

## Kontrola Obywatelska Planów Gospodarki Niskoemisyjnej

### PODSUMOWANIE WYNIKÓW I REKOMENDACJE dla gminy Zielona Góra

20 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 sięgania po opinie specjalistów – czy PGN w ich gminie został właściwie przygotowany i odpowiada ich potrzebom oraz potrzebom gminy. Zastosowanie Narzędzia Kontroli Obywatelskiej (NKO) zwiększy 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:

Mieszkańców informowano o procesie przygotowania PGN m.in. zamieszczono dwukrotnie informację w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Zielona Góra o przystąpieniu do sporządzenia Planu, zachęcono też do wypełnienia ankiety na temat warunków mieszkalnych oraz sposobów ogrzewania nieruchomości.

Po opracowaniu Planu na stronie Urzędu (wrzesień 2015 r.) pojawiła się informacja o projekcie w zakładce Fundusze EU 2007-2013. Brakuje widocznej, łatwo dostępnej informacji o procesie opracowania PGN oraz uchwalonej wersji Planu na stronie Urzędu lub w BIP.

## **B. Angażowanie społeczeństwa:**

Wykonanie badania ankietowego na potrzeby inwentaryzacji emisji nie zapewniło mieszkańcom możliwości zgłaszania pomysłów projektów mających wpływ na lokalną politykę niskoemisyjną. W ankiecie nie było pytań o oczekiwane rozwiązania. Z wywiadu z wykonawcą wynika natomiast, że organizowano spotkania z mieszkańcami i z organizacjami pozarządowymi w celu zebrania informacji o ich działaniach, które można byłoby uwzględnić w opracowywanym dokumencie. O planowanych spotkaniach powiadamiano poprzez zamieszczenie tej informacji na stronach internetowych Urzędu, wysłanie wiadomości drogą elektroniczną, wykorzystywano także kontakt telefoniczny.

## **C. Konsultacje społeczne projektu PGN:**

Projekt PGN został udostępniony do konsultacji społecznych na okres 21 dni a mieszkańcy zostali poinformowani o tym fakcie. W tym czasie istniała także możliwość składania przez osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne wniosków, zastrzeżeń i uwag do dokumentu.

Nie odnaleziono informacji o umieszczeniu wersji elektronicznej projektu PGN ani raportu z konsultacji społecznych w tym o zgłoszonych uwagach i sposobie ich uwzględnienia.

Dla PGN nie sporządzono Prognozy oddziaływania na środowisko. Gmina uzyskała zgodę na odstąpienie od przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, poprzedzając je analizą uwarunkowań do przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

## **POZIOM ZAANGAŻOWANIA WŁADZ I URZĘDU GMINY W PROCES OPRACOWANIA PGN:**

Należy pozytywnie ocenić świadomość i zaangażowanie władz gminy oraz radnych w zakresie podejmowania działań na rzecz ograniczenia niskiej emisji. Podjęcie decyzji o opracowaniu PGN było konsekwencją dotychczasowych działań gminy na rzecz przeciwdziałania zanieczyszczeniom powietrza, którego przyczyną była głównie niska emisja.

PGN został w całości przygotowany przez zewnętrznych specjalistów, co jest uzasadnione wielkością jednostki i obszaru, dla którego opracowywano dokument. Poza wykonaniem PGN firma opracowała też dokument np.: Ustalenia wspólne dotyczące Planu gospodarki niskoemisyjnej dla obszaru funkcjonalnego miasta wojewódzkiego Zielona Góra (obejmującego obszar Miasta Zielona Góra, gminy Zielona Góra, gminy Sulechów, gminy Czerwieńsk, gminy Zabór, gminy Świdnica). W PGN zamieszczono informację o realizacji cyklu szkoleń dla pracowników Urzędu Miasta. Projekt dokumentu przedstawiono na posiedzeniach komisji Rady Miasta.

## **UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA WE WDRAŻANIU, MONITORINGU I EWALUACJI REALIZACJI PGN**

### **A. Społeczeństwo w gospodarce niskoemisyjnej na poziomie lokalnym:**

Rola społeczeństwa na etapie tworzenia założeń do PGN i jego przygotowywania została dostrzeżona w treści Planu. W PGN podkreślono wagę społecznego zaangażowania w realizację PGN m.in. jako działania edukacyjne, kampanie informacyjne, wsparcie dla rozwoju efektywnych energetycznie technologii.

Także w rozdziale dotyczącym systemu monitoringu (str. 134) podkreślono, że pomimo niskiego zainteresowania działaniami na rzecz ograniczenia emisji i wykorzystywania OZE przez mieszkańców i przedsiębiorców, współpraca ze społecznością lokalną na terenie gminy jest w tym zakresie konieczna. Należy spodziewać się wzrostu zainteresowania działaniami, szczególnie wśród mieszkańców, po zrealizowaniu części zaplanowanych działań.

## **B. Monitoring i ewaluacja:**

Poprawnie zaplanowany monitoring wdrażania PGN. Określono wskaźniki monitorowania wraz z ich wartością bazową oraz oczekiwaną do osiągnięcia w kolejnych okresach realizacji PGN.

Monitoring dla PGN w Zielonej Górze podzielono na monitoring wskaźników i Planu. Monitoring wskaźników polega na wykonaniu ponownej inwentaryzacji emisji. Nie wskazano szczegółowej procedury, poza określeniem okresu jej przeprowadzenia (co rok lub co dwa lata). Dla monitorowania Planu ustanowiono kilkanaście wskaźników odzwierciedlających rezultaty wprowadzania PGN (np. ilość dystrybuowanych materiałów informacyjnych) lub mających charakter wskaźników produktowych (długość wybudowanych ścieżek rowerowych) oraz zarekomendowano jednoroczne okresy kontroli stopnia realizacji celów Planu.

Rozdział o monitoringu nie zawiera jednak szczegółowych informacji dotyczących koniecznych do podjęcia działań w sytuacji, w której działania wynikające z PGN nie przynoszą oczekiwanych rezultatów lub wystąpiły nowe okoliczności i uwarunkowania.

W dokumencie nie wskazano potrzeby upubliczniania raportów z monitoringu efektów środowiskowych wdrażania Planu. Opis monitorowania PGN nie zawiera informacji o metodach angażujących społeczeństwo w ten proces innych niż podanie wyników do bazy inwentaryzacyjnej.

## **PGN – LOGIKA INTERWENCJI:**

PGN w zakresie logiki jest poprawnie przygotowany. Określono cel główny i cele szczegółowe.

Na podstawie opisanej diagnozy wytyczono cele, którym przypisano odpowiednie zadania. Realizacja tych ostatnich pozwoli osiągnąć założone cele. Dla zadań określono niezbędne zasoby finansowe (szacunkowy budżet oraz możliwe źródła finansowania) na ich realizację oraz harmonogram. W odrębnym rozdziale opisano niezbędne zasoby organizacyjne i osobowe umożliwiające skuteczną realizację Planu. PGN zawiera mierzalne wskaźniki przypisane do celów szczegółowych.

W PGN zawarto informacje o jego spójności z innymi dokumentami strategicznymi unijnymi, krajowymi (w tym zgodność z przepisami prawa), regionalnymi oraz lokalnymi. Program jest powiązany z budżetem gminy oraz przedsięwzięciami planowanymi w najbliższym otoczeniu, w szczególności z gminami sąsiadującymi z miastem Zielona Góra a tworzącymi Miejski Obszar Funkcjonalny Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT).

Opracowanie Planu Gospodarki Niskoemisyjnej zostało poprzedzone aktualizacją Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Choć aktualizacja była wykonana 2 lata przed przystąpieniem do opracowywania PGN.

## PGN – ADEKWATNOŚĆ DZIAŁAŃ PLANOWANYCH W PGN:

Opracowany PGN dla Miasta Zielona Góra zawiera szczegółową inwentaryzację CO<sub>2</sub> w różnych obszarach oraz informacje na temat źródeł emisji do powietrza innych zanieczyszczeń występujących w tej gminie.

W PGN poprawnie wskazano cele oraz zaplanowano szerokie działania we wszystkich najważniejszych obszarach, których działalność wywiera (lub może wywierać) istotny wpływ na ten element środowiska. Dla obszaru planowanie przestrzenne nie wyznaczono oddzielnych celów ani zadań, zawarto jedynie ogólne zalecenia.

## WNIOSKI OGÓLNE:

PGN jest poprawny. Brakuje wyraźnego pokazania logicznych powiązań pomiędzy diagnozą, celami a zadaniami i zaplanowanymi do osiągnięcia wskaźnikami.

Harmonogram rzeczowo-finansowy nie budzi zastrzeżeń. Natomiast o procesie konsultacji społecznych brak informacji źródłowych na stronie miasta. Zwraca uwagę także słabe zaangażowanie mieszkańców miasta w przygotowanie Planu a także w jego monitorowanie. Działania zaplanowano we wszystkich sektorach, których działalność wywiera (lub może wywierać) istotny wpływ na element środowiska, poza ogólnie określonymi wskazaniem w obszarze Planów zagospodarowania przestrzennego.

Proces monitorowania Planu jest poprawnie zaplanowany, chociaż został opisany dość ogólnie. 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 aktualizacji Planu należy zadbać, aby informowanie było bardziej skuteczne i przynosiło większe zainteresowanie tematem ze strony mieszkańców. Dokumentacja z procesu konsultacji

Projekt realizowany jest w ramach programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z Funduszy EOG

zaktualizowanej wersji PGN powinna pozostać na stronie internetowej miasta, także jako materiał archiwalny.

2. W przypadku aktualizacji PGN, a wcześniej w procesie monitorowania postępów realizacji, należy zapewnić mieszkańcom aktywny udział w planowaniu lokalnej polityki niskoemisyjnej m.in. poprzez organizację spotkań czy otwartych warsztatów.

3. Koniecznym jest także upublicznienie opinii Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego oraz Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w sprawie odstąpienia od sporządzenia OoŚ, gdyż dla tego typu dokumentów wykonanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest obligatoryjne i wynika z ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

4. Położyć większy nacisk na udział lokalnej społeczności na etapie przygotowania Planu, w tym na etapie formalnych konsultacji społecznych, aby był to rzeczywisty dialog pomiędzy Urzędem a mieszkańcami.

5. Dokument należy uzupełnić o harmonogram działań monitorujących osiągnięcie założonych celów lub przygotować oddzielną procedurę monitorowania PGN. W proces monitorowania warto włączyć mieszkańców miasta. Wyniki monitoringu powinny zostać upublicznione, najlepiej na stronie internetowej Urzędu Miasta.

6. Zaleca się gminie sporządzenie szczegółowych planów wykonawczych do PGN, w którym poszczególne zadania będą skrótowo opisane (stan wyjściowy, obecna sytuacja) przypisane do poszczególnych celów. W Planie wykonawczym należy także określić podmiot odpowiedzialny za realizację każdego zadania, jego przewidywany budżet (zgodnie z harmonogramem wdrażania PGN) oraz wskaźniki realizacji.

7. 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.