

### **Ograniczenia osiedlania się w podupadłej części śródmieścia Rotterdamu**

#### **Garib przeciwko Holandii (wyrok – 23 lutego 2016 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 43494/09)**

*Skarżącą była Rohiniedevie Garib, samotna matka utrzymująca się wyłącznie z pomocy socjalnej, zamieszkała w 2005 r. w dzielnicy Tarwewijk w Rotterdamie. Właściciel wynajmowanego przez nią mieszkania zwrócił się do niej, aby się z niego wyprowadziła, ponieważ chce je wyremontować do własnego użytku. Zaoferował jej inne w tej samej okolicy. Zgodziła się, ponieważ nowe mieszkanie było większe i wygodniejsze dla niej i dwojga małych dzieci. W tym czasie dzielnica Tarwewijk – strefa wysokiego bezrobocia – została uznana na podstawie ustawy o rozwiązywaniu problemów podupadłych dzielnic w miastach za taką, do której przeniesienie się było możliwe wyłącznie za specjalną zgodą. R. Garib złożyła w marcu 2007 r. odpowiedni wniosek. Władze jednak odmówiły z uzasadnieniem, że nie była mieszkanką Regionu Metropolitalnego Rotterdamu przez sześć lat bezpośrednio poprzedzających jego złożenie. Ponadto, ponieważ jej dochody nie pochodziły z pracy, nie spełniała wymogu poziomu dochodów kwalifikującego do zwolnienia ze spełnienia tego warunku. Odwołania zostały oddalone. Sąd stwierdził, że ustawa przewidywała czasowe ograniczenia wyboru miejsca zamieszkania mające doprowadzić do odwrócenia procesu degradacji określonych dzielnic przez podejmowanie wysiłków prowadzących do większego zróżnicowania składu ludnościowego ze społeczno – ekonomicznego punktu widzenia. W lutym 2009 r. jej skarga została oddalona przez Radę Stanu. We wrześniu 2010 r. skarżąca przeniósła się do gminy Vlaardingen, gdzie nadal mieszka.*

W skardze do Trybunału pani Garib zarzuciła, że ustawa o rozwiązywaniu problemów podupadłych dzielnic w miastach i stosowne regulacje miejskie naruszyły jej prawa na podstawie art. 2 ust. 4 Protokołu nr 4 (wolność wyboru miejsca zamieszkania).

Trybunał zauważył, że skarżąca – jako obywatelka Holandii przebywająca legalnie na jej terytorium – nie otrzymała zgody na zamieszkanie z rodziną w wybranym miejscu, chociaż było ono realnie dostępne na warunkach, które chciała i potrafiła spełnić. Wchodziło więc niewątpliwie w grę ograniczenie swobody wyboru miejsca zamieszkania w rozumieniu art. 2 Protokołu nr 4. Byłby on naruszony, gdyby dane ograniczenie nie było usprawiedliwione na podstawie jego ust. 3 lub 4.

Zarzucone ograniczenie dotyczyło wyłącznie prawa skarżącej do wyboru miejsca zamieszkania, a nie prawa do swobody poruszania się albo opuszczenia kraju. Nie było wymierzone w żadną konkretną osobę lub osoby ale miało ogólne zastosowanie w wyznaczonych rejonach Rotterdamu. Trybunał postanowił więc rozważyć je na podstawie ust. 4 art. 2 Protokołu nr 4, powiązanego bezpośrednio z ust. 1 raczej niż z ust. 3 tego przepisu.

Zgodność ograniczenia z art. 2 ust. 4 Protokołu nr 4 wymaga, aby było ono określone ustawą i uzasadnione interesem publicznym w społeczeństwie demokratycznym. Nie było wątpliwości, że zarzucone ograniczenie było określone ustawą.

Warunek “uzasadnienia interesem publicznym w społeczeństwie demokratycznym” jest spełniony, jeśli regulacja realizuje uprawniony cel z zachowaniem rozsądnej proporcji między stosowanymi środkami i celem, jaki władze starają się realizować.

Ograniczenie wchodzące w grę miało doprowadzić do odwrócenia procesu degradacji zubożałych dzielnic w miastach i ogólną poprawę poziomu życia. Cel, jakim kierował się ustawodawca i osoby odpowiedzialne za planowanie miejskie był niewątpliwie uprawniony. Sprawa ta wymagała od Trybunału rozważenia prawa jednostki do wyboru miejsca zamieszkania na tle wdrażanej przez państwo polityki w interesie publicznym, która celowo je ograniczała.

Zgodnie z Konwencją państwo może podejmować środki ogólne mające zastosowanie w z góry określonych sytuacjach niezależnie od konkretnych faktów nawet, gdy czasami powoduje to znaczne utrudnienia dla pojedynczych osób.

Przy ocenie proporcjonalności środka o charakterze ogólnym Trybunał musi w pierwszej kolejności ocenić dokonany w ten sposób wybór dokonany przez ustawodawcę. Jakość parlamentarnej i sądowej kontroli jego konieczności ma w tym zakresie szczególne znaczenie, w tym sposób korzystania przez władze z przysługującej im swobody. Istotne jest również ryzyko nadużyć w przypadku złagodzenia środka o charakterze ogólnym. Jego ocena należy w pierwszej kolejności do państwa. Sposób stosowania środka o charakterze ogólnym do faktów konkretnej sprawy ilustruje jego praktyczny wpływ i w rezultacie wpływa na ocenę jego proporcjonalności. Im bardziej przekonujące jest jego uzasadnienie, tym mniejsze znaczenie ma jego oddziaływanie w konkretnej sprawie.

Trybunał odnotował oczywiste przenikanie się wolności wyboru miejsca zamieszkania i prawa do poszanowania własnego domu (art. 8 Konwencji). Trybunał już wcześniej bezpośrednio stosował argumenty odnoszące się do prawa do poszanowania domu również w przypadku zarzutu na tle art. 2 Protokołu nr 4. Uznał więc, że w pierwszej kolejności zwróci uwagę na swoje orzecznictwo na tle tego właśnie artykułu.

Trybunał uważał, że nie można stosować tego samego testu proporcjonalności w przypadku art. 2 ust. 4 Protokołu nr 4 i art. 8 ust. 2, niezależnie od istniejącego między nimi związku. Art. 8 nie może być interpretowany jako przyznający prawo do mieszkania w konkretnym miejscu. Z drugiej strony, swoboda wyboru miejsca zamieszkania należy do istoty art. 2 ust. 1 Protokołu nr 4, który byłby pozbawiony znaczenia, gdyby zasadniczo nie wymagał od państw Konwencji uwzględniania w tej sferze indywidualnych wyborów. Wszelkie wyjątki od tej zasady muszą więc być dyktowane interesem publicznym w społeczeństwie demokratycznym.

Obowiązujących zasad należy szukać w orzecznictwie Trybunału. Chociaż zostały przyjęte w związku z art. 8 Konwencji i art. 1 Protokołu nr 1 ich stosowanie jest szersze. Są to następujące zasady:

a/ W kontekście art. 1 Protokołu nr 1 Trybunał uznał, że sfery takie, jak zapewnienie mieszkań, uważane przez współczesne społeczeństwa za pierwszorzędną potrzebę społeczną odgrywające

główną rolę w politykach socjalnych i ekonomicznych państw Konwencji, mogą często wymagać jakiejś formy regulacji przez państwo. W tej dziedzinie decyzje o tym, czy i kiedy możliwe jest pozostawienie ich całkowicie siłom wolnego rynku czy też o tym, że powinno to być objęte kontrolą państwa, podobnie, jak decyzje odnoszące się do wyboru środków zapewnienia potrzeb mieszkaniowych oraz harmonogramu ich implementacji, muszą wiązać się z konieczności z potrzebą rozważenia skomplikowanych kwestii społecznych, gospodarczych i politycznych. Ze względów naturalnych swoboda ustawodawcy przy implementacji polityk społecznych i ekonomicznych powinna być szeroka. Trybunał wielokrotnie deklarował, że będzie szanował ocenę ustawodawcy, jakie działania leżą w interesie publicznym czy powszechnym, chyba że jest ona oczywiście pozbawiona racjonalnej podstawy. Przyznał, że w dziedzinie tak skomplikowanej i trudnej jak rozwój dużych miast państwo korzysta z szerokiej swobody przy implementacji swojej polityki planowania miejskiego.

b/ W razie pojawienia się względów polityki ogólnej społecznej i gospodarczej w kontekście art. 8 dotyczącego praw o ważnym znaczeniu dla tożsamości jednostki, jej samookreślenia, integralności fizycznej i psychicznej, zachowania relacji z innymi oraz prawnie uporządkowanego i bezpiecznego miejsca w społeczeństwie, zakres swobody państwa zależy od danego kontekstu, ze szczególnym uwzględnieniem stopnia, w jakim podejmowane środki wkraczają w sferę osobistą skarżącego.

c/ W każdym przypadku korzystania przez władze ze swobody mogącej prowadzić do ingerencji w korzystanie z prawa Konwencji takiego, jak wchodzące w grę w tej sprawie, przy ocenie, czy państwo działało w granicach posiadanej swobody, szczególne znaczenie mają zabezpieczenia proceduralne przysługujące jednostce. Z ugruntowanego orzecznictwa wynika, że chociaż art.8 nie zawiera wyraźnych wymagań proceduralnych, proces podejmowania decyzji prowadzący do ingerencji musi być rzetelny i zapewniać właściwe poszanowanie interesów jednostki chronionych w art. 8.

d/ Ustalenie, czy ingerencja była proporcjonalna wymaga również zbadania istnienia alternatywnych możliwości zapewnienia mieszkania.

W sprawach na podstawie skarg indywidualnych zadanie Trybunału nie polega na abstrakcyjnej ocenie wchodzącego w grę ustawodawstwa lub praktyki; musi w miarę możliwości ograniczyć się – bez pomijania ogólnego kontekstu - do badania kwestii, jakie pojawiły się we wniesionej sprawie. W rezultacie zadanie Trybunału nie polega na zastępowaniu własną oceną właściwych organów krajowych dotyczącej najwłaściwszej polityki regulowania dostępu do mieszkań.

Podkreślenia wymaga również znaczenie fundamentalnie subsydiarnej roli mechanizmu Konwencji. Władze krajowe posiadają bezpośrednią legitymację demokratyczną i są, jak Trybunał wielokrotnie twierdził, zasadniczo lepiej przygotowane niż sąd międzynarodowy do oceny lokalnych potrzeb i warunków. W kwestiach polityki ogólnej, w związku z którymi opinie w społeczeństwie demokratycznym mogą rozsądnie znacznie się różnić, rola krajowego decydenta politycznego powinna być szczególnie znacząca.

Swoboda państwa obejmuje co do zasady zarówno jego decyzję o interwencji na danym terenie oraz - po jej podjęciu - szczegółowe regulacje przyjęte dla zachowania równowagi między konkurencyjnymi interesami: publicznym i prywatnym. Nie oznacza to jednak, że rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę pozostaje poza kontrolą Trybunału. Do niego bowiem należy staranne zbadanie argumentów branych pod uwagę w procesie legislacyjnym i prowadzących do określonych wyborów ustawodawcy oraz ustalenie, czy została zachowana właściwa równowaga konkurencyjnych interesów państwa i osób bezpośrednio dotkniętych tymi wyborami.

W kontekście prawnym i politycznym tej sprawy Trybunał zauważył po pierwsze, że władze uznały za swój obowiązek zajęcie się rosnącymi problemami socjalnymi w niektórych częściach Rotterdamu spowodowanymi ubożeniem wskutek bezrobocia i tendencjami do przenoszenia zyskowej działalności ekonomicznej w inne miejsca. Starły się odwrócić te tendencje przez faworyzowanie nowych mieszkańców uzyskujących dochody z własnej zyskowej działalności gospodarczej w przeszłości lub obecnie. To właśnie leżało u podstaw przyjęcia zarzuconych rozwiązań ustawowych. Właściwy minister musi co pięć lat przedstawiać raport z jej wykonania i praktycznych efektów. Od czasu przyjęcia ustawy władze rozszerzyły zakres podejmowanych działań, wiążąc je w pewnym momencie ze specjalnym dwudziestoletnim programem z zaangażowaniem znacznych inwestycji publicznych.

Ograniczenie wchodzące w grę było ograniczone czasowo i geograficznie. Decyzja o wyznaczeniu określonego rejonu jako podlegającego ustawie pozostawała w mocy każdorazowo przez okres nie dłuższy niż cztery lata. Równocześnie, ustawa uwzględniała uprawnienie osób nie będących w stanie znaleźć odpowiedniego mieszkania przez umieszczenie w niej klauzul zabezpieczających: wymagane było przekonanie ministra przez lokalną radę, że na miejscu jest dostępna wystarczająca liczba mieszkań dla osób nie kwalifikujących się do zgody na zamieszkanie; decyzja powinna być uchylona, jeśli brak było wystarczającej liczby alternatywnie dostępnych mieszkań dla osób dotkniętych ograniczeniem; istniała klauzula umożliwiająca odstąpienie od stosowania ustawy ze względu na znaczne utrudnienia dla jednostki.

Krytyka propozycji legislacyjnych jest w procesie ustawodawczym czymś naturalnym. Historia prac nad ustawą pokazuje, że zastrzeżenia do jej projektu zostały uwzględnione przez rząd, a parlament starał się ograniczyć związane z nią dolegliwości. Klauzule zabezpieczające znalazły się w niej przede wszystkim dzięki bezpośredniej interwencji parlamentu. W tych okolicznościach Trybunał nie mógł uznać, że decyzje w sferze polityki podjęte przez władze były oczywiście pozbawione racjonalnej podstawy.

Sam fakt dostępności alternatywnych rozwiązań nie oznacza, że środek – jako taki - jest nieuzasadniony. Stanowi on wyłącznie jeden z czynników - wśród innych - uważanych za istotne przy ocenie, czy wybrane środki można uznać za racjonalne i odpowiadające realizowanemu celowi. Z zastrzeżeniem, że ingerencja pozostaje w tych granicach – co w ocenie Trybunału miało w tym przypadku miejsce – nie może on wypowiadać się, czy zarzucony środek był najlepszym

możliwym rozwiązaniem albo czy państwo powinno w inny sposób korzystać z posiadanej swobody.

Po uznaniu więc, że państwo było co do zasady uprawnione do przyjęcia wchodzącego w grę ustawodawstwa i polityki, Trybunał musiał następnie ocenić jej implementację w tej sprawie. Skarżąca przeniosła się do Rotterdamu w maju 2005r.; do czasu wydania zarzuconej decyzji nie mieszkała przez sześć lat w Strefie Metropolitalnej Rotterdamu. Jej dochody składały się wyłącznie ze świadczeń socjalnych. Nie zdołała przekonać, że jej sytuacja osobista oznaczała, że należało zastosować do niej wyjątek ze względu na znalezienie się w trudnej sytuacji. Odmowa zezwolenia na zamieszkanie, które umożliwiłoby jej przeprowadzkę do domu przy ulicy B. była więc zgodna z obowiązującym prawem i praktyką. Deklarowanym powodem starania się przez skarżącą o przeniesie się do domu przy ulicy B. oferowanego jej przez właściciela było to, że bardziej odpowiadał jej potrzebom mieszkaniowym niż dom przy ulicy A.: był bardziej obszerny, posiadał ogród i jak się wydaje był w lepszym stanie. Skarżąca w każdej chwili mogła przenieść się do części Rotterdamu nie objętych kwestionowaną ustawą. Nie wyjaśniła dlaczego wolała mieszkać w Tarwewijk a nie w innych rejonach Rotterdam albo w Strefie Metropolitalnej Rotterdamu, gdzie mogłaby znaleźć odpowiednie mieszkanie.

Istotny był fakt, że skarżąca została zakwalifikowana do zezwolenia na zamieszkanie na podstawie omawianych tu przepisów od maja 2011 r., po upływie sześciu lat nieprzerwanego zamieszkania w Regionie Metropolitalnym Rotterdamu. Pozostała jednak w obecnym miejscu zamieszkania w domu w Vlaardingen.

Trybunał nie miał wątpliwości, że skarżąca zachowywała się poprawnie i nie stanowiła zagrożenia dla porządku publicznego. Nie mogło to jednak przeważać nad interesem publicznym w spójnym stosowaniu uprawnionej polityki publicznej. W tych okolicznościach władze nie miały obowiązku zadbania o zaspokojenie preferencji skarżącej.

Wreszcie, Trybunał zauważył, że w procesie podejmowania decyzji w jej sprawie skarżąca nie zarzuciła żadnego braku odpowiednich zabezpieczeń. W rezultacie nie było naruszenia art. 2 Protokołu nr 4 (pięć do dwóch).

#### **Uwagi:**

Jedna z niewielu spraw odnoszących się do ograniczeń swobody wyboru miejsca zamieszkania.