

Kontrola Obywatelska Planów Gospodarki Niskoemisyjnej

PODSUMOWANIE WYNIKÓW I REKOMENDACJE dla GMINY SUŁOSZOWA

15 stycznia 2016 r.

WPROWADZENIE

Poniższe podsumowanie zostało opracowane na podstawie kontroli przeprowadzonej przy wykorzystaniu Narzędzia Kontroli Obywatelskiej Planów Gospodarki Niskoemisyjnej, dostępnego na stronie <http://www.pkeom.pl/pgn>, przygotowanego w ramach projektu „Kontrola obywatelska nad wdrażaniem polityki niskoemisyjnej”.

Projekt ma umożliwić obywatelom ocenę – bez potrzeby sięgania po opinie specjalistów – czy PGN w ich gminie został właściwie przygotowany i odpowiada ich potrzebom oraz potrzebom gminy. Zastosowanie Narzędzia Kontroli Obywatelskiej (NKO) pozwoli zwiększyć szanse na efektywną transformację w kierunku gospodarki niskoemisyjnej na poziomie lokalnym oraz na lepszą komunikację i współpracę między mieszkańcami a Urzędem Gminy. NKO pełni jednocześnie rolę edukacyjną.

Projekt realizują Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki (lider) oraz Instytut na rzecz Ekorozwoju i norweska organizacja Framtiden i våre hender (partnerzy), w ramach programu Obywatele dla Demokracji, prowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Polską Fundacją Dzieci i Młodzieży, finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (tzw. Funduszy EOG).

PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA W TWORZENIU PGN

A. Informowanie:

Na stronie Urzędu i w BIP zamieszczono podstawowe informacje o przystąpieniu do prac nad PGN. Nie prowadzono jednak innych działań informacyjnych ani edukacyjnych, mających na celu zainteresowanie mieszkańców tematem gospodarki niskoemisyjnej i przygotowanie ich do udziału w opracowaniu dokumentu.

B. Angażowanie społeczeństwa:

Społeczność lokalna nie była aktywnie angażowana w prace nad PGN. Nie miała możliwości zapoznać się z wstępnymi założeniami Planu ani składać uwag do dokumentu. Udział mieszkańców w tworzeniu

PGN ograniczono do udostępnienia danych dotyczących zużycia energii i emisji CO₂ oraz planowanych przez nich inwestycji w odnawialne źródła energii OZE. Nie zachęcano ich jednak w żaden szczególny sposób do uczestniczenia w tym procesie.

C. Konsultacje społeczne projektu PGN:

Kierując się decyzją Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego odstąpiono od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla PGN. Nie przeprowadzono konsultacji społecznych projektu dokumentu, przez co wykluczono mieszkańców z procesu podejmowania decyzji istotnych dla środowiska.

POZIOM ZAANGAŻOWANIE WŁADZ I URZĘDU GMINY W PROCES OPRACOWANIA PGN:

Decyzja o opracowaniu PGN dla gminy Sułoszowa została podjęta w Urzędzie bez wcześniejszych konsultacji z Radą Gminy. Niemniej jednak Rada przyjęła uchwałę o wyrażeniu woli przystąpienia do pracy nad PGN. Dokument został opracowany przez firmę zewnętrzną, która w ograniczonym stopniu współpracowała z Urzędem. Po stronie Urzędu czuwał koordynator wykonawczy. Brakuje informacji o tym, czy pracownicy Urzędu zostali przeszkoleni z zakresu wdrażania dokumentu, jednak PGN skonstruowano w sposób ułatwiający realizację działań i monitoring efektów. Treść PGN została zaakceptowana jednogłośnie. Przyjęciu Planu nie towarzyszyła dyskusja. Może to sugerować ograniczoną znajomość Planu i automatyczne przyjmowanie dokumentów strategicznych bez ich analizy.

UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA WE WDRAŻANIU, MONITORINGU I EWALUACJI REALIZACJI PGN

A. Społeczeństwo w gospodarce niskoemisyjnej na poziomie lokalnym:

W dokumencie deklaruje się zastosowanie podejścia ekspercko-partycypacyjnego, co sugeruje, że Plan powstał we współpracy z Urzędem i interesariuszami. Określono także udział interesariuszy (w tym mieszkańców) we wdrażaniu Planu. PGN przewiduje stworzenie Zespołu Interesariuszy, w skład którego wejdą osoby zaangażowane w realizację PGN, zainteresowane wynikami jego realizacji oraz te, których działania PGN będą ograniczać. Przewidziano w budżecie środki na utrzymanie pracy tego zespołu. Zaplanowano także działania edukacyjne towarzyszące inwestycjom, które mają na celu podniesienie poziomu świadomości ekologicznej i zrozumienia mieszkańców dla prowadzonych działań.

B. Monitoring i ewaluacja:

Szczegółowo opisano przebieg monitoringu, utworzono do niego harmonogram oraz określono mierzalne wskaźniki realizacji działań. Odpowiedzialność za prowadzenie monitoringu przypisano koordynatorowi wykonawczemu. Zastrzeżono, że można te prace zlecić także na zewnątrz. Nie przewiduje się udziału interesariuszy (w tym mieszkańców) w procesie oceny wdrażania Planu nawet w tak wąskim zakresie, jak upublicznienie wyników tej oceny.

PGN – LOGIKA INTERWENCJI:

Proces wdrażania PGN przedstawiono niezwykle starannie. Zdefiniowano jeden cel główny i cztery cele szczegółowe. Cel główny nawiązuje do celów Unii Europejskiej określonych w pakiecie klimatyczno-energetycznym do roku 2020. Jest konkretny i mierzalny. Cele szczegółowe dotyczą ograniczenia niskiej emisji i wiążą się ze zidentyfikowanymi w gminie problemami.

Wyznaczonym celom odpowiadają konkretne działania i poddziałania, co przedstawiono w przejrzysty sposób w formie tabeli. Dla każdego przedsięwzięcia określono wskaźniki, koszty, czas realizacji, źródła finansowania i jednostkę odpowiedzialną. Wskazano na spójność PGN z innymi dokumentami strategicznymi, programami wojewódzkimi, prawem krajowym i wspólnotowym. Opracowaniu Planu towarzyszyło przygotowanie Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, których aktualizację łącznie z aktualizacją samego PGN. To korzystne rozwiązanie, zapewniające spójność obu dokumentów.

PGN – ADEKWATNOŚĆ DZIAŁAŃ PLANOWANYCH W PGN:

Przeprowadzono szczegółową inwentaryzację emisji zanieczyszczeń powietrza. CO₂ jest traktowany jako jedno z zanieczyszczeń. Nie ma podziału na inwentaryzację emisji CO₂ i innych zanieczyszczeń. Mierzalne cele w tym zakresie odnoszą się przede wszystkim do ograniczenia zużycia energii oraz emisji CO₂. Określono efekt ekologiczny na poziomie celów i poszczególnych działań.

W PGN uwzględniono obszary efektywności energetycznej, rozwoju OZE, transportu, edukacji, a pośrednio także redukcji emisji z przedsiębiorstw komunalnych. Zabrakło konkretnych odniesień do planowania przestrzennego, co może ograniczyć pozytywne efekty działań podejmowanych w innych obszarach, a przede wszystkim transporcie.

Cele i działania skierowano głównie na ograniczenie niskiej emisji w gminie, przez co potencjał redukcyjny może nie być w pełni wykorzystany.

WNIOSKI OGÓLNE:

Głównym celem Planu Gospodarki Niskoemisyjnej w gminie Sułoszowa jest ograniczenie niskiej emisji, a nie rozwój niskoemisyjnej gospodarki. Zdiagnozowane problemy dotyczą wyłącznie niskiej emisji. W tym zakresie PGN przygotowano rzetelnie i starannie. Na wyróżnienie zasługuje przejrzysta logika interwencji i zdefiniowanie konkretnych, mierzalnych wskaźników realizacji założonych celów.

Z drugiej strony niepokojący jest fakt, że dokument przygotowano w oderwaniu od społeczeństwa i przy ograniczonym udziale pracowników Urzędu. Częściowo kompensuje to wpisanie do dokumentu proponowanej struktury organizacyjnej wdrażania PGN, uwzględniającej udział interesariuszy (w tym mieszkańców).

Brak konsultacji społecznych PGN jest jednak niezgodny z ratyfikowaną przez Polskę Konwencją z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz o dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, która mówi, że programy mogące mieć istotne znaczenie dla środowiska muszą być konsultowane ze społeczeństwem. PGN jest

dokumentem wymagającym udziału społeczeństwa, bo jego przyjęcie jest decyzją dotyczącą środowiska.

Ponadto opracowanie PGN nie odbyło się w procesie oceny strategicznej. Projekt PGN nie był konsultowany wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko. Choć Plany Gospodarki Niskoemisyjnej nie są explicite wymienione w Dziale IV Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (UOOŚ), to art. 46 ust. 2 mówi, że przeprowadzeniu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają projekty: „polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.” Plany Gospodarki Niskoemisyjnej mają charakter planów, o których mowa w/w Ustawie. Zgodnie z art. 51 Ustawy organ opracowujący projekt dokumentu sporządza prognozę oddziaływania na środowisko, a zgodnie z art. 54 zapewnia udział społeczeństwa. Przestrzega tym samym przepisów dotyczących konsultacji z Działu III Ustawy, w tym art. 39. Organ podaje też do publicznej wiadomości informację o przyjęciu dokumentu i o możliwościach zapoznania się z jego treścią oraz podsumowaniem, w którym należy omówić m.in. sposób rozpatrzenia uwag i wniosków składanych w trakcie konsultacji (art. 43, 55 UOOŚ).

REKOMENDACJE

1. Przy tworzeniu w przyszłości strategii, planów i programów Urząd Gminy powinien stosować przepisy zawarte w Dziale IV Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, nawet jeśli występują przesłanki co do możliwości odstąpienia od tej oceny. Będzie to nie tylko zgodne z literą i duchem Ustawy (transponującej w tym zakresie zapisy Konwencji z Aarhus), ale przyniesie korzyści w postaci wypracowania rozwiązań optymalnych środowiskowo. Aktualizacja PGN powinna być zrealizowana w procesie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Projekt zaktualizowanego PGN powinien być konsultowany wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko.
2. Zaleca się szeroko informować społeczeństwo o postępach we wdrażaniu Planu, planowanych aktualizacjach, konsultacjach dotyczących inwestycji itp. Dobrą praktyką będzie publikacja bieżących informacji na stronie internetowej gminy w oddzielnej, łatwo dostępnej zakładce. Do komunikacji warto wykorzystywać także lokalne media oraz portale społecznościowe i współpracować w tym zakresie z organizacjami pozarządowymi oraz organizacjami pożytku publicznego.
3. Zaleca się pełną realizację zapisów Planu w zakresie proponowanego systemu wdrażania: wyznaczenie koordynatora wykonawczego i stworzenie zespołu interesariuszy.
4. Należy zadbać o udział społeczny we wdrażaniu dokumentu i zgodnie z przyjętym zapisem organizować regularne spotkania interesariuszy. Zaleca się stosowanie form angażujących

całą lokalną społeczność (np. narady obywatelskie, wysłuchania).

5. Należy włączyć zespół interesariuszy w proces monitoringu i ewaluacji. Konieczny jest ich czynny udział w aktualizacji Planu oraz projektowaniu i wdrażaniu działań naprawczych w przypadku nieosiągnięcia zakładanych wskaźników dla poszczególnych działań.
6. Zaleca się organizację szkoleń dla zespołu wykonawczego i zaangażowanych interesariuszy z zakresu wdrażania Planu oraz monitorowania wskaźników jego realizacji. W przyszłości należy także zadbać o to, aby urzędnicy i interesariusze byli zaangażowani w tworzenie dokumentów strategicznych a nie tylko w nadzór nad procesem.
7. Realizując działania przewidziane w Planie należy zwracać uwagę na ich spójność z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, które są najsilniejszymi instrumentami, jakie posiadają samorządy lokalne. Użycie tych narzędzi zwiększa prawdopodobieństwo osiągnięcia założonych celów PGN.
8. Zaleca się aktualizację celów Planu pod kątem rozróżnienia pomiędzy problemem niskiej emisji, a potrzebą redukcji emisji CO₂. W obecnym kształcie można dostrzec niespójność pomiędzy celami, w których mowa jedynie o ograniczeniu niskiej emisji a wskaźnikami odnoszącymi się do redukcji emisji CO₂ i ograniczenia zużycia energii.