

## Kontrola Obywatelska Planów Gospodarki Niskoemisyjnej

### PODSUMOWANIE WYNIKÓW I REKOMENDACJE dla gminy wiejskiej Morawica

15 stycznia 2016

#### 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 ocenienie – 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) 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:

Gmina we współpracy w wykonawcą i lokalnymi mediami prowadziła intensywne działania informacyjne. Obejmowały one elementy edukacyjne skierowane do lokalnej społeczności i grup interesu istotnych w procesie tworzenia Planu. Działania informacyjno-edukacyjne zostały wdrożone na wczesnym etapie tworzenia PGN (etap założeń). Gmina wykorzystwała do nich m.in. własne strony internetowe Urzędu.

#### B. Angażowanie społeczeństwa:

Sposób zbierania danych dotyczących zużycia energii i emisji dwutlenku węgla na potrzeby PGN

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

(ankieta) należy ocenić jako poprawny. Jednak poziom zaangażowania mieszkańców w zakresie ustalania kierunków działań i inwestycji w ramach PGN był niewystarczający. Nie zapewniono możliwości składania uwag i wniosków. Nie zorganizowano spotkań z mieszkańcami czy dni otwartych w urzędzie dotyczących tego tematu. Nie utworzono mobilnych punktów informacji itp. (w domenie publicznej nie ma takich informacji).

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

Urząd Gminy Morawica ograniczył proces konsultacji projektu PGN do niezbędnego minimum. Co należy ocenić pozytywnie, konsultowany dokument został udostępniony elektronicznie poprzez stronę internetową Urzędu. Poza obwieszczeniem rozpoczęcia konsultacji społecznych nie zaplanowano żadnych dodatkowych działań informacyjnych ani zachęcających mieszkańców do udziału. Nie stworzono podstaw do dialogu na temat projektu PGN, np. poprzez spotkania konsultacyjne, konferencje czy mobilne punkty informacyjne. Co zaskakuje, nie opracowano Prognozy oddziaływania na środowisko skutków realizacji PGN. Brak raportu z konsultacji społecznych projektu PGN.

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

Decyzja o przystąpieniu do PGN została podjęta wspólnie przez Wójta i Radę Gminy. W trakcie poświęconej tej sprawie sesji Rady omówiono założenia Planu. Przyjęcie PGN poprzedziła dyskusja na sesji Rady Gminy Projektu nie omówiono na komisjach. Plan opracowała firma zewnętrzna. W umowie z wykonawcą PGN zagwarantowano szkolenia dla pracowników Urzędu Gminy, co pozwoli wzmocnić ich kompetencje w zakresie gospodarki niskoemisyjnej i przyniesie korzyści na etapie wdrażania PGN.

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

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

W Planie wspomina się o roli mieszkańców w tworzeniu dokumentu jedynie pośrednio. PGN omawia wyniki analizy ankiet – uzyskane dzięki udziałowi mieszkańców, ale nie analizuje wyników przeprowadzonych konsultacji. PGN przewiduje realizację działań edukacyjnych skierowanych do mieszkańców. Należy to ocenić pozytywnie, ponieważ zwiększa szanse na osiągnięcie celów PGN i tworzy wartość dodaną w zakresie zmiany codziennych postaw na prośrodowiskowe. Dokument określa mieszkańców jako potencjalnych beneficjentów, realizujących działania określone w PGN w zakresie montażu instalacji fotowoltaicznych czy wymiany istniejących kotłów węglowych.

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

W PGN zawarto dość konkretny opis sposobu monitorowania wdrażania PGN, choć wymaga on dalszego uszczegółowienia. Podano wielkości zużycia energii finalnej, emisji CO<sub>2</sub>, wykorzystania OZE oraz wskaźniki fakultatywne na rok 2020, a w tym: zużycie energii elektrycznej, ciepłej, gazu oraz poszczególnych surowców energetycznych na terenie gminy. Monitoring ma polegać na obserwacji w jakim stopniu poziom emisji CO<sub>2</sub> i wykorzystania odnawialnych źródeł energii zbliża się do wartości wskaźników określonych dla roku 2020 Zaproponowano też listę sprawdzającą ze wskaźnikami

efektów poszczególnych działań, ale nie podano ich wartości. W PGN zawarto opis weryfikacji wdrażania Planu i powiązanej z nią konieczności podjęcia działań naprawczych. Nie jest to jednak opis konkretny. PGN nie wskazuje konieczności uspołeczniania monitoringu ani upubliczniania raportów z oceny.

### **PGN –LOGIKA INTERWENCJI:**

PGN definiuje mierzalne cele szczegółowe. Trudno stwierdzić, czy są ambitne i czy biorą pod uwagę wszystkie działania, o których mowa w PGN oraz czy wszystkie zdiagnozowane problemy są w celach ujęte. Nie do końca jest jasne umieszczenie w PGN budowy obwodnicy Morawicy (bez przypisanych celów redukcyjnych). Nie wiadomo w jakim stopniu obwodnica miałaby rozwiązać problem emisji z transportu. W PGN znajdują się informacje o wysokim wskaźniku liczby pojazdów na osobę. Problem z tranzytem jest więc jednym z wielu w sektorze transportu.

PGN jest wewnętrznie niespójny w zakresie wartości wskaźników na poziomie celów, działań oraz w części poświęconej monitoringowi. Chaos wprowadza struktura dokumentu. Liczby i informacje pojawiają się lub znikają na różnych poziomach uszczegółowienia dokumentu.

### **PGN–ADEKWATNOŚĆ DZIAŁAŃ PLANOWANYCH W PGN:**

Cele i działania w zakresie redukcji CO<sub>2</sub> nie są kompatybilne. Na poziomie celów szczegółowych i tylko tam pojawia się redukcja innych zanieczyszczeń powietrza. PGN nie określa celów związanych z edukacją, przedstawia natomiast działania w tym zakresie. Nie ma też celów w zakresie planowania przestrzennego, a działania wspomagające gospodarkę niskoemisyjną gminy przy wykorzystaniu tego narzędzia ograniczono do opisu: „planowanie przestrzenne, np. wspieranie inwestycji opartych o OZE”. W PGN nie ma celów w odniesieniu do transportu. Cele szczegółowe dla tego sektora określono zbiorczo. Natomiast jednemu jasno opisanemu działaniu dla sektora transportu, czyli budowie obwodnicy, nie przypisano wskaźników związanych z redukcją emisji CO<sub>2</sub> ani żadnych innych. W PGN nie określono celów dla przedsiębiorców, a działania skierowane do tej grupy są wyłącznie „nieinwestycyjne”. Nie ma dla nich określonych wskaźników, nie są ujęte w harmonogramie i nie oszacowano dla nich kosztów. PGN „poważnie” traktuje działania termomodernizacyjne, którym towarzyszą rozwiązania OZE oraz modernizację oświetlenia ulicznego. Pozostałe są jakby „na przyczepkę”.

### **WNIOSKI OGÓLNE:**

PGN Gminy Morawica jest dla czytelnika dokumentem bardzo wymagającym, choć wygląda na starannie opracowany. W różnych rozdziałach wielokrotnie powtarzają się te same informacje, przy czym czasem są one niekompletne, czasem zawierają coś nowego, a czasem są zmienione w porównaniu do wcześniejszych zapisów (np. działania opisane w wykazie działań to inny zbiór niż opisany w harmonogramie). Niektóre ważne dla wdrażania PGN informacje znajdziemy nawet we wstępie. Rozbudowana struktura nie sprzyja zrozumieniu logiki interwencji.

Konsultacje PGN nie odbyły się w procesie oceny strategicznej. Projekt PGN nie był konsultowany wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko Planu. Choć Plany Gospodarki Niskoemisyjnej nie są

explicitie 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.”<sup>1</sup> Plany Gospodarki Niskoemisyjnej mają charakter planów, o których mowa w/w Ustawie. Zgodnie z art. 51 Ustawy organ opracowujący projekt takiego dokumentu sporządza dla niego prognozę oddziaływania na środowisko, a zgodnie z art. 54 zapewnia możliwość udziału społeczeństwa. Przestrzega przy tym 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. Należy uporządkować PGN. Wszystkie działania powinny być opisane w ten sam szczegółowy sposób. Wszystkim działaniom należy przypisać budżet i ująć je w harmonogramie. Te same wskaźniki pojawiające się na poziomie celów szczegółowych, powinny pojawić się na poziomie działań i być monitorowane.
2. Zaktualizować PGN w zakresie celów, działań i/lub wskaźników produktu i rezultatu odnoszących się do: transportu, edukacji, planowania przestrzennego i sektora przedsiębiorstw.
3. Należy uzupełnić PGN o ścisłą instrukcję monitorowania i ewaluacji planu. Określić ich harmonogram, uzupełnić wskaźniki produktu i rezultatu. Proces monitoringu i ewaluacji powinien być jawny i uspołeczniony (angażowanie społeczeństwa, zapewnienie mechanizmu społecznej kontroli).
4. Poprawnie funkcjonujący system informowania społeczeństwa o przedsięwzięciach podejmowanych przez Urząd Gminy Morawica należy rozszerzyć o informowanie w trakcie procesu tworzenia dokumentów strategicznych. Trzeba również uzupełnić go o elementy aktywizujące społeczeństwo. Warto angażować mieszkańców oraz stwarzać warunki do dialogu. Dzięki temu realizowane rozwiązania będą optymalne i akceptowalne społecznie, przyczyni się do tego również przejrzystość procesu podejmowania decyzji.
5. Rekomendować można również umieszczenie materiałów informacyjno-edukacyjnych dotyczących PGN na stronie Urzędu oraz przekazywanie ich poprzez inne kanały komunikacyjne tak, by były dostępne na etapie wdrażania Planu i mogły nadal służyć mieszkańcom jako źródło informacji.
6. Przy tworzeniu w przyszłości strategii, planów i programów Urząd Gminy powinien stosować

---

<sup>1</sup> podkreślenie własne



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 Planu.

7. Urząd Gminy Morawica powinien włączać swoje kadry w opracowywanie dokumentów strategicznych gminy. Szkolenia dla pracowników w zakresie tematyki dokumentów strategicznych można uznać za dobrą praktykę – do stosowania w przyszłości.