

Aksjologiczne uzasadnienie prawnej realizacji rewitalizacji

Axiological justification of the legal implementation of revitalization

The aim of the article is to present axiological foundations for the process of revitalization. Among the ten most environmentally polluted cities in Europe are six Polish and four Bulgarian cities. This example shows that the axiological justification for revitalization is also a matter of protecting life and health as constitutional values.

Celem artykułu jest omówienie podstaw aksjologicznych dla procesu rewitalizacji. Wśród dziesięciu najbardziej poszkodowanych miast Europy na skutek skażenia środowiska, sześć z nich stanowią miasta polskie, pozostałe cztery to miasta bułgarskie. Ten przykład pokazuje, że uzasadnienie aksjologiczne dla rewitalizacji jest również kwestią ochrony życia i zdrowia jako wartości konstytucyjnych.

Słowa kluczowe: rewitalizacja, podstawy aksjologiczne rewitalizacji, obszary zdegradowane

Keywords: revitalization, axiological foundations for the process of revitalization, degraded areas

[■] Profesor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego, Rzecznik Praw Obywatelskich w latach 2010-2015.

WSTĘP

W opracowaniach dotyczących rewitalizacji, wśród przyczyn powstania obszarów zdegradowanych wskazuje się na zagadnienia dotyczące stanu infrastruktury i problemy mające swoje źródło w przeszłości, np. w starych okręgach przemysłowych. W literaturze spotykamy często stanowisko, zgodne z którym konieczność rewitalizacji dużych obszarów wynika z ogromnej dewastacji infrastruktury w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, związanej z zaszczościami, między innymi z brakiem samorządu terytorialnego i gigantyczną, bezrozumną centralizacją. Warto obecnie przypomnieć wspomniany pogląd tym, którzy do takiej centralizacji zaczynają znowu dążyć. Mogliśmy porównać, jak wyglądały polskie miasta i wsie, niezależnie od innych ciężarów ustrojowych, po czterdziestu latach centralizacji. Samorząd terytorialny – we wszystkich swoich szczeblach reprezentacji – bywa trudny jeśli chodzi o procedury, jest niełatwym partnerem politycznym, jest ciężki do sterowania i nowoczesnego zarządzania, należy jednak pamiętać o tym jak wyglądają skutki braku takiego samorządu. Wiemy też, że od 1993 r. pojawiały się projekty regulacji prawnej rewitalizacji, zdawano sobie bowiem sprawę jak ważne są skoncentrowane działania służące odwróceniu niekorzystnego procesu rozpadu infrastruktury. Należy zwrócić uwagę, że łączymy rewitalizację właśnie z zaniedbaniami, dewastacją tkanki miejskiej okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (i takie stanowisko znajdziemy nawet w literaturze prawniczej).

W dalszej kolejności rewitalizację należy łączyć z trudnym procesem transformacji, z rozwarstwieniem występującym w tym okresie, z upadkiem wielkich zakładów – przemysłowych i dezindustrializacją. Jesteśmy skłonni sądzić, że wspomniane negatywne procesy to przeszłość, a rewitalizacja jest tylko usuwaniem ich skutków. Tak nie jest. W styczniu 2017 r. zmarło w Polsce o 11 tys. osób więcej niż

w styczniu poprzedniego roku. Według danych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) ze względu na skażenie powietrza w Polsce umiera ok. 45 tys. osób rocznie. A więc nie można mówić jedynie o przeszłości i ówczesnej skrajnej degradacji miast oraz o stanie kryzysowym, on trwa nadal. Trudno sobie wyobrazić większy stan kryzysowy niż stan bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia. Problem ten dotyczy nie tylko starych regionów przemysłowych, takich jak Górny Śląsk, odnosi się również do Krakowa, czy Warszawy, właśnie ze względu na skażenie powietrza. Stawia on pod znakiem zapytania celowość rewitalizacji w tak skrajnych warunkach otoczenia.

AKSJOLOGICZNE PODSTAWY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO A REWITALIZACJA

Wśród aksjologicznych podstaw prawa administracyjnego można wyodrębnić podział na podstawy zewnętrzne i wewnętrzne, statyczne oraz dynamiczne, a także konstytucyjne i ustawowe.

Do wartości zewnętrznych wobec prawa administracyjnego, ale mających zasadnicze i podstawowe znaczenie, zaliczamy przede wszystkim godność człowieka, będącą źródłem wszystkich innych praw i wolności, bezpieczeństwo Rzeczypospolitej.

Do wewnętrznych podstaw prawa administracyjnego zaliczamy zasady, które znajdujemy w samym prawie administracyjnym, takie jak poszanowanie zaufania obywatela do organów państwa. Zasady te znajdujemy w prawie ustrojowym, materialnym, ale też w postępowaniu administracyjnym. Wszystkie te zasady powinny być brane pod uwagę podczas procesu rewitalizacji, stanowić jego ramy.

Tak jak już wspomniano, można wyodrębnić zasady statyczne i dynamiczne. Niektóre z zasad pozostają

niezmiennymi pomnikami polskiego konstytucjonalizmu i wytyczają kierunki na przyszłość. Ale i tak widzimy, że kwestia poszanowania godności, państwa prawa, trójpodziału władz, wydawałoby się niewzruszona, może też podlegać próbie reinterpretacji czy atakom zewnętrznym z punktu widzenia systemu prawa.

Można również wyodrębnić konstytucyjne i ustawowe podstawy aksjologiczne. Nie zostaną one omówione szeroko, jednak należy wskazać trzy wartości konstytucyjne, które są szczególnie istotne dla tematu rewitalizacji. Pierwszą z wartości jest godność człowieka, która stanowi źródło i podstawę wszystkich innych praw. Kolejną jest kwestia wolności, praw człowieka, które nie mogą ucierpieć w toku procesu rewitalizacji. Trzecią wartością jest dobro wspólne. Jeżeli chodzi o ustawowe podstawy aksjologiczne, możemy wskazać przede wszystkim zasady ustawy o rewitalizacji. Należy wskazać przede wszystkim te zasady wewnętrzne, które wprost znajdujemy w art. 3 wspomnianej ustawy – są to zasada współdziałania (partycypacji), zasada inkluzji społecznej (włączenia społecznego, zapobiegania wykluczeniu społecznemu) i zasada jawności (transparentności). Przy czym nikt nie unieważni zasad konstytucyjnych. Nawet jeżeli ustawa jako regulacja o charakterze szczególnym doprecyzuje problemy, o które musimy dbać, to naruszenie w procesie rewitalizacji¹ godności człowieka, jego podstawowych praw, nie znajdzie żadnego usprawiedliwienia i może być podstawą do zakwestionowania poszczególnych aktów w postępowaniu sądowym.

Spójrzmy na kolejny element. Jakie są niewzruszone podstawy Rzeczypospolitej? Warto również w dzisiejszych czasach przypominać, że są nimi godność człowieka, wolność i solidarność z innymi ludźmi. Należy przypomnieć, że Konstytucja tak określa je wprost, to są właśnie wartości niewzruszone, a więc nie stojące do dyspozycji ani ustawodawcy, ani rzą-

du, ani administracji publicznej, ani samorządu terytorialnego. Istotnym zagadnieniem wymagającym omówienia jest kwestia naruszenia godności człowieka w procesie rewitalizacji. Rewitalizacja nie jest pojęciem, które z samej swojej natury jest zorientowane w sposób etycznie dobry. Bardzo efektywną rewitalizację w sensie powołania, przywrócenia części miasta do życia, nadania wyższej jakości, charakteru bardziej wartościowego pod względem urbanistycznym i tkanki miejskiej, miały takie kraje jak Turcja. W Ankarze i Stambule przeprowadzono bardzo silne i skoncentrowane działania specyficznej rewitalizacji. Usunięto brutalnie mieszkańców biedniejszych dzielnic i zabudowań. Podobne działania rewitalizacyjne miały miejsce w Moskwie i Pekinie. W stolicy Chin były one związane z Olimpiadą, w Moskwie zaś gentryfikacji poddano stare centrum miasta. Porównując rezultaty polskich działań z wymienionymi skoncentrowanymi akcjami, przeprowadzonymi przez władzę centralną, można pozornie uznać, że rewitalizacja w wymienionych ośrodkach miejskich przebiega lepiej.

Należy jednak uwzględnić, że imponujące działania w zakresie rewitalizacji nie wiązały się z koniecznością uwzględnienia regulacji prawnych pozwalających społeczeństwu na partycypację, czy współdziałanie z organami władzy w realizowanym procesie. Pierwsze bunty w Stambule wiązały się z usunięciem niewielkiego skweru wykorzystywanego przez mieszkańców. Powodem do buntu i do ruchów może być bowiem nawet niewielka ingerencja w tkankę miejską (w tym również taka, co do której rządzący z przekonaniem argumentują, że jest dobra dla mieszkańców). Jednak po pierwsze: cały proces jest w takich krajach przeprowadzany z naruszeniem godności człowieka i jego wolności. Biedniejsi mieszkańcy miasta nigdy już nie wracają do rewitalizowanych obszarów, a wartość dodana, która jest osiągnięta dzięki całemu procesowi jest spożytkowana przez miasto, władze i deweloperów. Tym

¹ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1023, ze zm.).

samym beneficjentami procesu są osoby zamożne, nasila się spekulacja mieszkaniem, które latami stoją puste. W efekcie takiej rewitalizacji zostaje naruszona kolejna wartość, będąca niewzruszoną podstawą Rzeczypospolitej, a więc solidarność z innymi ludźmi. Istnieją badania, które wskazują, że pozorne osiągnięcie rewitalizacji, jakim może być jednolitość społeczna danej dzielnicy, przyczynia się do pogłębienia problemu osiedli zamkniętych z pustymi podwórkami, obecnego w wielu polskich miastach.

REALIZACJA PROCESU REWITALIZACJI W POLSCE

W odniesieniu do działań związanych z rewitalizacją, Polska jest na rozdrożu. Można wskazać trzy drogi realizacji tego procesu.

Pierwsza to brutalna, przymusowa i zaordynowana centralistycznie rewitalizacja prowadzona z naruszeniem zasad godności człowieka, solidarności i wolności.

Kolejną stanowi realizację procesu rewitalizacji prowadzonego jak w Brazylii, w następstwie którego powstały tam wyspy luksusu i spokoju w grodzonych osiedlach, otoczonych podupadającą tkanką miejską.

Trzecia droga uwzględnia wartości europejskie (w tym również wartości polskie). Muszą one być coraz mocniej broniące, tak jak coraz mocniej bronić musi być uniwersalistyczny charakter praw człowieka. Należy mieć nadzieję, że Polacy, staną w szeregu tych, którzy walczą o te wartości, a nie je odrzucają. Każde działanie administracji publicznej jest przepełnione wartościami, ich przyjęciem lub odrzuceniem. Nie ma lepszego przepisu na spowodowanie rewolucji społecznej niż kilka niefortunnych decyzji administracyjnych. Przykład: przed 1976 r. podjęto kilka bardzo „trafnych” decyzji z punktu widzenia rządzących. Chodziło o rozbudowę wielkich zakładów przemysłowych i związaną z tym rozbudowę tkanki miejskiej, podniesienie cywilizacyjne całej okolicy. Mimo, że po drugiej stronie drogi, przy której

stał wielki zakład przemysłowy była wolna przestrzeń, postanowiono rozbudować ten zakład na teren dziesięć lat wcześniej oddany do użytku i wykończony ogromnym wysiłkiem robotników, robotniczego osiedla domków jednorodzinnych. Domy zostały zburzone, drzewa owocowe wycięte, ludzie otrzymali mieszkania w bloku. Ówczesna władza bardzo się zdziwiła, kiedy ludzie po kilku miesiącach poszli protestować. Jeden z pierwszych strajków roku 1980 rozpoczął się właśnie tam, w Ursusie. Rewitalizacja więc jest czymś słusznym i właściwym, może być użyta jako narzędzie dobre i zgodne z aksjologią. Ale równocześnie może się stać dla ludzi biednych, wykluczonych, a nawet nieco słabszych ekonomicznie, narzędziem morderczym.

Kolejną wartością konstytucyjną, wymagającą uwzględnienia w procesie rewitalizacji jest kwestia równości i uprawnionego zróżnicowania jednostek samorządowych. Po co przeprowadzamy rewitalizację? Jeżeli robimy ją po to, żeby wyrównać szanse mieszkańców, jeżeli człowiek z jego godnością stoi pośrodku tego procesu to takie działanie zostanie zaakceptowane przez społeczność. Jeżeli robimy to po to, aby zyskać przychylność deweloperów, albo wpływowych podmiotów gospodarczych, które mogą nam pomóc w kampanii wyborczej, czy mogą nawet ściągnąć inwestycje, to wtedy będzie to proces ułomny z punktu widzenia aksjologicznego. A pokusa na pewno jest wielka. W samym działaniu samorządu terytorialnego jest pewne pęknięcie, jest pewne napięcie, które przez wrogów demokracji i wrogów samorządu terytorialnego jest wykorzystywane. Zwolennicy ograniczenia roli samorządu terytorialnego często uzasadniają swoje postulaty argumentując, że samorządy nie są zdolne do podjęcia działań zmierzających do poprawy jakości życia mieszkańców danej jednostki. Jeżeli wprowadzimy centralne dyrektywy – mówi wielu nowych wrogów samorządu, nie mówię tu o dawnych, z poprzedniego ustroju – to wtedy poradzimy sobie również z nierównością. Na czym polega tu pułapka? Największy zakres rewitalizacji powinien zostać przeprowadzony

na obszarze aglomeracji górnośląskiej, która została na długo zahamowana w rozwoju. Przy czym osiągnięcie sukcesu w procesie rewitalizacji, przy wszystkich jego niedoskonałościach, wymaga uwzględnienia podstaw aksjologicznych. Nie jest tak, że samorządy mają być identyczne. Samorządy mogą znajdować się na różnym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego. W niektórych procesy rozwojowe postępują szybciej, w innych wolniej. Samorządy mogą mieć również odmienne priorytety. Przykładowo, jeden zamierza realizować proces rewitalizacji, inny, wskazując na problem dużego bezrobocia, realizuje cele związane z oświatą. Jednakże władza centralna ma również obowiązki w zakresie rewitalizacji w terenie. Jeżeli z przyczyn, o których już wspomniano na wstępie analizy, mamy do czynienia z obszarem zdegradowanym, ze stanem kryzysowym, to wyprowadzenie tego obszaru ze stanu kryzysowego nie jest tylko odpowiedzialnością samorządu. Po pierwsze, władza centralna ma obowiązek przekazać na ten cel szczególne środki finansowe. Rewitalizacja powinna być zadaniem obowiązkowym samorządu, ale pod warunkiem zagwarantowania samorządowi adekwatnych środków finansowych (co nie zostało dotychczas uregulowane). Po drugie samorząd musi mieć instrumenty prawne i niezbędną przestrzeń wolności, aby dostosować rewitalizację do swojej sytuacji lokalnej. Bo tylko w ramach tej wolności i elastyczności działania, można odnieść sukces. Sprawiedliwość jest kolejnym elementem, który wymaga uwzględnienia w związku z rewitalizacją.

Należy zwłaszcza wskazać na problem krzywdy ekologicznej. Istotną wartością konstytucyjną, usytuowaną zaraz po godności i dobru wspólnym, jest ochrona środowiska. Jeżeli z punktu widzenia władzy centralnej istnieją obszary państwa, na których, jak w przypadku Górnego Śląska, ludzie żyją o kilka lat krócej, a uszkodzenia DNA, śmiertelność dzieci i niemowląt, ilość dzieci rodzących się z wadami rozwojowymi, jest dużo wyższa, to rozwiązanie tych problemów nie jest jedynie kwestią dobrej woli tej

władzy. Elementarnym obowiązkiem władzy centralnej jest dokonanie takiej alokacji środków, aby te samorządy, które borykają się z istotnym problemem (np. skażenie powietrza lub zły stan infrastruktury, jak w przypadku Trójmiasta), były w stanie problem ten rozwiązać. Można wskazać obszary, nie tylko w Gdańsku, ale na przykład właśnie na Górnym Śląsku, na Dolnym Śląsku w regionach przemysłowych, czy w Łodzi, w których standardy życia zdecydowanie urągają wszelkim naszym aspiracjom, jest obowiązkiem konstytucyjnym władzy centralnej zmienić tę sytuację. Nie będę rozwijała tematu, w ostatnim artykule o dobru wspólnym próbowałam pokazać kategorię krzywdy ekologicznej. Istotnym narzędziem przeciwdziałania krzywdzie ekologicznej jest rewitalizacja. Wiemy wszyscy, że istnieje zasada zrównoważonego rozwoju. W pewien sposób jej częścią jest zasada zrównoważonej konsumpcji, zgodnie z którą rzeczy pierwsze powinny być realizowane na początku. Trzeba będzie w działaniach miejskich zastanowić się nad tym problemem. To wtedy, jeżeli nie mamy jeszcze na to przykładów orzecznictwa, które by pozwalało wpłynąć na tych, którzy ze szkoda dla zadań podstawowych realizują zadania luksusowe. Ale prawnie i konstytucyjnie, z punktu widzenia zasady dobra wspólnego, będzie to w przyszłości możliwe. Różnice w wyborze priorytetów są trwałym elementem działalności samorządów. Jeżeli istotnym dochodem miasta jest turystyka, to jest rzeczą oczywistą, że dokonanie rewitalizacji centrum, aby zwiększyć ruch turystyczny, będzie uprawnione. Ale jeżeli w sposób trwały zaniedbano peryferie, odpowiedzialność za ten stan ponosi zarówno władza centralna, która dopuszcza do trwałego pokrzywdzenia części ludności terytorium kraju, jak i władza samorządowa, w związku z zasadą zrównoważonej konsumpcji.

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest relacja między dobru wspólnym a interesem publicznym. Dobro wspólne to dbanie o dobrostan, o pomyślność wszystkich członków społeczności, bez różnic finansowych, wykształcenia, pochodzenia, statusu.

W procesie rewitalizacji mogą wystąpić liczne konflikty wartości. Sukcesem rewitalizacji byłaby piękna, uporządkowana dzielnica, zamieszkała przez zamężnych, spokojnych ludzi. Jeżeli była to dzielnica szczególnie trudna, to podstawowym problemem jest, jak ochronić tę tradycyjną społeczność, jak podnieść jej standard życia, ale równocześnie nie wysiedlić jej do baraków czy kontenerów na peryferiach, bo wtedy dokonamy rewitalizacji pozornej. To jest właśnie obowiązek samorządu terytorialnego. Ale dbanie o dobro wspólne to również obowiązek władzy centralnej.

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest znaczenie prawne podstaw aksjologicznych. Należy na wstępie przypomnieć pojęcie pani prof. Wronkowskiej, że „nadużycie prawa to działanie na podstawie upoważnienia przysługującego organowi, ale z naruszeniem wartości danego obszaru prawa”. A więc naruszenie podstaw aksjologicznych będzie instrumentalizacją prawa. I nawet jeżeli dzisiaj wiele mamy przykładów takiej instrumentalizacji, to pamiętajmy, że pamięć prawnicza jest długa, a odpowiedzialność nie ulega wygaszeniu w ciągu trzech czy pięciu lat. Nasz horyzont czasowy jako prawnika w myśleniu o odpowiedzialności organu i osoby jest dłuższy. Jedną z ważnych zasad konstytucyjnych i podstawą aksjologiczną jest pomocniczość, która musi nieść ze sobą swoisty, oddolny charakter rewitalizacji i szanować prawa wspólnot podstawowych. Władza centralna, która próbowałaby, tak jak według wzorów tureckich, rosyjskich, chińskich, narzucić rewitalizację, dopuściłaby się naruszenia zasady pomocniczości. Ale jednocześnie władze jednostki samorządowej powinny zabiegać, poprzez proces partycypacji i edukacji społecznej, o to aby prowadzona rewitalizacja uzyskała akceptację środowiska. Pomimo niewątpliwych trudności, prawidłowo wykonana rewitalizacja powinna zapewnić poszanowanie prawa wspólnoty podstawowej, czyli gminy (nawet jeżeli rewitalizacja powinna występować na etapie aglomeracji), a przede wszystkim nie może doprowadzić do naruszenia zasady pomocniczości. Jan Paweł II przypo-

miął, że naruszenie zasad pomocniczości jest „złem społecznym i zakłóceniem ustroju”. Odebranie Polakom samorządu terytorialnego byłoby złem społecznym i stanowiłoby zakłócenie ustroju, ponieważ to wspólnoty podstawowe powinny móc realizować swoje działania dla zapewnienia dobra wspólnego. Jest to również działanie niemądre, ponieważ nigdy ze szczybla centralnego nie dostrzeżemy wszystkich konfliktów i wartości, które są w konflikcie. I ktoś kto wyobraża sobie, że uszczęśliwi ludność jakiejś dzielnicy, bo wie lepiej, bo mu się wydaje, że jest mądrzejszy, niż samorząd i jego radni, którzy się na co dzień borykają z problemami, głęboko się myli.

Należy również wskazać, że rewitalizacja może być także zagrożeniem z punktu widzenia wartości chronionych przez prawo administracyjne. Może nastąpić nadużycie pojęcia obszaru zdegradowanego, obszaru w stanie kryzysu dla stygmatyzacji regionalnej. Rewitalizacja może stać się również narzędziem przymusowej gentryfikacji. Realizując proces rewitalizacji należy mieć cały czas świadomość, że chcemy pomóc. Ale to co najważniejsze dzieje się nie w tym, że widzimy przeobrażenia dzielnic, ale musimy wiedzieć, że to się dzieje też z poszanowaniem praw społeczności miejscowej.

Jakie są zasady prowadzenia rewitalizacji w świetle wartości prawa administracyjnego? Oprócz wspomnianych wartości wewnętrznych jest to dialog społeczny, współdziałanie władz, rzetelność działania instytucji publicznych i poszanowanie praw obywatelskich mieszkańców obszaru poddanego rewitalizacji. Ustawa o rewitalizacji jest też pewną ingerencją w samorządność i w zasadę reprezentacji, w prawa radnych i prawa rady, ponieważ mamy tutaj do czynienia z tworzeniem nowych obszarów specjalnych, to jest bardzo delikatny proces. Jednocześnie, ustawa, choć bardzo nieprecyzyjna, z licznymi nieścisłościami, jak widzimy w komentarzu, niesie ze sobą szereg dodatkowych utrudnień, ale daje jedną interesującą rzecz – wprowadza trwale pojęcie interesariuszy. Zrównuje ich, zaś samemu procesowi dialogu społecznego przypisuje wartość, której próż-

no szukać w jakiegokolwiek innej ustawie z zakresu prawa administracyjnego uchwalonej w ostatnim czasie. Będzie się tym zajmowało orzecznictwo, praktyka administracyjna i państwo. Analiza tego zagadnienia będzie stanowiła również zadanie dla Instytutu i Centrum Rewitalizacji, to też już jest element dialogu społecznego. Rewitalizacja to współdziałanie, inkluzja społeczna, dialog, merytoryczne dopracowanie procesu, ale też świadomość, że to jest on realizowany samodzielnie przez samorząd terytorialny.

ZAKOŃCZENIE

Reasumując, rewitalizacja miast służy realizacji ważnych wartości, które leżą u podstaw prawa administracyjnego. To po pierwsze zasada równości: warunki życia mieszkańców, różnych jednostek administracyjnych różnią się w sposób naturalny jakością i komfortem życia. Jednakże różnice geograficzne, ekonomiczne, społeczne, uwarunkowania historyczne, które przyczyniły się do obecnego stanu infrastruktury miejskiej nie mogą być traktowane jako nieodwracalne, albo obojętne ze względu na wartości. Wyrównywaniu szans miały służyć mechanizmy wyrównawcze zawarte w prawie samorządowym. Częściowo zostały one jednak zakwestionowane przez orzecznictwo m.in. na wniosek Miasta Stołecznego Warszawy buntującego się przeciwko subwencji wyrównawczej („Janosikowe”). Trzeba więc powrócić do podstaw konstrukcji całego mechanizmu, do przyczyn dla których domagamy się równego traktowania mieszkańców w duchu sprawiedliwej transformacji.

Samorząd terytorialny zawiera w sobie pewne zasadnicze przyzwolenie na zróżnicowane warunki życia mieszkańców. Po to ustawodawca zapewnia samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego, aby mogły w miarę samodzielnie w ramach obowiązującego prawa decydować o alokacji środków. Dla jednych samorządów ważniejszy niż estetyka otoczenia i odnowa infrastruktury będzie inny rodzaj inwestycji. Dla innych właśnie rewitalizacja będzie priorytetem.

Jednakże sytuacja, w której centrum wielkiego miasta lub metropolii tak zasadniczo odbiega wyglądem i standardem infrastruktury miejskiej od peryferii narusza samą podstawę i rację istnienia samorządu terytorialnego. Samorząd jest wspólnotą, a jego wybrane organy mają obowiązek dbać o dobrostan całości i czynić to w sposób sprawiedliwie rozkładający ciężary ponoszone przez obywateli. Należy oczywiście uwzględnić czynnik czasu, oraz aspekt ekonomizacji działań.

W mieście z zabytkowym centrum, dla którego istotne dochody przynoszą turyści uprawnione będzie działanie, w którym najpierw dokona się rewitalizacji owego centrum. Jednakże trwałe zaniedbanie peryferii oznacza wadliwą alokację środków i naruszenie innej ważnej zasady prawa administracyjnego, zasady poszanowania zaufania obywatela do organów władzy.

Czy więc istnieją podstawy aksjologiczne, które pozwalają nam ustalić pierwszeństwo konkurujących ze sobą, pilnych wydatków ze środków publicznych w ramach ograniczonego budżetu samodzielnego budżetu samorządu terytorialnego? Taką ogólną podstawę stanowi zasada zrównoważonego rozwoju, a w szczególności jej konkretyzacja, a więc zasada zrównoważonej konsumpcji. Zgodnie z nią priorytet mają „rzeczy pierwsze”, a więc zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkańców. Z tego punktu widzenia zaniedbanie przez lata odległej dzielnicy o podstawowych brakach w zakresie infrastruktury przy równocześnie kosztownych inwestycjach w centrum, lub w zamożniejszych dzielnicach jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości.

Rewitalizacja zgodnie z definicją ustawową (art. 2) stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, proces ten ma być prowadzony w sposób kompleksowy, po drugie poprzez integrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, po trzecie skoncentrowany terytorialnie, po czwarte prowadzony przez interesariuszy rewitalizacji i po piąte przeprowadzony na podstawie gminnego programu rewitali-

zacji. Regulacja wprowadza szereg nowych pojęć takich jak obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji, stan kryzysowy (który można odnieść do ustawy o zarządzaniu kryzysowym, oraz stosowany dopiero od 2008 r. pojęcie interesariusza [anglosaski stakeholder], to kolejny dowód na swoistą „inwazję” nauk o zarządzaniu na teren klasycznej siatki pojęciowej prawa administracyjnego. Wprowadzanie pojęcia interesariuszy oznacza istotne konsekwencje, chodzi bowiem o swoiste zrównanie administrujących i administrowanych, pracowników administracji i przedsiębiorców, rządzących i rządzonych. Można z tego wyprowadzić wniosek, że przewidziane w ustawie konsultacje społeczne powinny mieć wyższą rangę, niż tam gdzie takiego swoistego zrównania nie ma. Z treści ustawy trudno takie uprzywilejowane wprowadzić.

Z perspektywy aksjologicznej bardzo ważne jest wprowadzenie odrębnej regulacji prawnej dla obszarów zdegradowanych, chodzi o degradację przemysłową, oraz ekologiczną, te obszary zdegradowane, które znajdują się w szczególnie dramatycznej sytuacji, z punktu widzenia zobiektywizowanych kryteriów:

- stanu infrastruktury;
- wskaźników skażenia gleby i powietrza (skażenia te mogą mieć charakter poprzemysłowy, lub powojenny).

Zasługują na odrębną regulację.

Na wielu obszarach naszego kraju możemy mówić o swoistej „krzywdzie ekologicznej”. Wbrew przyjętym przez nasze państwo zobowiązaniom międzynarodowym w zakresie standardów ekologicznych nie następuje – na co wskazuje Najwyższa Izba Kontroli – poprawa stanu środowiska, dotyczy to w szczególności jakości powietrza. Jedną z podstawowych wartości konstytucyjnych, które w swoim działaniu ma konkretyzować administracja publiczna jest ochrona życia i zdrowia ludzkiego, jeżeli stanowi to podstawę do wprowadzenia regulacji prawnych wyposażających samorząd terytorialny w narzędzia prawne, które umożliwią konkretyzację konstytucyj-

nego obowiązku do działań konkretnych samorządów. Takim narzędziem miał się stać artykuł 96b projektowanej nowelizacji ustawy prawa o ochronie środowiska z 2005 r., w którym samorzady gminne mogłyby wprowadzać strefy ograniczonej, lub zakazanej emisji z transportu. Jeżeli np. w Warszawie 70% zanieczyszczeń pochodzi z emisji komunikacyjnej, to niezbędną częścią rewitalizacji byłoby poszerzenie zakresu władztwa samorządowego w zakresie ochrony powietrza.

Polska przekracza właśnie w miastach wszelkie dopuszczalne normy zanieczyszczenia szczególnie rakotwórczym pyłem PM 10 i PM 2,5. Kraków, Nowy Sącz, Katowice należą do najgorszych miast w Unii Europejskiej, a wśród 10 najgorszych miast pod względem pyłu zawieszonego 6 należy do Polski, a tylko 4 do Bułgarii.

Jest obowiązkiem ustawodawcy wyposażać samorząd terytorialny w efektywne narzędzie rewitalizacji również w zakresie obszarów zdegradowanych pod względem skażenia gleby. Z punktu widzenia zasady dobra wspólnego władze państwowe nie mogą doprowadzać do trwałego pokrzywdzenia części mieszkańców terytorium naszego kraju. Zgodnie z zasadą pomocniczości i decentralizacji nie muszą wszystkich działań przeprowadzać ze szczebla centralnego, przeciwnie, są zobowiązane wyposażać samorząd terytorialny w skuteczne narzędzie działania i niezbędne środki finansowe i zasoby majątkowe. Zgodnie z zasadą konstytucyjną powierzenie gminie zadania przygotowania koordynowania i tworzenia warunków do prowadzenia rewitalizacji jako zadania własnego jest właściwe pod warunkiem przyznania adekwatnych środków dla realizacji tego zadania. Jeżeli skala degradacji i jej specyfika przekracza możliwości gminy może to stać się zgodnie z zasadą pomocniczości w przyszłości zadaniem aglomeracji.

Rewitalizacja zdegradowanego obszaru jest istotną potrzebą wspólnoty, należy więc do zadań gminy i do zadań obowiązkowych, trudno uznać z perspektywy aksjologicznej, że rewitalizacja miałaby mieć charakter fakultatywny. Obecna regulacja ustawowa takiego

obowiązkowego charakteru zadania rewitalizacji nie zawiera. Może to jednak uczynić sama gmina.

Poważny konflikt wartości może wystąpić na tle celu rewitalizacji, oraz obowiązku opróżniania lokali socjalnych w trakcie prac rewitalizacyjnych. Stopniowo powraca do polskich miast socjalna segregacja dzielnic, podział na dzielnice lepsze i gorsze. Obawy dotyczące rewitalizacji dotyczą wypierania uboższej ludności z atrakcyjnych przestrzennie, choć jeszcze zdegradowanych dzielnic, a następnie (już po dokonanej rewitalizacji) uniemożliwianie im powrotu do dawnej substancji mieszkaniowej obecnie dużo bardziej kosztownej w utrzymaniu. W sposób brutalny tak rozumianą rewitalizację połączoną z przymuso-

wym usuwaniem mieszkańców prowadziły zarówno władze Stambułu jak i Moskwy. Ustawa o rewitalizacji tworzy warunki do przymusowego opróżniania lokali w toku procesu rewitalizacji na mocy decyzji wojewody. Zbyt słabe w moim przekonaniu są jednak gwarancje powrotu poprzednich mieszkańców i utrzymania tradycyjnych społeczności. Niepokojącym sygnałem były już próby raptownego podnoszenia czynszów w centrum miasta, zablokowane przez sąd na wniosek RPO. Uznanie, że interesariuszami są wszyscy zaangażowani w proces rewitalizacji musi sprzyjać ochronie partnerów rewitalizacji, którzy nie mogą być traktowani jak uciążliwe obciążenie pożądanego procesu gentryfikacji danej dzielnicy.

