



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Ministerstwo Rozwoju i Technologii, www.gov.pl/web/rozwoj-technologie [Translation already published on the official website of the Polish Ministry of Justice]. Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Ministry of Economic Development and Technology for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

© Ministerstwo Rozwoju i Technologii, www.gov.pl/web/development-technology [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Ministerstwa Sprawiedliwości]. Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC.

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA
SEKCJA PIERWSZA

SPRAWA CALDARAR I INNI przeciwko POLSCE

(Skarga nr 6142/16)

WYROK

Artykuł 8 • Życie prywatne i rodzinne • Wykonanie nakazów rozbiórki nielegalnie wzniesionego koczowiska zajmowanego przez skarżących pochodzenia romskiego bez zapewnienia ich udziału w postępowaniu prowadzącym do wydania nakazu lub badającym proporcjonalność tych nakazów • Niezapewnienie przez organy zgodności procesu decyzyjnego ze standardami Konwencji • Brak gwarancji przeciw nieproporcjonalnej ingerencji

Streszczenie przygotowane przez Kancelarię. Nie ma charakteru wiążącego dla Trybunału.

STRASBURG

6 lutego 2025 roku

OSTATECZNY

06/05/2025

Wyrok ten stał się ostateczny zgodnie z warunkami określonymi w art. 44 ust. 2 Konwencji. Wyrok ten może podlegać korekcie wydawniczej.

W sprawie Caldarar i Inni przeciwko Polsce,

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Seksja Pierwsza), zasiadając jako Izba w składzie:

Ivana Jelić, *Przewodnicząca*,
Alena Poláčková,
Krzysztof Wojtyczek,
Erik Wennerström,
Frédéric Krenc,
Alain Chablais,
Artūrs Kučs, *sędziowie*,

oraz Ilse Freiwirth, *Kancelarz Sekcji*,

mając na uwadze:

skargę (nr 6142/16) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej wniesioną w dniu 22 stycznia 2016 r. do Trybunału na podstawie art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Konwencja”) przez szesnastu obywateli rumuńskich, których imiona i nazwiska zostały wymienione w załączniku („skarżący”);

decyzję o zakomunikowaniu skargi Rządowi RP („Rząd”);

decyzję o powiadomieniu państwa macierzystego skarżących, Rumunii, o wniesieniu skargi na podstawie art. 36 ust. 1 oraz Reguły 44 § 1 Regulaminu Trybunału oraz brak jakichkolwiek wskazań ze strony Rumunii o chęci podjęcia interwencji;

uwagi przedstawione przez Rząd oraz uwagi przedstawione w odpowiedzi przez skarżących;

uwagi przedstawione przez Europejskie Centrum Praw Romów, któremu Przewodniczący Sekcji udzielił zgody na zgłoszenie interwencji w charakterze strony trzeciej;

sprzeciw Rządu wobec rozpatrzenia skargi przez Komitet składający się z trzech sędziów;

po obradach na posiedzeniu niejawnym w dniach 12 listopada i 3 grudnia 2024 r.,

wyduje następujący wyrok, który został przyjęty w ostatniej z wymienionych dat:

WSTĘP

1. Sprawa dotyczy rozbiórki nielegalnie wybudowanego koczowiska zajmowanego przez osoby pochodzenia romskiego bez umożliwienia im udziału w powiązanym postępowaniu administracyjnym. Sprawa podnosi kwestie dotyczące art. 8 i 13 Konwencji.

FAKTY

2. Wykaz skarżących przedstawiono w załączniku.

3. Skarżący są obywatelami Rumunii pochodzenia romskiego, pięcioma rodzinami składającymi się, w okresie istotnym dla okoliczności sprawy, z dziewięciu dorosłych i siedmiorga dzieci. Skarżący byli reprezentowani przed Trybunałem przez Panią S. Gregorczyk-Abram, adwokatkę praktykującą w Warszawie, oraz przez Panią D. Pudzianowską z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

4. Rząd był reprezentowany przez swojego pełnomocnika, Pana J. Sobczaka, zastąpionego przez Panią A. Kosińską-Makowską z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

5. W okresie istotnym dla okoliczności sprawy, jedno z małoletnich dzieci pierwszego skarżącego – jego córka R. – przebywała pod opieką państwowej placówki opieki nad dziećmi. Postępowanie o przyznanie opieki było w toku. Wydaje się, że rodzice dziecka posiadali prawo do kontaktu z dzieckiem, oraz że dziecko, za zgodą sądu rodzinnego, odwiedzało rodziców przy ul. Paprotnej (zob. paragraf 42 poniżej). Szczegóły tego postępowania nie są znane Trybunałowi.

6. W nieokreślonej dacie po wniesieniu skargi do Trybunału ósmy skarżący zmarł.

I. ZAJĘCIE PRZEZ SKARŻĄCYCH DZIAŁKI PRZY UL. PAPROTNEJ

7. W nieokreślonej dacie – według oświadczenia przekazanego przez skarżących ok. 15 listopada 2009 r., a według oświadczenia Rządu – w roku 2013 – skarżący zajęli działkę przy ul. Paprotnej w mieście Wrocław. Dla działki nie wydano pozwolenia na budowę. Właścicielem gruntu w okresie istotnym dla okoliczności sprawy była Gmina Wrocław.

8. Rząd oświadczył, że skarżący byli „od samego początku informowani”, że ich pobyt na tym terenie był niezgodny z prawem oraz że byli wzywani do jego opuszczenia.

9. W dniu 7 maja 2013 r. straż miejska doręczyła formalne nakazy administracyjne datowane na 23 kwietnia 2013 r. dotyczące trzynastu osób pochodzenia romskiego i polskiego, które zamieszkiwały na terenie gminnym przy ul. Paprotnej, nakazujące im opuszczenie i opróżnienie nieruchomości w ciągu czternastu dni. Doręczenie nakazu poświadczyl pierwszy, trzeci, szósty, ósmy, dwunasty i piętnasty skarżący, którzy podpisali jego kopię. Biorąc pod uwagę rozbieżności w danych osobowych, nie jest pewne, ale można założyć, że trzynasty skarżący również otrzymał nakaz. Nakaz zawierał informację, iż jego niewykonanie przez osoby nielegalnie zajmujące teren będzie wiązać się z wszczęciem postępowania sądowego i zarzutami o popełnienie wykroczenia.

10. Otrzymując przedmiotowy nakaz, ww. skarżący wskazali różne adresy w Rumunii jako miejsca ich stałego zamieszkania.

11. Skarżący nie opuścili terenu.

12. Skarżący oświadczyli, iż w roku 2009 wzniesli pięć budowli wykonanych z drewna, tworzyw sztucznych i materiałów tekstylnych pochodzących z odzysku. Cztery z nich służyły jako mieszkania. Piąta budowla była wykorzystywana do przechowywania agregatów prądotwórczych i paliwa. Rząd oświadczył, że skarżący wzniesli sześć takich budowli w okresie od września 2013 r. do listopada 2014 r. bez pozwolenia na budowę.

13. W dniu 27 maja 2013 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego przeprowadził kontrolę na miejscu („powiatowy inspektor”). Inspektor ustalił obecność pięciu budowli na terenie, które zostały wzniesione dwa lata wcześniej i były zajmowane przez Rumunów pochodzenia romskiego, oraz jednej budowli, która została wybudowana dwanaście lat wcześniej i była zajmowana przez osobę pochodzenia polskiego. Wskazano, że podczas wizyty inspektor uzyskał oświadczenia od niejakiego C. de A., który przedstawił się jako tzw. „inwestor” (osoba, która wykonała roboty budowlane, zob. paragraf 61 poniżej) i który stwierdził, że odpowiada za pięć budowli zajmowanych przez skarżących. Stwierdził on również, że budowle zostały wzniesione ok. trzy lata wcześniej i podał polski adres do korespondencji. Skarżący nie nawiązali kontaktu z inwestorem.

14. Inspektor ustali, że pięć budowli zajmowanych przez skarżących oraz szóstą, osobną budowla, były niestabilne i zostały wzniesione z odpadowych materiałów łatwopalnych; składały się głównie z odpadowych płyt drewnianych i z tworzyw sztucznych różnego rodzaju, połączonych ze sobą i pokrytych kocami. Inspektor uznał, że na miejscu istnieje realne ryzyko wybuchu pożaru, biorąc pod uwagę, że niektóre z budowli były wyposażone w kominki; były zatłoczone i nie posiadały odpowiedniej wentylacji. Doraźna instalacja elektryczna wykonana przez osoby zajmujące teren nie spełniała żadnych standardów bezpieczeństwa. Uznano, że sześć budowli nie nadaje się do zamieszkania z powodu ryzyka pożaru, uduszenia, porażenia prądem i ryzyka zawalenia.

15. W odniesieniu do każdej budowli wszczęto szereg postępowań administracyjnych. Do dwóch „inwestorów” wysłano formalne powiadomienia dotyczące każdego etapu postępowania, w tym decyzje o wszczęciu postępowania oraz o nakazie rozbiórki budowli.

16. W dniach 3, 10 i 11 września 2013 r. powiatowy inspektor wydał odrębne decyzje uprawniające do rozbiórki pięciu budowli należących do skarżących (oraz szóstej budowli). W decyzjach stwierdzono, że budowle należące do skarżących zostały wzniesione trzy lata wcześniej i że były zamieszkałe przez Rumunów romskiego pochodzenia. Rozbiórkę uzasadniono samowolą budowlaną oraz niespełnianiem przez nie jakichkolwiek standardów budowlanych lub bezpieczeństwa. W decyzjach wskazano również, że budowle stanowiły zagrożenie pożarowe; istniało prawdopodobieństwo ich zawalenia się; nie posiadały kanalizacji; nie spełniały wymogów dotyczących wysokości budynków. Adresatem

decyzji była Gmina Wrocław jako właściciel gruntu. Osoby, które przedstawiały się jako „inwestorzy” nie zostały uznane za strony postępowania, ponieważ nie posiadały żadnego tytułu prawnego do nieruchomości.

17. Gmina Wrocław odwołała się od tych decyzji. Trybunał nie otrzymał kopii odwołania.

18. W dniu 25 listopada 2013 r. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego („wojewódzki inspektor”) potwierdził decyzje podjęte przez powiatowego inspektora.

19. Rząd oświadczył, że w nieokreślonych datach w lutym i marcu 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu odrzucił odwołanie od decyzji powiatowego inspektora. Nie jest wiadome, które podmioty wniosły odwołania.

20. W dniach 5 i 21 sierpnia 2014 r. na koczowisku zamieszkanym przez skarżących wybuchł pożar, niszcząc cztery budowle. W tym czasie nikogo nie było na miejscu. Rząd twierdził, że po pożarze teren przez pewien czas pozostawał niezamieszany. Dochodzenie karne dotyczące domniemanej szkody majątkowej zostało umorzone w dniu 25 września 2014 r. z powodu niepopelnienia przestępstwa.

21. W dniu 17 listopada 2014 r. oraz 27 lutego 2015 r. powiatowy inspektor odbył kolejne wizyty na koczowisku przy ul. Paprotnej. Stwierdzono, że pomimo pożaru jedna z uprzednio istniejących budowli należących do skarżących zachowała się oraz że wzniesiono trzy nowe budowle. Mieszkańcy koczowiska nie byli obecni na miejscu w czasie kontroli. Bezpośrednie wnioski inspektora dotyczące bezpieczeństwa na terenie były takie same, jak te wyciągnięte podczas pierwszej wizyty w maju 2013 r. (zob. paragraf 14 powyżej).

22. W dniu 18 maja 2015 r. powiatowy inspektor wydał trzy decyzje administracyjne nakazujące Gminie Wrocław rozbiórkę nowych budowli postawionych przez skarżących z uwagi na fakt, iż zostały one wzniesione bez pozwolenia na budowę i jako takie stanowiły samowolę budowlaną. W decyzjach stwierdzono, że w efekcie kontroli na miejscu przeprowadzonej w dniu 27 lutego 2015 r. ustalono, że cztery budowle – zamieszkane przez osoby pochodzenia romskiego i narodowości rumuńskiej – nie posiadały żadnych fundamentów; ich konstrukcja była niestabilna; były łatwopalne; nie posiadały przyłączy kanalizacyjnych. W decyzjach stwierdzono również, że odnalezienie „inwestora” odpowiedzialnego za teren okazało się niemożliwe. Ponadto w decyzjach wskazano, że nakaz rozbiórki nie mógł zostać zaadresowany do mieszkańców, ponieważ nie byli oni właścicielami przedmiotowego gruntu, a zatem nie byli stroną postępowania administracyjnego.

23. Decyzje doręczono do Gminy Wrocław i innych jednostek miejskich.

24. W dniu 29 maja 2015 r. Gmina Wrocław wniosła odwołanie. Trybunał nie otrzymał żadnych kopii odwołania. W dniu 3 czerwca 2015 r. podobne odwołanie wniósł Zarząd Zieleni Miejskiej wraz z zarządcą gruntu.

25. W dniu 16 lipca 2015 r. instytucje te wycofały odwołania.

26. W międzyczasie, w dniu 18 marca 2015 r., powiatowy inspektor nałożył na Gminę Wrocław grzywnę w wysokości 20 000 złotych (PLN – ok. 5 000 euro (EUR)) z tytułu niewykonania nakazu rozbiórki dotyczącego jednej pierwotnej budowli wzniesionej przez skarżących, która zachowała się po pożarze z roku 2014.

27. W dniu 22 lipca 2015 r., w nieokreślonej godzinie, Gmina Wrocław dokonała wyburzenia wszystkich czterech budowli zajmowanych przez skarżących.

28. Skarżący oświadczyli, że nie byli świadomi planów rozbiórki i nie przebywali na miejscu w momencie jej przeprowadzenia. Według Rządu, osoby zajmujące teren nie były obecne podczas rozbiórki, ale kilka z nich pojawiło się pod jej koniec. Skarżący twierdzili również, że ich mienie znajdujące się na koczowisku, takie jak sprzęt gospodarstwa domowego, agregaty prądotwórcze, grzejniki, meble, koce, akcesoria kuchenne, rowery, części zamienne do samochodów, ubrania, zabawki, dokumenty, leki i rzeczy osobiste zostały zniszczone lub przetransportowane na pobliskie składowisko odpadów. Skarżący nie zostali poinformowani, gdzie zabrano należące do nich rzeczy i udało im się odzyskać bardzo niewiele z nich. Twierdzili ponadto, że ich zwierzęta (nie zostały wskazane) zostały zabrane do schronisk.

29. W postępowaniu przed Trybunałem przedłożono dwa oświadczenia na piśmie z dnia 24 i 25 lutego 2018 r. Zostały one złożone przez pracownicę organizacji pozarządowej (NGO) Nomada Stowarzyszenie na rzecz Integracji Społeczeństwa Wielokulturowego („Nomada”), która była świadkiem rozbiórki. Pracownica NGO oświadczyła, że skarżący wyraźnie odczuwali rozpacz, histerię i bezradność, gdy zostali zignorowani przez osoby przeprowadzające rozbiórkę i nie pozwolono im odzyskać ich mienia, które w tamtym momencie wciąż pozostawało na terenie koczowiska. Pracownica zaobserwowała również, że na miejsce przyjechał pracownik społeczny z gminnego ośrodka wsparcia i napisał na skrawku papieru adres ośrodka, gdzie skarżący mogli szukać pomocy. Zdaniem pracownicy Nomada, spotęgowane napięcie na miejscu oraz brak zaufania pomiędzy skarżącymi i organami lokalnymi nie pozwolił na skuteczną komunikację lub podjęcie decyzji. Pracownica Nomady zadzwoniła następnie na policję, której skarżący zgłosili, że ich rzeczy zostały usunięte. Policjanci, którzy znali skarżących, zapewnili ich, że ich mienie z pewnością zostało zabezpieczone i będzie można je odzyskać następnego dnia. Kilka osób pochodzenia romskiego zamieszkujących koczowisko zostało zabranych przez dziennikarzy. Pojechali oni za ciężarówką załadowaną pozostałymi

rzeczami i odkryli, że zostały one zniszczone i pozostawione na składowisku odpadów.

30. W dniu 29 lipca 2015 r. wojewódzki inspektor, działający w charakterze organu odwoławczego, wydał trzy decyzje umarzające odwołania od decyzji powiatowego inspektora z dnia 18 maja 2015 r. (zob. paragraf 22 powyżej), biorąc pod uwagę ich wycofanie przez Gminę Wrocław i Zarząd Zieleni Miejskiej (zob. paragraf 25 powyżej).

31. Wojewódzki inspektor stwierdził, iż zgodnie z art. 137 Kodeksu postępowania administracyjnego („KPA”), uwzględniając fakt, że dwóch wnoszących odwołanie wycofało je (zob. paragraf 25), musi w pierwszej kolejności zbadać, czy zakwestionowane decyzje zostały wydane z naruszeniem prawa lub interesu publicznego, czy też nie. Zaznaczono, że celem powyższych przepisów jest ochrona porządku prawnego.

32. Wojewódzki inspektor uznał, że kwestionowane decyzje nie zostały wydane z naruszeniem prawa lub interesu publicznego. Stwierdził, że obiekt budowlany, który został wzniesiony bez pozwolenia na budowę, nie wymaga rozbiórki, o ile jest zgodny z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz przepisami prawa budowlanego. W takim przypadku budowlę można zalegalizować w drodze odrębnej procedury na podstawie art. 48 i 49 Prawa budowlanego (zob. paragrafy 52 i 53 poniżej). W świetle okoliczności sprawy organ uznał, że biorąc pod uwagę miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i specyfikację techniczną obiektów, nie było możliwości zalegalizowania przedmiotowych, wybudowanych bez pozwolenia budowlanego. W szczególności, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczono teren pod przyszłą zabudowę targowiska, portu lotniczego, parku lub drogi. Plan nie przewiduje zabudowy mieszkaniowej lub zadaszonych obiektów budowlanych. Ponadto przedmiotowe budowle zostały wybudowane z materiałów łatwopalnych. Nie posiadały one także fundamentów, nie spełniały wymogów dotyczących wysokości i nie były podłączone do sieci energetycznej lub wodociągowej lub kanalizacyjnej. W związku z powyższym budowle nie spełniały podstawowych wymogów prawa budowlanego. Wojewódzki inspektor uznał, że trzy nakazy rozbiórki były zgodne z prawem oraz że odwołania zostały skutecznie wycofane.

33. Wojewódzki inspektor wyjaśnił, że obowiązek egzekucji nakazów na własny koszt spoczywał na Gminie Wrocław jako na właścicielu gruntu. Taki obowiązek obciążyłby w pierwszej kolejności „inwestora” samowoli budowlanej, ale tylko gdyby „inwestor” posiadał tytuł do gruntu.

34. Decyzje zostały doręczone Gminie Wrocław, Zarządowi Zieleni Miejskiej oraz powiatowemu inspektorowi. Strony miały prawo do skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w ciągu trzydziestu dni. Nie złożono żadnej skargi.

II. POSTĘPOWANIE KARNE W SPRAWIE ROZBIÓRKI KOCZOWISKA PRZY UL. PAPROTNEJ

35. W dniu 23 lipca 2015 r. pierwszy skarżący złożył zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, obejmujące utratę przez niego dwóch agregatów prądotwórczych, kwoty 2 000 zł (500 euro) w gotówce, dwóch telewizorów, dwóch dekoderek telewizyjnych i odzieży w wyniku rozbiórki koczowiska przy ul. Paprotnej. Wyliczył wartość strat materialnych na 3260 złotych (815 euro). Pierwszy skarżący wyjaśnił policji, że nie wie, czy jego mienie zostało zabrane wraz z gruzem z rozebranych budowli, czy zostało ono skradzione przez strony trzecie.

36. Wszczęto postępowanie karne. Pierwszy skarżący otrzymał status pokrzywdzonego i był reprezentowany przez NGO.

37. Policja uzyskała zeznania świadków – pracowników Zarządu Zieleni Miejskiej, straży miejskiej, pracowników socjalnych będących na miejscu w trakcie rozbiórki oraz pracownika firmy rozbiórkowej. Wszyscy świadkowie zeznali, że podczas rozbiórki nie zauważyli żadnych cennych przedmiotów.

38. W dniu 20 października 2015 r. policja umorzyła postępowanie z powodu niewykrycia sprawców.

39. Pierwszy skarżący został poinstruowany o drodze wniesienia zażalenia od postanowienia prokuratora. Skarżący nie wniósł takiego zażalenia.

III. POMOC SPOŁECZNA PROPONOWANA PRZED ROZBIÓRKĄ BUDOWLI PRZY UL. PAPROTNEJ

40. Rząd oświadczył, iż sytuacja skarżących w okresie ich przebywania przy ul. Paprotnej była monitorowana przez organy lokalne i służby społeczne, w szczególności przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, którego pracownicy wizytowali skarżących na miejscu do dwóch razy dziennie. Skarżącym oferowano zakwaterowanie zastępcze, tj. miejsca w noclegowniach dla bezdomnych lub hostelach miejskich. W maju 2015 r. rodzinie Caldarar zaproponowano monitoring i pomoc ze strony nowo otwartego gminnego Ośrodka Wsparcia dla bezdomnych, osób znajdujących się w trudnej sytuacji i samotnych matek. Mimo że pracownicy socjalni ośrodka ostrzegali o nadchodzącej rozbiórce koczowiska, skarżący wielokrotnie – w tym w dniu jego ostatecznej rozbiórki – odmawiali przeniesienia się do Ośrodka Wsparcia.

41. Rząd oświadczył także, że gminni pracownicy socjalni podejmowali szereg prób pomocy skarżącym w zarejestrowaniu się w urzędzie pracy jako bezrobotni i zapisaniu ich na bezpłatny kurs języka polskiego. Bez wdawania się w szczegóły Rząd oświadczył, że skarżący odrzucali wszystkie te formy pomocy i przyjmowali jedynie pomoc finansową.

42. W związku z powyższym Rząd przedłożył dokument datowany na 23 października 2017 r. i podpisany przez niejakiego I.T., koordynatora

gminnego Ośrodka Wsparcia. Dokument opisuje wsparcie socjalne, które zostało udzielone rodzinie Caldarar oraz monitorowanie ich sytuacji. Dokument zawiera następujące informacje, w zakresie istotnym dla sprawy. Pierwszą wizytę na miejscu przeprowadzono w dniu 7 maja 2015 r.; nikogo nie zastano. Podczas wizyty w dniu 25 maja 2015 r. rodzinie Caldarar zaproponowano zakwaterowanie socjalne w Ośrodku Wsparcia; członkowie rodziny odpowiedzieli, że przyjdą na spotkanie informacyjne następnego dnia. 26 maja 2015 r. rodzinie przypomniano o spotkaniu (telefonicznie i osobiście podczas wizyty). Koordynator uzyskał odpowiedź, że rodzina nie będzie w stanie uczestniczyć w spotkaniu, ponieważ musi zabrać najmłodsze dziecko do szpitala, a córka R. pierwszego skarżącego (szósta skarżąca – zob. paragraf 5 powyżej) odwiedzała rodzinę. Podczas kolejnej wizyty na miejscu w dniu 27 maja 2015 r. pierwszemu skarżącemu ponownie zaoferowano zakwaterowanie zastępcze w Ośrodku Wsparcia i zaproponowano, aby przyjechał do ośrodka i je obejrzał; został również ostrzeżony, że koczowisko może zostać w każdej chwili rozebrane. Pierwszy skarżący odrzucił ofertę, wyjaśniając, że prezydent miasta i policja zapewnili go, że rodzina może pozostać przy ul. Paprotnej przez kolejne trzy lata; stwierdził również, że w przypadku rozbiórki koczowiska rodzina powróci do Rumunii. W dniu 28 maja 2015 r. rodzina Caldarar odwiedziła Ośrodek Wsparcia i obejrzała pomieszczenie, które zostało dla nich przeznaczone; ponownie zostali ostrzeżeni o możliwej rozbiórce zamieszkanego przez nich koczowiska. Rodzina Caldarar nie chciała przyjąć propozycji, twierdząc, że gdy tylko odzyska opiekę nad córką R., powróci do Rumunii. Podczas wizyty w dniu 3 czerwca 2015 r. pierwszy skarżący kategorycznie odmówił przeprowadzenia się wraz z rodziną do Ośrodka Wsparcia. W dniu 3 lipca przeprowadzono wizytę na podobnym koczowisku przy ul. Kamińskiego, oddalonego od ul. Paprotnej o ok. dwa kilometry. Pierwszy skarżący (który z nieznanых przyczyn był obecny na koczowisku przy ul. Kamińskiego) „poinformował pracownika socjalnego, że wraz z rodziną żyją w dobrych warunkach, niczego im nie brakuje i nie oczekują żadnej pomocy”. Podczas wizyty przeprowadzonej na ul. Paprotnej o godz. 11:00 w dniu 22 lipca (w dniu rozbiórki koczowiska – zob. paragraf 27 powyżej) pierwszemu skarżącemu ponownie zaproponowano zakwaterowanie zastępcze oferowane przez miasto; kategorycznie odrzucił propozycję. Po rozbiórce koczowiska przy ul. Paprotnej pierwszy skarżący wraz z rodziną przenieśli się do koczowiska przy ul. Kamińskiego.

43. Zgodnie z dwoma oświadczeniami na piśmie z dnia 24 i 25 lutego 2018 r. złożonymi przez pracownicę Nomady (zob. paragraf 29 powyżej), w dniu 22 lipca 2015 r. pracownica telefonowała do rodziny Caldarar z informacją o rozbiórce koczowiska. Pracownica Nomady dowiedziała się o tym od dziennikarzy. W złożonym oświadczeniu stwierdziła, że skarżący wydawali się nie wiedzieć o zaistniałej sytuacji i nie byli na nią przygotowani. Pracownica wyjaśniła, że w ciągu sześciu lat pobytu przy ul. Paprotnej

skarżący byli wielokrotnie ostrzegani o nieuchronnej rozbiórce ich koczowiska. Taka rozbiórka nigdy nie miała miejsca w przeszłości. W związku z tym skarżący nie przykładali wagi do ostrzeżeń udzielonych na krótko przed faktyczną rozbiórką. Uznali również, że propozycja alternatywnego zakwaterowania zaproponowana przez gminny ośrodek społeczny była niepoważna.

IV. SYTUACJA ŻYCIOWA SKARŻĄCYCH PO OSTATECZNEJ ROZBIÓRCE KOCZOWISKA PRZY UL. PAPROTNEJ

44. Skarżący oświadczyli, że po ostatecznej rozbiórce koczowiska zostali zmuszeni do życia na ulicy. W późniejszym terminie wybudowali kilka budowli na innym koczowisku przy ul. Kamieńskiego, bez pozwolenia na budowę. Twierdzili, że mieszkali tam w momencie zakomunikowania niniejszej skargi, w warunkach niegwarantujących ich bezpieczeństwa.

45. Według I.T., w dokumencie z dnia 23 października 2017 r. (zob. paragraf 42 powyżej), po rozbiórce koczowiska przy ul. Paprotnej pierwszy skarżący wraz z rodziną osiedlili się na koczowisku przy ul. Kamieńskiego. Nie wnosili o udzielenie pomocy socjalnej. Dwoje dzieci pierwszego skarżącego było zapisane do szkoły; jedno dziecko, o potrzebach specjalnych, uczęszczało do pierwszej klasy w trybie indywidualnym. Dzieci otrzymywały materiały szkolne i odzież. Pierwszy i drugi skarżący otrzymali pomoc przy rejestracji online w urzędzie pracy. Później rejestrowali się samodzielnie. Pierwszego i drugiego skarżącego odwiedzał pracownik socjalny, który wielokrotnie zachęcał ich do przeniesienia się do Ośrodka Wsparcia, wyjaśniając, że umożliwi im to uczestnictwo w Indywidualnym Programie Integracji, mającym na celu uregulowanie statusu imigracyjnego obcokrajowców mieszkających w Polsce i pomoc w uzyskaniu kwalifikacji zawodowych i niezależności finansowej oraz wsparcia edukacyjnego dla dzieci. Pierwszy i drugi skarżący deklarowali na piśmie, że będą uczęszczać na bezpłatne zajęcia z nauki języka polskiego. Ostatecznie nie wzięli udziału w programie. W dniu 21 marca 2017 r. rodzina Caldaran otrzymała jednorazową wypłatę w wysokości 300 zł (75 euro).

46. Rząd oświadczył, że jedna skarżąca (przypuszczalnie z rodziną) nadal zamieszkiwała na koczowisku przy ul. Kamieńskiego, natomiast dwóch innych skarżących – wraz z członkami rodziny (łącznie dwadzieścia osób) – przeprowadziło się do domu prowadzonego przez fundację non-profit pod nazwą Fundacja Dom Pokoju.

47. Prawnicy skarżących potwierdzili, że skarżący zamieszkiwali w miejscu zapewnionym przez Fundację Dom Pokoju. Wskazali także, że, biorąc pod uwagę ich niepewną sytuację, skarżący otrzymywali regularne świadczenia socjalne i na dzieci, a także pomoc z Urzędu Opieki Społecznej.

48. Według polskich mediów, w roku 2018 Fundacja Dom Pokoju ułatwiła przeniesienie 180 Romów z koczowiska przy ul. Kamieńskiego

do dwudziestu mieszkań w mieście Wrocław. Przeniesienie stanowiło część dwuletniego programu integracyjnego współfinansowanego przez gminę, Fundację Dom Pokoju i rodziny romskie.

WŁAŚCIWE RAMY PRAWNE I PRAKTYKA

I. PRAWO KRAJOWE I PRAKTYKA

A. Przepisy dotyczące rozbiórki oraz legalizacji nielegalnych budynków i innych budowli *ex post facto*

1. Prawo budowlane

49. Kwestie budowy w Polsce reguluje wielokrotnie zmieniane Prawo budowlane z roku 1994. Prawo to ma zastosowanie do budynków, budowli trwale związanych z gruntem, oraz obiektów budowlanych. Ta ostatnia kategoria obejmowała w okresie istotnym dla okoliczności sprawy budowle nieposiadające fundamentów, które stanowiły „pod względem technicznym” „całość użytkową” (art. 3 Prawa budowlanego).

50. Zgodnie z art. 48 Prawa budowlanego obowiązującego w okresie istotnym dla okoliczności sprawy, wyznaczony organ ma prawo do wydania nakazu rozbiórki dowolnego obiektu budowlanego lub jego części, który został wzniesiony bez pozwolenia na budowę.

51. Zgodnie z obecnie obowiązującą wersją art. 48 Prawa budowlanego, przed wydaniem nakazu rozbiórki organ musi najpierw wydać postanowienie o wstrzymaniu samowoli budowlanej i poinformować strony o procedurze umożliwiającej legalizację *ex post facto*.

52. Legalizacja *ex post facto* samowoli budowlanej była i jest możliwa na gruncie prawa właściwego. Warunki i procedurę określały art. 48 ust. 2 i art. 49 Prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym w okresie istotnym dla okoliczności sprawy, a obecnie art. 48 lit. a – art. 49 lit. i obowiązującej wersji Prawa. Zgodnie z ww. przepisami wniosek o legalizację *ex post facto* może złożyć „inwestor” lub właściciel, lub zarządca przedmiotowego obiektu budowlanego. Wymogiem legalizacji jest zachowanie zgodności z szeregiem warunków, takich jak zgodność obiektu budowlanego z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz przepisami techniczno-budowlanymi, a także konieczność złożenia wszystkich wniosków i dokumentacji w określonych terminach ustawowych.

53. Zgodnie z prawem obowiązującym w okresie istotnym dla okoliczności sprawy i obecnie, rozbiórkę można nakazać, gdy samowola budowlana nie spełnia warunków ustawowych legalizacji *ex post facto* (zob. następujące wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Poznaniu z 28 stycznia 2011, sprawa nr II SA/Po 571/10; oraz w Krakowie z 8 maja 2017 r., sprawa nr II SA/Kr 155/17).

54. Organ właściwy jest zobowiązany do wydania nakazu rozbiórki, gdy strona zainteresowana nie spełni warunków legalizacji samowoli budowlanej *ex post facto* w wyznaczonym terminie. Obowiązek ten jest bezwzględny. W szczególności organ nie może odwołać nakazu rozbiórki wedle swego uznania na podstawie, przykładowo, zasad współżycia społecznego.

55. Organ właściwy musi również wydać nakaz rozbiórki, jeżeli „inwestor” nie jest w stanie obiektywnie spełnić warunków ustawowych legalizacji *ex post facto*, ponieważ nie jest właścicielem gruntu, na którym posadowiono nielegalną budowlę.

2. *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące art. 48 Prawa budowlanego*

56. Polski Trybunał Konstytucyjny dwukrotnie orzekał o zgodności art. 48 Prawa budowlanego z zasadą proporcjonalności, tj. zakazem nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki (art. 31 ust. 3 Konstytucji), rozpatrywanym w kontekście prawa własności. Trybunał Konstytucyjny poczynił następujące uwagi w zakresie istotnym dla sprawy (zob. uzasadnienie wyroku z dnia 12 stycznia 1999 r., sprawa nr P 2/98, oraz wyroku z dnia 26 marca 2002 r., sprawa nr SK 2/01).

57. Art. 48 Prawa budowlanego nakłada wymóg spełnienia określonych warunków zapewniających odpowiednie zagospodarowanie terenu oraz wysoką jakość robót budowlanych, z uwzględnieniem wymogów planowania przestrzennego, warunków architektonicznych i estetycznych, trwałości i bezpieczeństwa. Spełnienie tych warunków leży w ogólnym interesie, przykładowo, mieszkańców i odwiedzających sąsiednie tereny. Samowola budowlana jest działaniem bezprawnym wymagającym skutecznego przywrócenia działki do stanu, w którym znajdowała się przed naruszeniem prawa. Ramy prawne obowiązujące przed wejściem w życie Prawa budowlanego z 1994 r. zawierały szereg pojęć ocennych, które w efekcie zachęcały do samowoli budowlanej. Prawodawca, na etapie przygotowywania projektu Prawa budowlanego z roku 1994, przyjął bardziej radykalne i rygorystyczne podejście, ponieważ wznoszenie nielegalnych budowli w celu ich późniejszej legalizacji stało się często stosowanym w praktyce podejściem. Nowe prawo istotnie zmniejszyło liczbę samowoli budowlanych.

58. Trybunał Konstytucyjny odnotował krytyczne uwagi, że art. 48, przewidując ściśle formalistyczną i automatyczną ocenę, po pierwsze był zaprzeczeniem praworządności, a po drugie nakładał na jednostki nadmierne obciążenia w zakresie korzystania z ich praw podstawowych. Trybunał Konstytucyjny nie zgodził się z tymi argumentami, podkreślając, że art. 48 należy interpretować w sposób ścisły i można się na niego powoływać wyłącznie w przypadku spełnienia licznych warunków ustawowych, na podstawie dowodów i okoliczności każdej sprawy. Uznając, że art. 48

nie był stosowany automatycznie lub formalistycznie, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że charakter tego przepisu jest odstraszaający i naprawczy, a nie represyjny.

59. Trybunał Konstytucyjny rozważył również, czy art. 48 jest konieczny w społeczeństwie demokratycznym w rozumieniu art. 31 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście prawa własności i praw majątkowych. Trybunał Konstytucyjny skoncentrował swe badanie na następujących kwestiach: (i) czy sporny przepis jest w stanie osiągnąć swe cele; (ii) czy przepis jest wymagany do ochrony interesu ogólnego; oraz (iii) czy skutki spornego przepisu są proporcjonalne do obciążeń, które nakłada on na jednostkę. W tym kontekście, Trybunał Konstytucyjny uznał, że celem spornego przepisu jest zapewnienie zachowania zgodności przez „inwestorów” budowlanych z prawem budowlanym. To z kolei zapewni poszanowanie interesów ogólnych, takich jak bezpieczeństwo publiczne, ochrona środowiska i dziedzictwa kulturowego lub ochrona praw i wolności innych osób. Sporny przepis zapewnia także równe traktowanie wszystkich, którzy dopuścili się samowoli budowlanej, ponieważ jest stosowany w sposób ścisły we wszystkich przypadkach. Nakaz rozbiórki nie ma wpływu na istotę praw materialnych, tj. właściciel dysponuje pełną swobodą w użytkowaniu nieruchomości w granicach prawa i złożeniu wniosku o pozwolenie na budowę. Trybunał Konstytucyjny uznał, że nawet jeżeli prawodawca mógł wedle swego uznania dokonać wyboru polityk i działań, ramy prawne powinny być stale konfrontowane z dynamiką gospodarczą i społeczną. W przypadku, w którym sporny przepis byłby w stanie osiągnąć swe cele, powinna istnieć możliwość zastąpienia wysoce restrykcyjnych przepisów takimi, które stanowiłyby mniejsze obciążenie. Niemniej jednak osoby, które przeprowadziły roboty budowlane z naruszeniem prawa, powinny mieć świadomość istnienia prawdopodobieństwa, że będą mogły zostać zobowiązane do przywrócenia poprzedniego, zgodnego z prawem stanu. Innymi słowy, zasada proporcjonalności nie może chronić interesów, które wynikają z naruszenia prawa (*nemo audiatur propriam turpitudinem allegans*).

60. Dwa wyroki Trybunału Konstytucyjnego zostały dalej przywołane w decyzji Trybunału o niedopuszczalności skargi w sprawie *Szczypiński przeciwko Polsce* ((dec.), nr 67607/17, § 43–44, 18 stycznia 2022 r.).

B. Strony i uczestnicy postępowania administracyjnego

1. Inwestor

61. Prawo budowlane nie definiuje pojęcia „inwestora”. Zgodnie z orzecznictwem pojęcie to oznacza: osobę fizyczną lub prawną dokonującą inwestycji, czyli nakładów finansowych mających na celu stworzenie nowych lub powiększenie istniejących aktywów (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2017 r., sprawa nr II OSK

2870/16) lub, zasadniczo, osobę, która dopuściła się samowoli budowlanej (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lipca 2009 r., sprawa nr II OSK 1234/08). „Inwestor” powinien być, co do zasady, właścicielem gruntu, na którym wzniesiono budowlę. W wyjątkowych przypadkach „inwestor” może być długoterminowym dzierżawcą lub użytkownikiem, niezależnie od tego, czy działa on w dobrej, czy złej wierze (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2002 r., sprawa nr II SA/Gd 1862/01).

62. Zgodnie z art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, „inwestor” powinien być stroną postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, wraz z właścicielem, każdym użytkownikiem wieczystym oraz zarządcą nieruchomości znajdującej się w obszarze oddziaływania obiektu. Przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego („KPA”), zgodnie z którym stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie (zob. również art. 32 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 2002 r.).

63. Prawo budowlane w brzmieniu mającym zastosowanie okresie istotnym dla okoliczności sprawy stanowiło, że na „inwestora”, właściciela lub zarządcę może zostać nałożony nakaz rozbiórki samowoli budowlanej na własny koszt (art. 52, obowiązujący do roku 2020). W brzmieniu obecnie obowiązującej wersji art. 52 Prawa budowlanego obowiązek wykonania nakazu rozbiórki nakłada się na „inwestora”, chyba że roboty budowlane zostały zakończone lub wykonanie postanowienia albo decyzji przez inwestora jest niemożliwe, w którym to przypadku obowiązek ten nakłada się na właściciela lub zarządcę samowoli budowlanej.

64. W świetle utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych, o wydaniu rozbiórki należy w pierwszej kolejności powiadomić „inwestora” jako podmiot, który zlecił samowolę budowlaną (zob. przykładowo, wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lipca 2009 r., sprawa nr II OSK 1234/08, oraz z dnia 11 kwietnia 2000 r., sprawa nr II SA/Ka 2059/98).

65. Jeżeli „inwestor” nie jest właścicielem gruntu, na którym wzniesiono samowolę budowlaną, należy go powiadomić o wydaniu nakazu rozbiórki, a „inwestor” jest zobowiązany do wypełnienia postanowień nakazu, jeżeli właściciel gruntu nie był świadomy lub nie wyraził zgody na samowolę budowlaną lub gdy istnieją wątpliwości co do tego, kim jest właściciel (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 21 listopada 2001 r., sprawa nr SA/Rz 597/00 oraz 23 lipca 2009 r., sprawa nr II OSK 1234/03; oraz następujące wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Olsztynie z dnia 21 października 2008 r., sprawa nr II SA/OI 583/08; Gdańsku z dnia 9 listopada 2010 r., sprawa nr II SA/Gd 468/10; oraz Krakowie z dnia 30 maja 2017 r., sprawa nr II SA/Kr 368/17, oraz z dnia 21 listopada 2017 r., sprawa nr II SA/Kr 921/17). Powyższa zasada została oparta na przesłance, że nałożenie nakazu rozbiórki na właściciela

nieruchomości stanowiłoby jego nieuzasadnione obciążenie, ponieważ naraziłoby go na uciążliwy proces i wydatki, a także stanowiłoby nieuzasadnione zwolnienie „inwestora” z odpowiedzialności za negatywne skutki rozbiórki wzniesionej przez niego samowoli budowlanej (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lipca 2009 r., sprawa nr II OSK 1234/03).

66. Jednocześnie jednak nakaz rozbiórki można przesłać wyłącznie „inwestorowi”, który, w momencie wydania nakazu rozbiórki, jest upoważniony do realizacji wszystkich działań niezbędnych do wykonania nakazu, czyli „inwestor” musi być właścicielem gruntu lub posiadać do niego tytuł prawny (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2002 r., sprawa nr II SA/Gd 1705/99, oraz z dnia 23 lipca 2009 r., sprawa nr II OSK 1234/08; oraz następujące wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Gdańsku z dnia 24 lipca 2008 r., sprawa nr II SA/Gd 425/08, oraz z dnia 9 maja 2010 r., sprawa nr II SA/Gd 468/10; w Kielcach z dnia 15 grudnia 2010 r., sprawa nr II SA/Ke 667/10; oraz w Rzeszowie z dnia 11 maja 2011 r., sprawa nr II SA/Rz 51/11). „Inwestor”, który jest legalnym użytkownikiem gruntu, ale nie jest właścicielem lub współwłaścicielem, nie otrzymuje powiadomienia o nakazie rozbiórki lub informacji dotyczącej legalizacji *ex post facto* (zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 13 czerwca 2017 r., sprawa nr II SA/Rz 292/17; oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 listopada 2017 r., sprawa nr II SA/Kr 1034/17).

2. Uczestnik

67. Status „uczestnika” w postępowaniu administracyjnym może zostać nadany przez sąd administracyjny każdej osobie posiadającej interes prawny, którego dotyczy wynik tego postępowania, i która nie brała uprzednio udziału w postępowaniu (art. 33 ust. 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 2002 r.). Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem polskich sądów, „interes prawny” wymaga istnienia istotnego powiązania pomiędzy konkretnym przepisem a sytuacją prawną danego podmiotu. Posiadanie interesu prawnego oznacza to samo, co ustanowienie przepisu prawa ogólnego, na podstawie którego każdy może wezwać organ do podjęcia działań w celu spełnienia określonych potrzeb lub do odstąpienia od lub ograniczenia działań, jeżeli uderzają one w potrzeby danej osoby. Rozumiany w ten sposób interes prawny należy odróżnić od interesu faktycznego, w którym osoba prawna lub fizyczna jest bezpośrednio zainteresowana rozstrzygnięciem sprawy, ale nie może poprzeć tego interesu przepisami prawa ogólnego (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2013 r., sprawa nr I OZ 265/13, oraz z dnia 25 stycznia 2023 r., sprawa nr II OZ 27/23; oraz decyzja Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 24 listopada 2020 r., sprawa nr II SA/Rz 1119/20).

68. Organizacja społeczna, taka jak stowarzyszenie, ale nie fundacja, działająca w obronie interesów strony trzeciej, może również uzyskać status strony, jeżeli postępowanie dotyczy zakresu jej statutowej działalności (art. 33 ust. 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 2002 r.). Co istotne, dla uzyskania statusu uczestnika niezbędne jest powiadomienie sądu, że organizacja chce uczestniczyć w postępowaniu przed jego zakończeniem (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 listopada 2017 r., sprawa nr II SA/KR 921/17).

3. Strona

69. Ponadto „strona” postępowania administracyjnego została zdefiniowana zgodnie z art. 28 KPA, jako każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie (zob. również art. 32 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 2002 r.).

C. Ponowne rozpatrzenie nakazu rozbiórki oraz nadzwyczajne środki administracyjne

1. Ponowne rozpatrzenie nakazu rozbiórki

70. Każda ze stron może wnieść odwołanie od nakazu rozbiórki w terminie czternastu dni od daty doręczenia nakazu (art. 129 § 2 KPA).

71. Każde odwołanie lub ponowne rozpatrzenie nakazu rozbiórki lub, obecnie, nakazu wstrzymania samowoli budowlanej, w tym ponowne rozpatrzenie sprawy przez sąd administracyjny, jest ograniczone do oceny spełnienia wymogów Prawa budowlanego w terminach ustawowych (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 maja 2007 r., sprawa nr II OSK 757/06; z dnia 1 lutego 2008 r., sprawa nr II OSK 1989/06; oraz z dnia 11 maja 2023 r., sprawa nr II OSK 1614/20). Organ nie musi uwzględniać, w szczególności, sytuacji rodzinnej „inwestora”, przyczyn samowoli budowlanej lub szkody, którą spowodowałaby rozbiórka obiektu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 sierpnia 2009 r., sprawa nr VII SA/Wa 2081/08).

2. Nadzwyczajne uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej wydanej zgodnie z prawem

72. Art. 161 § 1 KPA umożliwia stronie wniesienie o nadzwyczajne uchylenie lub zmianę decyzji ostatecznej wydanej zgodnie z prawem w stanie nagłej konieczności. Zgodnie z utrwaloną praktyką krajową środek ten wymaga przedstawienia obiektywnych dowodów, że wykonanie przedmiotowej decyzji spowodowałoby realne zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 marca 1987 r. – sprawa nr II SA 1553/86; 16 maja 2006 r. – sprawa

nr I OSK 889/05; 22 czerwca 2022 r. – sprawa nr II OSK 1095/21; oraz z dnia 16 listopada 2022 r. – sprawa nr II OSK 1764/21). Ciężar dowodu spoczywa na powodzie (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2022 r., sprawa nr II OSK 1088/19). W takich postępowaniach organ (minister lub wojewoda) nie przeprowadza ponownego badania elementów sprawy głównej, która doprowadziła do wydania przedmiotowej decyzji ostatecznej, ale ocenia, czy decyzja spowodowałaby realne zagrożenie dla chronionych interesów, którym można zapobiec wyłącznie poprzez uchylenie lub zmienienie decyzji, a nie za pomocą alternatywnych środków przewidzianych prawem (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2019 r., sprawa nr I OSK 3353/17). Zgodnie z orzecznictwem krajowym, utrata miejsca zamieszkania nie stanowi automatycznie zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego w rozumieniu art. 161 § 1 KPA. Jednakże powodem opóźnienia nakazu rozbiórki może być ryzyko bezdomności (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2022 r., sprawa nr II OSK 1088/19).

3. *Wznowienie postępowania administracyjnego*

73. Zgodnie z art. 145 § 1 pkt. 4 KPA postępowanie administracyjne można wznowić, jeżeli podmiot posiadający interes prawny w rozumieniu art. 28 KPA (zob. paragraf 69 powyżej) nie uczestniczył w postępowaniu bez własnej winy (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lipca 2017 r., sprawa nr II OSK 2920/15; oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 listopada 2017 r., sprawa nr II SA/Kr 1034/17; przeciwnie, *mutatis mutandis*, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2023 r., sprawa nr II OSK 2757/22).

74. Takie postępowanie może prowadzić do stwierdzenia, że zaskarżona decyzja administracyjna została wydana z naruszeniem prawa, co niekoniecznie oznacza uchylenie przedmiotowej decyzji (przykładowo, gdyby decyzja zastępująca decyzję dotychczasową odpowiadałaby w swej istocie decyzji dotychczasowej) (zob. art. 146 i 151 KPA).

75. Trybunał nie otrzymał przykładów jakichkolwiek spraw, które zostały wznowione zgodnie z przedmiotową procedurą z powodu naruszenia praw wynikających z Konwencji.

4. *Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej*

76. Zgodnie z art. 156 § 1 KPA stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej jest możliwe, jeżeli decyzja:

- „1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;
- 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
- 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną;
- 4) została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;

5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;

6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;

7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa”.

77. Nawet w przypadku istnienia określonych przesłanek wskazanych w art. 156 § 1 KPA, jeżeli od dnia jej wydania upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne, organ stwierdza, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem prawa, bez stwierdzania jej nieważności (art. 158 KPA).

78. Uzyskanie stwierdzenia, że pierwotna decyzja administracyjna jest „nieważna” lub została „wydana z naruszeniem prawa”, umożliwia adresatowi decyzji dochodzenie roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 417¹ § 2 Kodeksu cywilnego (zob. paragraf 83 poniżej).

D. Odpowiedzialność z tytułu naruszenia dóbr osobistych na podstawie Kodeksu cywilnego

79. Art. 23 Kodeksu cywilnego zawiera niewyczerpujący wykaz tzw. „dóbr osobistych”. Zgodnie z brzmieniem przepisu:

„Dobra osobiste człowieka, jak w szczególności ... nietykalność mieszkania ..., pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach”.

80. Art. 24 § 1 Kodeksu cywilnego stanowi:

„Ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem [naruszeniem], może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. W razie dokonanego naruszenia może on [osoba, wobec której dokonano naruszenia] także żądać, ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków Na zasadach przewidzianych w kodeksie może on [osoba, wobec której dokonano naruszenia] również żądać zadośćuczynienia pieniężnego albo zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny”.

81. Zgodnie z art. 448 Kodeksu cywilnego, osoba, której dobra osobiste zostały naruszone, może dochodzić roszczeń. Odpowiednia część przepisu brzmi:

„W razie naruszenia dobra osobistego sąd może przyznać temu, czyje dobro osobiste zostało naruszone, odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę ...”.

82. Art. 417 i kolejne polskiego Kodeksu cywilnego przewidują odpowiedzialność deliktową państwa. Art. 417 § 1 Kodeksu cywilnego (z późn. zm.) stanowi:

„Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie [popełnione] przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub [w zależności od przypadku] jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa”.

83. Art. 417¹ § 2 Kodeksu cywilnego stanowi:

„Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem [orzeczenia lub decyzji], chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej ...”.

E. Odszkodowanie na mocy ustawy o równym traktowaniu

84. W dniu 3 grudnia 2010 r. Polska uchwaliła ustawę o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania („ustawę o równym traktowaniu”) w celu wdrożenia postanowień siedmiu dyrektyw Unii Europejskiej dotyczących równego traktowania w różnych obszarach. Ustawa określa obszary i sposoby przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną (art. 1). Ustawę stosuje się w zakresie: (i) kształcenia zawodowego; (ii) działalności gospodarczej i zawodowej; (iii) związków zawodowych; oraz (iv) dostępu i warunków korzystania z instrumentów rynku pracy i usług rynku pracy, zabezpieczenia społecznego, opieki zdrowotnej, oświaty i usług, w tym usług mieszkaniowych, rzeczy oraz nabywania praw i energii, jeżeli są one oferowane publicznie (art. 4 i 6). Sfera życia prywatnego i rodzinnego oraz czynności prawnych pozostających w związku z tymi sferami zostają wyraźnie wyłączone z zakresu ustawy (art. 5 ust. 1).

85. Zgodnie z art. 13 ustawy o równym traktowaniu, każdy, wobec kogo zasada równego traktowania została naruszona w rozumieniu ustawy, ma prawo do odszkodowania. Przepis ten stanowi podstawę *sui generis* do dochodzenia odszkodowania. Powód nie jest zobowiązany zatem do przedstawienia dowodów, że dyskryminacyjne traktowanie naruszyło także jego dobra osobiste (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 2022 r., sprawa nr I NSNc 578/21).

II. PRAWO MIĘDZYNARODOWE I PRAKTYKA

A. Komitet Ministrów Rady Europy

86. W Rekomendacji CM/Rec (2017/10) Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie poprawy dostępu Romów i Osób Wędrujących do europejskiego wymiaru sprawiedliwości (przyjętej 17 października 2017 r.), Komitet Ministrów Rady Europy stwierdza, że Romowie mierzą się z powszechnymi i utrzymującymi się postawami antycygańskimi, obejmującymi między innymi powszechną dyskryminację oraz inne naruszenia ich praw, i jednocześnie tworzącymi bariery uniemożliwiające im dostęp do sprawiedliwości (zob. preambuła Rekomendacji). Komitet zauważa również, że osoby ze społeczności znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, takich jak Romowie, są bardziej podatne na przemoc, dyskryminację

i wykluczenie, pomimo przysługujących im praw, oraz że w związku z tym należy podjąć wszelkie niezbędne kroki mające na celu eliminację barier w dostępie do postępowań prawnych o podłożu dyskryminacyjnym, w szczególności wynikających z postaw antycygańskich, oraz że obecność odpowiednich systemów pomocy prawnej przyczyni się do realizacji tego celu (zob. preambuła). Komitet Ministrów zaleca, aby rządy państw członkowskich, z należyтым uwzględnieniem swych systemów konstytucyjnych oraz, w stosownych przypadkach, odpowiednich okoliczności krajowych, regionalnych i lokalnych, dołożyły starań w zakresie zapewnienia Romom równego dostępu do sądów oraz skuteczności środków sądowych – między innymi poprzez zapewnienie możliwości uczestniczenia w imieniu Romów lub w celu niesienia pomocy Romom, za ich zgodą, przez organizacje takie jak stowarzyszenia (ale nie fundacje), organy promujące równe traktowanie oraz inne podmioty prawne posiadające, zgodnie z kryteriami określonymi przepisami prawa krajowego, uprawniony interes w zwalczaniu rasizmu i dyskryminacji rasowej, w dowolnym postępowaniu sądowym i/lub administracyjnym mającym na celu egzekwowanie przepisów antydyskryminacyjnych lub interweniowania w takich postępowaniach, a także by rozważyły możliwość umożliwienia takim organizacjom wszczynania postępowań w imieniu Romów, w tym w sprawach karnych, bez uszczerbku dla krajowych przepisów proceduralnych dotyczących reprezentacji i obrony przed sądem (§ 5c).

B. Komitet Doradczy Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych

87. Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych (Konwencja Ramowa) jest wiążącym prawnie instrumentem wielostronnym dedykowanym ochronie mniejszości narodowych na całym świecie. Została przyjęta 10 listopada 1994 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy i weszła w życie z dniem 1 lutego 1998 r. Obecnie obowiązuje w trzydziestu dziewięciu państwach, w tym w Polsce, gdzie weszła w życie 1 kwietnia 2001 r. Jej wdrożenie monitoruje Komitet Doradczy Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych („KDKR”).

88. W trzeciej opinii na temat Polski, przyjętej w dniu 28 listopada 2013 r. („trzecia opinia”, ACFC/OP/III(2013)004), KDKR odnotował, że sytuacja Romów-imigrantów budzi niepokój:

„Przykładowo, planowana przez władze lokalne eksmisja 100 Romów pochodzenia rumuńskiego, którzy nielegalnie osiedlili się przy ul. Kamieńskiego we Wrocławiu, wskazuje na brak strategii w zakresie integracji społecznej i dyskryminację”. (trzecia opinia, § 70)

C. Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji

89. Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI), powołana przez Radę Europy, jest niezależnym organem monitorującym prawa człowieka, specjalizującym się w kwestiach dotyczących zwalczania m.in. dyskryminacji o podłożu „rasowym”, pochodzenia etnicznego/kraju pochodzenia, koloru skóry, narodowości, ksenofobii i nietolerancji.

90. W piątym raporcie na temat Polski, przyjętym w dniu 20 marca 2015 r. („piąty raport”), ECRI poczyniła uwagi dotyczące nielegalnego osiedla przy ul. Kamieńskiego we Wrocławiu, do którego przeprowadziło się kilkoro skarżących z niniejszej sprawy po rozbiórce koczowiska przy ul. Paprotnej. W § 72 piątego raportu ECRI ustaliła, co następuje:

„... różne grupy Romów pochodzenia rumuńskiego osiedlały się na gruncie należącym od lat 90-ych do miasta Wrocław. ... Według organizacji pozarządowych, przez ok. dwadzieścia lat władze ignorowały istnienie tej społeczności i sprawa ta nie była przedmiotem debaty społecznej w tej kwestii. Zarazem ECRI rozumie, że to osiedle romskie było budowane przez kolejne osiedlające się grupy i dlatego władzom zajęło trochę czasu, by wypracować sposób reakcji na to zjawisko, tym bardziej, że prawo uległo zmianie wraz z akcesją Rumunii i Polski do Unii Europejskiej”.

91. W tym samym raporcie ECRI zaleciła, aby władze oceniły pomysł powołania grupy eksperckiej w celu przeprowadzenia analizy sytuacji społeczności Romów we Wrocławiu i w celu określenia strukturalnej i systemowej reakcji na poziomie krajowym, która mogłaby zostać włączona do programu integracyjnego dla społeczności Romów na lata 2014-2020 (piąty raport, § 78).

92. W najnowszym, szóstym raporcie na temat Polski, przyjętym 27 czerwca 2023 r. („szósty raport”), ECRI uznała, że w efekcie ww. rekomendacji powołano kilka grup eksperckich i przeanalizowano sytuację związaną z nielegalnym osiedlaniem się Romów we Wrocławiu oraz ku zadowoleniu wszystkich rozwiązano sytuację mieszkaniową, częściowo dzięki lokalnemu programowi finansowanemu przez Gminę Wrocław, mającemu na celu zapewnienie Romom adaptacji społecznej, mieszkań, szkoleń zawodowych i kursów językowych (szósty raport, § 89, przypis 97). Zdaniem ECRI, „konstruktywna współpraca” pomiędzy między organizacjami pozarządowymi, naukowcami i przedstawicielami władz miejskich, która zaowocowała dobrowolnym przesiedleniem Romów z ul. Kamieńskiego do legalnych i lepszych jakościowo mieszkań stanowi „dobrą praktykę” (szósty raport, § 89).

PRAWO

I. KWESTIE WSTĘPNE

93. Ósmy skarżący zmarł w toku postępowania przed Trybunałem. Trzynasta skarżąca, utrzymująca, iż jest wdową po nim, wniosła o przyznanie jej w jego zastępstwie zadośćuczynienia z tytułu naruszenia jego praw. Poinformowała Trybunał, iż nie posiada żadnego formalnego dokumentu potwierdzającego, iż jest następczynią prawną zmarłego skarżącego.

94. Trybunał uznaje, że trzynasta skarżąca w istocie wyraziła życzenie kontynuowania skargi w imieniu zmarłego męża oraz we własnym imieniu. Jest bezsporne, że nie przedłożyła żadnego dowodu potwierdzającego jej formalny status następcy prawnego. Jednakże takie nieprzedłożenie dowodu nie jest samo w sobie decydujące, jeśli dana osoba w sposób zasadny może twierdzić, że jest osobą bliską zmarłego skarżącego (zob., *mutatis mutandis*, *Burlya i Inni przeciwko Ukrainie*, nr 3289/10, § 69, 6 listopada 2018 r.). Ponadto nigdy nie kwestionowano, że trzynasta skarżąca była partnerką życiową lub żoną ósmego skarżącego w momencie jego zgonu (dla porównania, *mutatis mutandis*, *Lăcătuș i inni przeciwko Rumunii*, nr 12694/04, § 63, 13 listopada 2012 r.). Trybunał uznaje zatem, że wdowa po ósmym skarżącym może powoływać się na uprawniony interes w sprawie i jest uprawniona do występowania w postępowaniu przed Trybunałem w jego miejsce.

II. ZARZUCANE NARUSZENIE ART. 8 KONWENCJI, ROZPATRYWANEGO OSOBNO I W ZWIĄZKU Z ART. 14 KONWENCJI

95. Skarżący, powołując się na art. 3 i 8 Konwencji rozpatrywane w związku z art. 14 Konwencji, poskarżyli się na rozbiórkę ich czterech budowli przy ul. Paprotnej, które uznawali za swe mieszkania, oraz na skutki rozbiórki dla ich życia prywatnego i rodzinnego. W szczególności skarżący twierdzili, że organy nie zapewniły im odpowiedniego, alternatywnego rozwiązania, które uwzględniłoby ich sposób życia oraz więzi rodzinne i sąsiedzkie i które mogłoby zniwelować nierówności ich marginalizowanej grupy.

96. Postanowienia, o których mowa, mają następujące brzmienie:

Artykuł 3

„Nikt nie może być poddany torturom ani niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu”.

Artykuł 8

„1. Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji.

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 innych osób”.

Artykuł 14

„Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn”.

97. Trybunał zauważa na wstępie, że niniejsza sprawa dotyczy procesu decyzyjnego, w efekcie którego wydano nakaz rozbiórki, środków podjętych przez organy prowadzących do faktycznej rozbiórki oraz sposobu przeprowadzenia rozbiórki samowoli budowlanej zajmowanej przez skarżących. Jako organ właściwy do ustalania kwalifikacji prawnej faktów sprawy (zob. *Radomilja i Inni przeciwko Chorwacji* [WI], nr 37685/10 i 22768/12, § 114 i 126, 20 marca 2018 r., oraz *Paketova i Inni przeciwko Bułgarii*, nr 17808/19 i 36972/19, § 107, 4 października 2022 r.), Trybunał uznaje, że powyższe elementy zarzutu skargi należy badać łącznie w oparciu o art. 8 Konwencji, rozpatrywany osobno i w związku z art. 14 Konwencji.

A. Dopuszczalność

1. Uwagi wstępne dotyczące zastrzeżeń Rządu w sprawie dopuszczalności

98. Trybunał zauważa, że Rząd podniósł szereg kwestii formalnych dotyczących dopuszczalności zarzutów skargi podniesionych przez skarżących na podstawie art. 8 i 14 Konwencji.

99. Rząd podniósł, że skarżący nie mogą twierdzić, iż są ofiarami naruszenia ich praw w rozumieniu art. 34 Konwencji, ponieważ nie posiadali tytułu prawnego do gruntu lub innej nieruchomości znajdującej się na działce przy ul. Paprotnej we Wrocławiu, którą bezprawnie zajmowali.

100. Rząd podniósł również, że skarżący nie przedłożyli swych zarzutów organom krajowym, a zatem nie wyczerpali środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym zgodnie z wymogami art. 35 ust. 1 Konwencji.

101. Trybunał odnotowuje także, że strony są w sporze co do kwestii, czy koczowisko zajmowane przez skarżących przy ul. Paprotnej można

zakwalifikować jako „mieszkanie” w rozumieniu art. 8 Konwencji. Trybunał zauważył, że kwestia statusu skarżących jako ofiary jest nierozdzielnie związana z oceną zastosowalności art. 8 i 14 do niniejszej sprawy. W związku z tym Trybunał oceni w pierwszej kolejności, na etapie dopuszczalności, czy posiada jurysdykcję *ratione materiae* do rozpatrywania zarzutu skargi (zob., *mutatis mutandis*, *Denisow przeciwko Ukrainie* [WI], nr 76639/11, § 92–94, 25 września 2018 r.). W dalszej kolejności zadecyduje w sprawie kwestii zgodności *ratione personae* w rozumieniu art. 34 Konwencji, a następnie w sprawie wymogu wyczerpania środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym.

2. Jurysdykcja *ratione materiae*

(a) Stanowiska stron

(i) Rząd

102. Rząd podniósł, że wszelkie ewentualne więzi skarżących z koczowiskiem na ul. Paprotnej miały wyłącznie charakter tymczasowy, i w związku z tym koczowisko nie może kwalifikować się jako „mieszkanie” w rozumieniu Konwencji. Skarżący posiadali miejsce stałego zamieszkania w Rumunii, a budowle przy ul. Paprotnej były nielegalne i grożące zawaleniem. Skarżący byli zawsze świadomi ryzyka eksmisji z terenu działki. Nigdy nie przedstawiali się jako „inwestorzy” w odniesieniu do przedmiotowego terenu, nie zarejestrowali formalnie swego pobytu w Polsce ani też nie chcieli zalegalizować swej sytuacji. Rząd wyjaśnił również, że nawet gdyby przyjąć, że pierwotne budowle zostały wzniesione na ok. trzy lata przed pierwszą kontrolą na miejscu, nie oznaczałoby to, że skarżący, a nie inne osoby pochodzenia romskiego, od początku zajmowali teren działki.

103. Zdaniem Rządu ani art. 8, ani art. 14 Konwencji nie ma zatem zastosowania w kontekście niniejszej sprawy.

(ii) Skarżący

104. Skarżący utrzymywali, iż zajmowali działkę przy ul. Paprotnej od listopada 2009 r. Mimo że nie posiadali tytułu prawnego do nieruchomości, uznawali się za „inwestorów”. Z początku byli reprezentowani przez Pana C. de A., do którego organy wysyłały całość korespondencji dotyczącej pierwszego etapu postępowania o wydanie nakazu rozbiórki, przed pożarem (zob. paragrafy 13 i 15 powyżej). Skarżący podkreślili, że w drugim etapie postępowania w roku 2015 organy nie podejmowały prób kontaktu z nimi. Zdaniem skarżących ich status „inwestora” w rozumieniu art. 17 Prawa budowlanego wynikał z faktu, iż wzniesli na terenie budowle i że faktycznie zajmowali teren. Ich zdaniem, powinni zatem zostać uznani za stronę postępowania dotyczącego rozbiórki koczowiska na mocy art. 28 Prawa budowlanego. Skarżący byli zatem

odpowiednio ofiarami w rozumieniu art. 34 Konwencji, ponieważ ich mieszkania zostały zniszczone bez uprzedniego ich powiadomienia i bez możliwości uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym prowadzącym do tego zdarzenia.

(b) Ocena Trybunału

(i) Zasady ogólne

α) W odniesieniu do art. 8 Konwencji

105. Trybunał stosuje szeroką definicję „mieszkania” jako miejsca, przestrzeni zdefiniowanej fizycznie, gdzie toczy się życie prywatne i rodzinne (zob. *Giacomelli przeciwko Włochom*, nr 59909/00, § 76, ETPC 2006-XII). Koncepcja ta nie ogranicza się do pomieszczeń zajmowanych zgodnie z prawem lub tych, które zostały wzniesione zgodnie z prawem. Jest to koncepcja autonomiczna, która nie zależy od klasyfikacji na podstawie prawa krajowego (zob. *Yordanova i Inni przeciwko Bułgarii*, nr 25446/06, § 103, 24 kwietnia 2012 r.; *Yevgeniy Zakharov przeciwko Rosji*, nr 66610/10, § 30, 14 marca 2017 r.; *Ahmadova przeciwko Azerbejdżanowi*, nr 9437/12, § 41, 18 listopada 2021 r.; oraz *Paketova i Inni*, cyt. powyżej, § 153).

106. To, czy dane pomieszczenia stanowią „mieszkanie”, które podlega ochronie na mocy art. 8, zależy od okoliczności faktycznych, czyli od obecności wystarczających i stałych więzi z danym miejscem (zob. przykładowo, *Buckley przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 25 września 1996 r., § 52–54, *Zbiór Wyroków i Decyzji* 1996-IV, oraz sprawozdanie Komisji z dnia 11 stycznia 1995 r., § 63; oraz *Winterstein i Inni przeciwko Francji*, nr 27013/07, § 141, 17 października 2013 r.).

107. Biorąc pod uwagę powyższe zasady, zasadniczym kryterium w dokonywanej przez Trybunał ocenie pojęcia prawa do poszanowania mieszkania w sprawach dotyczących samowoli budowlanych było długotrwałe i nieprzerwane zajmowanie terenu działki przez skarżących.

108. W drodze przykładu, Trybunał przyjął, że skarżący stworzyli wystarczająco bliskie i stałe więzi z zajmowanym miejscem, które zamieszkiwali przez okres ok. jednego roku (zob. *Simonova przeciwko Bułgarii*, nr 30782/16, § 31, 11 kwietnia 2023 r.); przez cztery lata (zob. *Faulkner and MacDonagh przeciwko Irlandii* (dec.), nr 30391/18 i 30416/18, § 91, 8 marca 2022 r.); przez okres od pięciu do trzydziestu lat (zob. *Winterstein i Inni*, cyt. powyżej, § 141); przez ok. sześć lat (zob. *Ivanova i Cherkezov przeciwko Bułgarii*, nr 46577/15, § 8, 11 oraz 56, 21 kwietnia 2016 r.); lub kilkadziesiąt lat (zob. *Yordanova i Inni*, cyt. powyżej, § 102, oraz *Brežec przeciwko Chorwacji*, nr 7177/10, § 36, 18 lipca 2013 r.). Z drugiej strony, w przypadku, w którym skarżący zajmowali teren działki przez okres sześciu miesięcy przed ich eksmisją, nie została stwierdzona wystarczająca i stała więź w kontekście prawa

do poszanowania mieszkania (zob. *Hirtu i Inni przeciwko Francji*, nr 24720/13, § 65, 14 maja 2020 r.).

109. Trybunał nigdy nie przykładał wagi do aspektów technicznych przedmiotowych mieszkań, niezależnie od tego, czy były to wozy, chaty, bungalowy, konstrukcje tymczasowe czy apartamenty (zob. *Winterstein i Inni*, cyt. powyżej, § 141; *Yordanova i Inni*, cyt. powyżej, § 102; oraz *Yevgeniy Zakharov*, cyt. powyżej, § 30–32). Dla Trybunału nigdy nie był również decydujący fakt, że przedmiotowe mieszkania nie odpowiadały oficjalnie zarejestrowanemu adresowi domowemu skarżących, lub fakt, że skarżący byli właścicielami nieruchomości zlokalizowanych gdzie indziej (zob. *Bagdonavicius i Inni przeciwko Rosji*, nr 19841/06, § 89, 11 października 2016 r.).

110. Niezależnie od pojęcia „mieszkania” Trybunał uznał, że w przypadku, gdy sprawa dotyczy usunięcia skarżących jako części większej społeczności a podjęte środki mogą mieć niekorzystny wpływ na styl życia oraz więzi społeczne i rodzinne skarżących, można uznać, że ingerencja wpłynie na ich „życie prywatne i rodzinne”, zarówno dodatkowo w stosunku do prawa do poszanowania mieszkania (zob. *Yordanova i Inni*, cyt. powyżej, § 104-05, and *Winterstein i Inni*, cyt. powyżej, § 142-43), jak i zamiast tego prawa (zob. *Hirtu i Inni*, cyt. powyżej, § 66).

β) W odniesieniu do art. 14 Konwencji

111. Aby art. 14 Konwencji miał zastosowanie, konieczne jest, ale też wystarczające, by okoliczności faktyczne sprawy wchodziły w zakres jednego lub większej liczby artykułów Konwencji (zob. *Carson i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [WI], nr 42184/05, § 63, ETPC 2010).

(ii) Zastosowanie powyższych zasad do okoliczności faktycznych sprawy

112. Oceniając, przez jak długi okres skarżący zajmowali przedmiotowy teren w niniejszej sprawie, Trybunał odnotowuje, że między stronami jest spór co do tego, czy skarżący zajęli działkę przy ul. Paprotnej w roku 2009 czy dopiero w roku 2013 (zob. paragrafy 7 i 12 powyżej). Trybunał zauważa w odniesieniu do powyższego, że oficjalne dokumenty od różnych inspektorów oraz decyzje administracyjne dotyczące terenu działki wskazują, że koczowisko zostało wzniesione i zamieszkane przez „Rumunów pochodzenia romskiego” na dwa lub trzy lata przed pierwszą kontrolą przeprowadzoną w maju 2013 r. (zob. paragrafy 13 i 16 powyżej). Żadna ze stron nie przedstawiła żadnych szczegółów lub dokumentu, który jednoznacznie udowodniłby pozostające w sprzeczności argumenty stron dotyczące daty zamieszkania przedmiotowego koczowiska konkretnie przez rodziny skarżących. Trybunał stwierdza, że choć nie ma tu pewności, nie można wykluczyć możliwości, że skarżący lub przynajmniej część z nich

przebywała przy ul. Paprotnej przed rokiem 2013. Bezspornym jest, że w maju 2013 r. skarżący byli już dobrze zdomowieni na terenie ich koczowiska. Trybunał uznaje zatem, że skarżący musieli zajmować swe tymczasowe domy przy ul. Paprotnej przez okres powyżej dwóch lat przed rozbiórką mającą miejsce w lipcu 2015 r.

113. W odniesieniu do oceny ciągłości zajmowania terenu przez skarżących Trybunał zauważa, że przez bliżej nieokreślony okres od sierpnia do listopada 2014 r. działka pozostawała niezamieszкана po zniszczeniu czterech z pięciu budowli wzniesionych przez skarżących w efekcie pożaru (zob. paragrafy 20 i 21 powyżej). Skarżący odbudowali następnie ich budowle i ponownie zamieszkali na terenie działki (zob. paragraf 21 powyżej). Trybunał stwierdza, że pomimo faktu, że zamieszkiwanie na terenie działki zostało skutecznie przerwane przez pożar, zostało ono wznowione we względnie krótkim czasie (zob., *mutatis mutandis*, *Yordanova i Inni*, cyt. powyżej, § 102), podczas którego skarżący nie założyli domu w jakimkolwiek innym miejscu (zob., *mutatis mutandis*, *Prokopovich przeciwko Rosji*, nr 58255/00, § 38, 18 listopada 2004 r.).

114. Oceniając, czy zamieszkanie miało charakter stały, Trybunał musi również rozważyć następujące elementy sprawy. W maju 2013 r. organy formalnie poinformowały skarżących o nielegalnym charakterze ich zamieszkania na terenie działki i wezwały ich do opuszczenia terenu pod groźbą wszczęcia postępowania sądowego i wniesienia zarzutów karnych (zob. paragraf 9 powyżej). Żadne zarzuty karne nie zostały wniesione, ale wszczęto postępowania administracyjne i przeprowadzono inspekcję na miejscu (zob. paragraf 13 powyżej). Organy przekazały informacje o postępie i wynikach postępowania osobie, którą uznały za „inwestora” w odniesieniu do budowli zajmowanych przez skarżących. We wrześniu 2013 r. organy lokalne wydały nakaz rozbiórki budowli (zob. paragraf 16 powyżej), ale nie podjęto żadnych działań w celu wyegzekwowania tego nakazu, nawet po odrzuceniu odwołania przez sądy w lutym i marcu 2014 r. (zob. paragraf 19 powyżej). Niewykonany nakaz rozbiórki dotyczący jednej budowli, która pozostała po pożarze z roku 2014, został wyegzekwowany dopiero w roku 2015, kiedy to organy gminne przeprowadziły jednocześnie rozbiórkę trzech nowych budowli skarżących na podstawie odrębnego nakazu rozbiórki z 2015 r. W ciągu kilku miesięcy prowadzących do rozbiórki, która miała miejsce w dniu 22 lipca 2015 r. (zob. paragraf 27 powyżej), inspektorzy i pracownicy socjalni wielokrotnie wizytowali koczowisko, informując skarżących o nielegalnym i stwarzającym zagrożenie charakterze ich zamieszkania na terenie i ostrzegając ich, że budowle na terenie działki zostaną ostatecznie rozebrane (zob. paragrafy 40–43 powyżej).

115. Ogólnie rzecz ujmując, Trybunał nie jest w stanie jednoznacznie stwierdzić, że skarżący stworzyli na tyle wystarczające i stałe więzi

z koczowiskiem przy ul. Paprotnej, aby nazwać je „mieszkaniem” w rozumieniu art. 8 Konwencji.

116. Biorąc jednakże pod uwagę styl życia w społeczności skarżących, Trybunał stwierdza, że niniejsza sprawa odnosi się do prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego skarżących. Skarżący, będący pochodzenia romskiego, utrzymują swą tożsamość etniczną i kulturową, nawet jeżeli już nie prowadzą wyłącznie koczowniczego trybu życia (zob., *mutatis mutandis*, *Winterstein i Inni*, cyt. powyżej, § 146, oraz *Chapman przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [WI], nr 27238/95, § 73, ETPC 2001-I). Nie ma wątpliwości, że rozbiórka koczowiska zamieszkiwanego przez społeczność skarżących oraz ich rodziny wywarła niekorzystny wpływ na ich styl życia oraz więzi społeczne i rodzinne (zob. *Winterstein i Inni*, cyt. powyżej, § 142–143; *Yordanova i Inni*, cyt. powyżej, § 104–105; oraz *Hirtu i Inni*, cyt. powyżej, § 66). W szczególności społeczność została rozbita, ponieważ niektóre jednostki przeniosły się w inne miejsce, a inne przyjęły propozycję zakwaterowania zaoferowaną przez opiekę społeczną (zob. paragrafy 44–46 powyżej). W związku z powyższym Trybunał zbada zarzut skargi wniesionej przez skarżących z perspektywy ich prawa do poszanowania ich życia prywatnego i rodzinnego (zob. *Hirtu i Inni*, cyt. powyżej, § 66).

117. Zważywszy, że podnoszony jest zarzut dyskryminacji w odniesieniu do prawa skarżących do poszanowania ich życia prywatnego i rodzinnego, a więc kwestii objętych zakresem art. 8, Trybunał stwierdza, że w niniejsze sprawie art. 14 ma zastosowanie (zob., przykładowo, *E. B. przeciwko Francji* [WI], nr 43546/02, § 47, 22 stycznia 2008 r.; *Larkos przeciwko Cyprowi* [WI], nr 29515/95, § 28, ETPC 1999-I; oraz *Yordanova i Inni*, cyt. powyżej, § 146).

(iii) *Wniosek dotyczące jurysdykcji ratione materiae Trybunału*

118. Z powyższego wynika, że Trybunał posiada jurysdykcję *ratione materiae* do zbadania zarzutów skargi podniesionych przez skarżących na podstawie art. 8 Konwencji, rozpatrywanego osobno i w związku z art. 14 Konwencji.

3. *Status skarżących jako ofiary*

119. Trybunał podkreśla, że pojęcie „ofiary” interpretuje w sposób autonomiczny i niezależny od koncepcji krajowych, takich jak koncepcje dotyczące interesu lub zdolności do działania, chociaż należy mieć wzgląd na fakt, że skarżący był stroną postępowania krajowego (zob. *Aksu przeciwko Turcji* [WI], nr 4149/04 i 41029/04, § 52, ETPC 2012, oraz *Micallef przeciwko Malcie* [WI], nr 17056/06, § 48, ETPC 2009).

120. Zgodnie z tokiem rozumowania i wnioskami dotyczącymi zastosowalności *ratione materiae* w odniesieniu do zarzutu skargi (zob. paragraf 118 powyżej), Trybunał uznaje, że skarżący mogą powoływać

się na status ofiary naruszeń ich praw na podstawie art. 8 Konwencji, rozpatrywanego osobno i w związku z art. 14 Konwencji, w związku z rozbiórką nielegalnego koczowiska w roku 2015.

4. *Niewyczerpanie środków przewidzianych prawem wewnętrznym*

(a) **Oświadczenia stron**

(i) *Rząd*

121. Rząd podniósł, że skarżący nie zapewnili organom publicznym możliwości „odniesienia się do” i „potencjalnego zapobiegnięcia” zarzucanym naruszeniom ich praw wynikającym z Konwencji. W tym względzie Rząd ogólnie stwierdził, że skarżący mieli dostęp do „szeregu środków prawnych”.

122. Rząd nie wskazał żadnych szczególnych środków prawnych o charakterze prewencyjnym, które mogłyby opóźnić lub odwołać rozbiórkę. W odniesieniu do zarzutów rozpatrywanych w tej części skargi, Rząd wymienił cztery środki o charakterze kompensującym, podnosząc, że środki te mogły prowadzić do uzyskania odszkodowania *ex post facto*.

123. Rząd stwierdził w pierwszej kolejności, że skarżący mogli złożyć wnioski o wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 KPA z powodu wyłączenia z postępowania rozbiórkowego bez własnej winy (zob. paragraf 73 powyżej). Organy musiałyby wtedy zbadać, czy prawa proceduralne skarżących gwarantowane polskim prawem administracyjnym nie zostały naruszone poprzez nieprzyznanie im statusu strony w postępowaniu.

124. Po drugie, w opinii Rządu, skarżący mogli wnieść o stwierdzenie nieważności decyzji o rozbiórce na podstawie albo art. 156 § 1 pkt 2 KPA, gdyby uznano, że zakwestionowane decyzje zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa, albo na podstawie art. 158 KPA, gdyby uznano, że przedmiotowe decyzje były niezgodne z prawem (zob. paragraf 74 *in fine* powyżej). Na poparcie tego argumentu Rząd podniósł, że fakt, iż rozbiórka została już przeprowadzona – w związku z czym praktyczne skutki zakwestionowanych decyzji administracyjnych stały się nieodwracalne – nie stanowił przeszkody prawnej do stwierdzenia nieważności kwestionowanych decyzji z mocą wsteczną.

125. Uzyskanie stwierdzenia, że decyzje o rozbiórce zostały wydane z naruszeniem prawa, lub stwierdzenia ich nieważności zgodnie z jedną z powyższych procedur umożliwiłoby skarżącym dochodzenie odszkodowania na podstawie art. 417¹ § 2 Kodeksu cywilnego (zob. paragraf 83 powyżej).

126. Po trzecie, w zakresie, w jakim skarżący podnieśli kwestię dyskryminacji, mogli dochodzić środków o charakterze kompensacyjnym przewidzianych ustawą o równym traktowaniu (art. 13, zob. paragraf 85 powyżej).

127. Po czwarte, skarżący mogli dochodzić odszkodowania z tytułu naruszenia ich dóbr osobistych na podstawie przepisów ogólnych prawa cywilnego (art. 23 i 24 Kodeksu cywilnego (zob. paragrafy 79 i 80 powyżej)).

(ii) Skarżący

128. Skarżący podnieśli, że środki zaproponowane przez Rząd nie byłyby skuteczne w okolicznościach niniejszej sprawy, przede wszystkim dlatego, że nie zapobiegłyby lub nie wstrzymałyby rozbiórki koczowiska. Ponadto, w uproszczeniu, powyższe środki prawne nie były dostępne skarżącym, ponieważ nie otrzymywali powiadomień o wydaniu nakazów rozbiórki. Jedynie główne postępowanie administracyjne – gdyby skarżący posiadali w nim tytuł strony – mogłoby kwalifikować się jako skuteczny środek, w zakresie, w jakim odwołanie od rozbiórki przyniosłoby skutek w postaci zawieszenia.

129. Ponadto skarżący stwierdzili, że środki prawne na gruncie prawa administracyjnego umożliwiające wznowienie spornego postępowania *ex post facto* lub anulowanie zakwestionowanych decyzji o rozbiórce miały charakter nadzwyczajny i uznaniowy. Jako takie nie musiały zostać wyczerpane. Ponadto w celu otrzymania jakiegokolwiek odszkodowania, skarżący musieliby wnieść wniosek o odszkodowanie. Ich zdaniem, Trybunał nie powinien wymagać od nich stosowania tak złożonej, dwupoziomowej kombinacji środków.

130. Ponadto skarżący podnieśli, w odniesieniu do orzecznictwa Trybunału dotyczącego mniejszości, że biorąc pod uwagę okoliczności osobiste skarżących, oraz właściwy im kontekst społeczny, w którym żyli – stwarzający zagrożenie ich marginalizacji – środki cywilne oraz inne środki wskazane przez Rząd były w rzeczywistości poza ich zasięgiem. W szczególności, skarżących nie byłoby stać na wszczęcie postępowania cywilnego o odszkodowanie. W każdym przypadku, skarżący nie postrzegali odszkodowania *ex post facto* z tytułu naruszenia ich dóbr osobistych na podstawie ogólnych przepisów prawa cywilnego) lub dyskryminacji (na podstawie umowy o równym traktowaniu) jako adekwatnego. Uznali również, że ich sytuacja wykraczała poza zakres przepisów dotyczących równego traktowania i wskazali na ogólne trudności z implementacją ustawy o równym traktowaniu.

(b) Ocena Trybunału

(i) Zasady ogólne

131. Zasady ogólne dotyczące wymogu wyczerpania środków przewidzianych prawem wewnętrznym zostały podsumowane w sprawie *Vučković i Inni przeciwko Serbii* (zastrzeżenia wstępne) [WI], nr 17153/11 i 29 innych, § 69–77, 25 marca 2014 r. oraz *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) przeciwko Szwajcarii* [WI], nr 21881/20, § 138–145,

27 listopada 2023 r.). W szczególności, istnienie środków musi być wystarczająco pewne, zarówno w praktyce, jak i w teorii, w przeciwnym razie nie będą one miały wymaganej dostępności i skuteczności (tamże, § 71). Skuteczność środka wymaga jego zdolności do bezpośredniego zaradzenia kwestionowanemu stanowi rzeczy i zaoferowania rozsądnej perspektywy powodzenia (tamże, § 74 oraz sprawy tam cytowane).

132. W związku z tym na Rządzie powołującym się na niewyczerpanie środków spoczywa obowiązek wykazania Trybunałowi, że środek był dostępny, był w stanie zapewnić zadośćuczynienie w odniesieniu do zarzutów skargi wniesionych przez skarżącego i oferował rozsądną perspektywę powodzenia (zob. *Bistieva i Inni przeciwko Polsce*, nr 75157/14, § 53, 10 kwietnia 2018 r.; oraz *Kennedy przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, nr 26839/05, § 109, 18 maja 2010 r.). Po stronie Rządu leży zatem obowiązek wskazania Trybunałowi odnośnych przykładów orzecznictwa krajowego określających zakres nowo ustanowionego środka oraz jego zastosowanie w praktyce (zob. *Bistieva i Inni*, cyt. powyżej, § 54; oraz *Melnītis przeciwko Łotwie*, nr 30779/05, § 50, 28 lutego 2012 r.).

133. Po spełnieniu wymogu dotyczącego ciężaru dowodu po stronie skarżącego leży wskazanie, że środek proponowany przez Rząd został w rzeczywistości wyczerpany lub z jakichkolwiek przyczyn okazał się nieadekwatny i nieskuteczny w szczególnych okolicznościach sprawy (zob. *Bistieva i Inni*, cyt. powyżej, § 55; oraz *Betteridge przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, nr 1497/10, § 48, 29 stycznia 2013 r.).

(ii) Zastosowanie powyższych zasad do okoliczności faktycznych sprawy

134. Skarżący podnieśli, że organy publiczne zniszczyły ich koczowisko na skutek postępowania administracyjnego, którego skarżący nie byli stroną, i o którym nie byli formalnie informowani (zob. paragrafy 16 i 22 powyżej).

135. Trybunał zauważa, że nawet jeżeli Rząd wydawał się argumentować, że zarzucanym naruszeniom można było zapobiec, gdyby skarżący powiadomili organy o swej sytuacji, nie wskazali żadnego konkretnego środka, który mógłby zawiesić lub uchylić rozbiórkę.

136. W odniesieniu do skuteczności środków *ex-post facto* Trybunał stwierdza, że Rząd powoływał się na kilka jedno- lub dwupoziomowych środków, które, jego zdaniem, mogłyby prowadzić do uznania, że zakwestionowane decyzje były niezgodne z prawem oraz do zapłaty odszkodowania.

137. W tym kontekście Trybunał stwierdza, że zgodnie z art. 145 § 1 pkt 4 KPA postępowanie administracyjne można wznowić, jeżeli osoba posiadająca interes w postępowaniu nie uczestniczyła w nim bez własnej winy (zob. paragraf 73 powyżej). Powodzenie tego środka mogłoby doprowadzić do stwierdzenia, że sporna decyzja administracyjna była wydana z naruszeniem prawa (zob. paragraf 74 powyżej). Zgodnie z art. 156 § 1 KPA ostateczna decyzja administracyjna może być również uznana

za nieważną (zob. paragraf 76 powyżej). Osoba, która uzyskała stwierdzenie, że decyzja administracyjna była „nieważna” lub „wydana z naruszeniem prawa”, może dochodzić odszkodowania na podstawie art. 417¹ § 2 Kodeksu cywilnego (zob. paragrafy 78 i 83 poniżej).

138. Trybunał stwierdza, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, wniosek o wznowienie postępowania nie stanowi, co do zasady, skutecznego środka do celów art. 35 ust. 1 Konwencji (zob. *Sobczyk przeciwko Polsce* (dec.), nr 73446/10, § 40, 25 sierpnia 2015 r.). Jednakże Trybunał orzekł, że skarżący powinni byli podjąć środki nadzwyczajne, przykładowo, jeżeli uchylenie prawomocnego wyroku jest jedynym środkiem, w drodze którego pozwane państwo może właściwie rozwiązać sprawy w ramach własnego systemu prawnego. Podobnie Trybunał orzekł, że wniosek o wznowienie postępowania mógłby, w określonych okolicznościach, stanowić jedyny środek, w drodze którego dana skarga mogłaby zostać podniesiona w sądach krajowych, i w takich okolicznościach stanowiłaby skuteczny środek (zob. *Dinchev przeciwko Bułgarii* (dec.), nr 17220/09, § 28, 21 listopada 2017 r., z dalszymi odniesieniami). Jednakże Trybunał stwierdza, że Rząd nie przedstawił żadnego orzecznictwa potwierdzającego dostępność wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 1 KPA. Co bardziej istotne, Rząd nie przedstawił żadnego orzecznictwa potwierdzającego, że skarżący mogliby powołać się na bezpośrednie zastosowanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w krajowym porządku prawnym i uzyskać skuteczną ochronę swych interesów uznanych na mocy Konwencji i w szczególności uzyskać stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej z powodu niezgodności z przepisami Konwencji.

(iii) Wniosek dotyczący zastrzeżenia wstępnego dotyczącego wyczerpania środków przewidzianych prawem wewnętrznym

139. W świetle powyższego Trybunał stwierdza, że skargi nie można odrzucić z powodu niewyczerpania przez skarżących środków przewidzianych prawem wewnętrznym. Zastrzeżenie Rządu należy zatem oddalić.

5. Ogólny wniosek Trybunału dotyczący dopuszczalności

140. Trybunał uznaje, że skarga nie jest w oczywisty sposób nieuzasadniona w rozumieniu art. 35 ust. 3 lit. a Konwencji i że nie jest niedopuszczalna z jakichkolwiek innych powodów. W związku z tym skargę należy uznać za dopuszczalną.

B. Przedmiot sprawy

1. Oświadczenia stron oraz interweniujących stron trzecich

(a) Skarżący

141. Skarżący podnieśli, że rozbiórka była niezgodna z prawem, ponieważ nie otrzymali legitymacji procesowej w postępowaniu administracyjnym prowadzącym do rozbiórki. Stwierdzili także, że rozbiórka była nieuzasadniona i nieproporcjonalna, biorąc pod uwagę, że jako marginalizowana mniejszość etniczna obcokrajowców żyjących w skrajnym ubóstwie znajdowali się we wrażliwej sytuacji. Ponadto rozbiórka doprowadziła do szeregu niekorzystnych skutków dla stylu życia ich wspólnoty oraz ogólnie dla jakości ich życia.

142. Skarżący podkreślili, że polskie władze nie uwzględniły ryzyka, iż rozbiórka doprowadzi do ich bezdomności. Na dowód tego oświadczyli, że życie w ekstremalnym ubóstwie uniemożliwiło Romom rumuńskiego pochodzenia spełnienie obowiązującego w Polsce wymogu progu dochodowego umożliwiającego uzyskanie zamieszkania i zabezpieczeń społecznych. Byli dyskryminowani na rynku pracy i rynku mieszkaniowym. Skarżący podnieśli również, że tolerowanie ich kolejnego miejsca zamieszkania na podobnym koczowisku we Wrocławiu pokazało, że prawdziwym celem rozbiórki nie było zapewnienie ich bezpieczeństwa.

143. Ponadto skarżący podnieśli, że w świetle powyższego rozbiórka ich mieszkań bez powiadomienia oraz zniszczenie ich mienia ruchomego było dyskryminujące i stanowiło formę prześladowania. W tym kontekście stwierdzili, że organy nigdy nie doręczyły im nakazu rozbiórki, uniemożliwiając im przygotowanie się do eksmisji. Skarżący podkreślili, że wśród mieszkańców koczowiska znajdowały się małe dzieci, osoby starsze oraz niepełnosprawne. Po zniszczeniu ich mieszkań nie otrzymali oni ani opieki medycznej i społecznej, ani zakwaterowania.

(b) Rząd

144. Rząd ponownie twierdził, że w niniejszej sprawie nie doszło do ingerencji, ponieważ skarżący nie stworzyli wystarczającej więzi z miejscem, na którym powstało koczowisko. Alternatywnie utrzymywał, co do zasady, że ingerencja była zgodna z prawem i uzasadniona w rozumieniu art. 8 ust. 2 Konwencji. W tym względzie Rząd podkreślał, że koczowisko zamieszkiwane przez skarżących było nielegalne i niebezpieczne.

(c) Interwienienci uboczni

145. Europejskie Centrum Praw Romów („ERRC”) opisało różne formy dyskryminacji populacji romskiej, w tym powszechne przymusowe eksmisje w całej Europie, jako „postawy antycygańskie”, które doprowadziły

do społecznego wykluczenia i ubóstwa grupy. W opinii ERRC warunki życiowe Romów powinny być postrzegane jako bezpośredni efekt długiej historii wykluczenia, a nie jako, jak w wielu przypadkach, stereotypowej cechy stylu życia i kultury Romów, odmiennego od stylu życia i kultury większości populacji. Przymusowe eksmisje Romów należy odróżnić od innych eksmisji niecharakteryzujących się elementem etnicznym, a także rozpatrywać je w duchu art. 14 Konwencji. W takich przypadkach należy zwrócić szczególną uwagę na element prześladowania na tle rasowym; ciężar podważenia zarzutu dyskryminacji należy przenieść na Rząd; należy domagać się, aby osobom eksmitowanym zapewnić dostęp do środków prawnych o automatycznym skutku zawieszającym; ponadto proces decyzyjny prowadzący do eksmisji musi spełniać określone kryteria minimalne, w tym uznanie obywatelstwa lub statusu pobytowego osób eksmitowanych za nieistotne.

2. Ocena Trybunału

(a) Artykuł 8 Konwencji

(i) Zasady ogólne

146. Zasady ogólne mające zastosowanie do niniejszej sprawy zostały określone w wyrokach *Winterstein i Inni* (cyt. powyżej, § 147–148), *Yordanova i Inni* (cyt. powyżej, § 117–118), oraz *Hirtu i Inni* (cyt. powyżej, § 70).

(ii) Zastosowanie powyższych zasad do okoliczności faktycznych sprawy

147. Podtrzymując swe spostrzeżenia i wnioski dotyczące zastosowalności *ratione materiae* art. 8 Konwencji (zob. paragraf 116 powyżej), Trybunał uznaje, że rozbiórka nielegalnego koczowiska zamieszkanego przez skarżących przy ul. Paprotnej przez organy lokalne w dniu 22 lipca 2015 r. stanowiła ingerencję w ich prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (zob., *mutatis mutandis*, *Hirtu i Inni*, cyt. powyżej, § 66).

148. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje, że rozbiórka była oparta na prawomocnym przepisie prawa krajowego, czyli art. 48 Prawa budowlanego (zob. paragraf 50 powyżej).

149. Bezspornym jest, że koczowisko przy ul. Paprotnej składało się z budowli, które nie spełniały odpowiednich wymogów bezpieczeństwa, sanitarnych, czy budowlanych. W szczególności, koczowisko stanowiło zagrożenie pożarowe i faktycznie w roku 2014 na jego terenie wybuchły dwa pożary (zob. paragrafy 14, 16, 20 i 22 powyżej). Nawet jeżeli skarżący zarzucali, że organy nie uwzględniły tych kwestii z punktu widzenia najbardziej zainteresowanych – skarżących – należy stwierdzić, że podjęcie środków dotyczących wyeliminowania zagrożeń, które mogły wyniknąć z obecności nielegalnego koczowiska złożonego z budowli tymczasowych

zasilanych niezabezpieczonymi agregatami prądotwórczymi i pozbawionymi kanalizacji i urządzeń sanitarnych, leży w uprawnionym interesie publicznym (zob., *mutatis mutandis*, *Yordanova i Inni*, cyt. powyżej, § 114, oraz *Hirtu i Inni*, cyt. powyżej, § 69). Trybunał zatem przyznaje, że nakazy rozbiórki realizowały uprawniony cel zapewnienia w pierwszej kolejności porządku publicznego, w sensie zapewnienia zgodności z wymogami planowania przestrzennego i walki z samowolą budowlaną, a także ochronę praw innych, w sensie zapewnienia bezpieczeństwa osobistego wszystkich osób obecnych na i w pobliżu terenu koczowiska (zob., *mutatis mutandis*, *Connors*, cyt. powyżej, § 69).

150. Pozostaje do ustalenia, czy interwencja była „konieczna w demokratycznym społeczeństwie” w rozumieniu art. 8 ust. 2. Trybunał powtarza, że wymóg ten podnosi kwestie natury proceduralnej i materialnej (zob. *Yordanova i Inni*, cyt. powyżej, § 118). W odniesieniu do procedury, gwarancje dostępne dla jednostki będą mieć szczególne znaczenie na etapie ustalania, czy pozwane państwo, ustalając ramy prawne, zmieściło się w marginesie oceny. Trybunał musi w szczególności zbadać, czy proces decyzyjny prowadzący do podjęcia środków ingerencyjnych był sprawiedliwy i czy zapewniał należyte poszanowanie chronionych interesów jednostki w rozumieniu art. 8 (zob. *Buckley*, cyt. powyżej, § 76; *Chapman*, cyt. powyżej, § 92; *Connors*, cyt. powyżej, § 83; *Winterstein i Inni*, cyt. powyżej, § 148; oraz *Hirtu i Inni*, cyt. powyżej, § 75). Trybunał uznał, że wrażliwe położenie Romów jako mniejszości oznacza, że nad ich potrzebami i odmiennym stylem życia należy pochylić się ze szczególną uwagą, zarówno w kontekście odpowiednich ram regulacyjnych, jak i podejmowania decyzji w poszczególnych sprawach (zob. *Connors*, cyt. powyżej, § 84).

151. Trybunał zauważa, że niniejsza sprawa dotyczy procesu decyzyjnego prowadzącego do wydania nakazów rozbiórki, środków podjętych przez organy prowadzących do faktycznej rozbiórki, sposobu przeprowadzenia rozbiórki oraz skutków rozbiórki dla skarżących.

152. W odniesieniu do procesu decyzyjnego bezspornym jest, że skarżący nie otrzymali statusu strony w postępowaniu krajowym, nie byli informowani o decyzjach ich dotyczących i zostali pozbawieni możliwości dochodzenia swych praw i korzystania ze zwyczajnych środków odwoławczych wobec podjętych działań.

153. Trybunał nie może wykluczyć, że gdyby skarżący otrzymali status strony w postępowaniu i mieli możliwość bezpośredniego powołania się na argument, że rozbiórka może naruszyć ich prawa chronione na mocy Konwencji, sądy administracyjne byłyby jednak w stanie jednoznacznie zidentyfikować cele nakazów rozbiórki, osoby, na które wydanie nakazów miało wpływ, oraz działania podjęte w celu zabezpieczenia proporcjonalności środka (dla porównania *Yordanova i Inni*, cyt. powyżej, § 166). Jednakże, biorąc pod uwagę fakt, że skarżący nie mieli możliwości skorzystania z takich

środków zaskarżenia, ponieważ nie byli powiadamiani o nadchodzącej rozbiórce, Trybunał uznaje, że skarżący nie mogli wnieść, aby organy administracyjne lub sądy przeprowadziły ocenę proporcjonalności przed wydaniem nakazu rozbiórki nielegalnego koczowiska zamieszkanego przez skarżących. W wyniku powyższego organy nie mogły skutecznie rozpatrzyć argumentów skarżących dotyczących ryzyka bezdomności oraz jego reperkusji dla życia prywatnego i rodzinnego skarżących w celu oceny proporcjonalności.

154. Kolejną istotną kwestią w niniejszej sprawie jest to, czy organy złagodziły skutki nakazanego środka. Kwestia ta z kolei odnosi się zarówno do sposobu zaplanowania i przeprowadzenia rozbiórki, jak i do możliwości wcześniejszego przeniesienia skarżących.

155. W odniesieniu do sposobu zaplanowania rozbiórki Trybunał uznaje, że zapewnienie uczestnictwa skarżących w postępowaniu dotyczącym samowoli budowlanej mogło doprowadzić do zaplanowania rozbiórki w sposób dający skarżącym wystarczającą ilość czasu na spakowanie mienia i wyprowadzkę. Oznaczałoby to również, że skarżący mogli otrzymać formalne i terminowe ostrzeżenie o dacie rozbiórki. Ponownie, dałoby im to możliwość przygotowania się do rozbiórki, złagodziło napięcia i zminimalizowało straty materialne. Trybunał stwierdza, że mimo że pracownicy gminni i NGO informowali skarżących o postępowaniu oraz nakazach rozbiórki wydanych w jego efekcie (zob. paragrafy 40 i 42 powyżej), nie wydaje się, aby skarżącym doręczono jakiegokolwiek formalne lub pisemne powiadomienie o planowanej rozbiórce. Można się było spodziewać, że nieformalny i nieudokumentowany charakter komunikacji ze skarżącymi w roku 2015, połączony z udokumentowanym brakiem działań po stronie organów, mógł przynieść efekt, i takowy przyniósł, zlekceważenia ostrzeżeń przez skarżących jako niepoważnych. W wyniku powyższego rozbiórka była zaskoczeniem dla skarżących, budząc w nich poczucie lęku i dalsze poczucie marginalizacji. Ponadto w odniesieniu do sposobu przeprowadzenia rozbiórki, Trybunał zauważa, że zgodnie z oświadczeniami skarżących, które nie były kwestionowane przez Rząd, mienie osobiste skarżących, zwierzęta domowe oraz przedmioty o dużej wartości materialnej lub niezbędne w codziennym użytku (takie jak leki) zostały zniszczone lub zabrane do miejsca, o którym skarżący nie zostali poinformowani.

156. W odniesieniu do możliwości przeniesienia skarżących Trybunał z zadowoleniem przyjmuje, że otrzymali oni w terminie oferty alternatywnego i najwyraźniej odpowiedniego zakwaterowania (zob. paragrafy 40 i 41 powyżej) oraz pomoc finansową (zob. paragraf 44 powyżej). Skarżący otrzymali ogólną pomoc i byli zachęceni do poprawy swych warunków socjalnych poprzez podjęcie nauki języka i rejestrację w urzędzie pracy (zob. paragraf 41 powyżej). W związku z powyższym Trybunał uznaje, że niechęć skarżących do skorzystania z tych ofert przyczyniła się do ich bezdomności zaraz po przeprowadzeniu rozbiórki. Zauważa również, że część skarżących zdecydowała się w końcu skorzystać

z programu długoterminowego zakwaterowania prowadzonego w ramach współpracy pomiędzy organami lokalnymi a NGO (zob. paragrafy 46, 47 i 92 powyżej).

157. Podsumowując, Trybunał uznaje, że organy w niniejszej sprawie nie zapewniły zgodności procesu decyzyjnego ze standardami Konwencji.

(iii) Wnioski dotyczące artykułu 8

158. Powyższe rozważania są wystarczające, aby Trybunał doszedł do wniosku, iż nastąpiło naruszenie art. 8 w odniesieniu do prawa skarżących do poszanowania ich życia prywatnego i rodzinnego ze względu na wykonanie nakazów rozbiórki bez zapewnienia udziału skarżących w procesie prowadzącym do ich wydania lub zbadania proporcjonalności wydanych nakazów, czego efektem końcowym okazała się procedura decyzyjna niezapewniająca gwarancji przeciw nieproporcjonalnej ingerencji.

(b) Artykuł 14 w związku z artykułem 8

159. W zakresie, w jakim skarżący podnieśli, że rozbiórka ich koczowiska i zniszczenie mienia ruchomego miała charakter dyskryminacyjny, Trybunał uwzględnił status skarżących jako członków mniejszości znajdującej się we wrażliwym położeniu w kontekście proporcjonalności na podstawie art. 8 (zob. paragraf 150 *in fine* powyżej).

160. W takich okolicznościach Trybunał uznaje, że w związku z rozbiórką koczowiska zamieszkanego przez skarżących nie powstaje żadna odrębna kwestia objęta art. 14 (zob., *mutatis mutandis*, *Winterstein i Inni*, cyt. powyżej, § 179, oraz *Yordanova i Inni*, cyt. powyżej, § 149).

III. ZARZUCANE NARUSZENIE ART. 13 W ZWIĄZKU Z ART. 8 KONWENCJI

161. Skarżący zarzucili naruszenie art. 13 w związku z art. 8 Konwencji.

162. Art. 13 ma następujące brzmienie:

„Każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe”.

163. Trybunał uznaje, że ten zarzut skargi jest ściśle powiązany z zarzutem rozpatrywanym powyżej na podstawie art. 8, a zatem musi podobnie zostać uznany za dopuszczalny. Niemniej jednak, uwzględniając przyczyny, na podstawie których Trybunał wskazał, iż doszło do naruszenia art. 8 Konwencji (zob. paragrafy 153, 157 i 158 powyżej), Trybunał stwierdza, że odrębne rozpatrywanie skargi na podstawie art. 13 jest zbędne (zob. *Paketova i Inni*, cyt. powyżej, § 170).

IV. POZOSTAŁE ZARZUCANE NARUSZENIA KONWENCJI I PROTOKOŁÓW

164. Skarżący zarzucili, że zniszczenie ich mienia przez osoby, które przeprowadzały rozbiórkę ich koczowiska, naruszyło ich prawa własności w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, rozpatrywanego osobno i w związku z art. 14 Konwencji.

165. Rząd zgłosił zastrzeżenie wstępne dotyczące niewyczerpania środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym w odniesieniu do tego zarzutu skargi, twierdząc, że skarżący mogli wszcząć postępowanie karne przeciw osobom, które były upoważnione do przeprowadzenia rozbiórki lub które ją przeprowadziły. Tylko pierwszy skarżący złożył zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, ale nie odwołał się od postanowienia o umorzeniu postępowania. Pozostali skarżący nie podążyli tą ścieżką.

166. Skarżący nie poczynili żadnych uwag na temat twierdzenia dotyczącego możliwości wszczęcia postępowania karnego.

167. Trybunał stwierdza, że nawet zakładając, że zniszczenie mienia skarżących można było przypisać organom, pierwszy skarżący nie odwołał się od postanowienia o umorzeniu postępowania, mimo poinformowania go o takiej możliwości (zob. paragraf 39 powyżej), a pozostali skarżący nie złożyli zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa. Oznacza to konieczność odrzucenia niniejszego zarzutu skargi z powodu niewyczerpania środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym, zgodnie z art. 35 ust. 1 i 4 Konwencji (zob., *mutatis mutandis*, *Winterstein i Inni*, cyt. powyżej § 183).

V. ZASTOSOWANIE ART. 41 KONWENCJI

168. Artykuł 41 Konwencji stanowi:

„Jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej Protokołów, oraz jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie”.

A. Szkoda

169. Skarżący wniesli o przyznanie 4000 euro (EUR) każdemu z nich tytułem szkód o charakterze niemajątkowym.

170. Ponadto skarżący domagali się różnych kwot z tytułu szkód majątkowych, obejmujących wartość utraconych mieszkań, samochodów, sprzętu gospodarstwa domowego, rzeczy osobistych i gotówki, a także wydatków poniesionych na budowę nowego koczowiska lub otrzymanie wtórników dokumentów tożsamości.

171. Rząd wniosł do Trybunału o odrzucenie roszczeń skarżących jako nadmiernych i nieudokumentowanych.

172. Trybunał stwierdza, że skarżący musieli ponieść szkody o charakterze niemajątkowym z tytułu wskazanego naruszenia (zob., *mutatis mutandis*, *Hirtu i Inni*, cyt. powyżej, § 97; oraz *Paketova i Inni*, cyt. powyżej, § 176). Orzekając w oparciu o zasadę słuszności, przyznaje kwotę 5000 euro każdemu z pięciu gospodarstw domowych, tj. gospodarstwu nr 1 składającemu się z pierwszego, drugiego, trzeciego, czwartego i siódmego skarżącego; nr 2 – składającemu się z dziesiątego, jedenastego, dwunastego, czternastego i piętnastego skarżącego; nr 3 – składającemu się z szóstego i dziewiątego skarżącego; nr 4 – składającemu się z piątego i szesnastego skarżącego; oraz gospodarstwu nr 5 składającemu się z ósmego i trzynastego skarżącego. Uwzględniając fakt, iż zarzut skargi podniesiony przez skarżących na podstawie art. 8 Konwencji dotyczy wyłącznie prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (zob. paragraf 158 powyżej) oraz że zarzut ich skargi na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji został uznany za niedopuszczalny (zob. paragrafy 164–167 powyżej), Trybunał oddala roszczenia skarżących z tytułu szkód majątkowych.

B. Koszty i wydatki

173. Skarżący wniesli również o przyznanie łącznej kwoty 7836 euro z tytułu nieokreślonych „kosztów poniesionych przez [każdą] rodzinę”. Skarżący domagali się także kwoty 3570 euro z tytułu kosztów reprezentacji prawnej przed Trybunałem.

174. Zdaniem Rządu, roszczenia skarżących dotyczące kosztów nie były poparte żadną dokumentacją. Rząd twierdził ponadto, że prawnik pracujący dla Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka nie powinien domagać się żadnych opłat, ponieważ organizacja ta jest organizacją non-profit.

175. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, skarżący jest uprawniony do zwrotu kosztów i wydatków wyłącznie w zakresie, w jakim wykazano, że zostały one faktycznie poniesione i były niezbędne, a ich kwota była rozsądna. Mając na uwadze powyższe kryteria i biorąc pod uwagę brak jakiegokolwiek faktury lub innego dokumentu potwierdzającego koszty będące przedmiotem roszczenia w niniejszej sprawie, Trybunał odrzuca roszczenie skarżących z tego tytułu.

Z TYCH WZGLĘDÓW TRYBUNAŁ,

1. *Decyduje*, jednogłośnie, że wdowa po ósmym skarżącym (trzynasta skarżąca) jest uprawniona do występowania w niniejszym postępowaniu w jego miejsce;

2. *Uznaje*, jednogłośnie, zarzut skargi na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, rozpatrywanego osobno i w związku z art. 14 Konwencji, za *niedopuszczalny*;
3. *Uznaje*, stosunkiem głosów pięć do dwóch, wszystkie pozostałe zarzuty skargi za *dopuszczalne*;
4. *Orzeka*, stosunkiem głosów pięć do dwóch, iż doszło do naruszenia art. 8 Konwencji;
5. *Orzeka*, jednogłośnie, iż nie jest konieczne rozpatrzenie zarzutów skargi na podstawie art. 13 lub art. 14 w związku z art. 8 Konwencji;
6. *Orzeka*, stosunkiem głosów pięć do dwóch,
 - (a) że pozwane państwo ma zapłacić każdemu z pięciu gospodarstw skarżących, składających się z osób wskazanych w paragrafie 172 powyżej, w ciągu trzech miesięcy od daty, w której niniejszy wyrok stanie się ostateczny zgodnie z art. 44 ust. 2 Konwencji, kwotę 5000 EUR (pięć tysięcy euro), plus podatek, jaki może zostać pobrany, z tytułu szkód o charakterze niemajątkowym;
 - (b) że od upływu wyżej wskazanego terminu trzech miesięcy aż do momentu zapłaty należności, należne będą odsetki zwykłe od określonych powyżej kwot, naliczone według stopy równej marginalnej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego obowiązującej w tym okresie, powiększonej o trzy punkty procentowe;
7. *Oddala*, jednogłośnie, pozostałą część roszczenia skarżących o słuszne zadośćuczynienie.

Sporządzono w języku angielskim i notyfikowano na piśmie w dniu 6 lutego 2025 r., zgodnie z Regułą 77 § 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Ilse Freiwirth
Kancelarz

Ivana Jelić
Przewodnicząca

Zgodnie z art. 45 ust. 2 Konwencji i Regułą 74 § 2 Regulaminu Trybunału do niniejszego wyroku została załączona opinia odrębna Sędziego Wojtyczka i Sędzi Poláčkovej;

WSPÓLNA ROZBIEŻNA OPINIA ODRĘBNA
SĘDZIEGO WOJTYCZKA I SĘDZI POLÁČKOVEJ

1. Nie zgadzamy się z opinią, że przedmiotowa skarga jest dopuszczalna, ponieważ naszym zdaniem skarżący nie wyczerpali dostępnych środków odwoławczych przewidzianych prawem. Ponadto nie zgadzamy się ze stwierdzeniem, iż doszło do naruszenia art. 8.

2. W pełni zgadzamy się z większością, że – zgodnie z Konwencją – skarżący powinni zostać wysłuchani w postępowaniu o wydanie nakazu rozbiórki. Procedura krajowa była istotnie niepełna pod tym względem. Naszym zdaniem jednakże brak ten można było naprawić *ex post facto* na poziomie krajowym.

Zauważamy w tym względzie, że pozwany Rząd wskazał szereg możliwych środków *post facto*, które mogłyby, *prima facie*, okazać się skuteczne w przedmiotowej sprawie. Jednakże skarżący przyjęli postawę bierną i nie skorzystali z żadnego z tych środków. Jednocześnie skarżący nie podnieśli, że istniały jakiegokolwiek przeszkody prawne uniemożliwiające im skorzystanie ze środków wskazanych przez Rząd i zamiast tego wskazali na praktyczne trudności, które napotkali.

Stwierdzamy, że zgodnie z art. 145 § 1 pkt. 4 Kodeksu postępowania administracyjnego postępowanie administracyjne można wznowić, gdy osoba posiadająca interes w postępowaniu nie brała w nim udziału bez własnej winy. Gdyby środek okazał się skuteczny, mógłby doprowadzić do ponownej oceny sytuacji skarżących i umożliwiłby im dochodzenie ich praw na mocy Konwencji w drodze złożenia wniosku o jej bezpośrednie zastosowanie. Zgodnie z art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego ostateczną decyzję administracyjną można unieważnić. Osoba, która otrzymała stwierdzenie, że decyzja administracyjna jest „nieważna” lub została „wydana z naruszeniem prawa”, może dochodzić odszkodowania zgodnie z art. 417¹ § 2 Kodeksu cywilnego (zob. paragrafy 67 and 73).

Prawdą jest, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wniosek o wznowienie postępowania nie stanowi, co do zasady, skutecznego środka do celów art. 35 ust. 1 Konwencji (zob. *Sobczyk przeciwko Polsce* (dec.), nr 73446/10, § 40, 25 sierpnia 2015 r.). Jednakże Trybunał orzekł, że skarżący mogli podjąć środki nadzwyczajne przykładowo, jeżeli uchylenie prawomocnego wyroku jest jedynym środkiem, w drodze którego pozwane państwo może właściwie rozwiązać sprawy w ramach własnego systemu prawnego. Podobnie Trybunał orzekł, że wniosek o wznowienie postępowania mógłby w określonych okolicznościach stanowić jedyny środek, w drodze którego dana skarga mogłaby zostać podniesiona w sądach krajowych, a w takich okolicznościach stanowiłaby skuteczny środek (zob. *Dinchev przeciwko Bułgarii* (dec.), nr 17220/09, § 28, 21 listopada 2017 r., z dalszymi odniesieniami). Naszym zdaniem, wniosek o wznowienie

WYROK W SPRAWIE CALDARAR I INNI przeciwko POLSCE
– OPINIE ODRĘBNE

postępowania administracyjnego jest środkiem zwyczajnym dla skarżących, którzy nie mogli uczestniczyć we wcześniejszym postępowaniu.

Nawet jeżeli Rząd nie przedstawił żadnego orzecznictwa krajowego dotyczącego sytuacji podobnych do sytuacji skarżących, zauważamy, że takie sytuacje nie występują często i najprawdopodobniej nie były jeszcze rozpatrywane przez sądy. Skarżący nie przedstawili także orzecznictwa orzekającego o nieskuteczności środków. W każdym razie stwierdzamy, że – zgodnie z orzecznictwem Trybunału – zwykłe wątpliwości dotyczące skuteczności danego środka nie zwalniają skarżących ze skorzystania z niego (zob., *mutatis mutandis*, *Pikielny i Inni przeciwko Polsce* (dec.), nr 3524/05, § 57, 18 września 2012 r.).

W odniesieniu do postępowania antydyskryminacyjnego na mocy ustawy o równym traktowaniu stwierdzamy, że takie postępowanie mogło dotyczyć dyskryminacji zarzucanej w niniejszej sprawie. Skarżący nie wykazali żadnej obiektywnej przeszkody, która uniemożliwiłaby im wszczęcie postępowania o dyskryminację i jego przeprowadzenie w pełnym zakresie przy wsparciu przedstawicieli prawnych..

Ponadto zauważamy, że w orzecznictwie Trybunału nie istnieją podstawy, które zwolniłyby skarżących w sprawie podobnej do niniejszej z wyczerpania środków *ex post facto* w przypadku braku skutecznych środków *ex ante*. Zauważamy również, że postępowania przed Trybunałem są same w sobie przykładami międzynarodowego środka *ex post facto*, który nie zapewnia lepszej ochrony niż środki *ex post facto* dostępne na poziomie krajowym.

W związku z powyższym stwierdzamy, że połączenia środków *ex post facto*, które były dostępne w okolicznościach sprawy, nie można uznać za nieskuteczne do celów Konwencji. W świetle zasady subsydiarności, przed rozpatrzeniem skarg na mocy Konwencji przez Trybunał, skarżący powinni byli dochodzić zadośćuczynienia na poziomie krajowym.

3. W odniesieniu do przedmiotu skargi zgadzamy się z poglądem, że rozbiórka została oparta o prawomocny przepis prawa krajowego, czyli art. 48 Prawa budowlanego (zob. paragraf 148). W pełni zgadzamy się także, iż nakazy rozbiórki realizowały uprawniony cel zapewnienia porządku publicznego, w sensie zapewnienia zgodności z wymogami planowania przestrzennego i walki z samowolą budowlaną, a także ochronę praw innych osób, w sensie zapewnienia bezpieczeństwa osobistego wszystkich osób obecnych na i w pobliżu terenu koczowiska (zob. paragraf 149). Naszym zdaniem zapewnienie porządku w zakresie planowania przestrzennego ma kluczowe znaczenie.

Zgadzamy się również z oceną większości przedstawioną w § 156:

„W odniesieniu do możliwości przeniesienia skarżących Trybunał z zadowoleniem przyjmuje, że otrzymali oni w terminie oferty alternatywnego i najwyraźniej odpowiedniego zakwaterowania (zob. paragrafy 40 i 41 powyżej) oraz pomoc finansową (zob. paragraf 44 powyżej). Skarżący otrzymali ogólną pomoc i byli zachęceni do poprawy swych warunków socjalnych poprzez podjęcie nauki języka i rejestrację w urzędzie pracy (zob. paragraf 41 powyżej). W związku z powyższym

WYROK W SPRAWIE CALDARAR I INNI przeciwko POLSCE
– OPINIE ODRĘBNE

Trybunał uznaje, że niechęć skarżących do skorzystania z tych ofert przyczyniła się do ich bezdomności zaraz po przeprowadzeniu rozbiórki. Zauważa również, że część skarżących zdecydowała się w końcu skorzystać z programu długoterminowego zakwaterowania prowadzonego w ramach współpracy pomiędzy organami lokalnymi a NGO (zob. paragrafy 46, 47 i 92 powyżej).

Naszym zdaniem, z uwagi na wszystkie przyczyny przedstawione powyżej nakaz rozbiórki nie wydaje się stanowić nieproporcjonalnej ingerencji w prawa skarżących.

Ponadto, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, organy nakazujące rozbiórkę domów nie są zobowiązane do przeprowadzania systematycznej oceny proporcjonalności *proprio motu*, a raczej „jeżeli skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym podniósł odpowiednie argumenty dotyczące proporcjonalności ingerencji, sądy krajowe powinny zbadać je szczegółowo i przedstawić odpowiednie uzasadnienie” (zob. *Winterstein i Inni przeciwko Francji*, nr 27013/07, § 148, 17 października 2013 r.).

W tym kontekście zgadzamy się z opinią większości, że skarżący nie mogli wnieść do organów lub sądów administracyjnych o przeprowadzenie oceny proporcjonalności przed wydaniem nakazu rozbiórki ich nielegalnego koczowiska. Jednakże – w przeciwieństwie do większości – stwierdzamy, że, w drodze środków wymienionych powyżej skarżący mogli podjąć próbę przedstawienia swych argumentów dotyczących ryzyka bezdomności i jej potencjalnych skutków dla ich życia prywatnego i rodzinnego, a także mogli dochodzić ich skutecznego rozpatrzenia przez organy do celów oceny proporcjonalności. Fakt, że prawodawstwo krajowe nie przewiduje przeprowadzania oceny proporcjonalności w przypadku planowanej rozbiórki, a nawet wymaga automatycznego wydawania nakazu rozbiórki po spełnieniu warunków prawnych, nie uniemożliwia bezpośredniego stosowania Konwencji oraz przeprowadzenia oceny proporcjonalności przez polskie sądy i organy administracyjne na mocy Konwencji stosowanej w ten sposób. Jeżeli organy krajowe uznałyby ingerencję w prawa skarżących na mocy Konwencji za nieproporcjonalną, skarżący mogliby dochodzić odszkodowania z tytułu wyrządzonych im szkód majątkowych i niepieniężnych.

4. Podsumowując, podejście przyjęte przez większość wydaje się reprezentować odejście od zasady subsydiarności oraz orzecznictwa Trybunału dotyczącego wyczerpania środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym, co zachęci innych skarżących do przyjmowania postawy biernej na poziomie krajowym i kierowania skarg bezpośrednio do Trybunału bez dochodzenia w pierwszej kolejności zadośćuczynienia od organów krajowych.

ZAŁĄCZNIK

Nr	Imię i nazwisko skarżącego	Rok urodzenia	Narodowość	Miejsce zamieszkania
1.	Traian CALDARAR	1966	Rumuńska	Wrocław
2.	Darius CALDARAR	2008	Rumuńska	Wrocław
3.	Maria CALDARAR	1970	Rumuńska	Wrocław
4.	Princu CALDARAR	2010	Rumuńska	Wrocław
5.	Robert CALDARAR	1993	Rumuńska	Wrocław
6.	Rusalina CALDARAR	1995	Rumuńska	Wrocław
7.	Teresa CALDARAR	2000	Rumuńska	Wrocław
8.	Traian CALDARAR	1963	Rumuńska	deceased
9.	Traian-Nicolae CALDARAR	1990	Rumuńska	Wrocław
10.	Armando-Versatu LACATUS	2012	Rumuńska	Wrocław
11.	Gabriel LACATUS	2011	Rumuńska	Wrocław
12.	Joanna LACATUS	1993	Rumuńska	Wrocław
13.	Marcela LACATUS	1965	Rumuńska	Wrocław
14.	Tomasz LACATUS	2013	Rumuńska	Wrocław
15.	Zoltan LACATUS	1994	Rumuńska	Wrocław
16.	Sabrina STOICA	2001	Rumuńska	Wrocław