

Spis treści

Wstęp	5
1. O względności municypium	8
2. Municypium modelowe i jego modyfikacje	13
3. Municypium jako wielka inkorporacja	30
4. Spójność terytorialna. Enklawy i eksklawy	41
5. Municypia a granice jednostek wyższego rzędu	66
6. Granica w połowie aglomeracji	83
7. Miasto w skali prowincji	92
8. Niezależne przedmieścia z zarządem aglomeracji	111
9. Niezależne przedmieścia bez zarządu aglomeracji	122
10. „Dwumiaasto” we wspólnej jednostce	129
11. Miasto i municypium w epoce informatycznej	135
Źródła zdjęć	146
Bibliografia	151
Summary	163
Indeks nazw miejscowości	167

Wstęp

Celem niniejszej rozprawy jest zbadanie, na ile granice municypium podkreślają integralność miasta jako elementu sieci osadniczej, a na ile stanowią byt oderwany od jego formy przestrzennej. W konsekwencji – w jakim stopniu dane o mieście, odniesione do municypium, przynoszą pewną i wystarczającą o nim wiedzę. Aby odpowiedzieć na te pytania, dokonano przeglądu licznych przypadków z całego świata i przeanalizowano je w kilku charakterystycznych aspektach – począwszy od takich, które są efektem skutecznych działań zmierzających do ujęcia większości urbanizacji, przez formę geometryczną, odniesienie do podziałów wyższego rzędu, po różne postacie municypiów w aglomeracjach, z uwzględnieniem przypadków utraty municypium w imię efektywniejszego zarządzania. Dla celów analizy w każdym przypadku powiązано geografie z historią i wiedzą o zarządzaniu, często z uwzględnieniem dynamiki zmian, co pozwoliło lepiej zrozumieć problem. Tok rozumowania ma więc kierunek „od szczegółu do ogółu”, a systematyka przypadków jest wnioskiem wynikającym z analizy stosunków przestrzennych, zwłaszcza w odniesieniu do zasięgu obszaru zurbanizowanego. Ponieważ układy monocentryczne oferują większą różnorodność form terytorialnych municypiów, niż konurbacje, to one przede wszystkim stały się przedmiotem analizy.

Kwestię terytorium jednostki lokalnej można jednak rozpatrywać wielorako. W literaturze przedmiotu zwykle skupiano się na kwestiach prawno-administracyjnych, często w ujęciu statystycznym, a centralnym zagadnieniem jest dynamika przemian. Koncentrowano się na celach zmian granic jednostek, w tym zwłaszcza na dominującej tendencji powiększania municypiów w drodze włączeń lub fuzji, dawano też ich systematykę.

Warto podkreślić, że istnieją opracowania dotyczące tych zagadnień w Europie¹, Europie Środkowo-Wschodniej², w Polsce³, a także w USA⁴. Prace syntetyczne, do których udało się dotrzeć, dotyczą problemu „od góry”, bazując na analizie systemów prawnych, praktyce postępowań, a także statystyce przypadków. Ich przedmiotem są też jednostki zarówno miejskie, jak i wiejskie. Rozważania miały prowadzić na przykład do określenia racjonalnej wielkości municypiów, przy czym pojęcie ich wielkości odnoszono przede wszystkim do populacji, a nie terytorium⁵. Nie zajmowano się relacją granic municypiów do terytorium zurbanizowanego. Badacz tego aspektu municypium spotka w nich stwierdzenia mylące, jak choćby to, że municypia niderlandzkie należą do dużych, mimo że tamtejsze municypia miejskie trudno uznać za „modelowe” przestrzennie (w znaczeniu opisanym w rozdziale 1). W Czechach rozdrobnieniu gmin na wsi towarzyszą na ogół „modelowe” municypia miejskie, we Francji zaś, przeciwnie niż w Polsce, w obu przypadkach mamy rozdrobnienie. W ogóle, w przypadku miast, poszukiwanie racjonalnej wielkości populacji municypium jest swego rodzaju utopią: miasta mają wielkość sobie właściwą i stanowią strukturalne całości, które podział terytorialny powinien – choć nie musi – honorować. W metropoliach można mówić jednak o kwestii racjonalnej wielkości dzielnic.

¹ T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2005. Praca jest już nieco zdezaktualizowana – na przykład w odniesieniu do Kopenhagi; D. Kociuba, W. Kociuba, *Variants of Boundary Changes – A Case Study of Poland*, 'Land' 2023, vol. 12, nr 6 – tam dalsza literatura niepolska.

² P. Swianiewicz, *From post-communist democratic laissez-faire to prevention of territorial fragmentation: tightening the rules of municipal splits in Central and Eastern Europe after 1990*, "Miscellanea Geographica. Regional Studies on Development" 2021, vol. 25, nr 1, s. 5–17.

³ A. Kudra-Ostrowska, *Model przeprowadzania zmian granic gmin – problemy terażniejszości*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2021, <https://frdl.org.pl/publikacje/analizy-celowe/model-przeprowadzania-zmian-granic-gmin-problemy-terazniejszosci> [dostęp: 2.07.2025].

⁴ A. Pawłowska, *Zmiany granic i konsolidacja jednostek samorządu terytorialnego w Stanach Zjednoczonych Ameryki – Podstawy prawne i praktyka*, „Studia Politológiczne” 2015, vol. 35, s. 224–241.

⁵ P. Swianiewicz (red.), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute, Budapeszt 2002, s. 5.

W niniejszej monografii opisuje się więc municypia miejskie jako formy przestrzenne, ich geometrię i układ (włączywszy kwestię ciągłości i spójności), w relacji do zabudowy – czyli struktury zurbanizowanej. Nie ma terytorialnego ograniczenia pola badawczego: przedmiotem zainteresowania są miasta całego świata. Prócz tego, że unikano powoływania się na ośrodki mniejsze niż kilkadziesiąt tysięcy mieszkańców⁶, nie ma ścisłego kryterium ich doboru – muszą one ilustrować jakąś istotną cechę miejskiego terytorium. Tworzą one bardzo różnorodne *spectrum* przypadków, pozwalające nawet postawić znak zapytania przy definiowaniu podstawowego zjawiska, jakim jest granica municypium miejskiego. Nie ma też ograniczenia czasowego: w wielu miejscach odwołano się do historycznych form municypiów – jako wyjaśnienia ich formy obecnej albo jako znaczącego precedensu. W efekcie można nawet stwierdzić, że municypium „modelowe”, czyli obejmujące większość urbanizacji w racjonalnym „kołnierzu”, występuje na świecie stosunkowo rzadko – mimo że z perspektywy polskiej wydaje się normalnością.

Wobec braku syntetycznych opracowań tak pojmowanego municypium, praca oparła się przede wszystkim na źródłach dotyczących poszczególnych przypadków. Są to czasem monografie miast, artykuły naukowe i publicystyczne, ale przede wszystkim liczne źródła internetowe, szczególnie oficjalne witryny miejskie, a czasem witryny stowarzyszeń zajmujących się historią. Bardzo często dysponują one interesującymi materiałami lub syntezami kartograficznymi terytorium. Opisana wyżej literatura przedmiotu, powiększona o przydatne opracowania zagraniczne, stanowi jednak tło wyjaśniające genezę niektórych form przestrzennych poddanych analizie.

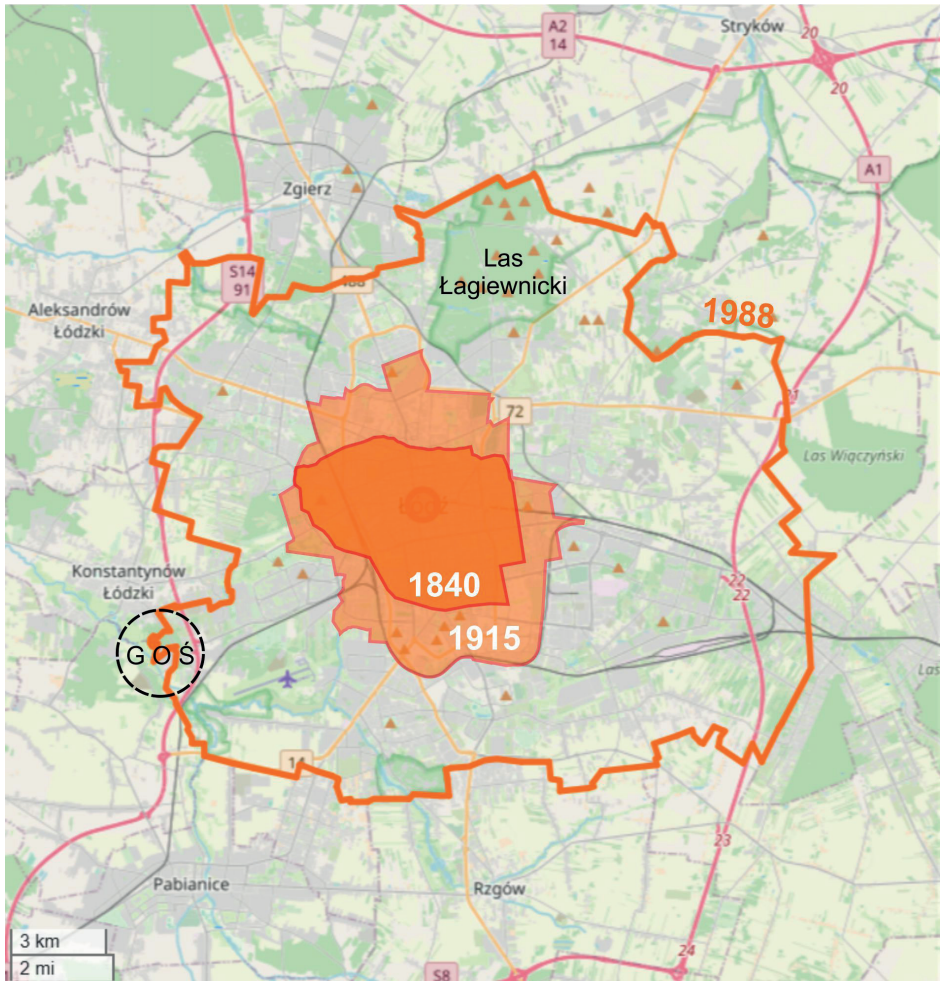
Przydatnym narzędziem pracy był serwer kartograficzny OpenStreetMap, który dysponuje dość precyzyjnym aparatem określania granic jednostek, ale wymagającym weryfikacji. Zasadę „krzyżowej weryfikacji” w oparciu o inne źródła, nie tylko zresztą w przypadku witryn ogólnego dostępu, przyjęto jako obowiązującą. Baza źródłowa jest każdorazowo podana przy omawianiu poszczególnych przypadków. Pewna część ilustracji jest autorskim opracowaniem na podkładzie dostępnej kartografii, naniesionym często na podstawie studiów i kompilacji z map historycznych czy innych materiałów źródłowych.

⁶ Może z wyjątkiem Vaduz, które jednak jest stolicą mikropaństwa. Pytanie też, co tak naprawdę znaczy liczba mieszkańców, skoro wiele municypiów to wycinek dużo większej aglomeracji.

1. O względności municypium

„Jadę do miasta” – ileż to razy wypowiedziawszy tę frazę zastanawiamy się chwilę później nad sensem tego komunikatu. Mieszkając w peryferyjnej dzielnicy, mieszkamy przecież w mieście – bo granica przebiega gdzieś znacznie dalej, gdzie kończy się już zabudowa osiedli i zaczynają podmiejskie pola. W warunkach polskich na ogół zdajemy sobie sprawę, gdzie mniej więcej kończy się miasto, a dokładniej jego prawno-administracyjne terytorium. Możliwe, że za granicą zmieni się forma tabliczek z nazwami ulic, forma latarni albo nawet zagospodarowanie korytarza drogi wylotowej. Bywają przypadki, że za granicą może nawet zmienić się język. A mimo to w świadomości tkwi przekonanie, że „miasto” jest bardziej w centrum, a nasze przedmieście czy dzielnica „miastem” jakby w pełni nie jest.

Granica municypium, czyli administracyjnego obszaru miasta, jest faktem ważnym, ale jednocześnie umownym i zmiennym. Łódź miała w historii, nie wchodząc w szczegóły, trzy główne fazy swojego municypium [zdzj. 1-1]. Pierwsza to obszar wywodzący się ze średniowiecza, zasadniczo modyfikowany w XIX i na początku XX wieku, ale po 1840 roku przez 66 lat pozostający bez zmian. Druga faza przypadła na międzywojnie: opierała się ona na włączeniu w 1915 roku stosunkowo obszernego pierścienia silnie urbanizujących się przedmieść prawie na całym obwodzie. Cechą szczególną było wykorzystanie jako granicy obwodowej linii kolejowej (element infrastruktury jako granica miasta nie zdarza się szczególnie często). Wreszcie trzecia faza przypadła na czasy powojenne: wielkie rozszerzenie municypium nastąpiło w latach drugiej okupacji niemieckiej. Tuż po jej zakończeniu nieco je zmodyfikowano, by w 1988 roku powiększyć je jeszcze bardziej antycypując wielką rozbudowę miasta, która nigdy nie nastąpiła. Te granice obowiązują do dziś – można je uznać za municypium „modelowe”, może nawet nieco na obszerne.



Zdjęcie 1-1. Łódź – trzy najważniejsze fazy rozwoju municypium.
 Obecne, z 1988 r. stanowi rozwinięcie dużego rozszerzenia powojennego.
 GOŚ – Grupowa Oczyszczalnia Ścieków

Żadne z tych rozszerzeń terenu miasta nie było ani oczywiste, ani niezbędne do jego funkcjonowania. Przegląd licznej grupy miast na całym świecie wydaje się jasno wskazywać, że istnieją różne modele zarządzania przestrzenią zurbanizowaną, funkcjonujące w różnych systemach kulturowych i prawnych. Gdyby Łódź była miastem leżącym w Niemczech lub w Austrii, to zapewne jej municypium byłoby mniej więcej takie, jak jest. Gdyby znajdowała się we Francji, to pozostałaby, być może, w granicach stworzonych

w 1915 roku, a liczne dzielnice i osiedla za koleją obwodową stanowiłyby odrębne gminy związane z miastem strukturą zarządu aglomeracyjnego. Gdyby nasza Łódź ulokowała się w południowych stanach USA, to zapewne udałooby się włączyć w obszar miasta na przykład Las Łągiewnicki, ale zamożne osiedla na jego przedpolu stałyby się skomplikowaną mozaiką enklaw. Do oczyszczalni ścieków (GOŚ) wiodłaby może wydłużona na 7 km „protuberancja”, terytorium szerokości kilkunastu metrów – na przykład nad kolektorem ściekowym. Gdyby zaś Łódź była w Australii, to niewykluczone, że władze wojewódzkie odebrałyby jej wszelkie włączenia z trudem dokonane za czasów carskich i nakazały powrót do municypium średniowiecznego, dodatkowo okrojonego o Park na Zdrowiu i tereny dawnych pól miejskich. Ale gdyby Łódź znajdowała się w Turcji, to prawdopodobnie jej władze sprawowałyby pieczę przynajmniej nad dawnym „województwem miejskim” z 1975 roku, a rada miejska stałaby się „radą metropolitarną”, z deputowanymi z jego całego obszaru. Każda z tych opcji sama w sobie nie wyklucza sukcesu miasta, ani też o nim nie przesądza: wszystko zależy od towarzyszących rozwiązań prawnych, dojrzałości realizowanych polityk i historycznego szczęścia.

Municypia mogą być „czytelne”, jeśli ich granice pokrywają się z podziałami geograficznymi – naturalnymi (góry, rzeki i jeziora) albo sztucznymi (drogi, szersze ulice, koleje, granice polityczne) i także, jeśli obejmują klarowne obiekty przestrzenne (miejscowości, lotniska i porty, a nawet pojedyncze kompleksy leśne lub góry). Mogą też być „nieoczywiste”, gdy nie tłumaczą się żadnymi z tych okoliczności. Również sam przebieg granic może być „intuicyjny”, albo „nieintuicyjny”, gdy nie ma żadnych elementów topograficznych, które go wyjaśniają, bo na przykład powstały w drodze przypadkowych transakcji zakupu działek. W skali makro kwestia czytelności municypium wydaje się ważniejsza dla ładu przestrzennego od formy granic.

Encyklopedia PWN definiuje miasto jako: skupisko ludzkie, przeciwstawiane wsi, charakteryzujące się zagęszczoną zabudową, zróżnicowaną strukturą społeczną mieszkańców, utrzymujących się w większości z zajęć nierolniczych – handlu, rzemiosła, przemysłu i usług⁷. Definicja słownikowa miasta opiera się na aspekcie przestrzennym: to „duży, gęsto i planowo [sic!]

⁷ *Miasto*, [hasło w:] Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/miasto;3940400.html> [dostęp: 25.02.2024].

zabudowany teren”⁸. W tym ujęciu istnienie zagęszczonej zabudowy konstituuje miasto, z czego by mogło wynikać, że jeśli jego obszar administracyjny, czyli municypium, obejmuje zbyt wiele terenów otwartych, to niekoniecznie muszą one wchodzić w skład miasta. Niekoniecznie – bo wszystko zależy od proporcji albo odległości. Spotyka się bardzo wiele przypadków, w których z tego powodu „municypium” należy oddzielić od „miasta”. Można by uogólnić, że „miasto” w sensie prawno-terytorialnym nie odpowiada „miastu” w sensie przestrzennym, funkcjonalnym i społecznym, chociaż zupełnie obu tych aspektów nie da się rozdzielić. Są też definicje, w których kładzie się nacisk na nadanie prawnego statusu miasta danej jednostce osadniczej, charakteryzującej się „przewagą zwartej zabudowy i ludności nierolniczej”⁹. To jednak jest ujęcie dość partykularne, odpowiednie dla krajów, w których taka lub podobna praktyka w ogóle ma miejsce (np. w Polsce, Niemczech lub Belgii) – gdzie indziej dla wyróżnienia stosuje się na przykład kryteria wielkości populacji¹⁰. W każdym razie, poza Brukselą, żadna z gmin Regionu Stołecznego statusu miasta nie posiada – a przecież nie są to ani wsie, ani osady.

Termin „municypium” zrodził się w starożytności¹¹. Dzisiaj językoznawcy definiują municypium jako: „urzędową jednostkę podziału administracyjnego w niektórych państwach”, nie tłumacząc jednak zastrzeżenia¹². Wynika z niej, że są kraje bez takich jednostek, czyli że istnieją miasta bez władzy lokalnej; każda władza lokalna musi mieć przecież terytorium, na którym sprawuje władztwo administracyjne¹³. O niuansach związanych z różnymi formami ustrojowymi nie ma tu mowy. Poprzestaniemy jednak na przyjęciu, że municypium

⁸ *Miasto*, [hasło w:] Wielki słownik języka polskiego, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/miasto.html> [dostęp: 25.02.2024].

⁹ *Miasto*, [hasło w:] Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1307.pojecie.html> [dostęp: 25.02.2024].

¹⁰ J. Jóźwik, D. Dymek, *Kryteria identyfikacji miast na świecie*, „Prace Geograficzne” 2022, vol. 166 s. 9–26.

¹¹ *Municipium*, [hasło w:] *Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft Pauly-Wissowa*, Ernst Kornemann, vol. 16, nr 1, s. 570–638, https://elexikon.ch/RE/XVI,1_637?Big [dostęp: 10.10.2024].

¹² *Municipium*, [hasło w:] Wielki słownik języka polskiego, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/111885/municipium/5263992/w-administracji> [dostęp: 25.02.2024].

¹³ J. Korczak, *Władztwo terytorialne gminy. Od idei do mitu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, UAM, Poznań 2020, R. 82, z. 4, s. 97, nn; <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/rpeis/article/view/24533> [dostęp: 24.03.2024].

to obszar, na którym sprawuje zarząd administracja i rada miasta zgodnie z kompetencjami wynikającymi z prawa państwowego i lokalnego.

W europejskich realiach będzie to zwykle gmina lub – w przypadku dużych ośrodków – związek gmin z obejmującą je legislatywą i egzekutywą. Legislatywa z burmistrzem (uwzględniając całą różnorodność tytułów głowy miasta) i rada, pochodząca z wyborów, na terenie municypium stanowi tradycyjnie podstawowy atrybut *civitas* – czyli społeczności funkcjonującej w kontekście przestrzeni ukształtowanej przez pokolenia, zorganizowanej w imię dobra publicznego i świadomej swoich interesów. Samorządność władz lokalnych może być ograniczona: na przykład głową egzekutywy może być osoba mianowana przez państwo (jak w miastach świata arabskiego lub w Indiach) – wciąż jednak są to władze lokalne. Szczególnie stolice państw miały samorządność ograniczoną – nawet dzisiaj terytoria związkowe Kuala Lumpur i Putrajaya w Malezji mają władze całkowicie pochodzące z nominacji rządu¹⁴. Oznacza to, że pojęcia samorząd lokalny i władza lokalna nie muszą być tożsame. Można jednak założyć, że wszelkie modyfikacje tych atrybutów tworzą rodzaj ograniczenia wpływającego na poczucie tożsamości i wolności obywateli. Takich odstępstw spotyka się jednak bardzo wiele – przede wszystkim w formie rozszerzenia kompetencji na obszar wielkości prowincji, co omówiono w kolejnych rozdziałach.

Pozwala to sądzić, że forma municypium często nie jest dobrą podstawą do badań cech miasta – stanowi tylko umowną przestrzeń jurysdykcji i działania administracji miejskiej. Trudno nieraz określić samo municypium, zwłaszcza w przypadku włączeń częściowych albo skomplikowanego przebiegu granic. Jego przydatność w badaniach nad miastem jest dodatkowo ograniczona nieprzystawalnością do obszaru zurbanizowanego, nie wspominając już o „obszarach funkcjonalnych”, za którymi kryje się aglomeracja urbanizacji nieciągłej. Z punktu widzenia planisty, municypia rzadko są tworem racjonalnym, uwzględniającym funkcjonowanie miast, a są z reguły wypadkową wielu czynników – w tym stosunku siły politycznej miasta głównego i peryferii.

¹⁴ *Perayaan 100 tahun Kuala Lumpur Menjadi Penguasa Tempatan*, Dewan Bandaraya Kuala Lumpur 1990, <https://anyflip.com/fscxt/wbtu> [dostęp: 26.06.2025].