

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

#### **Garib przeciwko Holandii (wyrok – 6 listopada 2017 r., Wielka Izba, skarga nr 43494/09 – przyjęta do rozpatrzenia na wniosek skarżącej)**

*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 odwrócenie procesu degradacji określonych dzielnic przez podejmowanie wysiłków prowadzących do większego zróżnicowania składu ludnościowego z społeczno – ekonomicznego punktu widzenia. W lutym 2009 r. jej skarga została oddalona przez Radę Stanu. We wrześniu 2010 r. skarżąca przeniosła 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).

Izba (Sekcja III), 23 lutego 2016 r., stosunkiem głosów pięć do dwóch, orzekła, że nie doszło do naruszenia art. 2 Protokołu nr 4.

Jako strony trzecie wystąpiły w tej sprawie Human Rights Centre, Ghent University oraz Equality Law Clinic, Université Libre de Bruxelles.

Nie było wątpliwości, że w tym wypadku doszło do ograniczenia swobody poruszania się.

Przy odpowiedzi na pytanie, czy miał zastosowanie ust. 3 lub 4 art. 2 Protokołu nr 4, Trybunał stwierdził, że nic w historii przygotowywania tego artykułu nie sugerowało, aby ust. 4 miał mieć zastosowanie wyłącznie w przypadkach poważnej i przejściowej sytuacji nadzwyczajnej. Wynika z niej raczej, że ust.4 został dodany, aby wprowadzić ograniczenia prawa do swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania ze względu na "sytuację gospodarczą", podczas gdy racje ekonomiczne nie mogą nigdy usprawiedliwiać ograniczeń prawa do opuszczenia przez daną osobę swego kraju. Nie twierdził tego skarżący, nie wynikało to również z wyroków Trybunału w sprawach Oliveira i Landvreugd,

obie przeciwko Holandii (wyroki z 4 czerwca 2002 r.), które nie ograniczyły stosowania ust.4 do „sytuacji nadzwyczajnych” ani nie określiły problemów wywołanych nadużywaniem narkotyków w centralnym i południowo – wschodnim Amsterdamie jako “poważnych i przejściowych”.

W świetle faktów tej sprawy Trybunał uznał za bardziej właściwie rozpatrzenie jej na podstawie ust.4 art. 2 Protokołu nr 4. Ustępy 3 i 4 tego artykułu mają równą rangę pod tym względem, że oba umożliwiają ograniczenia korzystania z praw zapisanych w ust.1, chociaż różnią się zakresem (ust. 3 wprowadza ograniczenia w konkretnych celach ale bez wskazania obszaru geograficznego ich stosowania, a ust. 4 wprowadza szersze ograniczenia “uzasadnione interesem publicznym” ze wskazaniem takiego obszaru). Nie ma potrzeby rozważania tych drugich z punktu widzenia ust. 3.

Ograniczenie będące przedmiotem zarzutu w tej sprawie zostało uznane za zgodne z prawem i służące interesowi publicznemu.

Przy ocenie, czy było ono usprawiedliwione w społeczeństwie demokratycznym Trybunał przypominał zasady ogólne, m.in. jego rolę zasadniczo subsydiarną. Państwa, zgodnie z zasadą subsydiarności, są w pierwszej kolejności odpowiedzialne za zapewnienie praw i wolności określonych w Konwencji i jej protokołach. Korzystają przy tym z pewnej swobody oceny pozostającej pod jurysdykcją kontrolną Trybunału. Władze krajowe mają bezpośrednią legitymację demokratyczną i są - jak wielokrotnie stwierdził Trybunał – zasadniczo lepiej przygotowane niż sąd międzynarodowy do oceny lokalnych potrzeb i warunków. W kwestiach polityki ogólnej, w których opinie w społeczeństwie demokratycznym mogą się rozsądnie znacznie różnić, rola krajowego decydenta powinna mieć specjalne znaczenie. Swoboda ustawodawcy implementacji polityk społecznych i gospodarczych powinna być szeroka; Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że będzie szanował ocenę przez ustawodawcę tego, co leży w interesie „publicznym czy „powszechnym” , chyba że była ona oczywiście pozbawiona uzasadnionych podstaw.

Swoboda ustawodawcy zasadniczo obejmuje decyzje o ingerencji w daną dziedzinę a po ich podjęciu, szczegółowe regulacje przyjęte dla osiągnięcia równowagi konkurujących interesów: publicznego i prywatnego. Nie oznacza to jednak, że przyjęte rozwiązania pozostają poza kontrolą Trybunału. Musi on skrupulatnie zbadać argumenty uwzględnione w procesie ustawodawczym i prowadzące do dokonanych przezeń wyborów oraz ocenić, czy została zachowana właściwa równowaga konkurencyjnych interesów państwa i osób bezpośrednio dotkniętych tymi wyborami.

W kontekście art. 1 Protokołu nr 1 Trybunał stwierdził, że sfery takie, jak mieszkalnictwo – uważane we współczesnym społeczeństwie za pierwszorzędą potrzebę społeczną i odgrywające główną rolę w politykach społecznych i gospodarczych państw Konwencji - mogą często wymagać jakiejś formy uregulowania przez państwo. Rozstrzygnięcia dotyczące tego, czy i kiedy sferę tę można całkowicie pozostawić siłom wolnego rynku albo poddać ją kontroli państwa, podobnie jak odnoszące się do wyboru środków zapewnienia potrzeb mieszkaniowych społeczności i okresu ich implementacji, z konieczności obejmują skomplikowane kwestie społeczne, gospodarcze i polityczne. W kategoriach bardziej

konkretnych Trybunał przyznał, że w dziedzinie tak skomplikowanej i trudnej jak rozwój dużych miast, przy implementacji polityki planowania miejskiego państwo ma szeroką swobodę.

W tej sprawie istniała widoczna zależność między swobodą wyboru miejsca zamieszkania oraz prawem do poszanowania „domu” i „życia prywatnego” (art. 8 Konwencji). Trybunał już wcześniej bezpośrednio zastosował uzasadnienie dotyczące prawa do poszanowania domu również do zarzutu na tle art. 2 Protokołu nr 4.

Na podstawie art. 2 ust. 4 Protokołu nr 4 nie można jednak zastosować testu tego samego, co w przypadku art. 8 ust. 2, niezależnie od wzajemnego związku między obu przepisami. Trybunał stwierdził, że art. 8 nie można interpretować jako przyznającego prawo do życia w określonym miejscu. Z drugiej strony, swoboda wyboru miejsca zamieszkania leży w samym centrum ochrony art. 2 ust. 1 Protokołu nr 4, którego przepisy byłyby pozbawione wszelkiego znaczenia, gdyby nie wymagał on zasadniczo od państw Konwencji uwzględniania indywidualnych preferencji w tej sferze. W rezultacie, wszelkie wyjątki od tej zasady muszą wynikać z interesu publicznego w społeczeństwie demokratycznym.

W związku z uwarunkowaniami prawnymi i politycznymi tej sprawy Trybunał zauważył w pierwszej kolejności, że władze krajowe same uznały, że muszą rozwiązać rosnące problemy socjalne w wyznaczonych śródmiejskich rejonach Rotterdamu wynikające ze zubożenia wywołanego bezrobociem i tendencją do przenoszenia w inne miejsca zyskowej działalności gospodarczej. Starły się odwrócić te tendencje przez sprzyjanie nowym mieszkańcom osiągającym dochody z zarobków z samodzielnej działalności gospodarczej. Ich zamiarem było wspieranie różnorodności i stawianie tamy stygmatyzacji określonych rejonów śródmiejskich jako nadających się do zamieszkania wyłącznie przez najbiedsze grupy społeczne. Właśnie w tym celu została przyjęta ustawa o rozwiązywaniu problemów podupadłych dzielnic w miastach.

Skarżąca nie zaprzeczała, że istniała potrzeba działania władz publicznych: Trybunał rozumiał to stanowisko jako zgodę, że w jej ocenie ustawodawstwo wchodzące w grę nie było „oczywiście pozbawione rozsądnych podstaw”. Jej krytyka dotyczyła raczej wyborów ustawowych, które uważała za nieuczciwie obciążające osoby, których jedynym źródłem utrzymania były świadczenia socjalne.

Trybunał zauważył, że system przyjęty w ustawie nie pozbawiał żadnej osoby mieszkania ani nie zmuszał do opuszczenia domu. Ponadto, środek na jej podstawie dotyczył jedynie osoby, które osiedliły się względnie niedawno: mieszkańcy Regionu Metropolitalnego Rotterdamu przynajmniej od sześciu lat były uprawnione do ubiegania się o zgodę na zamieszkanie tam niezależnie od źródła dochodu. W tych okolicznościach, przyjęty okres oczekiwania nie wydawał się nadmiernie długi. Trybunał uważał te względy za istotne dla oceny proporcjonalności zarzuconego środka.

Argument skarżącej sprowadzał się głównie do tego, że środki wprowadzone w Rotterdamie w drodze ustawy o rozwiązywaniu problemów podupadłych dzielnic w miastach nie

przynosiły oczekiwanego skutku. Wskazała na raport Uniwersytetu w Amsterdamie z listopada 2015 r., zgodnie z którym, w jej interpretacji, w rezultacie zarzuconych restrykcji swobody wyboru miejsca zamieszkania nie doszło do żadnej widocznej poprawy jakości życia w dzielnicach nią objętych.

Obie strony powoływały się na ustalenia z raportu Uniwersytetu Amsterdamskiego, Trybunał zauważył jednak, że został on ogłoszony już po decyzjach istotnych ze względu na zarzut przed Trybunałem i obejmował okres od 2006 r. do 2013 r., a więc oceniał skutki działania tej ustawy *ex post facto*.

Trybunał uważał, że w stopniu, w jakim miał ocenić wybory polityki socjoekonomicznej, musiał – co do zasady – dokonać tego w świetle sytuacji obserwowanej przez władze w owym czasie a nie po wydarzeniach i z przywilejem spojrzenia z perspektywy czasu. W rezultacie raport Uniwersytetu Amsterdamskiego nie miał znaczenia dla oceny proporcjonalności podjętych działań. W każdym razie Trybunał nie mógł w tej sprawie interpretować faktów ustalonych w jego raporcie jako dowodu, że dokonane wybory były w okresie ich podjęcia całkowicie błędne lub doprowadziły do nieproporcjonalnie negatywnych skutków dla osoby nimi dotkniętej. Trybunał zauważył również w szczególności, że raport ten stwierdził, że skład socjoekonomiczny dzielnic, do których ustawa miała zastosowanie, zaczął się zmieniać – więcej niż przedtem nowych mieszkańców miało zatrudnienie. Dane dotyczące skutków dla bezpieczeństwa i jakości życia nie były dostępne.

Trybunał stwierdził poza tym, że w gminie miejskiej Rotterdamu władze wprowadziły środki wynikające z ustawy, wiążąc je z dwudziestoletnim programem obejmującym znaczne inwestycje publiczne. Poza tym, podobne środki na podstawie tej ustawy zostały w ostatnich latach przyjęte w innych gminach, w tym dwóch w Regionie Metropolitalnym Rotterdamu. Wydaje się więc, że w odróżnieniu od skarżącej władze krajowe uważały przyjęte środki za skuteczne.

Historia przygotowywania analizowanej ustawy wskazywała, że jej projekty były badane przez Radę Stanu, której uwagi zostały uwzględnione przez rząd, a sam parlament starał się ograniczyć jej wszelkie szkodliwe skutki. W rzeczywistości trzy klauzule zabezpieczające znalazły się w ustawie w dużym stopniu w rezultacie bezpośredniej interwencji parlamentarnej. Trybunał postanowił zająć się ich analizą.

W samej ustawie znalazło się uprawnienie jednostek do odpowiedniego mieszkania: po pierwsze, w art. 6 ust. 2, który wymagał, aby rada lokalna przekonała ministra, że posiada wystarczającą liczbę mieszkań dla osób nie kwalifikujących się do zezwolenia na zamieszkanie; oraz po drugie, w art. 7 ust. 1 lit. b przewidującym, że decyzję o wyznaczeniu okolicy podlegającej tej ustawie należało cofnąć, jeśli nie było lokalnie dostępnej wystarczającej liczby alternatywnych mieszkań dla osób nią dotkniętych.

Ograniczenie wchodzące w grę było ograniczone czasowo i geograficznie, a decyzja o wyznaczeniu konkretnej okolicy, w której miało ono być stosowane, zachowywało za każdym razem ważność przez nie więcej niż cztery lata. Właściwy minister musi co pięć lat przedstawiać parlamentowi raport m.in. na temat jej praktycznych efektów.

Klauzula indywidualnych trudności przewidziana w art. 8 ust. 2 ustawy i przyjęta przez gminę w jej regulacjach, pozwalała władzom lokalnym odejść od wymagania długości zamieszkania, jeśli ściśle jej stosowanie byłoby nadmiernie dolegliwe. Z raportów przeglądowych z lat 2009 i 2011 wynikało, że w okresie wchodzącym w tej sprawie w grę była ona stosowana do około 3 proc. wszystkich spraw, w których zezwolenie na zamieszkanie zostało wydane w odniesieniu do mieszkań w domach należących do prywatnych właścicieli. Miała ona dotyczyć sytuacji nadzwyczajnych - medycznych i socjalnych, w tym przemocy – których istnienia w jej osobistych okolicznościach skarżąca nie wykazała. Trybunał nie mógł więc uznać, że władze lokalne korzystały z niej w sposób niewłaściwy.

Istniała wreszcie gwarancja proceduralna wynikająca z możliwości wszczęcia procedury sprzeciwu w drodze administracyjnej i kontroli sądowej w dwóch instancjach przed sądami w pełni uprawnionymi do oceny faktów i prawa, spełniającymi wymagania art. 6 Konwencji.

W tych okolicznościach Trybunał nie mógł stwierdzić, że decyzje dotyczące polityki podjęte przez władze krajowe nie zapewniły ochrony praw i interesów osób znajdujących się w sytuacji skarżącej, a więc mieszkańców gminy przez okres krótszy niż sześć lat i których jedynym dochodem były świadczenia socjalne.

Trybunał był gotów zgodzić się, że parlament mógłby uregulować tę sytuację odmiennie. Główną kwestią na podstawie art. 2 ust. 4 Protokołu nr 4 nie było to, czy ustawodawca mógł sięgnąć po inne regulacje, ale czy w owym czasie przy poszukiwaniu równowagi interesów parlament nie przekroczył granic swobody przyznanych mu na podstawie tego artykułu.

Skarżąca zachowywała się bezspornie właściwie i nie stanowiła zagrożenia dla porządku publicznego. Osobiste zachowanie skarżącej, niezależnie od tego, jak pozytywne, nie mogło jednak jako takie być rozstrzygające na tle uprawnionego interesu publicznego, któremu służy jego konsekwentna realizacja.

Nie wystarczył również fakt, że w chwili wejścia w życie wymogu zezwolenia na zamieszkanie skarżąca była już mieszkanką dzielnicy Tarwewijk. Celem nowego systemu było zachęcenie nowych osób do osiedlania się w podupadłych częściach miasta przez rodziny z dochodami ze źródeł innych niż świadczenia socjalne. System wprowadzony ustawą jako taki nie mógł być kwestionowany tylko dlatego, że nie zawierał wyjątków dla osób już zamieszkałych na wyznaczonym terenie. Konkretnie jego rozwiązania mieściły się w granicach swobody władz w tej dziedzinie. Można było założyć, że stosowanie ich do mieszkańców dzielnicy Tarwewijk mogło oznaczać zmuszenie niektórych z nich, jak w tym przypadku, do opuszczenia jej i udostępnienia w ten sposób większej liczby domów mieszkalnych rodzinom spełniającym wymagania ustawy, co pomogłoby w osiągnięciu jej celu polegającego na większym wymieszaniu grup społecznych.

Sporny pozostał fakt, czy dom przy ul. A był w złym stanie, jak twierdziła skarżąca. Nie przedstawiła żadnej konkretnej informacji, z której można byłoby wyciągnąć taki wniosek. Poza tym, Trybunał – zgadzając się w tym punkcie z rządem – uznał, że nie zostało ustalone, iż zdrowie skarżącej lub jej rodziny w rzeczywistości ucierpiało w rezultacie

pozostania w tym domu przez 5 lat i 4 miesiące. Nie powtórzyła przed Wielką Izbą zarzutu z Izby, że zdrowie jej lub jej dzieci było narażone na ryzyko. W każdym razie, przy braku przez cały okres wchodzący w grę jakiegokolwiek wniosku o zezwolenie budowlane lub innego jakiegokolwiek dowodu, Trybunał nie mógł uznać, że właściciel uznawał dom przy ul. A. za wymagający poważnego remontu. Ponadto, skarżąca nie przedstawiła żadnego innego względu (poza tym, że wolała mieszkać przy ul. B.) wskazującego, że mieszkając w domu przy ul. A. ona sama lub jej dzieci były narażone na rzeczywiste trudności.

Trybunał musiał na koniec rozważyć interesy skarżącej na tle interesów całego społeczeństwa. Trybunał - dla celów art. 2 ust. 4 Protokołu nr 4 - ocenił „interes powszechny” związany z wolnością wyboru miejsca zamieszkania podobnie, jak w przypadku ochrony środowiska. W tym drugim kontekście stwierdził z perspektywy art.8, że ocena potrzeby alternatywnego miejsca zamieszkania wymaga rozważenia z jednej strony konkretnych potrzeb danej osoby – wymagań jej rodziny i zasobów finansowych, a z drugiej - interesów lokalnej społeczności. Jest to zadanie, przy którym władze krajowe powinny mieć szeroką swobodę jako niewątpliwie lepiej przygotowane do takiej oceny.

Od 27 września 2010 r. skarżąca mieszkała w domu w Vlaardingen udostępnionym jej przez rządowe ciało wspierające mieszkalnictwo socjalne. Nie wyjaśniła, dlaczego przeniosła się tam zamiast pozostać w domu przy ulicy A. przez ostatnich osiem miesięcy wymaganych do spełnienia warunku sześcioletniego zamieszkania w Regionie Metropolitalnym Rotterdamu, a więc do 25 maja 2011 r. (nawet, jeśli nie później niż na początku 2007 r. właściciel domu żądał, aby się wyprowadziła). Nie sugerowała również, że dom zajmowany obecnie nie odpowiadał jej potrzebom albo w inny sposób był dla niej mniej przyjazny lub wygodny niż ten, jaki miała nadzieję zająć w dzielnicy Tarwewijk. Nic poza tym nie wskazywało, że kiedykolwiek od 2011 r. chciała przenieść się z powrotem do dzielnicy Tarwewijk. Skarżąca, znalazła – jak się wydaje – zatrudnienie, chociaż nie poinformowała od kiedy. Gdyby pracowała przed 25 maja 2011 r., mogłaby swobodnie przenieść się do wybranego miejsca w Rotterdamie, w tym do innego domu w dzielnicy Tarwewijk.

Przedstawione informacje nie pozwalały więc Trybunałowi uznać, że skutki dla skarżącej odmowy wydania zezwolenia na zamieszkanie umożliwiającego przeniesienie się do domu przy ulicy B. były tak dolegliwe, że jej interes powinien przeważać nad interesem ogólnym realizowanym przez konsekwentne stosowanie zarzuconego środka.

Wniosek ze stanowiska skarżącej, że nie musiała usprawiedliwiać swojego wyboru konkretnego rejonu zamieszkania - gdyby go zaakceptować - oznaczałby, że zarówno sam Trybunał jak i wszystkie władze krajowe byłyby generalnie pozbawione możliwości ważenia interesu jednostki na tle interesu publicznego oraz praw i wolności innych osób. Nieokreślony osobisty wybór bez uzasadnienia nie może przeważać nad publicznym procesem decyzyjnym, ponieważ w rezultacie zredukowałby do zera zakres swobody państwa. Z tych wszystkich względów Trybunał uznał, że nie doszło do naruszenia art. 2 Protokołu nr 4 (stosunkiem głosów dwanaście do pięciu).

**Uwagi:**

Sprawa, w której Wielka Izba miała po raz pierwszy szansę interpretacji na tle art. 2 Protokołu nr 4 niektórych ograniczeń swobody poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania.