

Organizacje ekologiczne w procesie inwestycyjnym



Anna Stępień

(na podstawie Rzeczypospolitej z 4.05.2006)

Potrzebna jest taka regulacja, która zapewni konieczną kontrolę ingerencji człowieka w naturę, a jednocześnie udaremni powstawanie takich organizacji ekologicznych, które pod hasłem ochrony natury chcą osiągać zupełnie inne cele.

Przepis art. 28 ust. 3 prawa budowlanego wyłączył stosowanie art. 31 kodeksu postępowania administracyjnego, wskutek czego **organizacje społeczne, także ekologiczne, nie mogą obecnie brać udziału w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę**. Identycznego zabiegu dokonał ustawodawca w art. 46a ust. 6 prawa ochrony środowiska z 27 kwietnia 2001 r. w odniesieniu do **postępowania w sprawie wydania tzw. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach**, której uzyskanie jest wymagane przed wydaniem pozwolenia na budowę dla inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Ogólna zasada z art. 46a ust. 6 prawa ochrony środowiska uznaje jednak wyjątek przy inwestycjach mogących znacząco oddziaływać na środowisko, co do których wymagane jest uprzednie sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko (lista takich inwestycji jest obszerna i dotyczy m.in. przedsięwzięć infrastrukturalnych oraz dużych inwestycji o charakterze handlowym i usługowym). Otóż w tym wypadku art. 53 prawa ochrony środowiska stanowi, że właściwy organ powinien zapewnić udział społeczeństwa, co w myśl art. 33 ust. 1 prawa ochrony środowiska prowadzi do udziału w tym postępowaniu **organizacji ekologicznych**. Dana organizacja bierze w nim udział na prawach strony. Przy czym dopuszczenie jej do postępowania następuje automatycznie, bez żadnych władczych działań organu. Mimo zatem wykluczenia organizacji społecznych, w tym ekologicznych, z postępowań w sprawie pozwolenia na budowę, rola organizacji ekologicznych - z punktu widzenia całego procesu inwestycyjnego - często może być nadal bardzo istotna, szczególnie przy największych inwestycjach.

Organizacja ekologiczna bierze udział w ww. postępowaniu, jeśli zgłosi chęć uczestniczenia i złoży uwagi lub wnioski w jego trakcie. Nadto należy uznać, iż za udziałem organizacji ekologicznej powinien przemawiać także interes społeczny.

Przepis art. 3 pkt 16 prawa ochrony środowiska definiuje **organizację ekologiczną** jako organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska. Z kolei pod terminem "organizacja społeczna" rozumie się organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne (art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a.). Mając to na uwadze, trzeba przyjąć, iż dla ustalenia możliwości udziału konkretnego podmiotu w "postępowaniu środowiskowym" istotne znaczenie ma jego forma organizacyjna oraz treść postanowień statutu.

Brak precyzji we wskazanych regulacjach ustawowych nie pozwala jednak na szczegółowe określenie formy organizacyjnej podmiotu pretendującego do miana organizacji ekologicznej. Opierając się w tym zakresie na dorobku doktryny i orzecznictwa, można stwierdzić, iż organizację ekologiczną cechuje:

- wyodrębnienie organizacyjne;
- zgodność formalna z przepisami prawa;
- charakter korporacyjny (w przeciwieństwie do fundacyjnego);
- brak związków z aparatem państwa lub samorządu terytorialnego.

Za organizacje ekologiczne nie mogą więc być uważane fundacje, partie polityczne ani podmioty nie mające charakteru ściśle korporacyjnego. Charakter taki mogą mieć z całą pewnością stowarzyszenia.

Ustawy, prawo ochrony środowiska oraz k.p.a., nie precyzują, czy określone w nich zasady dotyczą wyłącznie podmiotów mających siedzibę w Polsce. Na ten temat nie ma też orzecznictwa ani literatury, które mogłyby odpowiedzieć na pytanie, czy organizacja ekologiczna z siedzibą w jednym z państw Unii może zostać uznana za organizację ekologiczną w rozumieniu art. 3 pkt 16 prawa ochrony środowiska i -

po spełnieniu dalszych przesłanek - wziąć udział w postępowaniu w sprawie wydania "decyzji środowiskowej".

Zdaniem ekspertów Rzeczypospolitej przepisy prawa ochrony środowiska nie stoją temu na przeszkodzie. Zgodnie bowiem z art. 8 prawa prywatnego międzynarodowego z 12 listopada 1965 r. cudzoziemcy mogą mieć w Polsce prawa i obowiązki równe z obywatelami polskimi, jeśli nic innego nie wynika z przepisów szczególnych. Ani prawo ochrony środowiska, ani k.p.a. nie zawierają w tym zakresie żadnych rozwiązań odmiennych. Ponadto od 1 maja 2004 r. Polska jest związana postanowieniami traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Jego art. 12 zakazuje jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na obywatelstwo (tu: kraj siedziby). I choć postępowanie administracyjne nie jest przedmiotem regulacji TWE, wiele argumentów przemawia za analogicznym stosowaniem ww. zasady także w tym wypadku. Powyższe racje mogłyby prowadzić do wniosku, iż także unijna organizacja społeczna może mieć status organizacji ekologicznej. Oczywiście w takim wypadku niezbędne byłoby dostosowanie statutu takiego podmiotu do wymagań prawa ochrony środowiska i k.p.a. oraz ustanowienie w Polsce co najmniej pełnomocnika do spraw korespondencji.

Dla uznania danego podmiotu za organizację ekologiczną w dalszej kolejności wymagane jest, by ochrona środowiska była jego celem zapisanym w statucie bądź regulaminie. Art. 3 pkt 16 prawa ochrony środowiska nie wskazuje jednak, jak statut takiej organizacji ma opisywać jej "ekologiczne nastawienie". Racjonalnie rzecz ujmując, powinien on szczegółowo opisywać działania odnoszące się do "ochrony środowiska" zdefiniowanej w art. 3 pkt 13 prawa ochrony środowiska. Ogólne sformułowanie tego przepisu powoduje, iż w praktyce wpisanie obok innych kilkunastu celów także "działań zmierzających do ochrony środowiska" wystarcza do uznania takiej organizacji za ekologiczną. To liberalne stanowisko znajduje akceptację w doktrynie. Nie trzeba tłumaczyć, iż sprzyja to różnego rodzaju nadużyciom, prowadzącym nierzadko do sytuacji, w których faktycznie kilkuosobowa grupa osób, działając przy tym na wielu różnych "frontach", może skutecznie wpływać na niezwykle istotne dla rozwoju regionu inwestycje o wielomilionowej wartości.

Zważywszy na przytoczone wątpliwości, wskazane byłoby doprecyzowanie przepisów statuujących "organizację ekologiczną" i wprowadzenie takich regulacji, które zapewniłyby konieczną kontrolę ingerencji człowieka w naturę, a jednocześnie udaremniały powstawanie organizacji chcących realizować także "pozamerytoryczne cele".