

# Kontrola Obywatelska Planów Gospodarki Niskoemisyjnej

## PODSUMOWANIE WYNIKÓW I REKOMENDACJE dla GMINY STRZELIN

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 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:

Mieszkańcy gminy Strzelin nie byli wystarczająco informowani o celu i procesie przygotowania PGN. Gmina ograniczyła się do publikacji podstawowych komunikatów na stronach internetowych. Dokumenty będące podstawą PGN opublikowano w BIP dopiero po jego przyjęciu. Nie prowadzono działań edukacyjnych odnośnie gospodarki niskoemisyjnej i ochrony klimatu. Nie zainteresowano tematem lokalnej społeczności.

#### B. Angażowanie społeczeństwa:

Mieszkańcy nie byli aktywnie angażowani w prace nad PGN. Nie mieli możliwości zapoznania się z

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

wstępnyymi założeniami PGN ani składania uwag do dokumentu. Wkład mieszkańców w opracowanie Planu ograniczono do udostępnienia danych dotyczących zużycia energii i emisji CO<sub>2</sub> w gospodarstwach domowych oraz planowanych przez nich inwestycjach w zakresie termomodernizacji czy wymiany źródła ciepła. Do wypełnienia ankiety zachęcano w ramach informowania o przystąpieniu Gminy do prac nad przygotowaniem dokumentu. Zabrakło spotkań lub debat umożliwiających wymianę opinii.

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

Decyzja o przystąpieniu do opracowania PGN zapadła w Urzędzie. Ze względu na trudny dostęp do uchwał i protokołów z posiedzeń nie można ustalić, jaki udział w jej podjęciu miała Rada. Dokument został opracowywany przez firmę zewnętrzną we współpracy z Gminą, w której wyznaczono urzędnika nadzorującego przygotowanie PGN. Przyjęciu Planu nie towarzyszyła merytoryczna dyskusja na sesji Rady, jednak przedstawione uwagi świadczą o tym, że radni zapoznali się z dokumentem.

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

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

W treści PGN nie uwzględniono roli lokalnej społeczności w jego wdrażaniu. Nie włączono przedstawicieli interesariuszy (w tym mieszkańców) w struktury organizacyjne koordynujące wdrażanie Planu. Mieszkańcy są przede wszystkim biernymi odbiorcami działań, chociaż część planowanych przedsięwzięć wymaga ich zaangażowania. Plan przewiduje działania edukacyjne skierowane do lokalnej społeczności, które mogą zwiększyć jej wkład w osiągnięciu celów dotyczących redukcji emisji i ograniczenia zużycia energii.

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

W PGN opisano system monitorowania, przygotowano harmonogram oraz podano mierzalne wskaźniki służące do oceny poziomu redukcji emisji oraz zużycia energii. Ponadto określono charakter wskaźników dla poszczególnych sektorów, jednak brak skali porównawczej uniemożliwia ocenę osiągniętych rezultatów. Zadeklarowano realizację niezbędnych aktualizacji Planu lub korekty procesu wdrażania. Nie uwzględniono udziału mieszkańców w procesie monitoringu i aktualizacji Planu ani upubliczniania raportów z monitoringu.

### **PGN – LOGIKA INTERWENCJI:**

Struktura PGN nie jest czytelna, co może znacznie utrudnić jego wdrażanie. Powiązanie przedstawionych celów z diagnozą i planowanymi działaniami nie jest w pełni przejrzyste. Harmonogram realizacji ogranicza się głównie do podziału zadań na krótko-, średnio- i długoterminowe.

Określono sposób zarządzania przygotowaniem i wdrażaniem dokumentu. Na poziomie działań wskazano podmioty odpowiedzialne tylko dla przedsięwzięć krótkoterminowych.

Plan obejmuje także działania o zasięgu powiatowym. Ich ujęcie w PGN było konsultowane z przedstawicielami władz powiatu i sąsiednich gmin na etapie opracowania dokumentu.

W treści PGN zadeklarowano jego spójność z innymi dokumentami strategicznymi w gminie. Jednym z planowanych działań jest opracowanie Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, co pozwala założyć, że oba dokumenty będą ze sobą spójne.

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

W dokumencie przedstawiono inwentaryzację emisji CO<sub>2</sub> oraz opis sytuacji w zakresie innych zanieczyszczeń wraz z celami dotyczącymi ich ograniczenia. Inne cele strategiczne przedstawiono w podziale na obszary: budownictwo, transport, OZE, zamówienia publiczne, planowanie przestrzenne, technologie informacyjno-komunikacyjne. Uwzględniono także cele związane z podnoszeniem poziomu świadomości ekologicznej mieszkańców. Dla celów szczegółowych i strategicznych zaproponowano działania, często jednak nie podano dla nich niezbędnych szczegółów dotyczących ich realizacji.

W obecnym kształcie trudno stwierdzić, na ile PGN wykorzystuje potencjał gminy do redukcji emisji. Utrudnia to niejasny podział na cele i działania oraz brak konkretnych, mierzalnych wskaźników dla celów innych niż redukcyjne.

#### **WNIOSKI OGÓLNE:**

PGN przygotowano w taki sposób, że jego wdrażanie może być utrudnione. Plan opracowano praktycznie bez społecznego udziału. Nie przeprowadzono konsultacji projektu dokumentu.

Brak konsultacji społecznych PGN jest 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 konsultacje PGN nie odbyły 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 UOOS).

## REKOMENDACJE

1. Zaleca się aktualizację Planu uwzględniającą uporządkowanie celów i odpowiadających im działań, przedstawienie rezultatów przedsięwzięć, uzupełnienie wskaźników monitoringu, kosztów i jednostek odpowiedzialnych także dla celów długoterminowych.
2. Warto przekuć w konkretne działania propozycje z poszczególnych sektorów. PGN dotyka wielu istotnych obszarów. Prezentuje jednak bardzo ograniczoną liczbę działań zaplanowanych do realizacji.
3. 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.
4. W przyszłości na etapie wdrażania Planu warto zadbać o przejrzystą komunikację z lokalną społecznością i o dostępność informacji na temat kluczowych dla niej spraw. Będzie to istotne szczególnie na etapie aktualizacji Planu i umożliwi mieszkańcom wpływ na kształt dokumentu, co przełoży się na ich zaangażowanie w realizację planowanych działań.
5. Należy zadbać o czynny udział obywateli w realizacji przewidzianych w Planie działań. Ich zaangażowanie mogą wzmocnić odpowiednio nagłośnione konsultacje społeczne dotyczące aktualizacji Planu oraz realizacji poszczególnych działań. Warto wykorzystywać formy konsultacji takie jak narady obywatelskie czy wysłuchania publiczne. Warto upublicznić z nich raporty i odnosić się do przedstawionych w trakcie konsultacji pomysłów i uwag.
6. Zaleca się włączenie przedstawicieli społeczeństwa do struktur nadzorujących wdrażanie PGN oraz zaangażowanie ich w proces monitoringu prowadzonych działań. Należy stworzyć zespół ds. monitoringu, w którego skład weszliby przedstawiciele społeczeństwa. Można też zaplanować spotkania z interesariuszami, na których będą przedstawiane wyniki monitoringu i zostaną omówione możliwe korekty dokumentu.
7. Należy upublicznić dokumenty i treści uchwał dotyczących przystąpienia do pracy nad PGN. W przyszłości warto zadbać o to, aby wszelkie decyzje dotyczące aktualizacji i wdrażania Planu były tam zamieszczane. Ułatwi to mieszkańcom dostęp do bieżących informacji.

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



8. Skoro dokument był opracowywany przez firmę zewnętrzną, to członkowie komitetu projektowego i grupy roboczej powinni przejść niezbędne szkolenia przygotowujące do wdrażania Planu łącznie z obsługą bazy danych. Bieżące informacje z postępów w realizacji Planu powinny należy prezentować na sesjach Rady Miejskiej.

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

