

## Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

**Françoise Zitouni, *La lutte contre l'habitat indigne, une politique en quête de gouvernance et d'opérationnalité* (Walka z niegodnymi warunkami zamieszkania, polityka w poszukiwaniu zarządzania i operacyjności), „Droit et Ville” 2021, vol. 1, no. 91, s. 243–260, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03608044/>**

F. Zitouni w swoim artykule podjęła problematykę walki z niegodnymi warunkami zamieszkania (*indigne l'habitat*), w szczególności z przypadkami, w których stan obiektu określa się jako niehigieniczny bądź urągający standardom sanitarnym (*insalubrité*). Posłużenie się określeniem *indigne*, które w języku polskim oznacza „niegodny” bądź „haniebny”, nie powinno być tu odbierane jako nacechowane pozaprawnie – jest to bowiem nomenklatura zaczerpnięta z przepisów francuskiego Kodeksu budowlanego i mieszkaniowego. Podstawowym celem artykułu jest analiza związku między działaniami mającymi ograniczyć proces pogarszania się stanu budynków mieszkalnych a polityką rewitalizacji miast. Przyczynkiem do badań są niedawne zmiany w prawodawstwie francuskim, które uporządkowały przepisy dotyczące przeciwdziałania dewastacji obiektów mieszkalnych. Stosunek autorki do tej nowelizacji jest krytyczny ze względu na nieobjęcie nią aspektów sprawiających największe problemy w stosowaniu przepisów. F. Zitouni traktuje ją jednak jako okazję do szerszej dyskusji o dalszym reformowaniu tego segmentu prawa. Proponuje odejście od modelu, w którym w drodze pojedynczych decyzji nakazuje się dysponentom odnawianie ich domów, i zastąpienie go poprzez działania podejmowane w ramach polityki odbudowy i rozbudowy tkanki miejskiej.

Artykuł składa się z części wstępnej oraz dwóch zasadniczych tytułów, z których każdy został podzielony na dwa podtytuły. Nie wyróżniono w nim odrębnej części zawierającej wnioski końcowe. Autorka decyduje się przedstawiać swoje przemyślenia niejako na bieżąco podczas analizy poszczególnych przepisów. W części pierwszej pokrótce przedstawia zmiany, jakie zaszły na skutek wydania aktu (Ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020) przenoszącego przepisy dotyczące walki z niegodnymi warunkami zamieszkania z Kodeksu zdrowia publicznego do Kodeksu budowlanego i mieszkaniowego, oraz jednocześnie wskazuje problemy, które nie zostały przez te zmiany rozwiązane. Rozważania zawarte w tej części dotyczą także szans, jakie autorka dostrzega we włączeniu tego zagadnienia w poczet rozwiązań właściwych prawu urbanistycznemu.

F. Zitouni zauważa, że potrzeba uproszczenia i ujednoczenia procedur dotyczących walki z niegodnymi warunkami zamieszkania była podnoszona od kilkunastu lat, a głównym postulatem było wyznaczenie jednego organu odpowiedzialnego za te działania. Dotychczas przepisy dzieliły kompetencje w tym zakresie pomiędzy organy administracji rządowej a organy administracji samorządowej, w tym organy gminy i instytucji publicznych współpracy międzygminnej (*établissements publics de coopération intercommunale*) zrzeszających kilka gmin w celu podejmowania wspólnych działań. Zmiany, jakie zaszły na skutek wejścia w życie

wspomnianego aktu prawnego (*ordonansu*), nie rozwiązały w pełni tego problemu. Obecnie to mer jest organem właściwym we wszystkich sprawach dotyczących złych warunków zamieszkania poza przypadkami, w których warunki te są skrajnie niehigieniczne – w tym przypadku do ich zwalczania wyznaczani zostali prefekci. Mamy tu do czynienia z hierarchią działań, w której organy administracji rządowej są odpowiedzialne za przeciwdziałanie sytuacjom szczególnie niebezpiecznym. Chociaż podział ten nie jest pozbawiony podstaw, to biorąc pod uwagę niejednoznaczną granicę wytyczoną przez prawodawcę pomiędzy sytuacjami, w których powinny działać organy samorządowe, a w których organy rządowe, rozwiązywanie to należy oceniać negatywnie. Autorka słusznie stwierdza, że chociaż z przepisów statuujących policję administracyjną zniknął wcześniejszy „dualizm instytucjonalny” (w którym wspomniane wcześniej organy mogły podejmować działania według własnego uznania, bez wyraźnego podziału kompetencji), to został on zastąpiony „dualizmem przedmiotu” zarządzeń policyjnych.

W pierwszej linii walki z niegodnymi warunkami zamieszkania znajdują się odpowiednie służby podległe merom oraz prefektom. Występują między nimi liczne spory, czego najlepszym przykładem są wątpliwości dotyczące kolejności podejmowanych działań. Niektórzy prefekci uznają, że jeśli w danej gminie powołano służby odpowiedzialne za higienę i zdrowie publiczne (jako swego rodzaju działania przedwstępne), to właśnie one powinny podjąć stosowne kroki. Co więcej, problemy dotyczą także tego, który organ powinien podejmować działania w przypadkach najpoważniejszych, czyli przy wystąpieniu warunków niehigienicznych. Zasadniczo właściwi w tych sprawach są prefekci, jednak zdarzają się sytuacje, w których to komunalne służby do spraw higieny i zdrowia (*services communaux d'hygiène et de santé*) podejmują działania, opierając się na uprawnieniach przewidzianych w poprzednim stanie prawnym. Jednak autorka dostrzega także inne wady tego systemu, niekoniecznie związane z wątpliwościami interpretacyjnymi. Wskazuje chociażby na nierównomierne w skali kraju rozłożenie sił komunalnych służb zajmujących się higieną i zdrowiem. Wynika to przede wszystkim z braku powszechnego obowiązku powoływania takich służb oraz ich zróżnicowanej pozycji w gminach, w których ich obecność jest wymagana. Zdaniem autorki tylko w niektórych przypadkach mają one na tyle silną pozycję w strukturach gminy (wyrażającą się w posiadanych środkach finansowych oraz zapleczem ludzkim), aby móc skutecznie realizować swoją misję. Podsumowując tę część rozważań, F. Zitouni stwierdza, że obecne rozwiązania w zakresie walki z niegodnymi warunkami zamieszkania, nawet po dokonanych zmianach, są niewystarczające. W jej ocenie niewielkie możliwości zmobilizowania tych środków prawnych stanowią pokłosie braku generalnej strategii oraz koordynacji w działaniach organów. Szansą na poprawę tej sytuacji jest połączenie starań o lepszy stan obiektów z realizacją polityki rewitalizacji obszarów miejskich.

W drugiej części artykułu autorka prezentuje rozwiązania z zakresu prawa urbanistycznego służące walce z nieodpowiednimi warunkami zamieszkania, które można umownie podzielić na działania władcze i wspomagające. Z analiz autorki wynika, że na przestrzeni lat podejście prawodawcy francuskiego ewoluowało w ten sposób, że środki należące do pierwszej kategorii stopniowo zastępowane były przez środki należące do kategorii drugiej. Wciąż dostępnym instrumentem

prawnym zaliczanym do pierwszej kategorii jest uprawnienie organów państwa do wywłaszczenia prawa do obiektów mieszkalnych, których stan odbiega od pożądanego. Ponieważ jednak procedura wydawania decyzji w takich przypadkach jest prostsza w porównaniu ze standardowym trybem wywłaszczeniowym, rozwiązanie to uznano za kontrowersyjne i z czasem ograniczono jego wykorzystywanie. Organy administracji publicznej zastąpiły go nakazywaniem dysponentom obiektów przeprowadzenie prac restauracyjnych na nieruchomości. Decyzje te są niezależne od wspomnianych wcześniej działań merów i prefektów. Zasadniczo tego typu nakazy mogą dotyczyć tylko niektórych obiektów, gdyż podstawą ich wydania są zapisy planu ochrony i poprawy walorów (*plan de sauvegarde et de mise en valeur*) przyjmowanych przez władze gminy. W przypadku sprzeciwu ze strony dysponenta obiektu otwiera się możliwość przejęcia na własność gminy prawa do danej nieruchomości. Praktyka kształtuje się jednak inaczej – organy gminy rezygnują z wywłaszczeń i nabywają prawo do obiektu za pośrednictwem spółki o mieszanym akcjonariacie, specjalnie powołanej do takich działań. W kolejnym kroku takie obiekty są sprzedawane inwestorom, którzy – korzystając z przyjaznego otoczenia podatkowego – odnawiają je i przekazują do dalszego użytku. Autorka artykułu jest jednak świadoma zagrożeń wynikających z takich działań i sugeruje nietraktowanie ich jako substytutów właściwych przepisów dotyczących przeciwdziałania nieodpowiednim warunkom mieszkaniowym.

Zdaniem autorki zmiana paradygmatu patrzenia na walkę ze złymi warunkami zamieszkania została usankcjonowana wraz z wejściem w życie Ustawy z dnia 13 grudnia 2000 r. w sprawie solidarności i rewitalizacji miejskiej. Nastąpiło to poprzez uznanie rewitalizacji miasta za cel działań i operacji rozwojowych (*actions et opérations d'aménagement*) rozumianych jako wszelkie działania władz lokalnych lub instytucji publicznych współpracy międzygminnej, które w ramach swoich kompetencji zmierzają (lub upoważniają) do podjęcia działań lub czynności mających zrealizować cele wskazane w Kodeksie urbanistycznym oraz zapewniają harmonizację tych działań lub czynności. Tytułem uzupełnienia trzeba dodać, że wcześniej takim celem była już m.in. walka ze złymi warunkami zamieszkania, w szczególności walka z warunkami niehigienicznymi, jednak pod wpływem orzecznictwa sądów administracyjnych do ich realizacji nie można było wykorzystywać wszystkich instrumentów prawnych przewidzianych Kodeksem urbanistycznym. Według autorki włączenie tych zagadnień do procesu realizacji celu, jakim jest rewitalizacja miast, może być sposobem na przełamanie (niepotrzebnie) restrykcyjnego podejścia judykatury. F. Zitouni twierdzi, że pośrednim skutkiem wejścia w życie nowelizacji było przekształcenie dotychczas wykorzystywanych narzędzi prawnych w taki sposób, aby mogły lepiej służyć walce z niegodnymi warunkami zamieszkania. Ponadto w działania dotyczące tego zagadnienia włączono Narodową Agencję do spraw Zamieszkania (*Agence national de l'habitat*). Wszystko to pozwoliło na tworzenie swego rodzaju zachęt w prawie do inwestowania w renowację zdemastrowanych budynków. Przekształcanie terenów miejskich stało się działaniem wspólnego zainteresowania przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego. Autorka konstatuje jednak, że ze względu na różnicowany poziom atrakcyjności niektórych lokalizacji, równomierny rozwój jest niemożliwy, co powoduje potrzebę szukania kolejnych rozwiązań.

W drodze Ustawy z dnia 23 listopada 2018 r. w sprawie rozwoju mieszkalnictwa, zagospodarowania przestrzennego i technologii cyfrowej stworzono dwa nowe narzędzia prawne mające podtrzymać trend walki ze złymi warunkami zamieszkania w drodze renowacji miast. Pierwszym z nich są projekty partnerskie na rzecz rozwoju (*projets partenarial d'aménagement*), które przybierają formę umowy pomiędzy państwem a gminami bądź instytucjami publicznymi współpracy międzygminnej. Rozwiązanie to umożliwia każdej ze stron zaciągnięcie wzajemnych zobowiązań, zwłaszcza finansowych, w celu realizacji założeń zawartych w aktach planowania oraz dokumentach strategicznych. Drugim, bardzo podobnym, narzędziem jest umowa dotycząca operacji na rzecz rewitalizacji terytoriów (*opération de revitalisation de territoire*). Korzystają z niej przede wszystkim instytucje publiczne współpracy międzygminnej oraz ich główne miasta (*ville principale*), jednak umowę może podpisać również każda osoba publiczna lub prywatna zdolna do udzielenia wsparcia lub wzięcia udziału w zaplanowanych działaniach. Istotą tego narzędzia jest zdefiniowanie projektu rewitalizacji terytorialnej (*projet de revitalisation du territoire*) oraz ustalenie szczególnych rozwiązań prawnych i podatkowych, które mają być wykorzystywane w celu jego realizacji. Jak zauważa autorka, jest jeszcze za wcześnie, aby komentować skuteczność tych mechanizmów w operacyjnym wzmocnieniu wymiaru walki ze złymi warunkami zamieszkania. W jej ocenie zmiany te są korzystne, jednak obawia się o ich przyszłość, biorąc pod uwagę doychczasowe doświadczenia.

Rozważania prowadzone w artykule są oryginalne nie tylko ze względu na poruszany problem, ale przede wszystkim ze względu na stawiane tezy. Analiza F. Zitouni jest niezwykle interesująca, ponieważ pokazuje, że w ramach jednego systemu prawnego występują dwa niewykluczające się tryby walki z tym samym problemem. Co więcej, autorka przedstawia przekonującą argumentację przemawiającą za tym, że wykorzystywanie tego „niestandardowego” i wciąż rozwijającego się trybu może przynieść lepsze rezultaty. Wreszcie autorka przedstawia, jak dużą rolę w tym zakresie odgrywa administracja publiczna i jak wiele zależy od jej znajomości i świadomości prawa. Konkluzje artykułu mogą być przyczynkiem do dyskusji na temat polskich rozwiązań w tym zakresie.

Marcel Krzanowski\*

DOI: 10.14746/spp.2022.2.38.11

---

\* Marcel Krzanowski, mgr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: marcel.krzanowski@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-1008-1687>.