



#przestrzeń publiczna  
#inwestycje #samorząd  
#partycypacja  
#kształtowanie

## Inwestycje w przestrzeni publicznej z inicjatywy mieszkańców

### Paweł Pistelok

Instytut Rozwoju Miast  
i Regionów, Obserwatorium  
Polityki Miejskiej  
e-mail: ppistelok@irmir.pl  
 ORCID: [https://orcid.org/  
0000-0003-4428-3818](https://orcid.org/0000-0003-4428-3818)

### Piotr Salata-Kochanowski\*

Instytut Rozwoju Miast  
i Regionów, Obserwatorium  
Polityki Miejskiej  
e-mail: psalata@irmir.pl  
 ORCID: [https://orcid.org/  
0000-0001-6972-8620](https://orcid.org/0000-0001-6972-8620)

### Abstrakt

Współkształtowanie przestrzeni publicznych przez mieszkańców rozumiane jest często poprzez partycypację w rozmaitych formach konsultacji społecznych. Artykuł niniejszy wychodzi od refleksji nad pojęciem przestrzeni publicznej i zmierza do omówienia, jak mieszkańcy i przedsiębiorcy mogą się włączyć w kształtowanie miejskich przestrzeni. Konieczne jest też omówienie, jak samorządy ustosunkowują się do pomysłu współtworzenia przestrzeni i czy są przygotowane na tego rodzaju inicjatywy. Żeby odpowiedzieć na te kwestie, przedstawiono studia przypadków tego typu działań – a każde dotyczy innej skali i sposobu zaangażowania aktorów: parklet, Business Improvement District i ambient marketing. Artykuł prezentuje następnie wyniki badania własnego i kończy się kilkoma sugestiami dotyczącymi tego, jak można poprawić responsywność władz miasta.

©2020 Paweł Pistelok & Piotr Salata-Kochanowski. This is an open access article licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>).

## Wstęp

Artykuł referuje wnioski z badania przeprowadzonego w okresie luty–kwiecień 2018 r. w Instytucie Rozwoju Miast i Regionów<sup>1</sup>. Celem badania było sprawdzenie możliwości realizacji w samorządzie inwestycji w przestrzeni publicznej z inicjatywy mieszkańca (lub grupy mieszkańców), gdy ma ona być realizowana własnym kosztem (bez angażowania publicznych środków). Jako przykład wskazano postawienie ławki z kwietnikiem w przestrzeni jednego miejsca parkingowego na ulicy, która jest drogą publiczną i wymianę nawierzchni chodnika na ulicy będącej drogą publiczną. Badanie polegało na rozesłaniu drogą mailową do wszystkich 66 miast na prawach powiatu zapytania o możliwość realizacji wzmiankowanej inwestycji. W istocie wykorzystywano tu tryb wniosku o udostępnienie informacji publicznej (*Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* art. 10 ust. 1, art. 13 ust. 1), jednocześnie korzystając z przyjętej w badaniach marketingowych techniki „tajemniczego klienta” ang. *mystery shopper* (Jacob, Schiffino, Biard 2018). Tym samym urzędy nie były informowane o rzeczywistym celu pozyskania potrzebnych informacji. Przesłane w lutym 2018 r. zapytanie składało się z pięciu pytań:

- 1) Czy w Państwa mieście jest możliwość realizacji w/w inwestycji?
- 2) Jak wygląda taka procedura w Państwa mieście? Na podstawie czego można zrealizować tego typu inwestycje?
- 3) W przypadku, gdy projekt jest w całości finansowany przez mieszkańców, czy to Miasto wybiera wykonawcę, czy podmiot finansujący?
- 4) Czy w Państwa mieście jest możliwość częściowego finansowania tego typu inwestycji? Np. mieszkańcy chcą nowego chodnika, ale nie stać ich na całą inwestycję, więc deklarują częściowe pokrycie kosztów, np. w 60%. Jeżeli nie ma takiej możliwości, to jaka jest tego podstawa prawna?
- 5) Czy na podstawie lokalnych regulacji prawnych podmiot finansujący tego typu inwestycje ponosi jakieś dodatkowe obciążenia (finansowe), np. z tytułu zajęcia pasa drogowego. Jeżeli tak, to jakie?

Uzupełniająco, w okresie marzec–kwiecień przeprowadzono dodatkową kwerendę telefoniczną. Pojawił się problem z uzyskaniem odpowiedzi ze strony wybranych samorządów (33% nie nadesłało odpowiedzi, a 11% zrobiło to z przekroczeniem ustawowych 14 dni<sup>2</sup>). Niektóre miasta tylko częściowo odpowiadały na pytania lub odpowiadały ignorując istotę głównego py-

tania, np. wskazując budżet partycypacyjny i opisując jego działanie.

## Przestrzeń publiczna – pojęcie i kontekst

Ilekcję podejmuje się tematy zorientowane na problematykę miejską, należy mieć na względzie pojęcie przestrzeni publicznej – stanowi ono istotny wymiar rozumienia tego, czym jest miasto. K. Bierwiazonek (2016: 42), w oparciu o przegląd literatury przedmiotu, ujmując miejską przestrzeń publiczną jako „obszar w mieście, który jest dostępny, przyciągający, umożliwiający konfrontację z innymi użytkownikami miasta, estetyczny, w którym ludzie chcą się spotykać, działać i czują się bezpiecznie”. Także autorzy podręcznika *Jak przetworzyć Miejsce. Podręcznik kreowania udanych przestrzeni publicznych* na podstawie swoich badań uznają, że udana przestrzeń to taka, która jest dostępna, komfortowa, funkcjonalna i posiada „wartość społeczną” (Project for Public Spaces, Inc. 2011: 25). Podobnie, dostępność jest głównym składnikiem intuicyjnej definicji proponowanej przez I. Sagan (2017: 132).

Trzeba jednak zwrócić uwagę, że przestrzeń publiczna nie istnieje w „próżni”, ale funkcjonuje w pewnym kontekście prawnym, wskazującym na odpowiedzialnych za jej kształtowanie i zarządzanie nią. Kiedy T. Nawrocki i K. Bierwiazonek budowali swój „typ idealny” przestrzeni publicznej, za literaturę zwracali uwagę na m. in. aspekt kontroli i zorganizowania, a w tym kontekście na rolę aktorów samorządowych (Bierwiazonek, Nawrocki 2012: 35). Przywoływane przez tych autorów przykłady w aspekcie kontroli odnoszą się do pojęcia „aktorów publicznych” (Ercan 2010: 24), a w kontekście zorganizowania do instytucji, także samorządowych, reprezentujących zbiorowość w procesie decyzyjnym (Marody, Giza-Poleszczuk 2004: 274, za: Bierwiazonek, Nawrocki 2012: 35).

O tym, że różne elementy przestrzeni miasta zawsze są „czyjeś” przekonaliśmy się wszyscy na początku pandemii koronawirusa w 2020 r., kiedy polskie władze zaczęły limitować dostęp na przykład do parków (*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii*, 2020). Z dnia na dzień okazało się, że nawet przestrzeń intuicyjnie rozumiana jako otwarta może zostać przez „kogoś” (dysponenta przestrzeni) zamknięta.

Jest jeszcze jeden ważny aspekt publicznego charakteru przestrzeni: potrzeba znalezienia równowagi pomiędzy oczekiwaniami jej użytkowników, a funkcjami, jakie dla miasta czy lokalnej społeczności, powinna pełnić ona jako całość lub jej fragment. M. S. Szczepański (1991) pisze o przestrzeni osiedla przez pryzmat kategorii ładu wyróżniając m.in.:

<sup>1</sup> Wówczas Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa

<sup>2</sup> *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, art. 13 ust. 1.

- ład funkcjonalny – dotyczący wymiaru użytkowego przestrzeni lokalnej,
- ład estetyczny – swoista „uroda” tej przestrzeni, jej stan i możliwość poruszania się w niej,
- ład ekologiczny (przyroda) (Szczepański 1991: 69–70).

Zgodnie ze schematem „Co czyni miejsce znakomitym?” zaproponowanym przez Project for Public Spaces, Inc. (2011: 25) do kategorii użytkowników zaliczyć można na przykład mieszkańców i lokalnych przedsiębiorców. I idzie o to, żeby przestrzeń wyposażona w jakości pozwalające funkcjonować w niej jednej grupie (przedsiębiorcy, właściciele sklepów) nie ograniczała swobody i nie wpływała negatywnie na doświadczenia innej (dzieci, osoby starsze). Innymi słowy: by funkcje i intensywność ruchu nie wpływały negatywnie na komfort, wizerunek i społeczną wartość przestrzeni (Project for Public Spaces, Inc. 2011: 25). Zrozumiałe jest, że właściciel chce zapewnić miejsca parkingowe i dojazd do swojego sklepu, ale nadmierne skupienie się na ładzie funkcjonalnym nie powinno powodować uszczerbku na ładzie estetycznym czy ekologicznym (ogromny parking i ruch samochodowy zamiast spokoju i zieleni). Z kolei równowaga w tym zakresie zwiększy prawdopodobieństwo, że mieszkańcy i użytkownicy pojawią się w danej przestrzeni, by spełniać tu rozmaite typy aktywności, jak chciał J. Gehl (2013: 9–14).

### Zarządzanie przestrzenią i partycypacja

Jednym z kluczowych podmiotów kształtujących przestrzeń jest samorząd, który dysponuje zarówno ustawowymi definicjami i narzędziami zarządzania nią, jak również sposobami angażowania mieszkańców. Wymienić można co najmniej trzy takie źródła:

- 1) **Ustawa o samorządzie gminnym (usg)** – gdzie sprawa ładu przestrzennego pojawia się w kontekście zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej (art. 7 ust. 1 pkt. 1), natomiast udział mieszkańców zapewniają przepisy dotyczące konsultacji społecznych (art. 5a)
- 2) **Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (upzp)** – ta definiuje przestrzeń publiczną jako „obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne” (art. 2 ust. 6). Dodatkowo zapewnia udział interesariuszy w procesie jej kształtowania (art. 1. ust. 1. pkt 11).
- 3) **Ustawa o rewitalizacji (ur)**, określająca zasady prowadzenia rewitalizacji „poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki” na obszarach zdegradowanych (art. 2 ust. 1). Rozdział drugi tej ustawy mówi wprost o „partycypacji społecznej”.

Należy pamiętać, że czasem najprostsze rozwiązania są niedoceniane, choć mają wielką wartość z punktu widzenia funkcjonalności i estetyki: „Niedrogie udoskonalenia na małą skalę mogą być bardziej efektywne w przyciąganiu ludzi do miejsca niż wielkie, kosztowne projekty” (Project for Public Spaces, Inc. 2011: 81). Jednym z narzędzi ich wprowadzania jest budżet obywatelski, który A. Rzeńca i A. Sobol (2018) nazywają wprost instrumentem kształtowania przestrzeni. Podobne znaczenie ma tu inicjatywa lokalna (rozdział 2a *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* – udppw). Ścieżka ta umożliwia wnioskowanie do gminy o realizację zadania publicznego. Katalog działań, które można w ten sposób zrealizować (art. 19b udppw, por. art. 4 ust. 1) obejmuje zarówno zadania „miękkie” jak i „twarde”, inwestycyjne (Czarkowska i in. 2013: 21).

Mieszkańcy miast mogą więc nie tylko brać udział w procesie planistycznym, ale dysponują konkretnymi sposobami oddziaływania na przestrzeń. Skala czy jakość realizowania tych uprawnień jest tematem na osobną dyskusję, jednak warto założyć, że pierwszymi ekspertami do spraw przestrzeni są członkowie społeczności lokalnej (Project for Public Spaces, Inc. 2011: 43–45). Przedmiot niżej omawianego badania sytuuje się na styku partycypacji społecznej i publicznej, jak wyróżnia te typy na podstawie analizy literatury T. Kaźmierczak<sup>3</sup>. Autor ten wnioskuje, że partycypacja społeczna odnosi się do udziału jednostek w aktywnościach podejmowanych w zbiorowościach, w których funkcjonują i na ich rzecz – na przykład w charakterze wolontariatu – a kontekstem jest tu zasada społeczeństwa obywatelskiego (Kaźmierczak 2011: 83–84). Partycypacja publiczna zaś, jako udział np. w konsultacjach społecznych, odnosi się do korzystania z istniejących narzędzi i sposobów uzyskiwania wpływu na wspólne sprawy, którymi dysponuje gmina jako instytucja (Kaźmierczak 2011: 84). Wspomniana możliwość skorzystania z inicjatywy lokalnej jest, jak się wydaje, przykładem takiego działania. Jak zwraca uwagę K. Bierwiazzonek (2016: 225), „(...) problematyka partycypacji musi uwzględniać różne skale. Z jednej strony powinna odnosić się do dużych projektów o znaczeniu miejskim lub ponadmiejskim, a z drugiej – analizować równie istotne działania w skali lokalnej, a nawet sąsiedzkiej. Dotyczą one bowiem takich przestrzeni, w których toczy się codzienne życie społeczne mieszkańców miasta i jego konkretnych dzielnic lub osiedli”. Postawienie się w roli mieszkańca proponującego realizację przykładowej inwestycji w postaci ławki

<sup>3</sup> Autor powołuje się na: Brodie E., Cowling E., Nissen N., Ellis Paine A., Jochum V., Warburton D., 2009, *Understanding participation: A literature review*, National Council for Voluntary Organisations, London

z kwietnikiem, wraz z pytaniem o kanał tej realizacji, wpisuje się w zaangażowanie mieszkańca na rzecz estetyki najbliższego miejsca zamieszkania. W założeniu też jest sięgnięciem po najbardziej adekwatne narzędzie z katalogu tych, którymi dysponuje samorząd.

### Przegląd praktyk zagranicznych

Działania polegające na współkształtowaniu przestrzeni publicznych przez aktorów niepublicznych, z ich inicjatywy i przy pomocy ich środków, np. finansowych, nie są w Polsce obecnie powszechne. Znacznie częściej takie przypadki można zauważyć w krajach anglosaskich. Na potrzeby artykułu dobrano przykłady w zależności od skali przestrzennej podejmowanych działań – obszar (np. fragment dzielnicy), fragment ulicy, punkt. Kolejnym czynnikiem brany pod uwagę był stopień zaangażowania inicjatorów zmian, w tym konieczność współpracy z innymi interesariuszami. Na tej podstawie do analizy wybrano: *Business Improvement District*<sup>4</sup> – formułę współpracy przedsiębiorców w zakresie zarządzania wybranym obszarem; *parklety* – tymczasowe mikroprzestrzenie angażujące lokalne NGO i przedsiębiorców; działania promocyjne współkształtujące przestrzeń publiczną (np. w ramach *ambient marketingu*).

#### **Business Improvement District (BID)**

BID to forma zarządzania miastem, która w celu rozwoju określonego obszaru umożliwia zaangażowanie środków prywatnych (poprzez samoopodatkowanie się), ze szczególnym nastawieniem na zwiększenie jego atrakcyjności komercyjnej. Idea BID powstała w drugiej połowie XX w. jako odpowiedź na rozwój centrów handlowych. W zależności od kraju i przyjętej formuły, BID pozwala na sformalizowanie współpracy między zaangażowanymi przedsiębiorcami a miastem, które legalizuje działalność BID, a także współpracy z mieszkańcami danego obszaru (Hoyt 2003: 7). Dotyczy to działań zarówno o charakterze technicznym (np. meble miejskie, roślinność, oświetlenie), ekonomicznym (zachęty dla rozwoju przedsiębiorczości) jak i społecznym (Hoyt 2003: 3). Chociaż działalność BID ma charakter autonomiczny (Morçöl, Patrick 2008, za: Morçöl, Wolf 2010: 909; Morçöl, Zimmermann 2008b, za: Morçöl, Wolf 2010: 909; Wolf 2008, za: Morçöl, Wolf 2010: 909) i może wiązać się z ryzykiem miękkiej prywatyzacji przestrzeni (związanej np. z estetyzacją przestrzeni, tworzeniem marki obszaru), to dotyczy przestrzeni publicznych, którą może zarządzać tylko za zgodą władz publicznych.

<sup>4</sup> Można się spotkać również z określeniami takimi jak między innymi: *special improvement districts (SIDs)*, *public improvement districts (PIDs)*, *neighborhood improvement districts (NIDs)* czy *municipal improvement districts (MIDs)*, *business improvement area (BIA)*, *city improvement districts (CIDs)*

### Parklet

Z kolei współtworzenie przestrzeni publicznych na mniejszym obszarze, np. fragmencie ulicy, może być realizowane w ramach instalacji znanej jako *parklet*. Termin nie posiada obecnie polskiego odpowiednika. Może być dosłownie tłumaczone jako „park do wynajęcia”, ale zdaniem autorów niniejszego artykułu bardziej zasadne jest określanie tego typu instalacji mianem skweru ulicznego lub skweru parkingowego. Idea parkletu polega na stworzeniu miniaturowej przestrzeni publicznej w miejscu około dwóch miejsc parkingowych w formie tymczasowej instalacji (Ryc. 1a). Pierwsze skwery parkingowe powstały w ramach programu „Pavement to Parks”, gdzie testowano nowy typ relacji między władzami lokalnymi a przedsiębiorcami i mieszkańcami. U podstaw idei skwerów parkingowych było zwrócenie uwagi na wartość przestrzeni publicznej dla mieszkańców (w tym przedsiębiorców) oraz dostrzeżenie, że tworzenie i dbanie o przestrzeń publiczną może być obiektem zainteresowania nie tylko władz samorządowych (Power 2013 za: Davidson 2013; Reiskin 2013 za: Davidson 2013).

W oryginalnej formule parklet jest rezultatem oddolnej inicjatywy mieszkańców (w tym NGO i przedsiębiorców), która jest finansowana ze środków prywatnych. Zadaniem władz w procesie tworzenia skwerów parkingowych jest przede wszystkim kontrola formalno-prawna i estetyczna. Parklet, powstały mimo zaangażowania kapitału prywatnego, musi pełnić rolę przestrzeni publicznej. Dlatego rolą samorządu jest również dbanie, aby powstały skwer parkingowy w warstwie wizualnej nie mógł być kojarzony z podmiotem finansującym, np. poprzez użycie logotypów, kolorystyki związanej z przedsiębiorstwem itd. (San Francisco Planning Department 2020: 32).

### Ambient marketing

Działania punktowe w przestrzeni publicznej realizowane przez podmioty prywatne mogą być realizowane w ramach działań promocyjnych – z zakresu *ambient marketingu* czy szerzej marketingu przestrzennie zaangażowanego (Salata-Kochanowski 2017: 51–52). *Ambient marketing* jest nietradycyjną formą reklamy, lokalizowaną w niecodziennym oraz zaskakującym miejscu, często przy użyciu niekonwencjonalnych działań. *Ambient marketing* działa w oparciu o trzy zasadnicze elementy: tymczasowość, niecodzienne wykonanie, nietypową lokalizację (Salata-Kochanowski 2017: 30), którą często jest przestrzeń publiczna, ale w postaci innej niż tradycyjne nośniki reklamy zewnętrznej – tzw. OOH, ang. *Out Of Home* (Shankar, Horton 1999: 305–306). W tym aspekcie można wyróżnić dwie strategię dotyczące działań w przestrzeni. Pierwsza, występująca w 25% reklam *ambiento-*





**A**  
Skwer parkingowy, Łódź, 2016 r.,  
Przygotowany w ramach Inicjatywy  
lokalnej przez Fundację Normalne Miasto  
– Fenomen, autorzy projektu: Joanna  
Miecznikowska, Marcin Jatczak, Maciej  
Taczalski (*Parklet już powstał* 2016)



**B**  
Stojak inspirowany krojem pisma  
Stanisława Wyspiańskiego, Kraków,  
2017 r., pomysł zgłoszony do  
krakowskiego budżetu obywatelskiego  
przez Izabelę Chylek. Pomysł wykonawczy  
– Anna Rossowska, wykonanie: Wood  
& Iron Manufacture (*W Krakowie staną  
stojaki...* 2017).



**C**  
Przykład oświetlenia zawierającego  
reklamę, Erywań.

### Ryc. 1.

Przykłady działań współkształtujących przestrzeń publiczną  
Źródło: fot. Piotr Salata-Kochanowski

wych, obiera się na integracji z otoczeniem. W ramach niej adresat przekazu nie odbiera instalacji *ambientowej* od razu jako reklamy w wąskim znaczeniu – raczej jako pewnego rodzaju zabawę z otoczeniem. Odmierna strategia, częstsza (75%), ma na celu wyróżnienie przekazu reklamowego z otoczenia, np. poprzez wielkość czy kolorystykę instalacji (Hutter, Hoffmann 2014: 35, 39). Działania promocyjne tworzone w ramach przestrzeni publicznych dotyczyć mogą takich jej elementów jak: siedzisko i jego specyficzna odmiana w postaci przystanku komunikacji publicznej, parking rowerowy (Ryc. 1b), zieleni czy latarnia (Ryc. 1c).

### Analiza wyników badania własnego

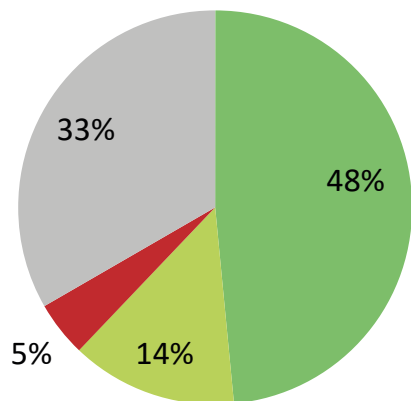
Większość ankietowanych miast deklaruje, że dopuszcza możliwość realizowania inwestycji w przestrzeni publicznej z inicjatywy i przy współfinansowaniu mieszkańców – 48% jednoznacznie odpowiedziało „tak”, u 14% istnieje wąski lub niejasny zakres działań, które mogą być przedmiotem inicjatywy mieszkańców (Ryc. 2.). W tej drugiej grupie znajdują się samorzady, gdzie zezwolono na działania w zakresie remontu nawierzchni, ale nie widziano możliwości postawienia w przestrzeni publicznej ławki i kwietnika kosztem pojedynczego miejsca parkingowego. Przykładowo, Urząd Miasta Ostrołęki tłumaczył to „deficytem miejsc parkingowych”. W przypadku czterech innych miast urzędnicy z braku podobnych inicjatyw nie byli w stanie autorytatywnie stwierdzić, czy są one możliwe. Jednocześnie nie wykluczono możliwości realizacji takich inwestycji. Im mniejszy ośrodek, tym więcej było odpowiedzi negatywnych lub, mimo licznych prób, odpowiedzi nie były udzielane (33% ankietowanych miast).

Odpowiedzi samorządów na kolejne pytania pokazały jednak, że badane miasta są w niewielkim stopniu przygotowane do omawianych inicjatyw. Wskazanie formuły realizacji oddolnych inwestycji w dużej mierze było zależne od wydziału, do jakiego zostało przekierowane pytanie. Jednostki urzędu zajmujące się mobilnością wskazywały jako podstawę prawną ustawę o drogach publicznych (*Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych*). Co warte podkreślenia, urzędy wskazywały osobno różne artykuły tejsze ustawy: art. 16. *Budowa lub przebudowa dróg publicznych*, art. 22. *Zarząd gruntami w pasie drogowym* i art. 40. *Zezwolenie na zajęcie pasa drogowego*.

Jednostki odpowiedzialne za kwestie związane z partycypacją powoływały się z kolei na formułę inicjatywy lokalnej. Inicjatywa lokalna pozwala mieszkańcom być nie tylko inicjatorem projektu (poprzez zgłoszenie wniosku), ale umożliwia także wzięcie udziału w jego realizacji, co może polegać na wykonaniu pracy społecznej, czy też wsparciu finansowym lub rzeczowym projektu (Salata-Kochanowski 2019).

Jedynie sześć badanych miast wskazało w odpowiedzi jednocześnie ustawę o drogach publicznych oraz inicjatywę lokalną (Chełm, Gdynia, Krosno, Legnica, Szczecin, Warszawa).

Uwzględniając fakt, że zgodnie z nowelizacją z 2010 r. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wszystkie miasta w Polsce są zobowiązane wprowadzić regulacje dotyczące inicjatywy lokalnej (Zielińska, Kraszewski 2019: 14) oraz, że wszystkie miasta obowiązuje ustawa o drogach publicznych, należy zauważyć, że samorzady są w niewielkim stopniu świadome możliwości realizacji omawianych inwe-



■ tak ■ częściowo/niejasne ■ nie ■ brak odpowiedzi

**Ryc. 2.**

Odpowiedzi ankietowanych urzędów na pytanie o możliwość realizacji badanych inwestycji w danym mieście  
Źródło: badania własne Piotra Salaty-Kochanowskiego (N=66)

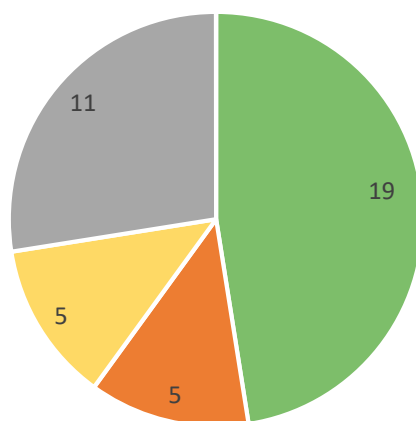
stycji. Jednocześnie można zaobserwować słaby poziom komunikacji między poszczególnymi jednostkami. Znamiennym przykładem są Suwałki, z których nadeszły tego samego dnia dwie różne odpowiedzi. Wydział Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej w Suwałkach w przesłanym piśmie stwierdził, że inwestycje przedstawione w zapytaniu nie są możliwe do realizacji, z kolei tamtejszy Wydział Inwestycji nie widział ku temu przeszkód.

Trzy miasta wskazały jeszcze inne możliwości realizacji oddolnych inwestycji. W Przemyślu i Krakowie urzędy podały jako jedną z dostępnych dróg prawnych formułę darowizny. Szczególnie wart uwagi jest przypadek stolicy Małopolski, gdzie z inicjatywy tamtejszego Zarządu Zieleni Miejskiej – dla ułatwienia – oferowane są tzw. pakiety sponsorskie z cennikiem popularnych opcji (np. posadzenia drzewa, kilku krzewów, zawieszenia publicznego hamaku). Z kolei Opole powołało się na podjętą w 2004 r. uchwałę Rady Miasta w sprawie zasad organizacji i finansowania inwestycji z udziałem środków ludności na terenie gminy Opole, na mocy której uregulowano działania w sposób zbliżony do inicjatywy lokalnej (Uchwała nr XXXV/337/04).

Samorządy zostały również zapytane o to, kto wybiera wykonawcę w sytuacji, gdy projekt jest w całości finansowany przez inicjatorów – gmina czy wnioskodawca (Ryc. 3.). Otrzymane odpowiedzi nie odzwierciedlają jednoznacznie przywołanej przez samorządy podstawy prawnej realizacji proponowanej inwestycji. W przypadku odpowiedzi wskazujących na podmiot finansujący (19) dominują samorządy, które wskazały ustawę o drogach publicznych (12 z 19). Natomiast gmina wybiera wykonawcę (5) w sytuacji działania w ramach inicjatywy lokalnej oraz zbliżonej procedury w Opolu. Ta sama liczba miast (5) uzależniła odpowiedź od szeregu różnych czynników, które w pierwszej kolejności powinny zostać omówione z urzędnikami.

27 ankietowanych samorządów dopuszcza także realizację inwestycji, które tylko częściowo są finansowane ze środków prywatnych (Ryc. 4.). Z kolei co czwarte miasto nie było w stanie udzielić informacji na któreś z dwóch pytań dotyczących finansowania projektów, tj. 11 z 40, które podały wstępną odpowiedź o możliwości realizacji oddolnych inwestycji (odpowiedzi „tak” i „częściowo/niejasne”).

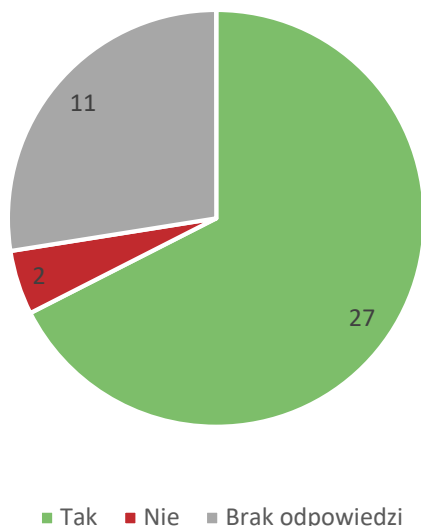
Interesująca wydaje się kwestia potencjalnych dodatkowych opłat, np. z tytułu zajęcia pasa drogowego. Niecała połowa miast dopuszczających oddolne inwe-



■ Podmiot finansujący ■ Gmina ■ Zależy od różnych czynników ■ Brak odpowiedzi

**Ryc. 3.**

Wybór wykonawcy projektu  
Źródło: badania własne (N=40)



**Ryc. 4.**  
Możliwość częściowego finansowania inwestycji  
Źródło: badania własne (N=40)

stycje (18 z 40) nie przewidywała dodatkowych obciążeń finansowych dla inicjatorów. Trzydzieści miast dopuszcza taką możliwość w zależności od rodzaju projektu. Tym samym inicjatywa mieszkańców, którzy chcą sfinansować zmianę w swoim otoczeniu, przy niekorzystnej interpretacji urzędu, może być traktowana podobnie jak działalność komercyjna, np. ogródki gastronomiczne.

Uwzględniając odpowiedzi na wszystkie pytania należy zauważyć, że istnieje duża rozbieżność między deklarowanym przyzwoleniem na oddolne inwestycje a podaniem kilku z podstawowych informacji na temat warunków ich urzeczywistnienia (procedura, finansowanie, dodatkowe koszty). Spośród 66 miast na prawach powiatu 40 zadeklarowało możliwość realizacji omawianych inwestycji, w tym 32 jednoznacznie, ale tylko 20 było w stanie odpowiedzieć na wszystkie zadane pytania. Tym samym gotowość do podjęcia działania przez mieszkańców, mającego na celu (współ)finansowanie jakiegoś fragmentu przestrzeni publicznej, wymaga nie tylko chęci partycypacji we współtworzeniu miasta (w tym finansowego i/lub materialowego), ale i (w zależności od ośrodka) wytrwałości i zaangażowania na wczesnym etapie, np. ustalania procedury i warunków finansowania.

### Podsumowanie

Przesłanie do urzędu miasta (gminy) zapytania o możliwość zrealizowania inwestycji w przestrzeni publicznej może przypomnieć (lub uświadomić) mieszkańcom, w jak złożonym kontekście prawnym funkcjonuje samorząd. Nie wszystkie przywoływane przepisy muszą być w momencie składania wniosku oczywiste nawet dla kogoś zorientowanego w problematyce partycypacji.

Wyniki badania własnego zreferowane w niniejszym artykule, wpisują się we wnioski sformułowane na podstawie badań już wcześniej prowadzonych przez Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR [OPM] na potrzeby raportu partycypacyjnego. Przykładowo, inicjatywa lokalna, która może być wykorzystywana dla reali-

zacji omawianych inicjatyw, formalnie uregulowana jest w nieco ponad 1/3 z 884 przebadanych samorządów, a faktycznie funkcjonowała w zaledwie 10% z nich (Salata-Kochanowski 2019: 71). Choć w odniesieniu do miast na prawach powiatu jest znacznie lepiej, bo co najmniej 75% z nich posiada odpowiednie uchwały<sup>5</sup>, to i tak liczby te uzmysławiają, w jak niewielkim stopniu samorządy przygotowane są na współpracę z mieszkańcami, którzy wychodzą z inicjatywą zmian w swoim najbliższym otoczeniu. Podobny wniosek płynie z powyższej analizy, która jednocześnie pokazała, że nawet jeśli możliwość otwarcia na propozycję mieszkańca wstępnie istnieje, to nie oznacza to, iż dalsza ścieżka jest już wytyczona.

OPM w swoich rekomendacjach wskazywało, że „należy ułatwiać mieszkańcom inicjowanie działań zarówno finansowych, jak i niefinansowych” (Martela i in. 2019: 25). Choć potrzeba ta wybrzmiała głównie w odpowiedzi na wyniki badań dotyczące obecności inicjatywy lokalnej i jakości konsultacji społecznych, to w świetle omówionego badania okazuje się, że podobny schemat postępowania byłby pożyteczny także jeśli idzie o inne inicjatywy. Chodzi o procedurę pokazującą, jak pomysł determinuje kroki, które musi podjąć mieszkaniec (lub inny interesariusz, na przykład przedsiębiorca), który chce w przestrzeni „zadziałać”. Warto byłoby wskazać, w zakres jakich konkretnie przepisów wchodzi ewentualny pomysł, bo to determinuje, jakie istniejące możliwości realizacji wskazać zainteresowanemu mieszkańcowi.

Choć badanie dotyczyło tylko miast na prawach powiatu można stwierdzić, że polskie miasta generalnie nie są przygotowane na zaangażowanie mieszkańców w sytuacji, gdzie są oni nie tylko inicjatorami i wniosko-

<sup>5</sup> Źródło: dane zebrane oryginalnie na potrzeby publikacji OPM IRMiR *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast* (2019), red. P. Pistelok, B. Martela. Chodzi o art. 19c. ust. 1. udupw: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej”.

dawcami, ale chcą być także stroną finansującą i/lub realizującą projekt. Na zadane pytania dotyczące podstawowych informacji w zakresie wdrożenia omawianego w artykule typu inwestycji jedynie niecała 1/3 badanych miast udzieliła kompletu informacji. Im mniejszy ośrodek, tym większe prawdopodobieństwo, że zainteresowany mieszkaniec nie otrzyma oczekiwanych informacji – tym samym nie będzie w stanie legalnie podjąć oczekiwanej zmiany w przestrzeni publicznej.

Wpływ na to może mieć między innymi struktura urzędów w mniejszych miastach, gdzie rzadko kiedy istnieje konkretny wydział lub referat, który trudniłby się tymi kwestiami, przeważnie komórki te zajmują się też innymi zadaniami (Pistelok 2019: 117). Jak pokazało niniejsze badanie, tam, gdzie wnioskiem mieszkańca zajęła się komórka dotycząca partycypacji, wskazywano ścieżkę inicjatywy lokalnej. Jednak przede wszystkim istotne jest, żeby – jeśli wniosek dekretowany jest do jednego wydziału bądź referatu – pracownik danej komórki wiedział, do jakiej innej komórki może go jeszcze skierować lub z kim go skonsultować. W tym świetle należy zastanowić się też nad rozwojem kompetencji pracowników administracji samorządowej w zakresie partycypacji, ale przede wszystkim nad cyrkulacją wiedzy pomiędzy różnymi komórkami urzędu (Martela i in. 2019: 24–25).

#### LITERATURA

Bierwiaczonok K., 2016, *Spoleczne znaczenie miejskich przestrzeni publicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.

Bierwiaczonok K., Nawrocki T., 2012, *Teoretyczne spojrzenie na przestrzeń publiczną*, [w:] K. Bierwiaczonok, B. Lewicka, T. Nawrocki, *Rynki, malle i cmentarze. Przestrzeń publiczna miast śląskich w ujęciu socjologicznym*, Nomos, Uniwersytet Śląski, Kraków, 23–63.

Czarkowska A., Domagała Ł., Jachimowicz A., Makuch M., Waszak Ł., Wejman Z., 2013, *Inicjatywa lokalna krok po kroku*, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa. Dostępne na: [https://siecsplot.pl/wp-content/uploads/2019/04/inicjatywa\\_lokalna\\_SPLLOT.pdf](https://siecsplot.pl/wp-content/uploads/2019/04/inicjatywa_lokalna_SPLLOT.pdf) [data dostępu: 3.09.2020].

Davidson M., 2013, *Tactical Urbanism, Public Policy Reform, and 'Innovation Spotting' by Government: From Park(ing) Day to San Francisco's Parklet Program*. Dostępne na: <https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/81628/859158960-MIT.pdf?sequence=2&isAllowed=y> [data dostępu: 3.09.2020].

Ercan M. A., 2010, *Less Public than Before? Public Space Improvement in Newcastle City* [w:] A. Madanipour (red.), *Whose Public Space? International Case Studies in Urban Design and Development*, Routledge, London, 21–50. Dostępne na: [https://www.academia.edu/958939/Less\\_public\\_than\\_before](https://www.academia.edu/958939/Less_public_than_before) [data dostępu: 2.09.2020].

Morçöl, G., Wolf J.F., 2010, *Understanding Business Improvement Districts: A New Governance Framework*, *Public Administration Review*, 70, 906–913.

Gehl J., 2013, *Życie między budynkami. Użytkowanie przestrzeni publicznych*, przekł. M. A. Urbańska, Wydawnictwo RAM, Kraków.

#### Podziękowania i informacja o wkładzie poszczególnych autorów w powstanie pracy

Autorem badań własnych prezentowanych w niniejszym artykule jest Piotr Salata-Kochanowski, są one dopełnieniem jego pracy magisterskiej, obronionej w grudniu 2017 r.: *Współkształtowanie przestrzeni publicznych przez podmioty spoza sektora publicznego*. Promotor: dr Dominik Drzazga, Wydział Nauk Geograficznych oraz Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2017.

W artykule główna odpowiedzialność za części: Wstęp, Przegląd praktyk zagranicznych, Analiza wyników badania własnego.

Zaproponowane wątki teoretyczne osadzające działania aktorów na rzecz przestrzeni uzupełnia i rozwija Paweł Pistelok odwołując się do literatury zgromadzonej na potrzeby własnej rozprawy doktorskiej, obronionej w czerwcu 2020 r.: *(Re)konstruuując centrum miasta. Nowe przestrzenie publiczne Katowic w oczach użytkowników*. Promotor: dr hab. Tomasz Nawrocki, prof. UŚ, promotor pomocnicza: dr Katarzyna Ponikowska. Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Śląski, Katowice 2019.

W artykule główna odpowiedzialność za części: Przestrzeń publiczna – pojęcie i kontekst, Zarządzanie przestrzenią i partycypacja, Podsumowanie.

Jacob S., Schiffino N., Biard B., 2018, *The mystery shopper: a tool to measure public service delivery?*, *International Review of Administrative Sciences*, 84(1), 164–184.

Hutter, K., S. Hoffmann S., 2014, *Surprise, Surprise. Ambient Media as Promotion Tool for Retailers*, *Journal of Retailing* Volume, 90(1), 93–110.

Każmierczak T., 2011, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 83–99. Dostępne na: [http://www.decdujmyrazem.pl/files/Partycypacja\\_publiczna\\_net.pdf](http://www.decdujmyrazem.pl/files/Partycypacja_publiczna_net.pdf) [data dostępu: 2.09.2020].

Hoyt L.M., 2003, *The Business Improvement District: An Internationally Diffused Approach To Revitalization*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.

Martela B. i zespół Obserwatorium Polityki Miejskiej, 2019, *Wniośki i rekomendacje* [w:] P. Pistelok, B. Martela (red.), *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków–Warszawa, 11–27. Dostępne na: [http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2020/01/Partycypacja-publiczna\\_raport-o-stanie-polskich-miast-Martela-Pistelok\\_Obserwatorium-Polityki-Miejskiej-irmir.pdf](http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2020/01/Partycypacja-publiczna_raport-o-stanie-polskich-miast-Martela-Pistelok_Obserwatorium-Polityki-Miejskiej-irmir.pdf) [data dostępu: 4.09.2020].

*Parklet już powstał*, 9.09.2016, Fundacja Nowe Miasto Fenomen. Dostępne na: <https://www.fundacjafenomen.pl/aktualnosci/336-parklet-juz-powstal> [data dostępu: 3.09.2020].

Pistelok P., 2019, *Na zakończenie. Partycypacja w strukturze administracji lokalnej* [w:] P. Pistelok, B. Martela (red.), *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków–Warszawa, 116–118. Dostępne na: <http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2020/01/Partycypacja>



-publiczna\_raport-o-stanie-polskich-miast-Martela-Pistelok\_Obserwatorium-Polityki-Miejskiej-irmir.pdf [data dostępu: 4.09.2020]. Pistelok P., Martela B. (red.), *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków-Warszawa. Dostępne na: [http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2020/01/Partycypacja-publiczna\\_raport-o-stanie-polskich-miast-Martela-Pistelok\\_Obserwatorium-Polityki-Miejskiej-irmir.pdf](http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2020/01/Partycypacja-publiczna_raport-o-stanie-polskich-miast-Martela-Pistelok_Obserwatorium-Polityki-Miejskiej-irmir.pdf) [data dostępu: 4.09.2020].

Project for Public Spaces, Inc., 2011, *Jak przetworzyć Miejsce. Podręcznik kreowania udanych przestrzeni publicznych*, przeł. T. Jeleński, W. Kosiński, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków. Dostępne na: [https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/08/PPS-Jak\\_przetworzyc\\_miejsce.pdf](https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/08/PPS-Jak_przetworzyc_miejsce.pdf) [data dostępu: 3.09.2020].

Rzeńca A., Sobol A., 2018, *Budżet obywatelski jako instrument kształtowania przestrzeni miasta – przykład Łodzi i Katowic*, Biuletyn KPZK PAN, 272, 205–215. Dostępne na: [https://www.researchgate.net/publication/333403189\\_BUDZET\\_OBYWATELSKI\\_JAKO\\_INSTRUMENT\\_KSZTALTOWANIA\\_PRZESTRZENI\\_MIASTA\\_-\\_PRZYKLAD\\_LODZI\\_I\\_KATOWIC](https://www.researchgate.net/publication/333403189_BUDZET_OBYWATELSKI_JAKO_INSTRUMENT_KSZTALTOWANIA_PRZESTRZENI_MIASTA_-_PRZYKLAD_LODZI_I_KATOWIC) [data dostępu: 2.09.2020].

Sagan I., 2017, *Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka*, Scholar, Warszawa.

Salata-Kochanowski P., 2017, *Współkształtowanie przestrzeni publicznych przez podmioty spoza sektora publicznego* (niepublikowana praca magisterska), promotor: dr Dominik Drzazga, Uniwersytet Łódzki.

Salata-Kochanowski P., 2019, *Inicjatywa lokalna* [w:] P. Pistelok, B. Martela (red.), *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków-Warszawa, 70–75. Dostępne na: [http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2020/01/Partycypacja-publiczna\\_raport-o-stanie-polskich-miast-Martela-Pistelok\\_Obserwatorium-Polityki-Miejskiej-irmir.pdf](http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2020/01/Partycypacja-publiczna_raport-o-stanie-polskich-miast-Martela-Pistelok_Obserwatorium-Polityki-Miejskiej-irmir.pdf) [data dostępu: 4.09.2020].

San Francisco Planning Department, 2020, *San Francisco – Parklet Manual*. Dostępne na: <http://groundplaysf.org/wp-content/uploads/San-Francisco-Parklet-Manual.pdf> [data dostępu: 20.09.2020].

Shankar A., Horton B., 1999, *Ambient Media: Advertising's New Media Opportunity*, International Journal of Advertising, 18 (3), 305–306.

Szczepański M.S., 1991, „Miasto socjalistyczne” i świat społeczny jego mieszkańców, Europejski Instytut Rozwoju Lokalnego i Regionalnego, Warszawa. Dostępne na: [http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web\\_euroreg\\_publications\\_files/3679/32\\_miasto\\_socjalistyczne\\_i\\_wiat\\_spoeczny\\_jego\\_mieszkanow.pdf](http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/3679/32_miasto_socjalistyczne_i_wiat_spoeczny_jego_mieszkanow.pdf) [data dostępu: 2.09.2020].

W Krakowie staną stojaki rowerowe inspirowane pismem Wyspiańskiego, 9.06.2017, Kraków.pl. Dostępne na: [https://www.krakow.pl/aktualnosc/210794,1919,komunikat,w\\_krakowie\\_stana\\_stojaki\\_rowerowe\\_inspirowane\\_pismem\\_wyspianskiego.html](https://www.krakow.pl/aktualnosc/210794,1919,komunikat,w_krakowie_stana_stojaki_rowerowe_inspirowane_pismem_wyspianskiego.html) [data dostępu: 3.09.2020].

Zielińska E., Kraszewski D., 2019, *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w latach 2014–2017. Konsultacje społeczne – inicjatywa lokalna – inicjatywa uchwałodawcza*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa. Dostępne na: <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/narzedzia-partycypacji-lokalnej-w-polsce-w-latach-2014-2017.pdf> [data dostępu: 3.09.2020].

#### AKTY PRAWNE I ORZECZNICTWA

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Dz. U. z 2020 r. poz. 566. Dostępne na: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20200000566/O/D20200566.pdf> [Data dostępu: 2.09.2020].

Uchwała nr XXXV/337/04 Rady Miasta Opola z dnia 26 sierpnia 2004 r. w sprawie zasad organizacji i finansowania inwestycji z udziałem środków ludności na terenie gminy Opole. Dostępne na: <https://prawomiejscowe.um.opole.pl/institution/18386/legalact/2937/18386> [data dostępu: 3.09.2020].

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych ze zmianami, Dz. U. z 2020 r. poz. 470, 471, 1087. Dostępne na: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19850140060/U/D19850060Lj.pdf> [data dostępu: 3.09.2020].

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2020 r. poz. 1057. Dostępne na: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20030960873/U/D20030873Lj.pdf> [data dostępu: 2.09.2020].

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2020 r. poz. 293, 471, 782, 1086, 1378. Dostępne na: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20200000293/U/D20200293Lj.pdf> [data dostępu: 2.09.2020].

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2019 r. poz. 1429, z 2020 r. poz. 695. Dostępne na: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20011121198/U/D20011198Lj.pdf> [data dostępu: 2.09.2020].

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2020 r. poz. 713, 1378. Dostępne na: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D19900095Lj.pdf> [data dostępu: 2.09.2020].

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz. U. z 2020 r. poz. 802, 1086. Dostępne na: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150001777/U/D20151777Lj.pdf> [data dostępu: 2.09.2020].

## Investments in public space at the initiative of residents

#public space #investment #self-government #participation #shaping

### Abstract

Co-shaping public spaces by the residents is often understood through participation in various forms of public consultations. The paper starts from a reflection on the concept of public space and aims to discuss, how residents and entrepreneurs can have their part in the shaping of urban spaces. It is also necessary to discuss how local governments respond to the idea of co-shaping public spaces and whether they are prepared for such initiatives. In order to answer these questions, case studies of this type of activities were presented – each touching a different scale and a different way of involving actors: parklet, Business Improvement District and ambient marketing. The paper then presents the result of own research and ends with a few suggestions on how the city authorities' responsiveness can be improved.

