

ANNA MŁYNARSKA-SOBACZEWSKA

Obowiązki państwa wynikające z praw mieszkaniowych w świetle orzecznictwa ETPC

State Obligations Arising from Housing Rights in the Light of ECtHR Case Law

Abstract

The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms does not provide for social rights and does not prescribe social policies. However, the protection of rights relating to the satisfaction of housing needs is of interest to the Court on the basis of the provisions of the Convention, in particular Articles 8 and 6 and Article 1 of Protocol 1 and Article 2 of Protocol 4. From the Court's decisions, it is possible to reconstruct the legal framework of the obligations of States in respecting and protecting the right to housing under the European human rights protection system. As an analysis of the case law shows, these obligations are predominantly procedural. The treatment of the protection of the right to housing in horizontal relations and the catalogue of goods recognised by the Court as legitimate aims to limit housing rights also deserve special attention.

SŁOWA KLUCZE: prawo do poszanowania domu, ochrona własności, prawa mieszkaniowe, Europejska Konwencja Praw Człowieka, eksmisja, najem regulowany

KEYWORDS: right to respect for home, protection of property, housing rights, European Convention on Human Rights, eviction, regulated tenancy

ANNA MŁYNARSKA-SOBACZEWSKA – profesor nauk prawnych, Instytut Nauk Prawnych PAN, ORCID – 0000-0003-3029-2836,
e-mail: anka.sobaczewska@gmail.com

1 | Wstęp – obowiązki

Poszukiwanie kierunków rozwoju i zakresu praw mieszkaniowych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest na pierwszy rzut oka zadaniem karkołomnym. Nie ulega wątpliwości, że system ochrony praw człowieka, zawarty w Europejskiej Konwencji i Protokołach dodatkowych, nie zawiera praw socjalnych, w tym prawa do godnego mieszkania, ani prawa do zamieszkiwania w konkretnym miejscu. Wielokrotnie sam Trybunał przypominał o tym w swoich orzeczeniach^[1]. Jak stwierdził dobitnie w decyzji Marzari przeciwko Włochom,^[2] art. 8 nie gwarantuje prawa do rozwiązania problemu mieszkaniowego przez władze. Trybunał powtórzył takie konstatacje w sprawach skarg związanych z brakiem zapewnienia mieszkania, to jest w wyroku z 2005 w sprawie Malinovsky przeciwko Rosji^[3], w której skarżący domagał się w ramach postępowania krajowego zapewnienia lokalu mieszkalnego z tytułu niepełnosprawności nabytej podczas prowadzenia akcji ratunkowej w Czarnobyliu oraz w wyroku z 2015 roku w sprawie Tchokontio Happi przeciwko Francji^[4], w której na władzach francuskich ciążył – zgodnie z prawem krajowym – obowiązek dostarczenia lokalu zamiennego dla skarżącej, której mieszkanie nie spełniało elementarnych standardów.

Co jednak intrygujące, w obu tych sprawach Trybunał uznał, że władze krajowe naruszyły odpowiednie normy Konwencji i skarżący powinni mieć silniejsze gwarancje ochrony swojego uprawnienia do mieszkania, a to oznacza, że w orzecznictwie ETPC można znaleźć zakotwiczenie pewnych odpowiednio skonstruowanych uprawnień, a z drugiej strony obowiązków władz publicznych państw-stron do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

Klasyfikacja takich obowiązków państw jest zadaniem trudnym także z tego względu, że obowiązki takie nie są wprost ani nawet *implicite* w Konwencji wyrażone; trudno też spójne i kompletne ich wyjaśnienie odnaleźć

¹ M.in. w decyzji z 15 marca 2001 r. w sprawie Aunola przeciwko Finlandii, skarga nr. 30517/96. O tym, że prawo do zamieszkiwania w konkretnej nieruchomości niebędącej własnością skarżącego nie stanowi „posiadania” w rozumieniu Artykułu 1 Protokołu nr 1 do Konwencji zob. decyzja z 9 grudnia 2003 r. w sprawie H.F. przeciwko Słowacji, skarga nr. 54797/00; decyzja z 15 lutego 2001 r. w sprawie Kovalenko przeciwko Łotwie, skarga nr. 54264/00, decyzja z 27 kwietnia 1999 r. J.L.S. przeciwko Hiszpanii, skarga nr. 41917/98. Por szerzej: Nico Moons, *The Right to Housing in Law and Society* (London: Routledge 2018), 134.

² Decyzja ETPC z 4 maja 1999 r. skarga nr 36448/97.

³ Wyrok ETPC z 7 lipca 2005 r., skarga nr 41302/02.

⁴ Wyrok ETPC z 9 kwietnia 2015 r. skarga nr 65829/12.

w orzeczeniach ETPC, który unika w swoich judykatach tworzenia tego rodzaju katalogu. Nie ma jednak sporu, że obowiązki takie mogą mieć charakter negatywny, sprowadzające się do tego, aby państwa wstrzymały się od ingerencji w prawa jednostki. Druga grupa to obowiązki pozytywne, której elementy od lat sześćdziesiątych^[5] są wciąż rozwijane przez Trybunał, ustanawiając nowe standardy w celu skutecznej ochrony praw z Konwencji. Główną wspólną cechą zobowiązań pozytywnych jest to, że wymagają one od władz krajowych podjęcia niezbędnych, rozsądnych i odpowiednich środków w celu ochrony praw jednostki, bowiem, jak dobitnie Trybunał podkreśla, Konwencja ma na celu zagwarantowanie nie praw, które są teoretyczne lub iluzoryczne, ale praw, które są praktyczne i skuteczne. Tym razem więc państwo (jego władze) obowiązane są do działania, a naruszeniem Konwencji będzie jego brak. Takie działania mogą mieć charakter regulacji prawnych, ale także innych aktywności, tak aby istniały warunki rzeczywistego korzystania z praw chronionych Konwencją. Warunki te mają charakter proceduralny, czyli taki, który pozwala na uruchomienie i przeprowadzenie w państwie właściwego postępowania w celu ochrony prawa konwencyjnego, lub materialny, wymagając od państwa stworzenia podstawowych środków niezbędnych do pełnego korzystania z gwarantowanych praw, na przykład ustanowienia odpowiednich norm krajowych, regulujących konkretne dziedziny życia.^[6]

Obowiązki pozytywne powodują znaczącą zmianę kierunku i zakresu ochrony praw. Wymagane działania władz publicznych często bowiem skierowane muszą być już nie na relacje między państwem a jednostką, ale między jednostkami, stwarzając ramy respektowania prawa przez wszystkie podmioty prawa. Ten aspekt horyzontalny jest szczególnie interesujący w dziedzinie praw związanych z własnym schronieniem (mieszkaniem), bowiem sfera regulowania i wykonywania praw związanych z zamieszkiwaniem często łączy się ze sferą prawa prywatnego: stosunków własnościowych i umownych. Dzięki rozwojowi koncepcji obowiązków pozytywnych państwo może być odpowiedzialne za naruszenia popełnione między jednostkami, ponieważ doszło do naruszenia porządku prawnego, sprowadzającego się czasami do braku interwencji

⁵ Za początek tego kierunku orzecznictwa uznaje się wyrok ETPC z 23 lipca 1968 r. w sprawie praw językowych w edukacji przeciwko Belgii, skargi nr 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64).

⁶ Jean-François Akandji-Kombe, *Positive obligations under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights*, Council of Europe (Strasbourg: Council of Europe 2007).

prawnej, czasami do nieodpowiedniej interwencji, a czasami do braku środków mających na celu zmianę sytuacji prawnej sprzecznej z Konwencją. Rzecz jasna specyfika stosunków prywatnych wymaga niezwykle ostrożnego oszacowania wzajemnie konkurujących dóbr i interesów jednostek i całej społeczności – i to zarówno w sferze prawa krajowego, jak i stosowania norm Konwencji – a osąd Trybunału ogranicza się do oceny działania państwa w tej sferze, przyznając państwu szeroki margines oceny w aplikowaniu wybranych środków prawnych i polityk społecznych. Ta ostrożność Trybunału jest dobrze widoczna w wielu decyzjach dotyczących praw mieszkaniowych także z powodu bardzo różnorodnych kontekstów historycznych, ekonomicznych i społecznych państw europejskich; jak w soczewce skupiają się tutaj problemy własności znacjonalizowanej i renacjonalizowanej, problemy migracji, przeludnienia i ubóstwa w wielu państwach członkowskich. W artykule przedstawione są niektóre z tych problemów i związane z nimi sfery zobowiązań państw – stron Konwencji. W pierwszej części zaprezentowane są podstawowe pojęcia związane z ochroną sfery prawa do mieszkania, w drugiej – zakres marginesu oceny w tych sprawach, a w kolejnych wyrażone w dotychczasowym orzecznictwie ETPC obowiązki w sferze ochrony własności i prawa do poszanowania domu, w szczególności obowiązki proceduralne, a także odmienności w traktowaniu relacji wertykalnych i horyzontalnych oraz dobra uznane za legitymowane cele w warunkach proporcjonalności.

2 | Podstawy ochrony i pojęcia praw związanych z mieszkaniem

Zacząć zatem należy od wskazania podstaw konwencyjnych, współtworzących realizację wiązki uprawnień składających się na prawo do mieszkania – a tym samym zakres obowiązków spoczywających na władzach publicznych w tym zakresie. Najbardziej oczywistym i najczęściej powoływanym ich źródłem jest art. 8 Konwencji, który gwarantuje prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego domu

(mieszkania) i swojej korespondencji, a jego ustęp 2 precyzuje warunki, w jakich prawo to może być ograniczone^[7].

Z kolei art. 1 Protokołu Dodatkowego do Konwencji, uchwalonego w 1952 roku, gwarantuje ochronę własności, prawo do poszanowania swego mienia i zakaz pozbawiania własności, poza ściśle określonymi przypadkami ograniczonymi celem i sposobem ingerencji^[8]. W art. 2 Protokołu 4 w roku 1963 roku dodano gwarancję prawa do swobodnego poruszania się oraz prawa do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania na terytorium państwa legalnego pobytu^[9].

Prawa związane z bezpiecznym i wolnym od ingerencji osób trzecich miejscem do życia znajdują więc w Konwencji ochronę na podstawie trzech przepisów, dotyczące różnych jego zakresów; w każdym z nich użyte jest także inne sformułowanie przedmiotu ochrony^[10]. Artykuł 8 Konwencji, w polskim oficjalnym tłumaczeniu gwarantuje prawo do poszanowania *mieszkania* (w wersji angielskiej użyto słowa *home*), ochrona przyznana na

⁷ Art. 8 ust. 2: „Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności osób”.

⁸ Art. 1. Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że jest to w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa Państwa do wydawania takich ustaw, jakie uzna za konieczne dla uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zapewnienia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.

⁹ Artykuł 2: 1. Każdy, kto przebywa legalnie na terytorium państwa, ma prawo do swobodnego poruszania się i do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania na tym terytorium. 2. Każdy może swobodnie opuścić jakikolwiek kraj, w tym swój własny. 3. Korzystanie z tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na bezpieczeństwo państwowe i publiczne, utrzymanie porządku publicznego, zapobieganie przestępczości, ochronę zdrowia lub moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. 4. Prawa wymienione w ustępie 1 mogą również zostać poddane w określonych rejonach ustawowym ograniczeniom uzasadnionym interesem publicznym w społeczeństwie demokratycznym.

¹⁰ O problemach z definiowaniem „domu”: Jessie Hohmann, *The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities* (London: Hart Publishing, 2013), 5; Antoine Buyse, „Strings Attached: the Concept of «Home» in the Case-Law of the European Court of Human Rights” *European Human Rights Law Review*, nr 3 (2006): 294-307, 298.

podstawie art. 1 Protokołu 1 mówi o ochronie *mienia* (w oryginale *possessions*), zaś prawo do wyboru swobodnego *miejsca zamieszkania* (w oryginalnej wersji: *residence*) jest przewidziane w art. 2 Protokołu 4. Są to zatem sformułowania o różnych zakresach, odmiennie rozumiane w orzecznictwie ETPC^[11]. Najwięcej miejsca poświęcił Trybunał określeniu z art. 8, wskazując, że „dom”, o którym mowa w art. 8 jest autonomicznym pojęciem, które nie zależy od klasyfikacji w prawie krajowym^[12]. To, czy konkretny lokal stanowi „dom”, który podlega ochronie na mocy art. 8 § 1, będzie zależeć od okoliczności faktycznych, a mianowicie od istnienia wystarczających i ciągłych powiązań z konkretnym miejscem^[13]. W związku z tym to, czy określone lokale należy zaklasyfikować jako „dom”, jest kwestią faktyczną i nie zależy od legalności zajmowania lokalu na mocy prawa krajowego^[14]. Prawo do poszanowania domu może zatem dotyczyć także miejsc zajmowanych bez tytułu prawnego, co ma ogromne znaczenie dla określenia obowiązków ciążyących na państwach w procedurach eksmisyjnych.

Z kolei pojęcie *mienia* zawarte w art. 1 Protokołu nr 1 należy w myśl wypowiedzi Trybunału rozumieć dość szeroko, może ono obejmować m.in. roszczenia, w odniesieniu do których wnioskodawca może argumentować, że ma co najmniej „uzasadnione oczekiwanie” uzyskania skutecznego

¹¹ Związki te rozważył Trybunał m.in. w wyroku z 6 listopada 2017 r., *Garib v. Niderlandy*, skarga nr 43494/09, Stwierdził m.in., że istnieje oczywista zależność pomiędzy swobodą wyboru miejsca zamieszkania a prawem do poszanowania „domu” i „życia prywatnego” (art. 8 Konwencji). Jednakże, pomimo tych powiązań, nie jest możliwe zastosowanie tego samego testu na podstawie art. 2 ust. 4 Protokołu nr 4 i art. 8 ust. 2. Art. 8 nie może być interpretowany jako przyznający prawo do zamieszkania w określonym miejscu (podobnie: *Ward przeciwko Wielkiej Brytanii*, (decyzja z 9 listopada 2004 r., skarga nr 31888/03, i *Codona przeciwko Wielkiej Brytanii* (decyzja z 7 lutego 2006 r., skarga nr 485/05)). Natomiast swoboda wyboru miejsca zamieszkania jest sercem art. 2 ust.1 Protokołu nr 4, który to przepis uściłby wszelkie znaczenie, gdyby co do zasady nie wymagał uwzględnienia indywidualnych preferencji w tej kwestii. W związku z tym wszelkie wyjątki od tej zasady muszą być podyktowane interesem publicznym w społeczeństwie demokratycznym.

¹² Arturs Kucs, Zane Sedlova, Liene Pierhurovica, „The Right to Housing: International, European and National Perspectives” *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nr 64/65 (2008): 101-123, 106.

¹³ wyrok ETPC *Buckley przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* z 29 września 1996 r., skarga nr 20348/92, §§ 52-54; wyrok ETPC z 14 września 1987r. *Gillow przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 9063/80, § 46; decyzja Komisji z 8 lutego 1978 r. *Wiggins przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 7456/76.

¹⁴ Wyrok ETPC z 13 maja 2008 r., *McCann przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 19009/04, § 46, wyrok ETPC z 29 maja 2012 r. w sprawie *Bjedov przeciwko Chorwacji*, skarga nr 42150/09.

korzystania z prawa własności. W szczególności Trybunał konsekwentnie orzekał, że także roszczenie, które dotyczy otrzymania określonego świadczenia socjalnego, może stanowić „mienię” w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1, jeżeli jest wystarczająco ustalone, aby mogło zostać wyegzekwowane.^[15] W związku z tym Trybunał stwierdził, że w przypadku, gdy na mocy prawomocnego i wykonalnego wyroku danej osobie przydzielono mieszkanie, które ma prawo posiadać i z niego korzystać oraz, pod pewnymi warunkami, nabyć, można mówić o „posiadaniu” w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1.^[16]

Stworzenie siatki pojęciowej stanowi jedynie wstęp do rozważenia szeroko podejmowanych w orzecznictwie Trybunału wątków ochrony przez naruszeniem praw związanych z mieszkaniem, w tym obowiązków negatywnych (przesłanek dopuszczalnych ingerencji w sferę domu jako elementu życia prywatnego oraz własności chronionej przez art. 1 Protokół 1) oraz obowiązków pozytywnych, to jest działań legislacyjnych i administracyjnych w celu poszanowania prawa do domu. W tym miejscu już jednak zauważyć trzeba, że przesłanki te są odmienne i tworzą zupełnie inne sfery chronione, a priorytet ma prawo do ochrony „domu” (mieszkania) jako element prawa do prywatności podlegającego niezwykle ściśle rozumianym wyjątkom co do dopuszczalności ingerencji.

3 | Margines oceny w sprawach mieszkaniowych

Trybunał, tak przed przyjęciem Protokołu 15, jak i po jego wejściu w życie, przyznaje co do zasady szeroki margines uznania w sprawach dotyczących prawa do poszanowania domu oraz prawa własności, dopuszczając istnienie i stosowania rozmaitych regulacji reglamentujących prawa związane z mieszkaniem i nieruchomościami. Sformułował to wyraźnie w sprawie Connors przeciwko Zjednoczonemu Królestwu^[17], określając zasady oceny konieczności ingerencji w prawo do „domu”. Zdaniem Trybunału

¹⁵ Wyrok ETPC z 15 stycznia 2009 r., Burdov przeciwko Rosji, skarga nr. 59498/00, § 40.

¹⁶ Wyrok Trybunału z 9 kwietnia 2015 Tchokontio Happi v. Francja, skarga no. 65829/12.

¹⁷ Wyrok ETPC z 27 maja 2004 r., skarga nr 66746/01, §§ 81-84.

wstępna ocena konieczności ingerencji podlega władzom krajowym, które znają warunki lokalne oraz potrzeby społeczne.

W kolejnych orzeczeniach Trybunał wskazał sfery związane ze stosowaniem polityki społecznej lub gospodarczej, które uzasadniają przyznanie korzystania ze swobody regulacyjnej państwa. Dotyczy to zatem m.in. kwestii planowania przestrzennego, które z natury rzeczy obejmować musi wiele czynników lokalnych¹⁸. Ale Trybunał stwierdził również, że w sferze mieszkalnictwa będzie respektował osąd ustawodawcy co leży w interesie ogólnym, chyba że osąd ten jest w oczywisty sposób pozbawiony uzasadnionych podstaw. W szczególności Trybunał wielokrotnie rozważał kwestię możliwości ograniczenia prawa własności nieruchomości z powodu konieczności zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych lokatorów; czynił tak zresztą nie tylko w sprawach dotyczących krajów postkomunistycznych, w których własność była drastycznie ograniczana w przeszłości i nadal pozostawała w reżimie wynajmu na specjalnych warunkach¹⁹. Warto zaznaczyć, że tego rodzaju ograniczenia w regulacjach stosunków między lokatorami a właścicielami mają zdaniem Trybunału walor uniwersalny; jak stwierdził w sprawie *Garib v. Niderlandy*, w kontekście Artykułu 1 Protokołu nr 1, sfery takie jak mieszkalnictwo, które współczesne społeczeństwa uważają za podstawową potrzebę społeczną i które odgrywają kluczową rolę w polityce socjalnej i gospodarczej, mogą często wymagać pewnej formy regulacji ze strony państwa, którego władze jedynie mogą podjąć decyzje o tym, czy i kiedy można je w całości pozostawić siłom

¹⁸ M.in. wyrok ETPC z 2 sierpnia 2001, *Elia S.r.l. przeciwko Włochom*, skarga nr 37710/97, §§ 77, wyrok z 8 listopada 2005 r., *Saliba przeciwko Malcie*, skarga nr 4251/02, § 45.

¹⁹ Tak uczynił m.in. w sprawie *Malinovskiy v. Rosja* (skarga no. 41302/02) w wyroku z 7 lipca 2005, stwierdzając (§ 45-47), że skoro od dnia wydania prawomocnego wyroku skarżąca miała ustalone „uzasadnione oczekiwanie” nabycia składnika majątku pieniężnego w postaci zawarcia umowy najmu socjalnego, to roszczenie takie było wystarczająco ustalone, aby stanowić „mienię” wchodzące w zakres art. 1 Protokołu nr 1. Niemożność wykonania tego wyroku stanowiła ingerencję w prawo do spokojnego korzystania ze swojego mienia, dla której Rząd nie przedstawił żadnego wiarygodnego uzasadnienia, co oznacza, że doszło do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1. Por. także bogate i wielowątkowe orzecznictwo Trybunału w sprawach właścicieli i lokatorów przeciwko Ukrainie, Polsce, Słowacji, Chorwacji – szerzej: Aleksandra Mężykowska, *Procesy reprivatyzacyjne w państwach Europy Środkowo-Wschodniej a ochrona prawa własności w systemie EKPC* (Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego 2019), *passim* oraz Sylwia Jarosz-Żukowska, *Własność w okresie przeobrażeń ustrojowych w Polsce z perspektywy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* (Wrocław: Atla 2, 2018), *passim*.

wolnorynkowym, czy też poddać je kontroli państwa. Do państwa należy także wybór środków zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych społeczności i mieszkańców termin ich wdrożenia.

Zarówno w sferze polityki mieszkaniowej jak i urbanistycznej państwom przysługuje szeroki margines swobody^[20]. Tym samym obowiązki państw w znacznej mierze uzależnione są od wdrożonych przez władze (w szczególności legislatywę) środków legislacyjnych, a więc trudno o ukształtowanie uniwersalnego materialnego standardu prawa do mieszkania. Warto jednak zaznaczyć, że margines uznania będzie się jednak różnił w zależności od charakteru danego prawa konwencyjnego. Zatem uwagi dotyczące rozeznania władz krajowych i priorytetu ich oceny w kontekście art. 1 Protokołu nr 1 nie znajdują zastosowania w sprawach o naruszenie art. 8, który dotyczy praw o kluczowym znaczeniu dla tożsamości jednostki, samostanowienia, integralności fizycznej i moralnej, utrzymywania relacji z innymi oraz stałego i bezpiecznego miejsca w społeczności. Tam, gdzie ogólne względy polityki społecznej i gospodarczej pojawiły się w kontekście samego art. 8, zakres marginesu oceny zależy od kontekstu sprawy, ze szczególnym uwzględnieniem zakresu ingerencji w sferę osobistą wnioskodawcy^[21]. Swoboda działania regulacyjnego oraz stosowania prawa, w sytuacji gdy ingerencja dotyczy prawa do mieszkania (domu) w rozumieniu art. 8, będzie oceniana przy przyjęciu znacznie węższego marginesu i przy rygorystycznym traktowaniu zakresu ingerencji – jej proporcjonalności i „konieczności w demokratycznym społeczeństwie”, jak czytamy w art. 8 ust. 2 Konwencji. Warunek konieczności w demokratycznym państwie analizowany jest w dwóch aspektach: procedury i oszacowania dóbr chronionych w ten sposób oraz nałożonych obciążeń na jedną ze stron (skarżącego).

4 | Ingerencja w prawo do domu i prawo własności

Co do stwierdzenia ingerencji w prawo do domu chronione przez art. 8 zapadło kilka ważnych rozstrzygnięć Trybunału, w szczególności dotyczących najistotniejszej ingerencji w to prawo, to jest dopuszczalności

²⁰ Wyrok w sprawie Garib przeciwko Niderlandom § 139, także wyrok z 6 grudnia 2011 r. w sprawie Ayangil i inni przeciwko Turcji, skarga nr 33294/03, § 50.

²¹ Wyrok z 29 maja 2012, Bjedov v. Chorwacja, skarga nr 42150/09, § 82.

i trybu eksmisji. Przypomnieć trzeba, że Trybunał uznaje, że prawo do poszanowania domu z art. 8 chronione jest niezależnie od tytułu prawnego do miejsca zamieszkania. W konsekwencji eksmisja, nawet z lokalu zajmowanego bezprawnie i wskutek wyroku sądowego, zawsze stanowi ingerencję w prawo do poszanowania domu. Tak uznał Trybunał m.in. w sprawie *Stanková przeciwko Słowacji*^[22], a także sprawie *McCann przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*^[23]. W kolejnych orzeczeniach Trybunał uznał eksmisję za najbardziej skrajny środek ingerencji w prawo do poszanowania domu^[24].

Co więcej, jak stwierdził Trybunał m.in. w sprawie *Ćosić przeciwko Chorwacji*^[25], samo zobowiązanie skarżącej do opuszczenia mieszkania stanowiło ingerencję w jej prawo do poszanowania domu, niezależnie od faktu, że eksmisja nie została jeszcze wykonana. Konstatacja ta została powtórzona w sprawie *Bjedov przeciwko Chorwacji*^[26]. Stwierdzenia ingerencji w prawo do poszanowania domu nie zmienia w żaden sposób ta okoliczność, że nakaz eksmisji został wydany na rzecz podmiotu prywatnego – tak uznał wprost Trybunał w sprawach *Chornenko przeciwko Ukrainie*^[27], a także *Brežec przeciwko Chorwacji*^[28] oraz *Vrzić przeciwko Chorwacji*^[29]. Za ingerencję w prawo do poszanowania domu Trybunał uznał także wejście funkcjonariuszy publicznych do domu skarżącego bez jego zgody oraz robienie zdjęć wewnątrz przestrzeni używanej przez skarżącego w życiu prywatnym.^[30] Za takie naruszenie uznano także przeniesienia mieszkańców miejscowości w związku z projektowanym wydobyciem węgla na terenie dotychczasowej wsi^[31].

²² Wyrok ETPC z 9 października 2007 r., skarga nr 7205/02.

²³ Wyrok ETPC z 13 maja 2008 r., skarga nr 19009/04.

²⁴ Zob. m.in. wyrok ETPC z 2 grudnia 2010 r. w sprawie *Kryvitska i Kryvitsky przeciwko Ukrainie*, skarga nr 30856/03, § 41, wyrok w sprawie *Chornenko v. Ukraina*, skarga nr 59660/09.

²⁵ Wyrok ETPC z 15 stycznia 2009 r. skarga nr 28261/06.

²⁶ Wyrok ETPC z 29 maja 2012, skarga no. 42150/09, § 62.

²⁷ Wyrok ETPC z 14 stycznia 2021, § 54 – 55.

²⁸ Wyrok ETPC z 18 lipca 2013 r., skarga nr 7177/10, §§ 37-40.

²⁹ Wyrok ETPC z 12 lipca 2016 r., skarga nr 43777/13, § 59. Konkluzje takie padły także w decyzji z 14 stycznia 2003 r., *Hagman przeciwko Finlandii*, skarga nr 41765/98; wyroku ETPC z 10 lipca 2007 r., *Kanala przeciwko Słowacji*, skarga nr 57239/00; wyroku ETPC z 25 lipca 2013 r., *Rousk przeciwko Szwecji*, skarga nr 27183/04.

³⁰ Wyrok ETPC z 16 maja 2019 r., *Halabi v. Francja*, skarga nr 66554/14.

³¹ Decyzja ETPC z 25 maja 2000 r., *Noack i Inni v. Niemcy*, skarga nr 46346/99,

Jak widać zatem prawo do poszanowania domu traktowane jest szeroko: nie tylko jako prawo do ochrony każdego miejsca zamieszkania, niezależnie od uwarunkowań prawnych, a nawet okoliczności faktycznych, ale także wolność od niepokojenia w miejscu uznanym za miejsce zamieszkania.

W zakresie prawa własności chronionego przez art. 1 Protokołu 1, Trybunał wyodrębnił trzy zasady, które składają się na chronioną sferę^[32]. Pierwsza, wyrażona w pierwszym zdaniu pierwszego ustępu i mająca charakter ogólny, ustanawia zasadę spokojnego korzystania z własności. Druga zasada, zawarta w drugim zdaniu tego przepisu, obejmuje pozbawienie własności i uzależnia je od spełnienia określonych warunków. Trzecia, zawarta w drugim ustępie, uznaje, że Państwa są uprawnione, między innymi, do kontrolowania korzystania z własności zgodnie z interesem ogólnym, poprzez egzekwowanie takich praw, jakie uznają za konieczne do tego celu. Zasady te nie są „odrębne” w tym sensie, że nie są ze sobą powiązane: druga i trzecia zasada dotyczą szczególnych przypadków ingerencji w prawo do spokojnego korzystania z własności. Należy je zatem interpretować w świetle ogólnej zasady określonej w pierwszej zasadzie.

Niemniej, Trybunał, dokonując oceny ingerencji, przypisuje ją konkretnym zasadom – tak zatem ustawowe regulacje czynszu obowiązujące właścicieli nieruchomości, w których wynajmowane są lokale, ustalające je na poziomie niższym od rynkowego, uznał za ingerencję w prawo określone w art. 1 akapit drugi Protokołu 1. Nie doszło w takich sprawach bowiem do formalnego ani faktycznego wywłaszczenia, regulacje stanowiły natomiast formę kontroli korzystania z nieruchomości jako przedmiotu własności^[33]. Do podobnych wniosków doszedł Trybunał w sprawie Hutten-Czapska przeciwko Polsce^[34], stwierdzając, że naruszenie prawa własności polegało na połączonym skutku przepisów dotyczących ustalania czynszu i ograniczeń praw właścicieli w zakresie wypowiedzania umów najmu, nałożonych na nich obciążeń finansowych oraz braku środków umożliwiających im zrekompensowanie strat poniesionych w związku z utrzymaniem nieruchomości^[35]. Zauważyć zatem trzeba, że Trybunał kwalifikuje tego typu ograniczenia jako kontrolę nad wykonywaniem

³² Wyrok ETPC z 19 grudnia 1989 r., Mellacher i inni przeciwko Austrii, skargi nr 10522/83; 11011/84; 11070/84.

³³ Ibidem, § 44.

³⁴ Wyrok ETPC z 22 lutego 2005 r., skarga nr 35014/97, § 224.

³⁵ Podobnie orzekł Trybunał 26 września 2006 r., w sprawach Edwards przeciwko Malcie, skarga nr 17647/04 (§ 78) i Ghigo przeciwko Malcie (nr 31122/05, § 69).

prawa własności, dokonywaną w interesie publicznym, nie ocenia zaś ich jako form wywłaszczenia, mimo tak brzmiących zarzutów skarg.

Podobnie wypowiedział się w tej kwestii Trybunał w wyroku z 11 stycznia 2024 r. w sprawie Wiegandová przeciwko Czechom^[36], w której zarzut dotyczył ograniczenia prawa własności skarżącej, polegającego na ustanowieniu *ex lege* nieodpłatnej służebności mieszkania stanowiącego jej własność. Służebność ta została ustanowiona na podstawie przepisów restytucyjnych z 1992 r. na rzecz spółdzielni mieszkaniowej, dla której mieszkanie zostało wybudowane w czasach byłego reżimu komunistycznego. Trybunał zakwalifikował tę ingerencję, na podstawie art. 1 akapit drugi Protokołu nr 1, jako formę kontroli korzystania z własności zgodnie z interesem ogólnym. Za podobną w charakterze ingerencję Trybunał uznał rozstrzygnięcia planistyczne, które wprowadzają zakaz budowy domów na terenie prywatnym^[37], a także sytuację, w której właściciel znajduje się w stanie niepewności co do przyszłości swojej własności z powodów planistycznych (braku planu szczegółowego wobec istnienia zakazu budowania w myśl planu ogólnego i bez wywłaszczenia oraz prawa do odszkodowania)^[38].

W określaniu sfery ingerencji zauważyć można wyraźnie zakres obowiązków państw; przede wszystkim obowiązek wprowadzenia ścisłej regulacji dopuszczalności ingerencji, w szczególności przesłanek i procedur eksmisji, a w sferze ochrony własności – jednoznacznych i koniecznych z uwagi na ochronę interesu publicznego warunków jej kontroli. Jak widać, obowiązki te daleko wykraczają poza nakaz wstrzymania się od ingerencji, dotyczą one aktywności legislacyjnej państw, zmuszając je do przyjęcia określonych ram prawnych. Przy ingerencji Trybunał zwraca uwagę na niepewność i brak skutecznego krajowego środka odwoławczego, który mógłby skorygować sytuację podmiotu prawa. To oznacza, że obowiązki władz krajowych dotyczą zapewnienia stabilnego stanu prawnego, zagwarantowania drogi sądowej oraz dokładnego określenia zakresu kontroli sfery własności. Sama warstwa regulacyjna musi spełniać warunki przewidywalności i ochrony interesów podmiotów prawa, aby spełnić wymóg proporcjonalności.

³⁶ Skarga nr 51391/19.

³⁷ Wyrok Trybunału z 13 lipca 2006 r., *Housing Association of War Disabled and Victims of War of Attica i inni przeciwko Grecji*, skarga nr 35859/02, § 36.

³⁸ Wyrok Trybunału z 2 sierpnia 2001 r., *Elia S.r.l. v. Włochy*, skarga nr 37710/97, § 79-81.

Wymóg wynikający z ust. 2 art. 8 dotyczy także celu ingerencji. Trybunał podkreślił odpowiednie zasady oceny konieczności naruszenia prawa do domu w sprawie Connors przeciwko Zjednoczonemu Królestwu^[39], stwierdzając, że uznanie ingerencji za „konieczną w demokratycznym społeczeństwie” dla osiągnięcia uzasadnionego celu, wymaga, aby odpowiadała ona na „pilną potrzebę społeczną”, a ostateczna ocena tego, czy te powody są istotne i wystarczające, podlega kontroli Trybunału pod kątem zgodności z wymogami Konwencji.

Także na gruncie art. 1 Protokołu 1 wymagany jest, w świetle Konwencji, brak nadmiernego ciężaru po stronie właściciela, naruszającego sprawiedliwą równowagę, która powinna zostać zachowana między wymogami interesu ogólnego a ochroną prawa do spokojnego korzystania z własności^[40].

Na tym tle pojawiła się w orzecznictwie strasburskim kwestia proceduralnej oceny konieczności ingerencji w prawo do domu z art. 8 w sprawach dotyczących eksmisji^[41]. W stanowisku Trybunału często rozstrzygającym kryterium oceny proporcjonalności i konieczności jest zbadanie procesu decyzyjnego prowadzącego do podjętych środków ingerencji, tak aby był sprawiedliwy i zapewniał należyte poszanowanie interesów chronionych. W praktyce oznacza to obowiązek zbadania nie tylko zgodności z prawem, ale także proporcjonalności ingerencji w prawo do domu w każdym przypadku przez sąd krajowy^[42]. Każda osoba zagrożona ingerencją w jej prawo do domu powinna co do zasady mieć możliwość ustalenia proporcjonalności i zasadności środka przez niezawisły sąd w świetle odpowiednich zasad wynikających z Artykułu 8 Konwencji, niezależnie od tego, że zgodnie z prawem krajowym nie ma ona prawa do zajmowania mieszkania^[43]. Brak takiego badania, a tym samym brak wyeksplikowania i zanalizowania argumentów wykazujących konieczność eksmisji (a nie tylko jej podstawę prawną), stanowi niedopuszczalną ingerencję w prawo do poszanowania domu, bowiem nie został zbadany interes publiczny lub prywatny wart tak fundamentalnej ingerencji w prawo do mieszkania, gwarantowane przez art. 8. To stanowisko zostało potwierdzone w licznych wyrokach ETPC, przede wszystkim w sprawach, w których skarżący

³⁹ Wyrok ETPC z 27 maja 2004 r., skarga nr 66746/01, §§ 81-84,

⁴⁰ M.in. wyrok ETPC z 11 stycznia 2000, Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão i Inni przeciwko Portugalii, nr 29813/96 i 30229/96, § 54.

⁴¹ McCann, § 50.

⁴² Biedov, § 65.

⁴³ Ibidem, § 66, *mutatis mutandis*, McCann, § 50.

mieszkali w mieszkaniach należących do państwa lub będących własnością społeczną^[44].

Nieco inaczej kwestia ta jednak kształtuje się w sprawach, w których eksmisja jest wynikiem roszczenia podmiotu prywatnego. Stanowisko to Trybunał wyraził po raz pierwszy w sprawie Vrzić przeciwko Chorwacji^[45]. Przedmiotem skargi był nakaz eksmisji w wyniku postępowania egzekucyjnego na rzecz wierzyciela, który udzielił pożyczki, a zabezpieczeniem był dom skarżących. Skarżący zarzucili, że procedura w tej sprawie nie zezwoliła sądom na przeprowadzenie oceny proporcjonalności. Jednak Trybunał uznał, że okoliczności w tej sprawie poważnie różnią się od poprzednich, ponieważ strony postępowania były podmiotami prywatnymi, a tym samym środek przewidziany przez prawo w celu ochrony praw innych osób może być postrzegany jako konieczny w demokratycznym społeczeństwie. Ponadto, w przeciwieństwie do sytuacji rozpatrywanych we wcześniejszych sprawach, skarżący dobrowolnie wykorzystali swój dom jako zabezpieczenie pożyczki^[46]. W związku z tym Trybunał stwierdził, że pomimo braku oceny proporcjonalności przez niezawisły sąd nie doszło do naruszenia art. 8 Konwencji. W sprawie Vrzić Trybunał zatem po raz pierwszy wyraźnie przyznał, że zasada, zgodnie z którą każda osoba zagrożona utratą domu powinna mieć możliwość ustalenia proporcjonalności środka przez niezawisły sąd, nie ma automatycznego zastosowania w sprawach, w których posiadania domagała się osoba prywatna. Co więcej, gdy dwa podmioty prywatne dobrowolnie zawarły stosunek umowy, w odniesieniu

⁴⁴ Connors, cytowany powyżej; Stanková przeciwko Słowacji, wyrok z 9 października 2007 r., skarga nr 720/02, McCann cytowany powyżej; Ćosić przeciwko Chorwacji, wyrok z 15 stycznia 2009 r., skarga nr 28261/06, Paulić przeciwko Chorwacji, wyrok z 22 października 2009 r., skarga nr 3572/06; Orlić przeciwko Chorwacji, wyrok z 21 czerwca 2011 r., skarga nr. 48833/07; wyrok z 18 września 2012 r., Buckland przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 40060/08; decyzja z 24 września 2013 r., Pinnock i Walker przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 31673/11; wyrok z 14 marca 2017 r., Zakharov przeciwko Rosji, nr 66610/10). Został on również zastosowany przez Trybunał w sprawach dotyczących sądowej sprzedaży nieruchomości w celu spłaty wierzycieli (zob. m.in. wyrok z 16 lipca 2009 r., Zehentner przeciwko Austrii, skarga nr 20082/02 i wyrok z 25 lipca 2013 r., Rousk przeciwko Szwecji, nr 27183/04). W sprawie Brežec przeciwko Chorwacji, nr 7177/10, w wyroku z 18 lipca 2013 r., Trybunał zastosował tę samą zasadę w sprawie, w której skarżący został eksmitowany z mieszkania stanowiącego własność prywatną, a lokal został przydzielony skarżącej „w szczególnych okolicznościach, które istniały w byłej Jugosławii” (§ 48).

⁴⁵ Wyrok ETPC z 12 lipca 2016 r., skarga nr. 43777/13.

⁴⁶ Vrzić, § 67

do którego ustawodawca określił reguły, sądy krajowe nie mogą zmieniać równowagi ustalonej przez ustawodawstwo i same strony. Ocena proporcjonalności przebiega w takim przypadku zatem zupełnie inaczej, z poszanowaniem stosunków umownych i odpowiednich regulacji krajowych. Wyraźnie stanowisko to potwierdził Trybunał w sprawie F.J.M. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu w roku 2018^[47]. W tej sprawie skarżąca nie była stroną umowy (umowę kredytu zawarła jej rodzice), jednak Trybunał ponownie stwierdził, że rozważeniu podlega stosunek umowy między prywatnymi podmiotami, który jest regulowany przepisami określającymi sposób poszanowania praw stron wynikających z Konwencji. W tym względzie prawo krajowe (ustawa o mieszkalnictwie z 1988 r.) odzwierciedla ocenę państwa dotyczącą tego, gdzie należy zachować równowagę między prawami lokatorów, wynikającymi z art. 8 a prawami właścicieli lokali mieszkalnych wynikającymi z art. 1 Protokołu nr 1. Tu Trybunał dostrzegł (za krajowym Sądem Najwyższym), że owa równowaga ustalona jest m.in. z uwzględnieniem interesu publicznego w ożywieniu sektora prywatnego wynajmu mieszkań, osiąganego za pomocą pewności i egzekwowalności stosunków umownych.

Jak wynika z przytoczonych ustaleń ETPC, ochrona konwencyjna dotyczy przede wszystkim kwestii proceduralnych, a interes ogólny albo uzasadnione cele ingerencji w prawo do mieszkania mogą być rozumiane szeroko, z uwzględnieniem wartości sformułowanych przez państwo i w ramach określonego kontekstu społecznego i ekonomicznego. Wyraźnie też Trybunał wyróżnia ochronę prawa do poszanowania domu w sytuacji, gdy w grę wchodzi własność społeczna lub państwowa, w której dochodzi do korelacji obowiązku negatywnego państwa (do powstrzymania się od ingerencji w sferę prawa do poszanowania domu poprzez eksmisję) z obowiązkiem pozytywnym polegającym na zagwarantowaniu badania przesłanek i ważenia dóbr w ten sposób chronionych i naruszanych. Odmiennie jest w ocenie relacji horyzontalnych, w których Trybunał przyznaje prymat swobodzie i pewności stosunków umownych i pewności prawa. W konsekwencji obowiązki państwa w zakresie legislacyjnych ram procedur i działań sądu co do badania proporcjonalności środka w postaci eksmisji są odmiennie w obu sytuacjach.

⁴⁷ Decyzja Trybunału z 6 listopada 2018 r., F.J.M. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 76202/16.

5 | Potrzeby mieszkaniowe a obowiązki państw

Niewiele jest wypowiedzi ETPC wskazujących na inne obowiązki aktywnego działania w celu respektowania i ochrony praw konwencyjnych, które są związane z prawem do poszanowania domu. Ślad takich można odnaleźć w sprawie bardzo obiecującej z powodu okoliczności i zarzutów – Tchokontio Happi przeciwko Francji^[48]. Skarżąca mieszkała w rodziną w Paryżu w, jak uznała paryska komisja mediacyjna, urągających godności warunkach. Wyjaśnić należy, że w wyniku kryzysu mieszkaniowego parlament francuski uchwalił w 2007 roku ustawę^[49], która przyznaje prawo do przyzwoitego i niezależnego mieszkania dla wszystkich przebywających we Francji legalnie osób, które nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. Realizacja prawa jest egzekwowana przez postępowanie przed sądem administracyjnymi. Rodzinie skarżącej przyznano priorytet w uzyskaniu lokalu mieszkalnego w 2010 roku, jednak mimo monitów i postępowania administracyjnego skarżąca nie otrzymała żadnego mieszkania uwzględniającego jej potrzeby i możliwości. Ustawa była nowelizowana, aby zwiększyć jej efektywność (głównie poprzez sposób płacenia grzywien za bezczynność), jednak sytuacja w zakresie egzekwowalnego prawa do mieszkania była – według słów francuskiego Komitetu Monitorującego Wdrażanie Ustawodawstwa – „rozczarowująca”^[50]. Trybunał rozstrzygnął, że w tej sprawie doszło do naruszenia art. 6 § 1 Konwencji w wyniku opóźnienia wykonania egzekucji prawomocnego wyroku zobowiązującego prefekta do przekwaterowania skarżącej i jej bliskich. Grzywna nie miała, jak zauważył Trybunał, funkcji kompensacyjnej, skoro wypłacana była państwowemu funduszowi, a państwo w istocie pozostawało bezczynne w sprawie zapewnienia skarżącej mieszkania, należnego w myśl ustawy krajowej. Trybunał nie uznał natomiast, aby doszło do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, bowiem, zdaniem ETPC, przyznane prawo do lokalu nie stanowi mienia w rozumieniu tego przepisu, skoro skarżąca nie mogła mieć „uzasadnionych oczekiwań” co do nabycia mieszkania^[51]. Trybunał w ten sposób w odniesieniu do obowiązków władz państwa przyjął

⁴⁸ Wyrok ETPC z 9 kwietnia 2015 r., skarga nr 65829/12.

⁴⁹ Ustawa nr 2007-290 z dnia 5 marca 2007 r. o egzekwowalnym prawie do mieszkania (Loi sur le droit au logement opposable – „DALO”).

⁵⁰ Według raportu 621 (2011/12) z dnia 27 czerwca 2012 r. „Egzekwowalne prawo do mieszkania poddane próbie” liczba oczekujących na mieszkania wynosiła ponad 50 tysięcy (§ 33 wyroku ETPC).

⁵¹ §§ 58-59.

wyraźnie obowiązek proceduralny wyegzekwowania własnego wyroku w sprawie wykonania ustawy. Nie wypowiedział się natomiast o samym prawie do mieszkania zamiennego, co mogło stanowić poważny precedens – nie tylko w realiach francuskich. Zamiast tego Trybunał odwołał się do standardu egzekwowalności wyroków jako elementu prawa do sądu, pozostawiając kłopotliwy wątek dostępności mieszkań i warunków życia poza marginesem.

Innym niezwykle interesującym wątkiem podjętym w orzecznictwie strasburskim jest kwestia kontrowersyjnych zakazów zamieszkiwania w konkretnych dzielnicach osób o niskim statusie społecznym lub majątkowym^[52]. Tego typu regulacje pojawiły się w Niderlandach na mocy ustawy o problemach śródmiejskich (środki specjalne) (*Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek*) jako obszarze, na którym w mogą zamieszkać tylko te osoby, którym zostało udzielone pozwolenie. Środki przewidziane ustawą obejmowały m.in. „uregulowanie dostępu do rynku mieszkaniowego na poszczególnych obszarach”, w tym „powstrzymanie napływu osób poszukujących domu znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społeczno-ekonomicznej w celu zwiększenia różnorodności populacji”^[53]. W uzasadnieniu ustawy wskazano, że zaobserwowano koncentrację osób „nieuprzywilejowanych społeczno-ekonomicznie” na obszarach śródmiejskich, co spowodowało ucieczkę zamożniejszych mieszkańców z tych terenów, dalsze zubożenie dotkniętych obszarów, co wraz ze wzrostem zachowań społecznych, napływem nielegalnych imigrantów i przestępczością stanowi sedno problemów dużych miast. W rozpatrywanej przez Trybunał sprawie skarżąca została zmuszona do opuszczenia mieszkania w dzielnicy objętej działaniem środków specjalnych.

Trybunał uznał, że wdrażanie polityk społecznych i gospodarczych, a w szczególności w sferze mieszkalnictwa i urbanistyki – tak co do określenia co leży w interesie publicznym, jak i co do decyzji o interwencji w danej dziedzinie oraz zasad ustalania równowagi pomiędzy konkurującymi interesami publicznymi i prywatnymi – objęte jest szerokim marginesem uznania^[54]. Stwierdził, że środek w postaci zakazu osiedlania w pewnym miejscu nie pozbawia nikogo mieszkania i nie zmusza do jego opuszczenia;

⁵² Wyrok Wielkiej Izby z 6 listopada 2017, *Garib przeciwko Niderlandom*, skarga nr 43494/09.

⁵³ §§ 25, 26, 29.

⁵⁴ § 138-139.

tym samym art. 8 nie jest podstawą rozstrzygnięcia^[55] i rozstrzygnął skargę na płaszczyźnie art. 2 Protokołu 4 (wolność wyboru miejsca zamieszkania). Główny wątek argumentacji skarżącej opierał się na tym, że środki specjalne nie przyniosły pożądanego skutku; zgodnie z przywołanym raportem Uniwersytetu w Amsterdamie z 2015 roku w latach 2006-2013 nie nastąpiła poprawa jakości życia w dotkniętych dzielnicach w wyniku kwestionowanych ograniczeń swobody przemieszczania się. Jednak Trybunał uznał, że skoro raport powstał po wydaniu decyzji wobec skarżącej, nie może on przesądzać o braku efektywności zakazu osiedlania (§ 148). Trudno uniknąć wrażenia, że Trybunał próbował jednak zdystansować się od decyzji władz krajowych – świadczą o tym sformułowania zawarte w konkludujących wywód zdaniach: „W tych okolicznościach Trybunał nie może stwierdzić, że decyzje polityczne podjęte przez władze krajowe nie uwzględniają w odpowiedni sposób praw i interesów osób (...), które nie zamieszkiwały na terenie gminy przez sześć lat i których jedyny dochód pochodzi ze świadczeń zabezpieczenia społecznego (§ 156) oraz: Trybunał jest gotowy przyznać, że Parlament mógłby uregulować sytuację w inny sposób” (§ 157). Ostatecznie uznał jednak, że działania te mieściły się w granicach marginesu oceny, prowadzą do udostępniania w ten sposób większej ilości mieszkań gospodarstwom domowym spełniającym wymogi i realizacji celu politycznego, jakim jest poszerzenie „koszyka społecznego i interesów społeczności lokalnej”, a tym samym nie doszło do naruszenia art. 2 Protokołu 4.

To kontrowersyjne orzeczenie pośrednio, ale nieuchronnie prowadzi do zróżnicowania sytuacji mieszkańców i uzależnienia ich praw – według kwalifikacji ETPC wolności wyboru miejsca zamieszkania – od statusu społecznego i majątkowego, zgodnie z wolą władz krajowych, na mocy przepisów segregujących w istocie mieszkańców, a zatem w warunkach zbliżonych do dyskryminacji. Warto dodać, że zasada proporcjonalności zastosowanego środka nie została także zinterpretowana w odniesieniu do indywidualnej sytuacji skarżącej, czego należałoby oczekiwać. Interesujące jest też zaprezentowane tu formalistyczne podejście do oceny efektywności, a co za tym idzie konieczności zastosowanego środka. Niezależnie jednak od analizy krytycznej tego orzeczenia (na którą z pewnością zasługuje), trzeba stwierdzić, że Trybunał szeroko otworzył nim drzwi na działania

⁵⁵ Trybunał odwołał się tu do rozstrzygnięć w sprawach Ward przeciwko Wielkiej Brytanii (decyzja z 9 listopada 2004, skarga nr 31888/03 i Codona przeciwko Wielkiej Brytanii (decyzja z 7 lutego 2006, skarga nr 485/05).

państw w sferze regulacji i prowadzenia polityki mieszkaniowej, niezwykle liberalnie traktując granice wynikające z zasady równości i proporcjonalności, a także oceny efektywności podejmowanych działań.

Z kolei w wyroku z 2021 w sprawie Šaltintyte przeciwko Litwie^[56] kwestia równego traktowania pojawiła się w okolicznościach domniemanej dyskryminacji ze względu na wiek przy przyznawaniu pomocy mieszkaniowej. Państwo litewskie wprowadziło system dotacji mieszkaniowych dla osób z dochodem poniżej określonego progu, które chciały kupić swoje pierwsze mieszkanie i spełniały definicję „młodej rodziny”. Skarżąca nie otrzymała jej z powodu niespełnienia warunku wieku. Trybunał rozważył zatem, czy na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 i art. 14 Konwencji nie doszło do zastosowania dyskryminacyjnego zróżnicowania. Przypomniął, że choć prawo do spokojnego korzystania z własności nie obejmuje prawa do otrzymania jakiegokolwiek świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego, to jeżeli państwo zdecyduje się na utworzenie systemu świadczeń, musi to zrobić w sposób zgodny z art. 14 Konwencji, a różnice w traktowaniu nie mogą być dyskryminacyjne. Uznał jednak, że w kwestiach strategii społecznej państwo ma szeroki margines oceny w wyborze odpowiednich środków różnicujących, pod warunkiem że ingerencja w prawa ustawowej kategorii lub grupy jako całości może być uzasadniona na mocy Konwencji. Trybunał za takie uzasadnienie przyjął, zgodnie z argumentacją rządu, rozwiązanie problemu starzenia się społeczeństwa i poprawę sytuacji demograficznej^[57].

Jednocześnie w tym orzeczeniu Trybunał wyraźnie zaznaczył, że jest świadomy trudności w realizacji zadań przy przydzielaniu ograniczonych zasobów publicznych i potrzeby ustalenia limitów określonych świadczeń socjalnych – w tym zakresie oceny priorytetów muszą dokonywać władze krajowe, Trybunał zaś „musi pamiętać o swojej roli pomocniczej”. Kolejny raz zatem Trybunał zachował daleką powściągliwość w ocenie rozwiązań stosowanych przez państwo.

⁵⁶ Wyrok z 26 października 2021, skarga nr 32934/19.

⁵⁷ § 74-75.

6 | Zakończenie – proceduralizacja zamiast standardu

Przedstawione orzecznictwo formułuje wyraźne obowiązki proceduralne państw w zakresie poszanowania prawa do domu, w szczególności nakazując krajowym sądom badanie proporcjonalności eksmisji w każdym przypadku, gdy własność nie należy do podmiotu prywatnego, a także prawo do sądu w każdym przypadku oraz prawo do równego traktowania podmiotów prawa^[58]. Jednak obowiązek badania proporcjonalności wyzucia z mieszkania nie dotyczy, co bardzo wyraźnie Trybunał zaznaczył, stosunków horyzontalnych, w których swoboda umów i pewność prawa są wartościami nadrzędnymi i zwalniają z badania konieczności zastosowania eksmisji.

W zakresie poszukiwanej ochrony na gruncie art. 8 Konwencji zwraca uwagę niezwykle szeroki margines oceny przyznawany państwom zarówno co do wyboru środków i granic ingerencji w prawo do poszanowania domu, jak i uznania celów uzasadniających taką ingerencję. Także działania państw regulujące prawo do zamieszkania, takie jak zapewnienie godnego schronienia czy zakaz osiedlania się w konkretnych miejscach, czy pomoc w finansowaniu własnego miejsca do życia, traktowane są przez Europejski Trybunał Praw Człowieka z dużą pobłażliwością, zezwalając na bardzo swobodne kształtowanie stosunków w tym zakresie.

Takie potraktowanie prawa do poszanowania domu jest jednym z przykładów „zwrotu proceduralnego” w orzecznictwie ETPC^[59], który zamiast badać merytoryczną zasadność ingerencji w podstawowe prawo lub wolność, bierze pod uwagę jakość procedury, która doprowadziła do domniemanego naruszenia. W ten sposób sam przedmiot i zakres prawa do poszanowania domu pozostaje w istocie uzależniony od woli władz państw. Na tego rodzaju swobodę uznania wskazuje także szeroki i niezbyt precyzyjnie określony katalog dóbr uzasadniających ingerencję – jak wymogi urbanistyczne, ochrona przyrody, swoboda umów i pewność prawa, a także (w sprawie Garib przeciwko Niderlandom) „poszerzenie koszyka społecznego i interesów społeczności lokalnej”, choć w tym ostatnim orzeczeniu

⁵⁸ Moons, *The Right to Housing*, 135.

⁵⁹ Szerzej: Gerard Jaeneke, Eva Brems, *Procedural Review in European Fundamental Rights Cases* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), *passim*; Patricia Popelier, Catherine Van de Heyning, „Subsidiarity Post-Brighton: Procedural Rationality as Answer?” *Leiden Journal of International Law*, 30 (2017): *passim*.

Trybunał oparł rozstrzygnięcie jedynie na rozważeniu ingerencji w wolność wyboru miejsca zamieszkania.

W analizowanym orzecznictwie brak jakichkolwiek wypowiedzi na temat prawa do adekwatnego mieszkania^[60], standardu godnego zamieszkania czy choćby próby odniesienia się do takich warunków w okolicznościach sprawy. Co interesujące, Trybunał starannie unikał także odniesienia do standardów międzynarodowych i zobowiązań państw europejskich wynikających m.in. z art. 11 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz art. 31 Europejskiej Karty Społecznej^[61]. Trudno nie odnieść wrażenia, że Trybunał bardzo ostrożnie kształtuje sferę obowiązków państw wobec prawa do poszanowania domu, unikając wypowiedzi, które mogłyby zmierzać do ukształtowania standardu dostępu do mieszkania o odpowiednim standardzie, dostępności mieszkań oraz bezpieczeństwa prawnego lokatorów.

Bibliografia

Akandji-Kombe Jean-François, *Positive obligations under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights*, Council of Europe. Strasburg: Council of Europe 2007.

Buyse Antoine, „Strings Attached: the Concept of «Home» in the Case-Law of the European Court of Human Rights” *European Human Rights Law Review*, nr 3 (2006): 294-307.

Gerard Jaeneke, Eva Brems, *Procedural Review in European Fundamental Rights Cases*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

⁶⁰ Matti Mikkola, „Housing as a human right in Europe” *European Journal of Social Security*, nr 3 (2008): 249-294.

⁶¹ Na gruncie EKS w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do mieszkania, Strony zobowiązują się podejmować działania zmierzające do:

1. popierania dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie;
2. zapobiegania i ograniczania bezdomności w celu jej stopniowego likwidowania;
3. uczynienia kosztów mieszkań dostępnymi dla tych, którzy nie mają wystarczających zasobów.

Ponadto, art. 16 EKS (Prawo rodzin do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej) zawiera prawo do mieszkania dla rodzin.

- Hohmann Jessie, *The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities*. London: Hart Publishing, 2013.
- Jarosz-Żukowska Sylwia, *Własność w okresie przeobrażeń ustrojowych w Polsce z perspektywy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*. Wrocław: Atla 2, 2018.
- Kucs Arturs, Zane Sedlova, Liene Pierhurovica, „The Right to Housing: International, European and National Perspectives” *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nr 64/65 (2008): 101-123.
- Mężykowska Aleksandra, *Procesy reprivatyzacyjne w państwach Europy Środkowo-Wschodniej a ochrona prawa własności w systemie EKPC*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego 2019.
- Mikkola Matti, „Housing as a human right in Europe” *European Journal of Social Security*, nr 3 (2008): 249-294.
- Moons Nico, *The Right to Housing in Law and Society*. London: Routledge 2018.
- Popelier Patricia, Catherine Van de Heyning, „Subsidiarity Post-Brighton: Procedural Rationality as Answer?” *Leiden Journal of International Law*, 30 (2017): 5-23.

