. Z braku dostępu do tego typu dokumentu Ministerstwa Budownictwa autor przyjął za punkt wyjścia opracowany przez niego i przedstawiony w osobnym rozdziale książki „Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce. Drogi i bezdroża regulacji ustawowych” (UMP Warszawa 2005) projekt ogólnych założeń, jakie powinny być w obecnej sytuacji punktem wyjścia dla sformułowania nowej ustawy. Podstawą takiego projektu jest zawarty w książce zarys analizy problemów merytorycznych zagospodarowania, charakterystyka istniejącego systemu instytucjonalnego oraz ocena (nie)skuteczności działania obecnych regulacji prawnych i ekonomicznych. Projekt ten obejmuje 23 elementy (rozdziały), które współczesna europejska ustawa powinna uwzględniać, zarysowując w ogólny sposób także treść poszczególnych rozdziałów. Część z tych elementów nie występuje w ogóle (np. materialne cele ustawy, zadania ustawy, nadzór urbanistyczny, baza informacyjna dla sporządzania planów, prawno-ekonomiczne konsekwencje planów zagospodarowania przestrzennego) w omawianym projekcie ustawy Ministra Budownictwa. Skłoniło to autora zamieszczonych niżej komentarzy i uwag do ograniczenia się tylko do spraw, które na pierwszy rzut oka wydają się najważniejsze.

1. Zakres projektu ustawy

Projekt słusznie obejmuje problematykę zagospodarowania na wszystkich szczeblach zarządzania państwem, tj. w gminach, powiatach, województwach i na obszarze całego kraju, a także w ramach współpracy europejskiej. Wcześniejsze sugestie ograniczenia projektu tylko do spraw planowania na poziomie gmin nie zostały akceptowane. Dzięki temu zapewniono -co najmniej intencjonalnie – wewnętrzną spójność planowania na wspomnianych poziomach, co w przypadku odrębnych ustaw dla gmin oraz pozostałych szczebli zarządzania byłoby rzeczą trudną i rozciągnęłoby się w czasie.

Projekt nie dotyczy problematyki rewitalizacji, co należy uznać za rozwiązanie słuszne. Sprawy rewitalizacji powinny być przedmiotem osobnej ustawy ze względu na daleko posuniętą specyfikę tej problematyki.

2. Zakres terytorialny działania ustawy

Mimo że nie jest to wyraźnie powiedziane w projekcie ustawy, ma ona obowiązywać jednolicie na obszarze całego państwa. W sytuacji, gdy Polska jest państwem unitarnym jest to zasada słuszna. Oznacza to jednocześnie homogeniczność planowania, tj. brak różnicy między typami planów i przepisów stosowanych na obszarze miast i wsi. Z jednolitego działania ustawy wyłączono tereny zamknięte; szkoda, że w przedstawionym „słowniczku” (art. 3) nie przytoczono odpowiedniej definicji ograniczając się do odesłania do ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne (2004). Jak wynika z tekstu projektu chodzi tu o obszary morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej (brak jest wyjaśnienia, co to jest) oraz terenów zamkniętych, które są wyłączone z kompetencji gmin (4.2. i 5.2.). Natomiast w kompetencji gmin pozostają zamknięte tereny kolejowe, co należy uznać za rozwiązanie słuszne. Niejasna pozostaje sprawa terenów przemysłowych i powojkowych.

Projekt wprowadza dwa nowe pojęcia: obszar silnie zurbanizowany (gmina >50.000 mieszkańców) oraz słabo zurbanizowany (gmina <50.000 mieszkańców). Mają być dla nich przygotowane osobne zakresy planu kierunkowego (18.5.). Będą dla nich też stosowane różne zakresy raportu o stanie zagospodarowania (11.3.), a także różna dokładność planów miejscowych (25.1.); to ostatnie trudno jest uzasadnić. Dla tych pierwszych obszarów mają być ustalone „zasady zintegrowanego zarządzania środowiskiem miejskim” (13.1.). Nie wyjaśniono jednak, co to jest „środowisko miejskie” i kto takie zasady ma ustalać; można wątpić, czy urbaniści mają do tego odpowiednie przygotowanie fachowe. Te ustalenia zdają się wskazywać, że zrezygnowano z zasady homogeniczności planów. Nie jest jasne, jakie argumenty za tym przemawiają, bo chyba nie liczba mieszkańców gminy.

3. Zakres rzeczowy ustawy

Ustawa powinna dotyczyć wszelkich zamierzeń mających odwzorowanie przestrzenne (skutki w zagospodarowaniu przestrzeni) niezależnie od tego, kto jest ich gestorem (także różnych resortów, korporacji itp.) oraz wszystkich istniejących nieruchomości, niezależnie od tego, czyją własność stanowią (wyjątki wskazano w poprzednim akapicie). Tego typu stwierdzenia w projekcie ustawy brak.

4. Zagospodarowanie przestrzenne jako działalność „przekrojowa” i związki z towarzyszącymi ustawami

Na zagospodarowanie przestrzenne państwa i rozwój sieci osadniczej oddziałuje nie tylko ustawa o planowaniu przestrzennym, lecz także wiele ustaw i regulacji tworzonych w różnych sektorach zarządzania państwem. Jak się ocenia, istnieje obecnie w Polsce ponad 60 ustaw (z tego ponad 10 ma bezpośredni wpływ na procesy sporządzania planów) i ponad 100 zarządzeń wykonawczych różnych resortów. Stąd efektywne działania w dziedzinie gospodarki przestrzennej wymagają znajomości i monitorowania tych przepisów. Oznacza to, że te działania muszą mieć charakter nie sektorowy, lecz, jak to się określa, „przekrojowy”. Takie ujęcie jest istotną cechą współczesnych ustaw europejskich dotyczących gospodarki przestrzennej.

W omawianym projekcie występują tendencje odwrotne zmierzające do zawężania treści ustawy do spraw zabudowy, ujmowanej zwłaszcza w skalach technicznych. W konsekwencji tych tendencji o innych ustawach mających bezpośredni wpływ na planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w projekcie w ogóle się nie wspomina.

Tę zasadę „przekrojowości” można by łatwo uwzględnić przez wskazanie w projekcie ustaw najbardziej bezpośrednio związanych z gospodarką przestrzenną. Przyczyniłoby się to do wyjaśnienia współczesnego pojęcia zagospodarowania przestrzennego i zarysowania ogólnej metodyki, a także zapobiegłoby błędnym tendencjom do technizacji ustawy i sprowadzenia jej istoty do projektowania typu architektonicznego. Trudno jest zrozumieć, dlaczego w projekcie przytacza się ustawę o dostępie do informacji publicznej (np. 18.3.), a pomija ustawy bezpośrednio odnoszące się do planowania i zagospodarowania przestrzennego. Do takich ustaw należałoby zwłaszcza zaliczyć; Prawo budowlane, ustawę o gospodarce nieruchomościami, o ochronie przyrody, o ochronie środowiska, prawo wodne i ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Szczególną uwagę należałoby poświęcić spójności nowej ustawy z Prawem budowlanym. Chodzi tu zarówno o rozgraniczenie materii obu ustaw jak i o harmonizację ich treści, bowiem zachodzą między nimi ścisłe związki rzeczowe. Nie

może występować sytuacja, w której o typach zabudowy (budownictwo wielorodzinne, jednorodzinne itp.) mówi Prawo budowlane, a milczy ustawa o planowaniu przestrzennym, która te właśnie typy zabudowy w planach miejscowych ustala.

5. *Deklaracja woli politycznej*

W sytuacji, gdy Konstytucja RP nie ustala obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez władze publiczne, stwierdzenie istnienia woli politycznej słusznie znalazło się na początku projektu ustawy (2.1.). Zabrakło w nim jednak wzmianki o współpracy z Unią Europejską, a także bardziej konkretnych wskazań, na czym polityka polega (nie tylko generalnego hasła o zrównoważonym rozwoju, które zresztą w ustawie nie jest zinstrumentalizowane).

6. *Planowanie zagospodarowania przestrzennego jako proces zintegrowany*

W państwach „starej” Unii Europejskiej palny rozwój przestrzennego nie są wizją przestrzenną opartą na intuicji, lecz przestrzennym odwzorowaniem wyobrażenia gminy/województwa o przyszłym rozwoju, uwzględniającym ustalenia planów wyższego rzędu. Są to zatem plany integrujące – we wzajemnych zależnościach – przesłanki fizyczne obszaru i jego zagospodarowania, demograficzne, gospodarcze, ekonomiczne, środowiska przyrodniczego, społeczne, infrastrukturalne itp. z przesłankami przestrzennymi. W projekcie ustawy ten punkt widzenia nie został w ogóle uznany za wiodący dla całego procesu planowania. Został on w ogóle pominięty w artykule dotyczącym elementów w planowaniu przestrzennym (2.4.). Wspomina się go jedynie, między licznymi innymi, w zakresie monitoringu (10.1.1.), analizie zgodności ustaleń planów ze strategią rozwoju gminy (10.2.f.), pomija w ogóle w procesie sporządzania planu kierunkowego (16). Podobnie widziany jest plan województwa, w którym jedynie „uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa” (47.2.).

W kraju istnieją potencjalne warunki sprzyjające integracji planowania społeczno-gospodarczego z przestrzennym. Ma to miejsce dzięki opracowaniu przez gminy/województwa tzw. Strategii rozwoju, będących w rzeczywistości prognozami (wyobrażeniami) dotyczącymi rozwoju przyszłych procesów demograficzno-społecznych, gospodarczych, ochrony środowiska, mieszkalnictwa, transportu, finansów publicznych itp. Te właśnie przesłanki – w ich wzajemnym uwarunkowaniu z przesłankami przestrzennymi – powinny być podstawą sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego gmin/województw, dzięki czemu zostałaby zapewniona integracja obu rodzajów planowania. Jednoznaczne stwierdzenie tej zasady powinno być wprowadzone do tekstu projektu.

7. *Materialne cele ustawy*

Przedstawiony projekt jest ograniczony wyłącznie do spraw proceduralnych, tak jak miało to miejsce w ustawach okresu realnego socjalizmu (1961, 1984) oraz w obu ustawach okresu transformacji (1994, 2003). W konsekwencji tego ograniczenia nie wiadomo – poza bardzo ogólnymi celami (2.2.), które mogą być różnie interpretowane – jakie cele materialne cały proponowany, złożony system proceduralny ma realizować. Jest to znaczna wada projektu, odróżniająca go od rozwiązań stosowanych w wielu krajach „starej” Unii Europejskiej.

Prowadzenie sensownej polityki przestrzennej wymaga określenia celów materialnych, jakie ma ona realizować. Pod pojęciem tym rozumie się konkretne obowiązujące ustalenia (nie tylko przestrzenne) będące wyrazem dobra wspólnego, które nie podlegają procedurom uzgodnień czy zaskarżenia. Są one wyrazem wartości, które społeczeństwo chce w zakresie zagospodarowania przestrzennego w danym okresie realizować. Powinny one dotyczyć – w odróżnieniu od zadań ustawy – długiego okresu i odnosić się bezpośrednio do problematyki zagospodarowania przestrzennego. Mogłyby one być podzielone na związane z integracją europejską (np. stworzenie polskiej części transeuropejskiego systemu transportu i sieci informatycznych, stworzenie polskiego fragmentu ciągłego systemu obszarów ekologicznych itp.), mające charakter krajowy i interregionalny (np. oddziaływanie na kształtowanie zdecentralizowanego modelu sieci osadniczej, tworzenie zbliżonego poziomu i jakości zagospodarowania itp.), czy wreszcie materialne cele lokalne (np. zbliżanie miejsc pracy do miejsc zamieszkania, tworzenie warunków dla przeciwdziałania marginalizacji grup społecznych i powstawania „gett” itp.).

8. *Struktura instytucjonalna*

Prowadzenie aktywnej polityki przestrzennej wymaga istnienia efektywnych struktur instytucjonalnych na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym. Chodzi tu o trzy sprawy: strukturę administracji rządowej i samorządowej, strukturę instytucji fachowych także tych niezwiązanych z podziałem terytorialnym kraju oraz o organy doradcze.

Omawiany projekt poświęca sprawie struktury administracji rządowej i samorządowej osobny artykuł (4), wskazując jednocześnie zakres zadań poszczególnych szczebli zarządzania. Pomija on jednak zadania Ministerstwa, które zostały rozproszone w różnych częściach tekstu. Podobnie sprawa powoływania nowych organów: Komisji Gospodarki Przestrzennej znalazła się dopiero na końcu tekstu (62 i 63). Szkoda, że nie skonsolidowano całości spraw instytucjonalnych w osobnym rozdziale.

W tekście mówi się o ministrze właściwym „do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej” (5.3., 8.1.2. i inne). Oficjalna nazwa nowego ministerstwa brzmi „Ministerstwo Budownictwa”. Jest to relikwyt ustroju socjalistycznego, bowiem taki (główny) zakres jego działania był dyktowany istnieniem wielkich państwowych przedsiębiorstw budowlanych, którym zadania do wykonania przydziałało właśnie to ministerstwo, finansowaniem przez nie własnych pomysłów technicznych w budownictwie (np. wielkiej płyty w mieszkalnictwie) czy też inspirowaniem i nadzorowaniem produkcji materiałów budowlanych przez przedsiębiorstwa państwowe. Dziś Ministerstwo Budownictwa takich zadań w ogóle nie pełni. Stąd też jego nazwa jest anachronizmem.

Projekt ustala ważne zadania dla Rady Ministrów (4.5.). Nie wyjaśniono jednak, jaka jednostka miałaby konkretnie te zadania (o ciągłym charakterze) wykonywać w sytuacji, gdy RCSS uległo likwidacji i nie powołano żadnej innej podobnej jednostki.

Tekst projektu pomija sprawę instytucji fachowych wspierających działania administracji na różnych szczeblach. Przydałoby się tu, co najmniej, zlecenie tworzenia własnych jednostek fachowych stanowiących część administracji. Jak wskazuje doświadczenie, jest to w zasadzie rozwiązanie efektywniejsze i tańsze niż zlecenie opracowań planistycznych firmom zewnętrznym.

Projekt ustawy tworzy rozbudowany system organów doradczych (8). W odniesieniu do Ministra Budownictwa jest to Główna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna. Szkoda, że nie połączono jej z (reaktywowaną) Państwową Radą Gospodarki Przestrzennej, skoro w kompetencji ministra znalazły się także sprawy polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Odpowiednio na niższych szczeblach administracji powołuje się komisje urbanistyczno-architektoniczne. Nazwy tych komisji są relikwitem socjalistycznym – w dzisiejszej rzeczywistości komisje te nie zajmują się sprawami architektury (brak do tego podstaw prawnych), a na poziomie wojewódzkim i krajowym sprawy urbanistyczne mają znaczenie drugorzędne. Szkoda, że nie dostosowano nazw tych organów do rzeczywistego przedmiotu ich działań. Także sugerowane powołanie komisji w każdej gminie (jest ich ponad 2500) rozmija się z rzeczywistością, bowiem liczba członków Izby Urbanistów niewiele przekracza tysiąc osób.

W tekście projektu brak jest stwierdzenia, że mogą być tworzone (w miarę potrzeb) struktury zarządzania sprawami zagospodarowania przestrzennego poza formalnym podziałem terytorialnym państwa (np. dla planów obszarów funkcjonalnych).

9. Planowość rozwoju przestrzennego osadnictwa

W projekcie brak jest jednoznacznego stwierdzenia, że rozwój przestrzenny odbywa się przez planowanie i przy zastosowaniu planów przewidzianych ustawą. Konieczne jest wskazanie, że nie dopuszcza się rozwoju przestrzennego przez stosowanie innych działań, jak np. umów czy rokowań z zainteresowanymi. Sporządzenie planów zagospodarowania przestrzennego na szczeblu gminy powinno być obligatoryjne we wszystkich tych przypadkach, gdy jest to niezbędne dla zapewnienia uporządkowanego rozwoju zagospodarowania i tworzenia lokalnego ładu przestrzennego. Należałoby bezwzględnie wymagać sporządzenia planów miejscowych w przypadku przewidywania przez gminę nowych terenów dla urbanizacji, podejmowania wielkich inwestycji infrastrukturalnych czy zabezpieczenia i rozszerzenia układów otwartych oraz przy inwestycjach celu publicznego. Zaniechanie sporządzenia planu przez gminę powinno być uważane za naruszenie prawa, samo planowanie zaś zgodne z ustaloną ustawą rodzajami planów. Oznacza to, że gmina nie może tworzyć stanu bezplanowości na jej obszarze. Należałoby zakazać rozwiązywania powstających problemów rozwoju poprzez pojedyncze decyzje podejmowane od przypadku do przypadku.

10. Uwzględnianie problematyki środowiska w planowaniu zagospodarowania

Projekt ustawy słusznie przyjmuje „zrównoważony rozwój” za podstawę wszelkich działań przewidzianych ustawą (1). Przyjęte przez wspólnotę międzynarodową zasady zrównoważonego rozwoju mają charakter kompleksowy i przekrojowy, co oznacza, że dotyczą one – w części dotyczącej środowiska – nie tylko ochrony przyrody i gospodarowania wodą, lecz także utrzymania

czystości powietrza i ochrony klimatu, ochrony przed hałasem, ochrony zasobów naturalnych, różnorodności gatunkowej, ochrony ziemi i sanacji terenów skażonych, zachowania walorów krajobrazu, oszczędności energii i wykorzystania odnawialnych jej źródeł, gospodarowania odpadami, „trwałego” transportu, ochrony przed substancjami niebezpiecznymi dla zdrowia, ochrony przed promieniowaniem itp. Wszystkie te elementy zrównoważonego rozwoju mają skutki w zagospodarowaniu przestrzeni. Są one też przedmiotem odpowiednich dyrektyw i zaleceń Komisji Europejskiej.

Problem polega na tym, że to ogólne hasło „zrównoważonego rozwoju” nie zostało w projekcie ustawy ukonkretnione. Brak jest też odesłania do dwóch ustaw: Prawo ochrony środowiska i ustawy o ochronie przyrody, które zawierają liczne wskazania dotyczące zasad i procesów planowania przestrzennego. W omawianym projekcie mówi się wprawdzie o uwzględnieniu wymagań ochrony środowiska i ustaleniu zasad jego ochrony (16.1.3., 24.2.3., 47.1.c., 49.3.2.) ale trudno jest znaleźć wskazania, jak te wymagania mają wpływać na proces planowania już od samego jego początku, no bo tylko w ten sposób mogą one być w planach uwzględnione. Zamiast tego, projekt przewiduje sporządzenie *ex post* prognoz oddziaływania planów na środowisko (17.3., 19.4.4., 26.4., 50.1.3.). Mamy zatem do czynienia z biurokratycznym dokumentem nie mającym w praktyce żadnego wpływu na proces planowania. Jest to bardzo fragmentaryczne i niewspółczesne pojmowanie problematyki środowiska w planowaniu przestrzennym. Ciekawe, czy zyska ono akceptację Ministra Środowiska, który jest przewodniczącym Międzyresortowego Zespołu Koordynacyjnego dotyczącego przygotowania nowej ustawy.

11. System planów zagospodarowania przestrzennego w gminie

Projekt wprowadza (jako *novum*) zasadę prowadzenia obszernego monitoringu polegającego na badaniu wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego gminy (9-12). Jest to propozycja słuszna wskazująca jednocześnie (*implicite*), że planowanie jest procesem ciągłym i nie polega na jednorazowym sporządzeniu planu.

Nowym rozwiązaniem jest także zastąpienie dotychczasowego „studium” przez „plan kierunkowy” (13.1.) sporządzany dla obszaru całej gminy (brak jest możliwości sporządzenia takiego planu dla dużego, wyodrębniającego się fragmentu gminy). Zakres obowiązywania planu kierunkowego został niesłusznie ograniczony do organów gminy – powinien on wiązać wszystkie instytucje publiczne, których zamierzenia powodują skutki w zagospodarowaniu przestrzeni. Plan kierunkowy nie jest aktem prawa miejscowego (13.5.). Oznacza to (w domyśle), że nie ma on żadnych skutków prawnych ani finansowych wobec osób trzecich oraz nie stanowi podstawy do zgłaszania roszczeń, wymierzania opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, zmian opodatkowania itp. Takiego precyzującego (a niezbędnego) wyjaśnienia projekt jednak nie zawiera. Plan może być zmieniany w całości lub w części w przepisany trybie (13.1., 14, 15).

Projekt precyzuje treść planu kierunkowego (16). Nieporozumieniem są przejęte z ustawy 2003 stwierdzenia, że w planie kierunkowym ustala się „kierunki zmian” czy „kierunki rozwoju”. Nie chodzi bowiem o żadne kierunki, lecz o konkretne ustalenia odniesione do obszarów, jak to precyzuje wymaganie możliwości interpretacji ustaleń planu z dokładnością do 20 metrów w terenie (18.4.).

Plan kierunkowy powinien mieć „podwójny” charakter. Z jednej strony, powinien on przedstawiać „docelowy” (kierunkowy), zamierzony stan zagospodarowania gminy: terenów zabudowanych i otwartych, układów transportu drogowego i zbiorowego, uzbrojenia technicznego, terenów chronionych z różnych względów itp. Z drugiej, powinien wskazywać tereny pod urbanizację ograniczone do najbliższego okresu (np. 3 lat) kierując się możliwością gminy w zakresie przeprowadzania reparcelacji (jeżeli konieczna), a zwłaszcza wybudowania systemu dróg i uzbrojenia technicznego na tych wybranych obszarach. Tego typu sprecyzowania charakteru planu w omawianym tekście brak, co może prowadzić do wyznaczania zbyt dużych obszarów pod urbanizację, prowadząc do pogłębienia rozproszenia zabudowy i powstawania substandardów cywilizacyjnych (zabudowa bez dróg i uzbrojenia).

Treść planu kierunkowego ma zawierać także „wskaźniki i wytyczne” (16.2.), brak jest wyjaśnienia, co pod tymi określeniami jest rozumiane.

Wreszcie sprawa najważniejsza – konsekwencje planu dla właścicieli nieruchomości. W tekście brak jest jednoznacznego stwierdzenia, że nie przysługują im z tytułu postanowień planu żadne

rekompensaty itp., a gminie nie przysługuje prawo zamian wysokości podatku bowiem plan ten *per se* żadnych zmian zagospodarowania nie wprowadza. Sprawa ta jest „ukryta” w słowniczku w postaci stwierdzenia, że na „obszarze wyłączonym spod zabudowy ...przewiduje się całkowity zakaz zabudowy” (3.25.). Jeżeliby tak rzeczywiście się stało, to byłby to początek przełomu w systemie gospodarki przestrzennej. Jednakże sprawa nasuwa dwie wątpliwości. Po pierwsze, zakaz zabudowy powinien obowiązywać na wszystkich terenach nieprzewidzianych do urbanizacji w ciągu najbliższych 3 lat (tylko wtedy będzie możliwy uporządkowany rozwój). Po drugie, postanowienia zawarte w dalszej części projektu (95.1.) zaprzeczają tej zasadzie (dopuszczają zabudowę w przypadku istnienia jednego tylko domu – inne wymienione tam warunki będą bez trudności spełnione).

Ustalenie przeznaczenia terenów i określenie sposobów ich zagospodarowania i zabudowy następuje w planach miejscowych, będących aktem prawa miejscowego (22-30 oraz 33-45). Już to zdanie wskazuje na niezbyt szczęśliwie wybraną nazwę „plan miejscowy”, wynikającą prawdopodobnie z niezajomości (zagranicznego) źródła słowu tej nazwy. Słuszniejsza byłaby nazwa „plan szczegółowy”, bowiem to właśnie jest jego podstawową cechą. Jego przedmiot został niesłusznie (intencjonalnie) ograniczony do obszarów budowlanych (22.8.), bowiem powinien on być podstawowym instrumentem realizacji wszelkich zamierzeń gminy (także dotyczących terenów otwartych różnego rodzaju).

Zakres planu miejscowego ma być określony w rozporządzeniu właściwego ministra (25.2.). Nie wiadomo, czy zamierzone jest ustalenie – jednocześnie dla całego państwa – stref zabudowy, dopuszczalnych w każdej strefie rodzajów użytkowania, granicznych gęstości (intensywności) zabudowy i innych elementów, tak jak to ma miejsce w wielu „starych” państwach Unii Europejskiej, dzięki czemu tworzy się generalne podstawy do zapewnienia ładu przestrzennego oraz wyklucza *ex ante* znaczną część potencjalnych sporów sądowych, czy też wszystkie te sprawy zostaną pozostawione każdorazowej intuicji projektantów.

Nowym rozwiązaniem jest wprowadzenie tzw. przepisów urbanistycznych (31 i 32 oraz 43 i 44), będących aktem prawa miejscowego. Mogą one być sporządzone – na podstawie decyzji rady gminy – dla wyznaczonych w planie kierunkowym obszarów uzupełnienia zabudowy. Nie jest jasne, po co wprowadza się nowy rodzaj prawa miejscowego – czy nie wystarczyłoby sporządzenia dla tych obszarów po prostu planów miejscowych, ew. o bardziej szczegółowej problematyce. Nie jest też jasne dlaczego sporządzanie tych przepisów ma być powierzone „urbanistom lub architektom” (32.2.). Jak twierdzą przedstawiciele Izby Urbanistów podział zadań (i odpowiedzialności) między te dwie grupy zawodowe ustalił jednoznacznie, że sprawami planowania przestrzennego zajmują się urbaniści (po to chyba powołano dwie oddzielne Izby). Wspomniane wyżej ustalenie zdaje się przeczyć tej zasadzie. Przeczy jej także ustalenie (96.3.), że projekt decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i przeprowadzeniu analizy urbanistyczno-architektonicznej jest wykonywany przez „urbanistów i architektów”.

12. Dopuszczalność wydawania decyzji w przypadku braku planów miejscowych

Ta zasadnicza dla ładu przestrzennego i uporządkowanego rozwoju zagospodarowania sprawa została „ukryta” w rozdziale Przepisy przejściowe i końcowe (94-105). Zawarte w nim stwierdzenie, że „wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków” (95.1.) jest tylko z pozoru restrykcyjne. Bowiem wymienione warunki, np. dostęp działki do drogi publicznej, będą z łatwością spełnione. W ten sposób powstaje możliwość (obowiązek) wyrażenia zgody na zabudowę działki, nawet przy istnieniu w izolacji tylko jednego budynku i to niemal w każdym miejscu. W ten sposób rozproszenie zabudowy jest nie tylko dopuszczone, ale i zaprogramowane. I to na okres 3 lat po wejściu ustawy w życie (94.1.).

Ta właśnie możliwość wydawania zgody w drodze decyzji administracyjnych, wprowadzona ustawą 2003 stała się zjawiskiem masowym, zagrażającym elementarnemu porządkowi przestrzennemu. Powinna ona być jak najszybciej zlikwidowana, np. z momentem wejścia ustawy w życie lub najpóźniej w ciągu jednego roku po tym terminie. Ustalenie 3 letniego terminu zachęca do realizacji hasła „spekulanci wszystkich krajów łączcie się w polskim eldorado”. Jest także nielogiczne, ponieważ termin ten jest dłuższy od terminu sporządzenia planów kierunkowych (2 lata), co oznacza, że plany kierunkowe będą z natury rzeczy po ich uchwaleniu nieaktualne (w wyniku niezgodnych z nimi decyzji administracyjnych podejmowanych w trzecim roku).

13. Planowanie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym

Sprawie tej poświęcono w projekcie osobny rozdział 5 obejmujący inwestycje o znaczeniu krajowym, wojewódzkim i powiatowym (56, 57, 58). Deklarowanym celem proponowanych (skomplikowanych) procedur jest „wprowadzenia inwestycji do planu kierunkowego i planów miejscowych” (59, 60, 61). Przewidziano przy tym powołanie Komisji Gospodarki Przestrzennej na szczeblu krajowym i wojewódzkim, pełniących rolę organów rozstrzygających spory z samorządem wojewódzkim i gminnym (62, 63).

Z punktu widzenia praktyki państw Europy Zachodniej proponowane rozwiązania są trudne do zrozumienia i nasuwają wrażenie, że nastąpiło tu pomylenie sprawy „wprowadzenia do planu” z „realizacją inwestycji”, o czym mówi osobny punkt (59.2.). W państwach „starej” Unii Europejskiej „wprowadzenie do planu” (województwa/gminy) nie wywołuje bowiem żadnych konsekwencji wobec osób trzecich (kosztów, odszkodowań itp.), ponieważ w niczym nie zmienia *status quo*. Wprowadzenie zamierzenia do planu niższego rzędu następuje przy wykorzystaniu zasady hierarchii planów (co oznacza, że do planu niższego rzędu wprowadza się postanowienia planów wyższego rzędu – wymaga to oczywiście stosowania zasady ciągłości planowania), a samo ustalenie przebiegu czy lokalizacji zamierzenia następuje bez jej jednoznacznego umiejscowienia w przestrzeni (w przypadku inwestycji liniowych ustalanych w planach regionalnych jest to szeroki pas, na którym nie wolno wydawać żadnych decyzji o zabudowie). Nie ma też mowy o żadnych komisjach rozstrzygających spory, bowiem wprowadzenie do planu jest obowiązkowe, a sam fakt jego dokonania jest zwykle stwierdzany w pierwszym artykule dokumentu zatwierdzającego plan.

Sytuacja wygląda zasadniczo inaczej w przypadku podejmowania realizacji pojedynczej konkretnej inwestycji i wówczas mają zastosowanie (bardzo) skomplikowane procedury postępowania zbliżone do tych proponowanych w projekcie ustawy.

Postówie

Jak wynika z powyższego wstępnego, skrótowego przeglądu, niektóre rozwiązania projektu ustawy zmierzają we właściwym kierunku, ale nie oznacza to, że jest ona bliska rozwiązaniom europejskim. Mamy bowiem do czynienia z następną edycją ustawy typu „trzeciej drogi”, a nie z wykorzystaniem znanych i sprawdzonych w działaniu regulacji funkcjonujących w państwach Unii Europejskiej. Można się obawiać, że znowu po kilku latach działania nowej, pośpiesznie i fragmentarycznie przygotowanej ustawy, trzeba będzie powiedzieć: chcieliśmy jak najlepiej, ale wyszło jak zwykle.

Andrzej Jędraszko
Stuttgart we wrześniu 2006 roku.