

Agnieszka SZPAK*

PRAWO DO MIASTA JAKO NOWY KIERUNEK ROZWOJU MIAST

THE RIGHT TO THE CITY AS A NEW DIRECTION FOR URBAN DEVELOPMENT

DOI: 10.25167/sm2017.025.11 s. 177–188

ABSTRAKT: Artykuł przedstawia problematykę kształtującego się prawa do miasta rozpatrywanego w kontekście zrównoważonego rozwoju i przyszłości miast. Miasta są miejscami, w których ludzie mieszkają, pracują i spędzają wolny czas. Pomimo że to właśnie miasta generują wiele problemów takich jak zanieczyszczenie środowiska, przeludnienie czy bezrobocie, to w miastach podejmowane są próby rozwiązania tych problemów. Koncepcją, która ma w pewnym stopniu stanowić reakcję na różnorodne problemy nękające miasta, jest właśnie prawo do miasta, które ponadto można uznać za czynnik wyznaczający nowy kierunek rozwoju miast. Po przedstawieniu genezy i treści prawa do miasta autorka stara się odpowiedzieć na pytanie o charakter normatywny i znaczenie prawa do miasta.

SŁOWA KLUCZOWE: prawo do miasta, przyszłość miast, *World Charter for the Right to the City*, rozwój miejski

ABSTRACT: The article presents the emerging right to the city in the context of urban sustainable development and the future of cities. Cities are places where people live, work and spend their free time. Despite the fact that it is cities that generate a lot of problems, such as pollution, overpopulation and unemployment, it is also in cities where attempts are undertaken to solve these problems. The concept of the right to the city, which to some extent is a response to a variety of critical challenges facing cities, can be regarded as defining the new direction in urban development. After the presentation of the origins and the content of the right to the city, the author tries to answer the question about the normative character and impact of this right.

KEY WORDS: the right to the city, future of the city, *World Charter for the Right to the City*, urban development

Wprowadzenie

Problematyka rozwoju miast i ich przyszłości jest bardzo ważna, aktualna i znajduje się na fali wznoszącej. „Miasto jako z niczym nieporównywalny wytwór człowieka, płód

* Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych, ul. św. Faustyny 16c/62, 87-100 Toruń, e-mail: aszpak@umk.pl

jego rozumu, pracy i woli jest dźwignią oraz nośnikiem postępu. W mieście rodzą się i stąd rozprzestrzeniają się nowe idee. Główne miasta nazywa się często duchowymi pracowniami ludzkości, twórczymi laboratoriami” (Szymańska, Korolko 2015, s. 79). Jak zauważają autorzy książki *Inteligentne miasta*, „[...] miasto, jako forma osadnicza, z jednej strony jest zasadniczym środkiem do rozwiązywania wielu problemów rozwoju społeczno-gospodarczego współczesnego świata, z drugiej natomiast jest źródłem i areną ich najbardziej jaskrawego występowania. Dlatego niekiedy toczą się spory co do efektywności i istnienia miast w ogóle. Zwolennikom wydaje się, że miasta są wieczne, przeciwnicy zaś myślą o czasie, w którym przestaną one istnieć, zwłaszcza miasta giganty” (Szymańska, Korolko 2015, s. 8). Właśnie te przeciwieństwa tkwiące w miastach czynią je tak fascynującymi. Nie ukrywam, że bliżej mi do poglądu o wieczności miast – wydaje się, że będą one istnieć tak długo, jak długo będzie istniał rodzaj ludzki. Miasta są naszym przeznaczeniem. Mimo że generują wiele problemów gospodarczych, społecznych czy ekologicznych, to również w miastach szuka się rozwiązań tych problemów. Są w stanie dostosować się do dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Skoro nie ma alternatywy dla miast, niezbędne jest stworzenie warunków zapewniających w nich zdrowe, wygodne, produktywne i zwyczajnie szczęśliwe życie. Temu ma służyć m.in. koncepcja „inteligentnych miast”. Jest to także sposób na przezwycięzenie problemów, jakie niesie urbanizacja (Szymańska, Korolko 2015, s. 25, Komninos 2011, Jankowska 2015, s. 2).

Liczba ludności zamieszkującej miasta stale rośnie. W 1925 r. tylko 25% światowej populacji mieszkało w miastach. Do 2050 r. odsetek ten może osiągnąć nawet 75%. Co tydzień na całym świecie do miast przeprowadza się ok. 1,3 mln osób. Wellington Webb, były burmistrz Denver, stwierdził, że wiek XIX należał do mocarstw, wiek XX do państw, a XXI będzie zdominowany przez miasta (Florek 2013, s. 78).

Problemy, z jakimi borykają się miasta w państwach rozwiniętych i rozwijających się, obejmują: bezrobocie; nie zrównoważoną strukturę zawodową; ubóstwo; przeludnienie lub nadmierną koncentrację ludności, które prowadzą do pogorszenia się warunków i jakości życia w mieście oraz do degradacji środowiska naturalnego (Szymańska 2008, s. 206); braki w infrastrukturze; zanieczyszczenie środowiska; trudności z zapewnieniem mieszkań i budynków socjalnych; kłopoty z transportem miejskim, z zapewnieniem wody mieszkańcom miast i podmiotom gospodarczym czy postępowanie z odpadami (Szymańska, Korolko 2015, s. 32 i 53, *Cities of tomorrow...* 2011, s. 1). Miasta są miejscami, w których ludzie mieszkają, pracują i spędzają czas wolny (Szpak 2016, s. 367–368). Dlatego tak ważne jest, aby prawa człowieka były przestrzegane. Prawa te z kolei poniekąd mieszczą się w ramach nowej koncepcji prawa do miasta.

W World Charter for the Right to the City z 2005 r. stwierdzono, że miasta to obszary ekonomicznego, ekologicznego, politycznego i kulturalnego bogactwa i różnorodności. Jednak mimo tego ogromnego potencjału modele rozwoju przyjęte w większości miast w biednych państwach charakteryzują się koncentracją na dochodzie i bogactwie, w ten sposób generując ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz degradację środowiska naturalnego. To z kolei zwiększa tempo migracji, urbanizacji, społecznej i przestrzen-

nej segregacji oraz prywatyzację dóbr wspólnych i przestrzeni publicznych. Tego typu procesy sprzyjają rozrastaniu się rozległych rejonów miejskich z wysokim poziomem ubóstwa i wrażliwości na katastrofy naturalne (World Charter... 2005, s. 1). We wspomnianym dokumencie pojawiło się pojęcie tytułowego „prawa do miasta”.

W debatach i rozważaniach o kierunkach rozwoju miast w bliższej i dalszej przyszłości używane są terminy takie jak: *smart city* (inteligentne miasto), *green city* (zielone miasto), *intelligent city* (inteligentne miasto) czy *slow city* (wolne miasto) (*Jak myśleć o miastach* 2013, s. 20). Konceptcje te określają przyszłość miast, a co za tym idzie – w części definiują prawo do miasta. Nie ma co prawda powszechnie akceptowanych definicji tych terminów, lecz jak się zauważa w literaturze, koncepcja inteligentnych miast może być uznawana za pewną ideę lub styl funkcjonowania miast (*Smart City...* 2016, s. 10, Stawasz, Sikora-Fernandez 2016, s. 1, Wiśniewski 2013, s. 187)¹.

W niniejszym artykule przedstawiono koncepcję prawa do miasta, w tym określono, czym jest samo miasto. W uwagach końcowych wskazano na charakter normatywny prawa do miasta i rosnącą rolę miast wobec społecznych i politycznych wyzwań XXI w. Celem artykułu jest rekonstrukcja zawartości tytułowego prawa do miasta oraz odpowiedź na pytanie, czy konieczne jest wyodrębnienie autonomicznego prawa do miasta jako prawa człowieka, zwłaszcza uwzględniając stosunkowo nowe wiążące i niewiążące dokumenty przyjmowane w ramach organizacji międzynarodowych i na innych forach międzynarodowych, w tym najnowszą Nową Agendę Miejską będącą ukoronowaniem konferencji Habitat III, która niejako usankcjonowała lub też zalegitymizowała prawo do miasta. W artykule zastosowano przede wszystkim metodę analizy treści, w tym analizę instytucjonalno-prawną.

Czym jest prawo do miasta?

Prawo do miasta sięga korzeniami prac Henri Lefebvre’a i Davida Harveya. Lefebvre traktował prawo do miasta jako wołanie i żądanie: „wołanie było odpowiedzią na ból egzystencjalny z powodu wyjaławiającego kryzysu życia codziennego w mieście. Żądanie było [...] nakazem do spojrzenia kryzysowi prosto w oczy i stworzenia alternatywnego życia miejskiego, które jest mniej wyalienowane, a bardziej pełne i radosne” (Harvey 2012, s. X, Lefebvre 2012, s. 183–197, Marcuse 2013). Innymi słowy prawo do miasta miało być „żądaniem zmodyfikowanego i odnowionego dostępu do życia w mieście” (Piskozub 2013, s. 22). Harvey z kolei postrzegał prawo do miasta jako pewien rodzaj władzy kształtującej procesy urbanizacji, sposoby tworzenia i zmiany miast oraz jako prawo wynalezienia miasta na nowo, aby spełniało potrzeby osób biednych, zmarginalizowanych i upośledzonych, a nie tylko osób bogatych i uprzywilejowanych. Dlatego też prawo do miasta było postrzegane jako narzędzie rewolucji, która zniszczy segregację (na biednych i bogatych, uprzywilejowanych i nieuprzywilejowanych) i przywróci mia-

¹ Zob. przegląd wybranych definicji *smart city*: M. Wiśniewski 2013, s. 189–193.

sto każdemu, tzn. otworzy je i udostępni dla wszystkich mieszkańców (Harvey 2012, s. 5, 25, Harvey 2008, s. 23). Takie procesy mają miejsce obecnie w wielu miastach, np. poprzez rewitalizację centrów miast, ograniczenie rozrastania się miast (*urban sprawl*) i ruchu ulicznego, tworzenie bardziej otwartych i zielonych przestrzeni oraz przestrzeni dla ruchu pieszych oraz poprzez implementację polityki wynajmowania mieszkań zamiast ich kupowania. Jak zauważa Przemysław Pluciński: „Harvey łączy i autorsko interpretuje kilka przywołanych wcześniej wątków: mówi choćby o prawie korzystania z miejskich zasobów [...], podkreśla też jednak głęboko humanistyczny charakter relacji człowiek–miasto (Lefebvre), gdzie zmiana jest obustronna, człowiek podmiotowo kształtując miasto, kształtuje również siebie i innych (można by mówić tu o uruchamianiu procesów społecznego uczenia się)” (Pluciński 2013, s. 139). Harvey wskazuje, że swoboda tworzenia i przetwarzania siebie i naszych miast jest jednym z najcenniejszych i najbardziej niedocenianych praw człowieka, sytuując tym samo prawo do miasta w kontekście praw człowieka (Harvey 2012, s. 4).

Z kolei Peter Marcuse (2009, s. 190, 192) zauważa, że prawo do miasta stanowi roszczenie i hasło służące do mobilizacji jednej ze stron w konflikcie do walki o to, kto powinien odnosić korzyści z miasta i jakie to miasto powinno być. Prawo do miasta ma być moralnym roszczeniem opierającym się na fundamentalnych zasadach sprawiedliwości i moralności. Prawa tego nie należy rozumieć jako roszczenia prawnego egzekwowalnego przed sądem; obejmuje ono raczej – jak zostanie wskazane poniżej – wiele praw, które zostały pomieszczone pod jednym hasłem. Prawo to ma być implementowane przede wszystkim w stosunku do wszystkich wykluczonych i o uszczuplonych prawach. Tak rozumiane prawo do miasta może służyć za instrument wyrównywania nierówności rozwojowych.

W stosunkowo nowych dokumentach podkreśla się, że prawo do miasta nie może być interpretowane wąsko, gdyż dotyczy ono nie tylko zapewnienia odpowiedniej jakości mieszkania i dzielnicy, składających się na odpowiednią jakość życia, ale szerzej ma obejmować odpowiednią jakość życia w skali całego miasta i jego wiejskiego otoczenia. Tak rozumiane prawo do miasta ma stanowić mechanizm ochrony ludności mieszkającej w miastach lub w regionach szybkiej urbanizacji (World Charter... 2005, s. 1). Artykuł I World Charter for the Right to the City (dalej jako: World Charter) stanowi, że „[...] wszystkie osoby – bez żadnej dyskryminacji opartej na płci, wieku, stanie zdrowia, dochodzie, narodowości, przynależności etnicznej, statusie migranta lub politycznej, religijnej czy seksualnej orientacji – mają prawo do miasta i do zachowania kulturowej pamięci i tożsamości zgodnie z zasadami i normami wyrażonymi w niniejszej Karcie” (s. 1). Przepis ten w dalszej części wskazuje, że prawo do miasta obejmuje równe użytkowanie miast zgodnie z zasadami trwałości, demokracji, równości i sprawiedliwości społecznej. Stanowi ono zbiorowe prawo mieszkańców miast, zwłaszcza należących do wrażliwych i zmarginalizowanych grup, które legitymizuje ich działania i działania organizacji ich reprezentujących, a wszystko to w celu zapewnienia prawa do samostanowienia i odpowiedniego standardu życia. Prawo do miasta jest współzależne, tzn. obejmuje wszystkie uznane międzynarodowo prawa człowieka (obywatelskie,

polityczne, gospodarcze, społeczne, kulturalne i środowiskowe – innymi słowy: prawa człowieka trzech generacji) (Szpak 2016, s. 369–370)².

Warto zwrócić uwagę na szerokie rozumienie terminu „miasto”, które wpływa na rozumienie samego prawa do miasta. Miasto to nie tylko każda metropolia, osada lub miasteczko, ale także przestrzeń miejska i wiejskie otoczenie miasta w jego granicach administracyjnych (przestrzenny aspekt miasta). Miasto jako przestrzeń publiczna obejmuje całość instytucji i aktorów, którzy biorą udział w zarządzaniu nim, np.: władze miejskie, władze rządowe, organy legislacyjne i sądowe, organizacje pozarządowe, ruchy społeczne i społeczeństwo w ogólności. Z kolei obywatelami (*citizens*) miasta są wszystkie osoby, które mieszkają w nim na stałe lub tymczasowo (World Charter... 2005, s. 3).

W publikacji wydanej pod auspicjami Unii Europejskiej *Cities of tomorrow* wskazano na różne rozumienie terminu „miasto”. Można je rozumieć jako jednostkę administracyjną, miejski styl życia, miejsce ekonomicznej aktywności i wymiany oraz jako obszar funkcjonalny (*Cities of tomorrow...* 2011, s. 1). Obszar funkcjonalny obejmuje miasto i okoliczne gminy połączone wspólnymi celami i interesami. W polskiej Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego przyjętej przez Radę Ministrów w 2011 r. znalazła się definicja miejskiego obszaru funkcjonalnego. To „układ osadniczy ciągły przestrzennie, złożony z odrębnych administracyjnie jednostek (gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich) i składający się ze zwartego obszaru miejskiego oraz powiązanej z nim funkcjonalnie strefy zurbanizowanej” (Koncepcja Przestrzennego... 2011, s. 187, Toczek 2013, s. 72, Szymańska 2008, s. 10, Kociuba 2015, s. 39–53).

Ustęp 2.2 art. II World Charter wskazuje, że przestrzeń oraz dobra publiczne i prywatne miast i ich obywateli powinny być użytkowane zgodnie z priorytetowymi interesami społecznymi, kulturalnymi i ekologicznymi. Wszyscy obywatele miasta mają prawo uczestniczyć we własności miejskich obszarów zgodnie z demokratycznymi zasadami, zasadami sprawiedliwości społecznej i zrównoważonego rozwoju (s. 3). Artykuł II pkt 3 (2) stanowi, że miasta powinny przyjąć zobowiązania mające zapewnić równe szanse dla kobiet (zgodnie z Konwencją ws. eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 1979 r.). Odpowiednie środki na ten cel powinny zostać uwzględnione w budżetach państwowych (s. 4). W tym miejscu warto wskazać działania podejmowane przez miasta, mające na celu implementację wspomnianej wyżej Konwencji i przeciwdziałanie dyskryminacji kobiet. Dla przykładu San Francisco i Los Angeles włączyły w zakres swojego prawa lokalnego Konwencję ONZ ws. eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 1979 r. (mimo że USA nie ratyfikowały konwencji) (Frug, Barron 2006, s. 22,

² World Charter... 2005, s. 2. Tak też: Habitat III Policy... 2016, s. 3. Opracowanie to zostało przygotowane na potrzeby mającej się odbyć w dniach 17–20 października 2016 r. w Quito (Ekwador) III Ogólnoswiatowej Konferencji ONZ poświęconej mieszkalnictwu i zrównoważonemu rozwojowi (United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development). Celem Habitat III jest przyjęcie nowej globalnej strategii urbanizacyjnej na kolejne dwie dekady (jako że konferencje Habitat odbywają się co 20 lat). Zob. *Habitat III*, 2016, s. 13.

Nijman 2011, s. 222–223). Janne Nijman przewiduje, że w przyszłości miasta będą odgrywać rosnącą rolę w implementacji prawa międzynarodowego, w tym praw człowieka (Nijman 2011, s. 224, Szpak 2016, s. 371).

W World Charter prawo do miasta zostało skonkretyzowane poprzez wskazanie praw człowieka, które obejmują m.in.: prawo do informacji publicznej, prawo do wolności i integralności fizycznej i psychicznej, wolność stowarzyszeń, zgromadzeń oraz demokratycznego korzystania z miejskiej przestrzeni publicznej, prawo do słusznego procesu, prawo do bezpieczeństwa publicznego i pokojowej, solidarnej i wielokulturowej koegzystencji, prawo do wody i dostępu do domowych i miejskich służb użyteczności publicznej, prawo do transportu publicznego i miejskiej mobilności, prawo do mieszkania, prawo do pracy oraz prawo do zdrowego i zrównoważonego środowiska naturalnego (World Charter... 2005, s. 6–9).

Z kolei w Habitat III Policy Paper 1 – Right to the City and Cities for All przygotowanym na III konferencję Habitat, która odbyła się w Quito w październiku 2016 r., wskazano, że prawo do miasta powinno być traktowane jako nowy paradygmat dla miejskiego rozwoju, który ma być odpowiedzią na główne wyzwania dla miast i ludzkich osiedli, takie jak gwałtowna urbanizacja, redukcja ubóstwa, wykluczenie społeczne i zagrożenia dla środowiska naturalnego (s. 2). Prawo do miasta opiera się na trzech filarach:

1. przestrzennie sprawiedliwym podziale zasobów,
2. reprezentacji politycznej (*political agency*),
3. społecznej, ekonomicznej i kulturowej różnorodności (Habitat III Policy... 2016, s. 2).

W ramach pierwszego filaru należy uwzględnić takie kwestie jak: tereny pod mieszkania, dekomodyfikacja (odtwarowienie) przestrzeni miejskiej, miejska przestrzeń wspólna, bioróżnorodność, dostęp do podstawowych usług i infrastruktury, kontrola zanieczyszczenia środowiska, nieplanowane i nieformalne osiedla ludzkie, odporność (*resilence*), zmiana klimatu, katastrofy naturalne i zarządzanie ryzykiem. Drugi filar dotyczy zagadnień inkluzyjnego rządzenia, inkluzyjnego planowania miejskiego, obywatelstwa, umożliwienia partycypacji społecznej i politycznej, transparentności i demokratyzacji. Wreszcie trzeci filar obejmuje takie zagadnienia jak: uznanie aktorów społecznych, włączając w to kwestie płci, migracji i uchodźstwa, uznanie tożsamości, kulturowej różnorodności, bezpieczniejsze miasta i okolice, dobrobyt, zagrożenie ubóstwem i trudności związane z brakiem zatrudnienia, inkluzyjna gospodarka i ekonomia solidarności. W ramach każdego filaru sformułowano konkretne zalecenia (Habitat III Policy... 2016, s. 2). Dla przykładu w ramach pierwszego filaru rozpatrywać należy dostęp do wody, elektryczności, urządzeń sanitarnych, usuwanie odpadów, dostęp do odpowiednich środków transportu, do mieszkania, pracy oraz systemu opieki zdrowotnej. Z kolei np. budżet partycypacyjny mieści się w ramach drugiego filaru (Habitat III Policy... 2016, s. 6).

Co ciekawe, ustawodawstwo krajowe Brazylii (art. 2.1 Brazil's City Statute z 2001 r.) i Ekwadoru (art. 30–31 Konstytucji z 2008 r.) formułuje prawo do miasta (Habitat III Policy... 2016, s. 4). W Brazylii powołano ponadto ministerstwo miast (Habitat III Policy...

2016, s. 34). Z kolei w Kanadzie w 2006 r. Montreal przyjął Kartę miejską (*Charte Montréalaise des Droits et des Responsabilités*), która jest wiążąca dla wszystkich wybranych przedstawicieli oraz urzędników (*Habitat III Policy... 2016, s. 34*)³. Również Meksyk uchwalił w 2009 r. Kartę miejską na rzecz prawa do miasta (*Mexico City Charter for the Right to the City – Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*) (*Habitat III Policy... 2016, s. 37*). Prawo do miasta zostało uwzględnione także w art. 1 *Global Charter – Agenda for Human Rights in the City* przyjętej w 2011 r. przez sieć miast *United Cities and Local Governments*⁴. Przepis ten stanowi, że wszyscy mieszkańcy miasta mają prawo do miasta rozumianego jako lokalna społeczność polityczna, która zapewnia odpowiednie warunki życia dla wszystkich ludzi, dobrą koegzystencję samych mieszkańców oraz ich z lokalną władzą. Wszyscy mieszkańcy mają prawo do udziału w kształtowaniu i harmonizowaniu obszaru miejskiego, który stanowi podstawową przestrzeń i fundament pokojowego życia i koegzystencji. Ogół mieszkańców miast powinien mieć dostęp do przestrzeni i zasobów pozwalających na bycie aktywnymi obywatelami. Wspólna przestrzeń powinna szanować wartości każdego człowieka, w tym wartość pluralizmu (*Habitat III Policy... 2016, s. 40*).

Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane wyżej wyjaśnienia prawa do miasta, zauważa się, że prawo to jest zbiorowym i rozproszonym prawem należącym do wszystkich obecnych i przyszłych generacji mieszkańców, analogicznie do prawa do czystego środowiska w ramach zrównoważonego rozwoju, które również przysługuje obecnym i przyszłym pokoleniom ludzi (*Habitat III Policy... 2016, s. 40*). Prawo do miasta jest prawem zbiorowym, bo przysługuje wszystkim mieszkańcom na podstawie ich wspólnego interesu, a rozproszonym, bo przysługuje obecnym i przyszłym pokoleniom (*Habitat III Policy... 2016, s. 6*). Tak więc prawo do miasta można zdefiniować jako prawo wszystkich obecnych i przyszłych mieszkańców do zamieszkiwania, użytkowania i tworzenia sprawiedliwych, inkluzywnych i zrównoważonych miast będących dobrem wspólnym niezbędnym dla odpowiedniej jakości życia. Implementacja prawa do miasta nakłada odpowiedzialność na rządy oraz samych mieszkańców za żądanie i promowanie tego prawa (*Habitat III Policy... 2016, s. 4*). Do implementacji prawa do miasta niezbędny

³ Karta zawiera siedem tematów: demokratyczne życie, życie społeczne i ekonomiczne, życie kulturalne, czas wolny i sport, środowisko naturalne i zrównoważony rozwój, bezpieczeństwo i usługi w mieście.

⁴ Globalne sieci miast stanowiące organizacje pozarządowe są prężnym i dynamicznie rozwijającym się instrumentem współpracy miast. Do najważniejszych z nich należą: *United Cities and Local Governments (UCLG)*, *International Union of Local Authorities*, *World Association of Major Metropolises*, *National League of Cities*, *ICLEI (Local Governments for Sustainability, utworzone w 1990 r. jako International Council for Local Environmental Initiatives)*, *C40 Cities*, *Eurocities*, *U.S. Mayors Climate Protection Agreement*, *Megacities Foundation*, *CityNet* i *City Protocol*. Wszystkie te sieci mają strony internetowe. Najważniejszą i najbardziej znaną siecią/organizacją jest wskazana *UCLG*. Podstawowym jej celem jest stać się głosem i rzecznikiem demokratycznego zarządzania na szczeblu lokalnym, a ponadto promować wartości, cele i interesy lokalnych struktur, w tym miast, poprzez współpracę między lokalnymi rządami oraz w ramach całej społeczności międzynarodowej. W swojej Konstytucji z 2004 r. *UCLG* stwierdza, że jest świadoma tego, że państwa nie są w stanie centralnie zarządzać złożoną siecią zintegrowanych dzisiejszych i jutrzejszych miast i gmin i jej kontrolować – zob. *Constitution of the World Organisation... 2004*.

jest sojusz kluczowych miejskich aktorów, włączając w to właśnie mieszkańców (w tym uwzględnić należy potrzeby i opinie kobiet oraz grup zmarginalizowanych i ubogich) (Habitat III Policy... 2016, s. 4; Szpak 2016, s. 372). Odpowiedzialność za skuteczną realizację prawa do miasta ponoszą nie tylko władze miejskie, ale także władze krajowe i regionalne. Obowiązek ten spoczywa na państwach, przede wszystkim na mocy traktatowych i zwyczajowych zobowiązań z zakresu praw człowieka (World Charter... 2005, s. 9, art. XVII). W World Charter for the Right to the City wskazano, że należy podjąć starania w celu uznania w ramach ONZ prawa do miasta za prawo człowieka (s. 11). Aktorzy, których współpraca jest konieczna do implementacji prawa do miasta, obejmują: władze lokalne, władze państwowe, regionalne, samorządowe, mieszkańców, organizacje pozarządowe i innych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, związki zawodowe, sektor prywatny oraz uczelnie wyższe (Habitat III Policy... 2016, s. 27–28). Monitorowaniem Nowej Agendy Miejskiej, która została przyjęta na konferencji Habitat III i która także uwzględnia prawo do miasta, powinny zajmować się takie agendy ONZ jak: Wysoki Komisarz NZ ds. Uchodźców, Wysoki Komisarz NZ ds. Praw Człowieka i UN-Habitat (Program Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich). Pojawił się również postulat powołania nowego organu – Wysokiego Komisarza NZ ds. Prawa do Miasta, co wydaje się mało realne (New Urban Agenda 2016).

Uwagi końcowe – charakter i znaczenie prawa do miasta

W przyjętej w październiku 2016 r. Nowej Agendzie Miejskiej (New Urban Agenda) podkreślono, że miasta i inne osiedla ludzkie powinny stawić czoła wyzwaniom i wykorzystać możliwości obecnego i przyszłego zrównoważonego i inkluzyjnego rozwoju gospodarczego. Miasta przyszłości powinny przyjąć i realizować strategie zarządzania i redukcji zagrożeń oraz budowania odporności na zagrożenia wywołane przez naturę i człowieka. Miasta powinny także podejmować działania mieszczące się w ramach przeciwdziałania zmianom klimatu oraz chronić i odpowiednio zarządzać ich ekosystemami, zasobami wody, środowiskiem naturalnym i różnorodnością biologiczną (paragrafy 13d, 13g, 13h). Agenda ta wyznacza zasady i priorytety rozwoju miast (innymi słowy kreśli wizję miast przyszłości) na kolejne 20 lat, kiedy to odbędzie się następna konferencja Habitat IV. Również na Konferencji Państw Stron Konwencji ramowej dotyczącej zmiany klimatu, która odbyła się w Paryżu w grudniu 2015 r., podkreślono rolę miast w przeciwdziałaniu zmianom klimatu i w zmniejszeniu emisji dwutlenku węgla (Dasgupta 2015).

Jednak w wielu miastach, zwłaszcza z państw rozwijających się, obecne modele ekonomiczne, kładące akcent na wzrost gospodarczy, się nie sprawdzają. Istotne jest, aby nacisk położyć na zrównoważony rozwój, a nie tylko wzrost. Warto podkreślić, że realizacja Celów Zrównoważonego Rozwoju nie jest zadaniem tylko państw, jest to także zadanie miast. Tak więc przyszłość miast to miasta inteligentne, zielone i zrównoważone. Przy czym miasto powinno być rozumiane szeroko – holistycznie

i kompleksowo – jako wspólnota, lokalna społeczność polityczna i społeczna, jako styl życia oraz jednostka administracyjna.

Miasto to także przestrzeń różnorodności – kulturowej i tożsamości. Stanowi ona wielkie bogactwo, które odpowiednio wykorzystane może przynieść dynamiczne korzyści. Jak zauważają Edwin Bendyk, Małgorzata Bonikowska, Paweł Rabiej i Wojciech Romański, „[...] różnorodność ról społecznych, profesjonalnych, kształtowanych przez kulturę tożsamości powoduje, że miasto jest przestrzenią konfrontacji często wykluczających się potrzeb, oczekiwań, aspiracji. Miasto inteligentne to takie, które karmi się energią tych napięć i wykorzystuje ją do nieustannego rozwoju. Żadne miasto jednak nie jest w kształtowaniu tego rozwoju samodzielne, a jego wewnętrzna energia musi konfrontować się z siłami zewnętrznymi: globalnym kapitałem, regulacjami prawnymi tworzonymi przez narodowe i regionalne centra władzy politycznej” (Bendyk *et al.* 2013, s. 9). Miasto jest przede wszystkim wspólnotą ludzi, a dopiero na drugim miejscu skomplikowanym organizmem instytucjonalnym, jednostką administracyjną, którą trzeba zarządzać. Z tych przyczyn dyskusja o „inteligentnych miastach” nie powinna się skupiać tylko na technologii i tzw. twardej infrastrukturze, lecz również, a może nawet przede wszystkim, na sposobach usprawnienia dialogu między mieszkańcami a władzami (Olszewski 2013, s. 68).

Odnosząc się do tytułowego prawa do miasta, należy zauważyć, że obejmuje ono: poszanowanie praw człowieka dla wszystkich, pełne korzystanie z obywatelstwa przez mieszkańców miasta, społeczny wymiar własności, ziemi i miejskich dóbr, transparentną i odpowiedzialną partycypację i zarządzanie miastami, inkluzywną gospodarkę z prawem do pracy i możliwością utrzymania się, odpowiedzialne i zrównoważone zarządzanie dobrami wspólnymi (środowiskiem naturalnym, dobrami kultury, źródłami energii), dostępną przestrzeń publiczną odpowiedniej jakości i obiekty użyteczności publicznej, miasta bez przemocy, zwłaszcza wobec kobiet i grup upośledzonych, promocję kultury jako dźwignię spójności społecznej, kapitał społeczny, możliwość wyrażania siebie i kultywowania tożsamości, pamięci i dziedzictwa oraz zrównoważone relacje między miastami w ramach danego państwa (Habitat III Policy... 2016, s. 3).

Prawo do miasta obejmuje taki model urbanizacji, który czyni priorytetem dobrobyt mieszkańców, a nie tylko wzrost ekonomiczny. Dążenie jedynie czy przede wszystkim do wzrostu ekonomicznego pociąga za sobą negatywne konsekwencje takie jak: degradacja środowiska naturalnego, konflikty społeczne oraz wymuszone warunkami przemieszczanie się mieszkańców. Preferowana polityka urbanizacyjna powinna kłaść nacisk na ludzką godność, dobrobyt, możliwość utrzymania się i solidarność (Habitat III Policy... 2016, s. 12). Kluczowym elementem prawa do miasta jest bezpieczne miasto, co wiąże się z prawem do bezpieczeństwa osobistego. Prawo to jest podważane przez przemoc i przestępczość w miastach, które często w większym stopniu dotyczą kobiet. Rezultatem wzrastającego poziomu przestępczości i braku poczucia bezpieczeństwa może być m.in. gettoizacja i terytorialne dzielenie miasta (dzielnice bogactwa, biedy, dzielnice niebezpieczne – Szymańska 2008, s. 263), tworzenie chronionych i grodzonych osiedli, społeczna izolacja i alienacja, wrogość wobec migrantów i uchodźców

(Habitat III Policy... 2016, s. 13). W tym kontekście interesująco jawi się koncepcja bezpiecznych przestrzeni rozwinięta przez Oscara Newmana oraz związana z nim koncepcja „społecznych oczu” Jane Jacobs (Kwiatkowski, Racoń-Leja).

Prawo do miasta wiąże się także z koncepcją bezpieczeństwa ludzkiego (*human security*) oznaczającego stan i proces obejmujący pewność przetrwania, funkcjonowania i możliwość rozwoju oraz zaspokojenie podstawowych potrzeb ludzkich jednostek. Bezpieczeństwo ludzkie stawia w centrum zainteresowania, analizy wszystkich działań człowieka i jego potrzeby. Bezpieczeństwo ludzkie w najwęższym znaczeniu obejmuje rządy prawa i prawa człowieka, w szerszym również aspekt humanitarny oznaczający reagowanie na zbrodnie międzynarodowe takie jak zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciwko ludzkości czy ludobójstwo, a w najszerszym znaczeniu „różne formy zagrożeń dla podstaw utrzymania jednostek oraz ich dobrostanu: gospodarcze, ekologiczne, społeczne i inne” (Hampson 2012, s. 228) oraz zapobieganie tym zjawiskom. Beneficjentem tego bezpieczeństwa jest jednostka ludzka (Szpak 2016, s. 373–376). Koncepcje bezpiecznych przestrzeni i „inteligentnych miast” zmierzają do tego samego celu – zapewnienia mieszkańcom miast bezpieczeństwa i komfortu (Marczuk 2014, s. 158–159, 180–188).

Podstawowe pytanie brzmi, czy rzeczywiście istnieje potrzeba opracowania i wyodrębnienia prawa do miasta jako samodzielnego prawa człowieka. Jaka byłaby wartość dodana takiego prawa? Można uznać prawo do miasta za specyficzne prawo trzeciej generacji (prawo solidarnościowe, zbiorowe⁵), zwłaszcza że jest ono traktowane jako prawo zbiorowe i rozproszone. Gdyby przyjąć takie założenie, prawo do miasta – jako nieskodyfikowane w wiążącej konwencji, podobnie jak inne prawa trzeciej generacji – nie mogłoby być prawnie egzekwowalne. Jest to swego rodzaju *umbrella rule* – norma programowa, której realizacja jest zapewniona, kiedy zapewnione zostaną prawa człowieka składające się na nią. Na chwilę obecną należy uznać, że nie jest to odrębne prawo człowieka – tym bardziej że jego zakres podmiotowy jest ograniczony tylko do mieszkańców miast – lecz pewien konstrukt polityczny mający charakter postulatywny. Można je także uznać za metaforę (Piskozub 2013, s. 21). Mimo braku mocy wiążącej wartość prawa do miasta jako pewnego nośnego hasła polega na tym, że pozwala na „jego przeniknięcie do świadomości jednostek, co ma w zamierzeniu doprowadzić do wzrostu aktywności obywatelskiej” (Piskozub 2013, s. 26). W gruncie rzeczy przestrzeganie i poszanowanie praw człowieka składających się na prawo do miasta, a wymienionych w niniejszym artykule, będzie się równało zapewnieniu prawa do miasta.

Bibliografia

Bendyk E., Bonikowska M., Rabiej P., Romański W., 2013, *Energia nowego miasta*, [w:] *Przyszłość miast. Miasta przyszłości. Strategie i wyzwania. Innowacje społeczne i technologiczne*, ThinkTank, Warszawa, <http://mttp.pl/pobieranie/RaportMiastoPrzyszlosci.pdf> (dostęp 5 czerwca 2017).

⁵ Szerzej na temat trzeciej generacji praw człowieka zob.: Vasak 1978, Nowak 1993, Drzewicki 1988.

- Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, 2011, Publications Office of the European Union, Luxembourg, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf (dostęp 5 czerwca 2017).
- Constitution of the World Organisation of United Cities and Local Governments, 2004, <http://www.uclg.org/en/organisation/structure/constitution-rules> (dostęp 25 grudnia 2016).
- Dasgupta A., 2015, *COP21 highlights importance of city actions in the climate aight*, <http://www.wri.org/blog/2015/12/cop21-highlights-importance-city-actions-climate-fight> (dostęp 5 czerwca 2017).
- Drzewicki K., 1988, *Prawo do rozwoju. Studium z zakresu praw człowieka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Florek M., 2013, *Jak dobrze „sprzedać” miasto przyszłości?*, [w:] *Przeszłość miast – miasta przyszłości. Strategie i wyzwania, innowacje społeczne i technologiczne*, ThinkTank, Warszawa, <http://mttp.pl/pobieranie/RaportMiastoPrzyszlosci.pdf> (dostęp 5 czerwca 2017).
- Frug G.E., Barron D.J., 2006, *International local government*, “The Urban Lawyer” No. 1.
- Habitat III*, 2016, „Magazyn Miasta” nr 13.
- Habitat III Policy Paper 1 – Right to the City and Cities for All, 2016, unedited version, 29 lutego 2016, <http://www.csb.gov.tr/db/habitat/eduardosya/file/POLICY%20PAPER-SON/PU1-right%20to%20the%20city%20and%20cities%20for%20all.pdf> (dostęp 28 grudnia 2016).
- Hampson F.O., 2012, *Bezpieczeństwo jednostki*, przeł. W. Nowicki, [w:] *Studia bezpieczeństwa*, red. P.D. Williams, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Harvey D., 2008, *The right to the city*, “New Left Review” No. 53.
- Harvey D., 2012, *Rebel cities. From the right to the city to the urban revolution*, Verso, London–New York.
- Jak myśleć o miastach przyszłości*, [w:] *Przeszłość miast – miasta przyszłości. Strategie i wyzwania, innowacje społeczne i technologiczne*, ThinkTank, Warszawa, <http://mttp.pl/pobieranie/RaportMiastoPrzyszlosci.pdf> (dostęp 5 czerwca 2017).
- Jankowska M., 2015, *Smart city jako koncepcja zrównoważonego rozwoju miasta – przykład Wiednia*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” nr 42.
- Kociuba D., 2015, *Miejskie obszary funkcjonalne – wyzwania planistyczne*, „Studia Miejskie” nr 18.
- Komninos N., 2011, *Intelligent cities 5 – What makes cities smart? Architectures of spatial intelligence of cities*, <http://www.slideshare.net/Komninos/intelligent-cities-5what-makes-cities-smart> (dostęp 5 czerwca 2017).
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, 2011, <http://wrpo2007-2013.wielkopolskie.pl/index.php/dokumenty/dokumenty-krajowe128/koncepcja-przestrzennego-zagospodarowania-kraju-2030> (dostęp 5 czerwca 2017).
- Kwiatkowski K., Racoń-Leja K., *Mieszkać bezpiecznie po holendersku. Społeczność wobec przestępczości*, http://www.autoportret.pl/files/artykuly/a13_kwiatkowskiQ.pdf (dostęp 10 stycznia 2017).
- Lefebvre H., 2012, *Prawo do miasta*, przeł. E. Majewska, Ł. Stanek, „Praktyka Teoretyczna” nr 5, http://www.praktykateoretyczna.pl/PT_nr5_2012_Logika_sensu/14.Lefebvre.pdf (dostęp 5 czerwca 2017).
- Marcuse P., 2009, *From critical urban theory to the right to the city*, “City” No. 2–3.
- Marcuse P., 2013, *Prawa w miastach a „prawo do miasta”*, przeł. K. Poblöcki, <http://publica.pl/teksty/prawa-w-miastach-a-prawo-do-miasta-36626.html> (dostęp 5 czerwca 2017).
- Marczuk K.P., 2014, *Zapobieganie przestępczości przez projektowanie bezpiecznych przestrzeni na przykładzie doświadczeń Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych*, [w:] *Trzy wymiary współczesnego bezpieczeństwa*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Nijman J., 2011, *The future of the city and the international law of the future*, [w:] *The law of the future and the future of law*, eds. S. Muller, S. Zouridis, M. Frishman, L. Kistemaker, Torkel Opsahl Academic EPublisher, Oslo.
- Nowa Agenda Miejska (New Urban Agenda), 20 października 2016, <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/> (dostęp 5 czerwca 2017).
- Nowak M., 1993, *Trzy generacje praw człowieka, ich znaczenie w świetle przesłanek ideowych i historycznych oraz w świetle ich genezy*, [w:] *Prawa człowieka, geneza, koncepcje, ochrona*, red. B. Banaszak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.

- Olszewski M., 2013, *Inteligencja miast zależy od ich mieszkańców*, [w:] *Przyszłość miast. Miasta przyszłości. Strategie i wyzwania. Innowacje społeczne i technologiczne*, ThinkTank, Warszawa, <http://mttp.pl/pobieranie/RaportMiastoPrzyszlosci.pdf> (dostęp 5 czerwca 2017).
- Piskozub P., 2013, *David a Harveya koncepcja prawa do miasta. Pomiedzy odzyskiwaniem a przebudowa wielkich aglomeracji*, http://przeglad.prawo.uni.wroc.pl/wp-content/uploads/2014/06/Piskozub_PAP_nr_2_2013.pdf (dostęp 5 czerwca 2017).
- Pluciński P., 2013, *Miejskie (r)ewolucje. Radykalizm retoryki a praktyka reformy*, „Praktyka Teoretyczna” nr 3(9).
- Smart City. Informacja przestrzenna w zarządzaniu inteligentnym miastem*, 2016, red. D. Gotlib, R. Olszewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Stawasz D., Sikora-Fernandez D., 2016, *Koncepcja smart city na tle procesów i uwarunkowań rozwoju współczesnych miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Szpak A., 2016, *Right to the city as a new paradigm within the concept of human security*, “Polish Political Science Yearbook” No. 45.
- Szymańska D., 2008, *Urbanizacja na świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Szymańska D., Korolko M., 2015, *Inteligentne miasta. Idea, koncepcje i wdrożenia*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Toczek R., 2013, *Integracja subregionalna – sposób na wspólną przyszłość*, [w:] *Przyszłość miast. Miasta przyszłości. Strategie i wyzwania. Innowacje społeczne i technologiczne*, ThinkTank, Warszawa, <http://mttp.pl/pobieranie/RaportMiastoPrzyszlosci.pdf> (dostęp 5 czerwca 2017).
- Vasak K., 1978, *Les dimensions internationales des droits de l'homme: manuel destiné a l'enseignement des droits de l'homme dans les universités*, UNESCO, Paris.
- Wiśniewski M., 2013, *Smart cities. Definicje i pomiar (przegląd koncepcji)*, „Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości. Samorząd Terytorialny a Polityka Lokalna” nr 4.
- World Charter for the Right to the City, 2005, http://portal.unesco.org/shs/en/files/8218/112653091412005_-_World_Charter_Right_to_City_May_051.doc/2005+-+World+Charter+Right+to+City+May+051.doc (dostęp 10 stycznia 2017).