

Standardy odpowiedzialnego budownictwa

Wprowadzenie

Miasto Kraków konsekwentnie podejmuje działania na rzecz zrównoważonego rozwoju urbanistycznego i podnoszenia jakości życia mieszkańców. W odpowiedzi na rosnące wyzwania związane z niekontrolowaną, chaotyczną zabudową o niskiej jakości urbanistycznej i społecznej, władze miasta opracowały kompleksowy dokument zawierający założenia i rekomendacje dotyczące odpowiedzialnej polityki przestrzennej.

Przedstawiony materiał wskazuje kierunki dalszych zmian legislacyjnych oraz regulacyjnych. Dokument uwzględnia kluczowe aspekty związane z ochroną ładu przestrzennego, dostępem do infrastruktury społecznej i technicznej, a także koniecznością ochrony terenów zielonych i zachowania odpowiednich standardów urbanistycznych.

Dokument został opracowany przez Wydział Architektury i Urbanistyki, Wydział Planowania Przestrzennego, Wydział Środowiska, Klimatu i Powietrza Urzędu Miasta Krakowa oraz Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie – Powiat Grodzki. Powstał po dyskusji z Wydziałami Architektury największych polskich miast, które borykają się z podobnymi problemami, oraz z przedstawicielami różnych środowisk, w tym ekspertami w zakresie urbanistyki i rozwoju przestrzennego. Został opracowany w celu wypracowania wspólnego stanowiska w sprawie przeciwdziałania niekontrolowanej zabudowie oraz poprawy jakości przestrzeni miejskiej.

Przedstawiony materiał będzie stanowić podstawę do złożenia propozycji zmian legislacyjnych, które umożliwią wdrożenie rekomendowanych rozwiązań na poziomie krajowym. Dokument uwzględnia kluczowe aspekty związane z ochroną ładu przestrzennego, dostępem do infrastruktury społecznej i technicznej, a także koniecznością ochrony terenów zielonych i zachowania odpowiednich standardów urbanistycznych.

Dzięki tej inicjatywie Miasto Kraków wyraża zdecydowaną wolę przeciwdziałania praktykom prowadzącym do degradacji przestrzeni miejskiej i obniżenia komfortu życia mieszkańców. Wdrażane rozwiązania mają na celu zapewnienie harmonijnego rozwoju miasta, zgodnego z zasadami zrównoważonego planowania i poszanowania interesu społecznego.

I. Własny teren zielony dla każdej inwestycji

Problematyka dotycząca: Wydziału Architektury i Urbanistyki, Wydziału Geodezji i Wydziału Planowania Przestrzennego oraz Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Krakowie - Powiat Grodzki.

Rozwinięcie: Inwestor nie może wielokrotnie wykorzystywać tego samego terenu (zwłaszcza terenów zielonych) do realizacji kolejnych inwestycji. Rekomendowane jest utrzymywanie w sposób nienaruszalny terenów zielonych zaprojektowanych i zrealizowanych w ramach inwestycji. Niedopuszczalne jest bilansowanie terenu biologicznie czynnego jednej inwestycji

kosztem potrzeb innej inwestycji. Zjawiskiem nagannym jest wielokrotne zaliczanie terenu biologicznie czynnego dla różnych inwestycji. Dotyczy to m.in. sytuacji, w których następuje podział działek, na których realizuje się inwestycję na podstawie uzyskanej decyzji o pozwoleniu na budowę. Przedkładane są wnioski o pozwolenie na budowę nowych inwestycji przewidzianych do realizacji na wydzielonych działkach, w sposób obejmujący tereny zielone zbilansowane już wcześniej. Zmierza to do nieuprawnionej modyfikacji uwarunkowań w jakich udzielono pozwolenia na budowę pierwszej inwestycji.

Wydział Architektury i Urbanistyki w prowadzonych postępowaniach poddaje szczegółowej analizie powyższe kwestie analizując sprawy ze szczególną starannością, uwzględniając wszystkie okoliczności w sprawie i stosując m.in. Polecenie Prezydenta Miasta Krakowa 25/2022 „w sprawie sposobu postępowania w sytuacji objęcia wnioskiem o pozwolenie na budowę terenu, który w uprzednio wydanej decyzji pozwolenia na budowę został w projekcie zagospodarowania działki lub terenu przeznaczony pod zieleni”.

Weryfikacją terenów zielonych, w tym dachów, tarasów i ścian zielonych zajmuje się organ nadzoru budowlanego w ramach działań prewencyjnych związanych z kontrolami na etapie realizacji budów, a potem na etapie utrzymania i użytkowania obiektów budowlanych. Kontrole odbywają się z wykorzystaniem dronów.

II. Mniej betonu, więcej zieleni – bez omijania przepisów

Problematyka dotycząca: Wydziału Kształtowania Środowiska, Wydziału Architektury i Urbanistyki oraz Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Krakowie - Powiat Grodzki.

Rozwinięcie: Tereny zielone są niezbędną częścią przyjaznego środowiska mieszkania i wypoczynku przyszłych użytkowników budynków. Projekt budowlany inwestycji winien zawierać m.in. układ zieleni w myśl art. 34 ust. 3 pkt 1d ustawy Prawo budowlane, przedstawiający rozwiązania zgodne z warunkami zapisanymi w miejscowym planie zagospodarowania lub decyzjach o warunkach zabudowy. Uznaje się za właściwe rozwiązania projektowe inwestycji przewidujące teren biologicznie czynny na gruncie rodzimym, w ramach obowiązującego w tym zakresie wymogu wynikającego z ww. aktów prawnych. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz decyzje WZ określają jedynie najważniejsze, minimalne wymagania dla terenów, w tym w zakresie minimalnych wartości terenu biologicznie czynnego.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że projektowanie tzw. ścian i ogrodzeń zielonych winno być ujęte jedynie dodatkowo, po zapewnieniu zgodnej z wymogami zieleni na terenie. Projektowanie ścian i ogrodzeń zielonych jako uwzględnianych w terenie biologicznie czynnym, przy braku pełnego zapewnienia terenów zielonych na gruncie na terenie inwestycji, jest działaniem nie rekomendowanym i podlega szczegółowej analizie w toku postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. Zwraca się też uwagę na pojawiające się przypadki przedstawiania jako powierzchni biologicznie czynnej części budynku lub zagospodarowania terenu w istocie nie pełniącej takiej roli (np. częściowe pokrycie ściany wydzielenia pożarowego roślinnością).

Warto wspomnieć o pomocnym opracowaniu „Polityka - Zielone dachy dla Krakowa” oraz o „Kierunkach rozwoju i zarządzania terenami zieleni w Krakowie na lata 2019 – 2030” suplement „Pnącza w mieście”. Zauważa się, że w każdym przypadku zastosowania różnych form zieleni, konieczne są też działania nawadniające, pielęgnacyjne i zagwarantowanie przez wiele lat prawidłowego funkcjonowania powierzchni biologicznie czynnych.

Dodatkowo brak zgody na prowadzenie prac budowlanych bez poszanowania ochrony przyrody, w tym istniejącego drzewostanu – składowanie materiałów przy drzewach, transport technologiczny w bezpośrednim sąsiedztwie drzew, prowadzenie prac ziemnych w sąsiedztwie drzew wbrew przepisom art. 87a ustawy o ochronie przyrody. Niepokojącym zjawiskiem jest utwardzanie powierzchni biologicznie czynnej po faktycznym zakończeniu realizacji inwestycji i oddaniu budynku do użytkowania. Tereny biologicznie czynne są często utwardzane pod parking, tarasy ogrodowe. Dzieje się to przy niezachowaniu minimalnego wskaźnika biologicznie czynnego terenu. Nie ma zgody na samowolę urbanistyczną, która zaburza ład przestrzenny miasta.

III. Nie dla ryzykownej zabudowy na osuwiskach

Problematyka dotycząca: Wydział Środowiska, Klimatu i Powietrza, Zarządu Infrastruktury Wodnej oraz Wydziału Planowania Przestrzennego

Rozwinięcie: W wyniku procesu urbanizacyjnego znacząco przyspieszamy spływ wód powierzchniowych. Bardzo często współczynnik spływu powierzchniowego wzrasta 10 razy. Skutkiem powyższego pogarszamy pierwotne warunki bezpieczeństwa powodziowego w nisko położonych fragmentach zlewni. Każdy inwestor powinien więc ponieść ciężar finansowy wymaganych rekompensat. Ponadto powinniśmy odpowiednio wykorzystywać wodę opadową w celu zmniejszenia zużycia wody pitnej. Odpowiednie zaprojektowanie i wykonanie instalacji retencyjnych daje takie możliwości. Istnieje bardzo silna presja na przekształcanie terenów naturalnych i rolniczych na tereny budowlane. Zabudowujemy dawne poldery zalewowe, łąki przy wałach powodziowych i inne nisko położone obszary, które stanowiły naturalne magazyny retencyjne. Jeżeli robimy to w sposób rozsądny (wycinamy poziomy użytkowe powyżej naturalnego zalewu) lub projektujemy np. garaże podziemne z uwzględnieniem dodatkowej osłony zabezpieczającej przed zalaniem (np. osłona mobilna) to znacznie ograniczamy przyszłe szkody powodziowe. Jeżeli jednak nastawiamy się wyłącznie na zysk lub jesteśmy nierozsądni, to doprowadzamy do sytuacji zalania części podziemnych, zniszczenia mienia i zagrożenia życia ludzi. W Krakowie mamy takie przypadki, a co gorsza czasami dotyczą one budownictwa wielorodzinnego. Skutkuje to zarówno samym zagrożeniem jak również domaganiem się pokrycia strat przez Gminę. Dlatego tak istotne jest prowadzenie właściwej gospodarki wodnej.

Należy przeciwstawić się ciągle narastającej presji inwestycyjnej na obszary występowania osuwisk, wpisującej się w pojęcie amnezji osuwiskowej, rozumianej jako wymazanie z pamięci skutków i doświadczeń wynikających z katastrofy osuwiskowej, która to miała miejsce w latach 2010-2011. Mając na uwadze, iż w praktyce granice osuwiska najczęściej zmieniają się w kierunku jego powiększania, Gmina Miejska Kraków prowadzi bieżące ich

monitorowanie zgodnie z Prawem ochrony środowiska oraz reaguje odpowiednio, tj. przede wszystkim poprzez przystępowanie do sporządzenia kolejnych aktów planowania przestrzennego, także celem uwzględniania nowych osuwisk w planach miejscowych. Trzeba mieć na uwadze, iż procedury planistyczne trwają wiele lat, a obszary osuwisk uwzględnia się w oparciu o materiały aktualne na moment sporządzania planu miejscowego (por. np. karty rejestracyjne, SOPO). Niemniej dzięki wspomnianemu bieżącemu monitorowaniu, Gmina reaguje na pojawianie się nowych obszarów osuwiskowych także w celu ujęcia ich w planach miejscowych. Tym bardziej zatem, ze względu na ich aktywność, zabudowa na osuwiskach nie może być dopuszczona, a stąd obowiązujące dokumenty planistyczne uwzględniają obszary osuwisk zidentyfikowane na czas ich sporządzania - poprzez uniemożliwienie lokalizacji zabudowy.

IV. Kompleks mikrokawalerek to nie dom jednorodzinny

Problematyka dotycząca: Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Krakowie - Powiat Grodzki.

Rozwinięcie: Przed dokonaniem przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego należy uzyskać zgodę organu administracji architektoniczno-budowlanej na jej realizację. Koniecznym jest przedłożenie dokumentów, w tym projektu budowlanego, sporządzonego przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia budowlane. Opracowanie właściwego projektu daje gwarancję zachowania ładu przestrzennego i zapewnia w przyszłości bezpieczne i komfortowe użytkowanie obiektu. Realizowana przebudowa musi być zgodna z przepisami o planowaniu przestrzennym tj. miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zabudowa jednorodzinna charakteryzuje się wysokim komfortem zamieszkania. Zdarzają się przebudowy niepoprzedzone uzyskaniem zgody organu administracji i wykonaniem stosownego projektu budowlanego, co prowadzi do naruszenia wielu przepisów. Taka nielegalna przebudowa i przekształcanie budynków jednorodzinnych na budynki z wieloma mieszkaniami (niejednokrotnie 10 lub więcej), powoduje problemy i zagrożenia zarówno dla nowych współwłaścicieli i użytkowników przebudowanego budynku jak i dla właścicieli sąsiednich budynków jednorodzinnych.

Wśród problemów wyróżnić można:

1. Naruszenie w większości przypadków zapisów dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które przewidują zabudowę jednorodziną.
2. Naruszenie bezpieczeństwa p.poż – szerokości klatek schodowych są węższe niż w budynkach wielorodzinnych, co diametralnie zmienia na nie korzyść warunki dotyczące ewentualnej ewakuacji, w sytuacji zaistnienia pożaru.
3. Brak wystarczającej ilości miejsc postojowych.
4. Likwidowanie powierzchni biologicznie czynnej na rzecz wykonania miejsc postojowych, których liczba i tak jest nie wystarczająca.
5. Wykorzystywanie budynków garażowych do zamieszkania.
6. Brak możliwości wydzielenia samodzielnego lokalu mieszkalnego z uwagi m. in na fakt, że jego pow. użytkowa jest mniejsza niż 25 m².
7. Utrudnienia w komunikacji i problem z parkowaniem samochodów również dla pozostałych właścicieli legalnych (nie przebudowanych) istniejących budynków. W takich

przypadkach kompetencje do działania posiadają organy nadzoru budowlanego. W sytuacji braku zgodności zrealizowanej inwestycji z przepisami prawa miejscowego nie ma możliwości zalegalizowania samowoli budowlanej.

V. Lokal usługowy nie do zamieszkania

Problematyka dotycząca: Wydziału Architektury i Urbanistyki

Rozwinięcie: Zagadnienie dotyczy projektowania budynków usługowych w taki sposób, by docelowo inwestor/właściciel mógł przeznaczyć je do zamieszkania. Obiekt opisywany pierwotnie w projekcie budowlanym jako budynek o funkcji usługowej, hotelowej, zamieszkania zbiorowego - po zrealizowaniu i odbiorze zaczyna pełnić w istocie funkcję mieszkalną wielorodzinną. W sytuacji gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzja WZ nie pozwala na lokalizację zabudowy wielorodzinnej, „obchodzone” jest to poprzez projektowanie lokali użytkowych w taki sposób by mogły wypełniać funkcje mieszkalne. Warto tu zwrócić uwagę, że budynki usługowe wymagają często znacznie mniejszej liczby miejsc postojowych do zrealizowania niż wielorodzinne. Faktyczne wprowadzenie innej funkcji budynku wprowadza zatem inne obciążenia i potrzeby komunikacyjne. Różnice dotyczą także innych potrzeb w zakresie funkcjonowania budynku i zagospodarowania terenu wokół niego. Przestrzega się przed pochopnym nabywaniem tego typu lokali celem wykorzystania ich jako mieszkalnych, gdyż użytkowanie ich w ten sposób jest nieuprawnione.

Zagadnienia opracowywały:

W zakresie punktu 1: Wydział Architektury i Urbanistyki oraz Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie - Powiat Grodzki

W zakresie punktu 2: Wydział Architektury i Urbanistyki

W zakresie punktu 3: Wydział Planowania Przestrzennego UMK i Wydział Środowiska, Klimatu i Powietrza

W zakresie punktu 4: Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie - Powiat Grodzki

W zakresie punktu 5: Wydział Architektury i Urbanistyki