

Tomasz Żylicz

## Zasada pomocniczości

Często słyszymy, że decyzje powinny być podejmowane przez tych, którzy są najbliżej problemu. A więc niech np. mieszkańcy miasta zdecydują, jaki poziom hałasu uważają za dopuszczalny, albo co zamierzają zrobić z odpadami. W kwietniowym numerze *Aury* opisałem syndrom NIMBY, który jednak kwestionuje sensowność pozostawiania takich decyzji podmiotom "najbliższym" problemowi. Tymczasem jednym z fundamentów polityki ekologicznej Unii Europejskiej (i innych instytucji) jest właśnie zasada pomocniczości.

*Subsidiarity principle*, tłumaczona na polski jako zasada pomocniczości albo dosłownie "subsydiarności", głosi, iż decyzje powinny zapadać na szczeblu możliwie najniższym, który jest właściwy dla danego problemu. Geneza tej dziwnej nazwy związana jest z tradycją kościoła katolickiego, w którym taka zasada od wieków obowiązywała i pozwalała biskupowi podejmować decyzje dotyczące jego diecezji samodzielnie, bez konsultowania z wyższym szczeblem. Jednocześnie pewne decyzje są tam scentralizowane i nie pozwalają lokalnym administratorom na zbyt dużą samodzielność. Skąd zatem ma być wiadomo, kiedy sprawa może być pozostawiona niższemu szczeblowi, a kiedy powinna być mu zabrana?

Odpowiedzi dostarcza ekonomiczna analiza tak zwanych efektów zewnętrznych, które konsekwencjami pewnych decyzji obciążają nie tego, kto je podejmuje. Jeżeli moje emisje szkodzą głównie nie mnie, lecz innym, to nie ja powinienem podejmować decyzję, ile emitować. Podobnie, jeżeli jakaś gmina może pozbyć się problemu ścieków zrzucając je sąsiadom, to pozwolenie wodno-prawne powinien wydawać organ, w którym będą reprezentowane interesy obydwu stron. Bez wchodzenia w meritum można by dla świętego spokoju wszystkie decyzje centralizować w sposób nie pozwalający nikomu na wyrządzanie krzywdy sąsiadom. Ale takie generalne rozwiązanie odbierałoby ludziom inicjatywę i nadawałoby wszelkim decyzjom piętno cudzej woli. Czy chcielibyśmy żyć w sytuacji, w której wszystkie ważniejsze decyzje podejmowane są gdzieś wyżej?

Zasada pomocniczości rozstrzyga sprawę w ten sposób, iż najpierw należy sprawdzić, co by było, gdyby decyzja zapadała na najniższym szczeblu. Dopiero, gdy takie rozwiązanie okaże się powodować istotne efekty zewnętrzne, trzeba przenieść się na szczebel wyżej i powtórzyć ten sam test. Czasem test wykazuje brak istotnych efektów zewnętrznych już za pierwszym razem; czasem kompetencje trzeba umieścić wyżej.

Skoro kolor ścian wewnętrznych naszego mieszkania wpływa na domowników, ale nie przeszkadza nikomu innemu, to – zgodnie z zasadą pomocniczości – decyzja nie powinna zapadać nigdzie wyżej. Inaczej jest z kształtem okien i zewnętrznym kolorem framug w bloku mieszkalnym. Tutaj pozostawienie sprawy w gestii każdego z lokatorów mogłoby doprowadzić do rezultatu szkodzącego mieszkańcom, a więc zasadne jest przyjęcie jakiegoś porządku przez administrację budynku. Z kolei użytkownicy elektrociepłowni nie powinni decydować o wielkości redukcji emisji dwutlenku siarki z jej kotłów, bowiem satysfakcjonujące rozwiązanie mogłoby polegać na podwyższeniu komina; emisja pozostałaby na takim samym poziomie, tyle że rozlałaby się po innym terenie, zwłaszcza jeśli można liczyć na silne wiatry. I wreszcie nawet centralna władza państwowa nie powinna samodzielnie decydować o redukcji emisji dwutlenku węgla, ponieważ jej skutki odczuwane są przez wszystkich mieszkańców Ziemi.

Zasada pomocniczości sugeruje, który szczebel podejmowania decyzji jest właściwy dla danego problemu. Czasem tym szczeblem może być rada osiedla, czasem wojewoda, a czasem organ ponadnarodowy. W żargonie europejskim zasada pomocniczości rozstrzyga, które kompetencje powinny być zachowane dla Komisji Europejskiej, a które pozostawione rządowi krajów członkowskich (lub niżej). W tym przypadku kryterium jest jednak nieco szersze, ponieważ należy brać pod uwagę nie tylko efekty zewnętrzne, ale i wpływ na inne sfery działania Unii. Np. z punktu widzenia efektów zewnętrznych, poziom hałasu emitowanego przez kosiarki do trawy mógłby być regulowany przez władze lokalne. Ale takie rozwiązanie kłóciłoby się z zasadą wolności handlu, ponieważ produkt dopuszczony do użycia w jednym miejscu mógłby się okazać nielegalny w innym. Dlatego mamy aż kilka dyrektyw regulujących decyzje emitowane przez kosiarki; w tym przypadku zasada subsydiarności musiała ustąpić pierwszeństwa zasadzie wolnego handlu.

W polskim systemie prawnym duże miasta – takie jak Kraków – mają uprawnienia podobne jak powiaty. Mogą decydować o emisji zanieczyszczeń atmosferycznych z niektórych zakładów, regulowaniu ruchu ulicznego i w paru innych dziedzinach. Zasada pomocniczości pozwala im na zachowanie pewnej autonomii w stosunku do władz państwowych, które mogą ingerować dopiero wówczas, gdy samodzielność decyzyjna naraża sąsiadów na efekty zewnętrzne.