

NIK o kształtowaniu krajobrazu i przestrzeni publicznej

Utworzono: poniedziałek, 08, styczeń 2018 13:59 Ilona Hałucha



Najwyższa Izba Kontroli ocenia, iż działania podejmowane przez skontrolowane miasta wpłynęły na ograniczenie liczby nośników reklamowych i poprawienie estetyki przestrzeni publicznej. Najlepsze efekty osiągnięto w Krakowie i we Wrocławiu. Tam na Rynku Głównym i w obrębie Starego Miasta zniknęło wiele nielegalnych reklam.

Niewiele zmieniło się natomiast w Radomiu, Warszawie oraz w Zakopanem (w parku kulturowym Kotliny Zakopiańskiej). Izba podkreśla, że uporządkowanie przestrzeni publicznej to proces długotrwały, wymagający dużego zaangażowania i konsekwencji ze strony samorządu terytorialnego w wielu obszarach jego działalności takich jak np. tworzenie parków kulturowych, odpowiednie zarządzanie pasem drogowym, czy uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Jedną z najistotniejszych przyczyn chaosu wizualnego w polskich miastach jest ogromna liczba reklam, wieszanych często w sposób dowolny. Przekłada się to często na negatywny obraz krajowych metropolii. Celem kontroli NIK była ocena, czy działania podejmowane przez samorządy poprawiają jakość przestrzeni publicznej.

Uporządkowanie przestrzeni publicznej to proces długotrwały i rozłożony w czasie, wymagający dużego zaangażowania i konsekwencji ze strony jednostek samorządu terytorialnego. Aby poprawić wygląd miast ich władze powinny działać jednocześnie w kilku obszarach takich jak: tworzenie i zapewnienie funkcjonowania parków kulturowych, ustalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, odpowiednie zarządzanie pasem drogowym, nadzór konserwatorski nad wydawaniem zezwoleń na umieszczanie reklam na zabytkach wpisanych do rejestru oraz, od września 2015 r., wprowadzanie uchwały krajobrazowej.

Ważnym narzędziem do porządkowania i zarządzania przestrzenią publiczną są parki kulturowe. Zakazy i nakazy wprowadzane uchwałą o utworzeniu parku mają

chronić oraz pomóc zachować wyróżniające się krajobrazowo tereny z zabytkami charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej. Jest to jednak wciąż mało popularne i nieczęsto wykorzystywane przez samorządy gmin narzędzie ochrony krajobrazu. Do maja 2017 r. w Polsce utworzono 36 parków kulturowych.

Tylko w części skontrolowanych miast utworzenie parków przyniosło konkretne efekty. Zależało to od konsekwencji i determinacji władz miast we wdrażaniu zakazów i ograniczeń ustanowionych w uchwale o utworzeniu parku kulturowego.

Czas trwania prac nad przyjęciem uchwały o utworzeniu parku kulturowego wynosił średnio 2,5 roku (najdłużej w Warszawie - prawie 8 lat), a skuteczność jej wdrażania w dużym stopniu zależała od powołania specjalnych zespołów odpowiedzialnych za zarządzanie parkiem. Do kontroli, czy przestrzegane są postanowienia uchwały, niezbędne były także wizje lokalne prowadzone przez członków zespołów oraz kontrole Straży Miejskich.

W Krakowie zakazy i ograniczenia wprowadzone uchwałą o utworzeniu parku kulturowego dotyczące m.in. działalności ogródków gastronomicznych i umieszczania nośników reklamowych, w widoczny sposób przyczyniły się do porządkowania przestrzeni Starego Miasta. Według sprawozdania z działań podjętych na obszarze parku kulturowego w 2013 r. liczba nośników informacji wizualnej i szyldów na Rynku Głównym oraz na czterech wybranych ulicach (Floriańska, Grodzka, Sławkowska, Szewska) zmniejszyła się z 1 413 w 2011 r. do 887 w 2013 r. (o 37 proc.). Natomiast odsetek legalnych nośników i szyldów na tych ulicach wzrósł w tych latach z ponad 20 proc. do blisko 61 proc. W sprawozdaniu za rok 2016 wprost przyznano, że osiągnęte efekty nie są już tak znaczące, jak w pierwszych latach obowiązywania uchwały, jednak widoczny jest systematyczny postęp. Ponadto wskazano, że liczba nośników reklamowych ogółem w okresie 2011-2016 spadła o ponad połowę.

Czasem proces doprowadzania do stanu zgodnego z prawem trwał miesiącami lub latami, a walka o uporządkowaną przestrzeń miejską nigdy się nie kończy.

Inne działania skontrolowanych miast w zakresie zarządzania krajobrazem, czyli planowanie zagospodarowania przestrzennego oraz wydawanie decyzji zezwalających na umieszczenia reklam w pasie drogowym, były realizowane nieskutecznie i nieprawidłowo. Pomimo że w większości miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego określono zasady i warunki sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, to nie były one uwzględniane i stosowane. Poza tym w trakcie kontroli stwierdzono przypadki zapisów wzajemnie się wykluczających w ramach jednego planu miejscowego oraz czasami niespójność tych dokumentów z uchwałami o utworzeniu parku kulturowego.

Zasady i warunki sytuowania tablic reklamowych nie były stosowane w szczególności w decyzjach zezwalających na umieszczenie reklam w pasie drogowym. Samorządy borykały się z chaosem reklamowym panującym na zarządzanych przez nie drogach. Wynikało to zarówno z niedoskonałości przepisów

prawnych, długotrwałości postępowań administracyjnych, jak i z nieprzestrzegania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, głównie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W wyniku oględzin ponad tysiąca reklam stwierdzono, że 58 proc. z nich umieszczono w pasie drogowym nielegalnie (bez zezwolenia) lub niezgodnie z warunkami decyzji - najczęściej w Zakopanem (97 proc.) i Wrocławiu (84 proc.), a najmniej w Gdańsku 17 proc.

Nielegalne reklamy w pasie drogowym w kontrolowanych miastach

Tak wysoki odsetek reklam umieszczonych nielegalnie w części miast przede wszystkim świadczy o nieskuteczności kontroli prowadzonych przez zarządców dróg. Jednocześnie NIK wskazuje na praktyczny brak decyzji o przywróceniu pasa drogowego do stanu poprzedniego (wyjątkiem jest Radom), oraz ograniczoną liczbę decyzji nakładających kary pieniężne - wyjątkiem jest tutaj Warszawa. Niektóre samorządy, zamiast wymierzyć przewidziane prawem kary, usuwały nielegalne reklamy na własny koszt, np. Wrocław, albo wzywały właścicieli do ich legalizacji, np. Kraków.

We wszystkich kontrolowanych miastach nieskuteczny był również nadzór konserwatorski w zakresie umieszczania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na zabytkach wpisanych do rejestru. Wojewódzcy, albo miejscy konserwatorzy zabytków nie korzystali z uprawnień i narzędzi przewidzianych w ustawie o zabytkach. Ponadto wydawane przez nich pozwolenia nie uwzględniały postanowień prawa miejscowego, tj. uchwały o utworzeniu parku kulturowego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W wyniku przeprowadzonych, w ramach kontroli oględzin, którym poddano łącznie 166 zabytków, stwierdzono, że na jednym zabytku znajdowały się średnio dwie nielegalne reklamy.

Od 2015 narzędziem kształtowania krajobrazu może być uchwała krajobrazowa, która ujednotacza oraz wprowadza jasne zasady i warunki sytuowania nośników reklamowych. Dzięki uchwale miasta mogłyby egzekwować sankcje za złamanie ustalonych zasad, a także pobierać opłaty za umieszczanie reklam w przestrzeni miejskiej. Tymczasem, do zakończenia kontroli NIK, żaden z kontrolowanych samorządów nie przegłosował uchwały reklamowej. W związku z tym także opłata reklamowa nie została wprowadzona w żadnej z kontrolowanych gmin. W ocenie NIK brak tego narzędzia znacząco ogranicza skuteczność działań zmierzających do wprowadzenia ładu przestrzennego w miastach.

Źródło: NIK