

Ferdynand Skiba

Policja w Polsce

Działalność formacji na obszarze aglomeracji miejskich

Szczytno 2015

Recenzenci

Dr hab. Marek Stefański, prof. Akademii Pomorskiej w Słupsku

Dr hab. Jacek Dworzecki, prof. Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie

Redakcja wydawcy

Anna Bryczkowska

Mariola Jezierska

Agnieszka Kamińska

Projekt okładki

Jan Napiórkowski



© Wszelkie prawa zastrzeżone — Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie 2015

ISBN 978-83-7462-498-5

e-ISBN 978-83-7462-499-2

Skład, druk i oprawa:

Dział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie

12-100 Szczytno, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 111

tel. 89 621 51 02, fax 89 621 54 48

e-mail: wwip@wspol.edu.pl

Objętość: 23,3 ark. wyd. (1 ark. wyd. = 40 tys. znaków typograficznych)

Spis treści

Wstęp	7
-------------	---

ROZDZIAŁ 1

Miasto jako przestrzeń życia społecznego.....	19
1.1. Miasto — terminologia i klasyfikacja.....	19
1.2. Kształtowanie się miast na świecie i w Polsce.....	26
1.3. Charakterystyka pojęć „aglomeracja miejska” i „metropolia”	33
1.4. Zagadnienia prawno-ustrojowe miast w Polsce.....	40
1.4.1. Uwagi ogólne.....	40
1.4.2. Od roku 1990 do dziś.....	42
1.4.3. Lata 1928–1990.....	45

ROZDZIAŁ 2

Determinanty bezpieczeństwa w aglomeracjach miejskich w Polsce	49
2.1. Socjologiczno-kryminologiczna charakterystyka współczesnej przestrzeni miejskiej.....	49
2.2. Istotne problemy społeczne dużych aglomeracji miejskich w Polsce.....	58
2.3. Podstawowe pojęcia i składniki bezpieczeństwa.....	68
2.4. Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce.....	74
2.4.1. Organy władzy i administracji publicznej o właściwości ogólnej.....	74
2.4.2. Wspecjalizowane organy powołane do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego.....	80
2.5. Podstawowe rodzaje zagrożeń ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego w przestrzeni miejskiej	83

ROZDZIAŁ 3

Rola i zadania policji w zwalczaniu zagrożeń ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego.....	99
3.1. Model funkcjonowania policji w Polsce	99
3.1.1. Miejski rodowód organizacji policyjnych w Europie i na ziemiach polskich w latach 1775–1918	99
3.1.2. Model Policji Państwowej w okresie II Rzeczypospolitej	104
3.1.3. Model Milicji Obywatelskiej	109
3.1.4. Model policji w III Rzeczypospolitej.....	112
3.1.5. Modele funkcjonowania policji w wybranych krajach	118
3.2. Podstawy prawne i organizacja policji w Polsce z uwzględnieniem dużych polskich miast	130
3.3. Metody diagnozowania zagrożeń	139
3.4. Wyznaczniki skuteczności policji w jej walce z zagrożeniami	146
3.5. Współpraca policji z administracją samorządową w kształtowaniu lokalnej polityki bezpieczeństwa	150

ROZDZIAŁ 4**Zintegrowane podejście do problematyki bezpieczeństwa**

w aglomeracji warszawskiej	157
4.1. Ustrój aglomeracji warszawskiej	157
4.2. Charakterystyka zagrożeń występujących na terenie Warszawy	161
4.3. Struktura Policji w mieście stołecznym Warszawie, specyfika jej organizacji i funkcjonowania	168
4.4. Współpraca policji z samorządem terytorialnym i innymi podmiotami publicznymi	172
4.5. Skuteczność działania policji na terenie Warszawy	177

ROZDZIAŁ 5**Metodologiczne podstawy badań**

5.1. Przedmiot badań.....	181
5.2. Cel badań	184
5.3. Ogólny problem badawczy i problemy szczegółowe	188
5.4. Metody badań, zastosowane techniki i narzędzia badawcze.....	195
5.5. Teren i organizacja badań	199

ROZDZIAŁ 6**Raport z badań własnych weryfikujących przyjęte hipotezy badawcze**

6.1. Charakterystyka przeprowadzonych badań w wybranych jednostkach Policji funkcjonujących w dużych polskich miastach, jednostkach samorządu terytorialnego	201
6.1.1. Informacje o przebiegu badań	201
6.1.2. Charakterystyka wybranych miast, jednostek Policji oraz respondentów	204
6.1.3. Rodzaje zagrożeń ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego występujące w przestrzeni wielkich miast	219
6.2. System identyfikowania i monitorowania zagrożeń pojawiających się w przestrzeni wielkich miast w poszczególnych komendach miejskich Policji	244
6.3. Wpływ zidentyfikowanych zagrożeń na organizację służby i przyjęte metody działania policji.....	258
6.4. Zabezpieczenia policyjne jako specyficzna forma działania w walce z zagrożeniami w wielkich miastach	262
6.5. Wpływ zidentyfikowanych zagrożeń występujących w przestrzeni wielkich miast na kształt struktury organizacyjnej i etaty komend miejskich Policji	268
6.6. Wpływ zagrożeń i innych czynników na współpracę policji z samorządem.....	280
6.7. Formy współpracy policji z organami samorządu terytorialnego i z innymi podmiotami publicznymi w zawalczeniu zagrożeń ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego.....	285

6.8. Formy i wysokość wsparcia finansowego i rzeczowego przekazywanego policji przez samorządy terytorialne i inne podmioty publiczne	296
6.9. Przykłady specyficznych, niestandardowych rozwiązań przyjętych przez policję i organy samorządu terytorialnego w walce z zagrożeniami w wielkich miastach.....	311
6.10. Propozycje komendantów miejskich Policji i prezydentów miast mające na celu wdrożenie działań poprawiających skuteczność policji i jej współpracy z samorządem w walce z zagrożeniami.....	317
Zakończenie.....	323
Bibliografia przedmiotowa	345
Publikacje zwarte i artykuły.....	345
Akty prawne	356
Strony internetowe i inne	360
Bibliografia podmiotowa.....	362
Dokumenty dotyczące Częstochowy.....	362
Dokumenty dotyczące Katowic.....	363
Dokumenty dotyczące Krakowa.....	365
Dokumenty dotyczące Łodzi	367
Dokumenty dotyczące Warszawy	368
Dokumenty dotyczące Wrocławia	369
Spis tabel.....	373
Spis rysunków	378
Aneks	381

Wstęp

Charakterystyczną cechą współczesnych państw rozwiniętych jest postępująca koncentracja ludności w ośrodkach miejskich. W krajach rozwiniętych już dwie trzecie ich ludności zamieszkuje obszary miejskie. Obecnie w Polsce w miastach zamieszkuje 61,1% ludności¹. Miasto często jest kojarzone z procesem urbanizacji pojmowanym jako koncentracja ludności na oznaczonym terytorium.

Współczesne miasta stały się jednak niezbyt bezpieczną przestrzenią do funkcjonowania społeczeństw. Typową cechą współczesnych miast, zwłaszcza dużych, z jednej strony jest szalony postęp cywilizacyjny wiążący się z ich rozwojem, z drugiej zaś coraz więcej jest tam zagrożeń. W dużych miastach, aglomeracjach miejskich czy metropoliach następuje nasilenie zagrożeń społecznych, cywilizacyjnych i naturalnych. Wśród zagrożeń należących do specyfiki miejskiej są związane z: transportem miejskim i komunikacją, ekologią, ochroną środowiska, zarządzaniem miastami i ich rozwojem, gospodarką przestrzenną, rozwarstwieniem dochodów ludności, zbilansowaniem rynków pracy. Najważniejsze jednak są zagrożenia społeczne, spośród których w miastach dominują: przestępczość, zwłaszcza o charakterze kryminalnym, zakłócenia porządku publicznego, przestępczość zorganizowana, przestępczość wśród nieletnich, patologie społeczne, jak: alkoholizm, narkomania, prostytutka. Biorąc pod uwagę przestępczość o charakterze kryminalnym, należy wskazać, że trzy czwarte tego typu przestępstw popełnianych jest w Polsce na terenach miejskich². W miastach, zwłaszcza dużych, spotykamy się często z aktami wandalizmu, chuligaństwa stadionowego, przejawami zachowań agresywnych, nie tylko ze strony blockersów. Miasta są również miejscem protestów społecznych, rozruchów czy zamieszek. Nasileniu zagrożeń społecznych w miastach sprzyjają rozluźnione relacje społeczne, anonimowość, brak poczucia odpowiedzialności za dobro wspólne, rosnące zubożenie społeczeństwa, rozwarstwienie społeczeństwa itp.

Duże miasta często są nazywane, również potocznie, aglomeracjami miejskimi, a te największe — metropoliami. W Polsce za wielkie są uznawane miasta liczące powyżej 200 tys. ludności. Takich miast jest w Polsce siedemnaście i są to: Białystok, Bydgoszcz, Częstochowa, Gdańsk, Gdynia, Katowice, Kielce, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Radom, Sosnowiec, Szczecin, Toruń, Warszawa, Wrocław³. Miasta te są nazywane zgodnie z klasyfikacją przyjętą w roczniku statystycznym Głównego Urzędu Statystycznego wielkimi polskimi miastami.

Miasto jako twór złożony jest przedmiotem zainteresowania historyków, socjologów, demografów, prawników i urbanistów. Miastem zajmują się różne

¹ Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2010, s. 204–206.

² B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2009, s. 164.

³ Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej..., wyd. cyt., s. 204–206.

dyscypliny naukowe w obrębie czy na obrzeżach nauk społecznych, w tym także nauki o bezpieczeństwie, gdyż bezpieczeństwo to podstawa funkcjonowania i rozwoju współczesnych miast, państw i społeczeństw.

Ważnym elementem charakterystyki miasta jest bezpieczeństwo publiczne definiowane jako stan braku zagrożeń dla funkcjonowania organizacji państwowej i realizacji jej interesów, umożliwiający normalny swobodny jej rozwój. Utrzymanie bezpieczeństwa jest jednym z najstarszych zadań publicznych i jest nierozzerwalnie związane z funkcjonowaniem państw. Pojęcie „bezpieczeństwo publiczne” obejmuje szeroko rozumiane bezpieczeństwo ogółu obywateli i każdego człowieka z osobna. Bezpieczeństwo dotyczy życia, zdrowia, mienia, realizacji praw podmiotowych i wszelkich form życia zbiorowego w organizacji państwowej, w której żyją ludzie. Bezpieczeństwo dotyczy także wszelkich instytucji publicznych, prywatnych, społecznych itp. Bezpieczeństwo publiczne oznacza wszelkie przejawy braku zagrożeń, czyli niebezpieczeństw pochodzących zarówno od ludzi, jak i od sił przyrody (katastrofy, klęski żywiołowe). Charakteryzując bezpieczeństwo publiczne, należy się odnieść także do sformułowania „porządek publiczny”. Porządek publiczny, najkrócej mówiąc, oznacza zapewnienie ładu i spokoju w miejscach publicznych przez akceptowane społecznie zespoły, normy prawne i inne normy gwarantujące niezakłócone, bezkonfliktowe funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie. Ważnym elementem porządku publicznego jest zachowanie ludzi, które powinno być zgodne z normami zapewniającymi porządek⁴.

Uznając bezpieczeństwo za podstawę funkcjonowania współczesnych państw i społeczeństw, zadaniem naczelnym staje się więc jego zapewnienie. Skoro zaś w miastach koncentruje się zdecydowana większość ludności współczesnych państw, to zapewnienie bezpieczeństwa właśnie w miastach staje się priorytetem każdego współczesnego państwa. Bezpieczeństwo decyduje o komforcie życia, ma wpływ na rozwój miast, na kształtowanie się więzi społecznych wśród mieszkańców. Przez pryzmat bezpieczeństwa w miastach jest postrzegane całe państwo, jego funkcjonowanie i rozwój. Można powiedzieć, że bezpieczeństwo to czynnik prorozwojowy miast, a tym samym czynnik prorozwojowy państw współczesnego świata.

Najważniejszym organem państwowym powołanym do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jest policja. Ustawa o Policji⁵ w art. 1 określa podstawowe cele, dla których formacja ta została powołana. Jak stanowi ust. 2 tego przepisu, nadrzędnym celem policji jest ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wspomniana ustawa, powołująca w kwietniu 1990 r. tę formację, nadała jej uprawnienia i określiła stojące przed nią zadania. Funkcjonowanie policji zostało dookreślone w aktach prawnych niższego rzędu, tj. w rozporządzeniach ministra spraw wewnętrznych, w zarządzeniach i decyzjach komendanta głównego policji. Ustawa o Policji i akty wykonawcze do niej określają

⁴ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 22.

⁵ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. DzU z 2011 r., nr 287, poz. 1687 ze zm.

pewien wzorzec, model funkcjonowania tej formacji. Specyfiką policji jest jej hierarchiczność zarządzania i podporządkowanie jednostek szczebla niższego jednostkom wyżej usytuowanym w hierarchii. Policja jako organizacja działa zgodnie z przyjętymi, ustalonymi w taki lub w inny sposób: misją, strategiami, celami, procedurami działania, odpowiednią strukturą. Zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego w dużych polskich miastach policja zajmuje się przez swoje jednostki zorganizowane w postaci komend miejskich, którymi zarządzają komendanci miejscy podporządkowani właściwym komendantom wojewódzkim. Komendy miejskie funkcjonujące w aglomeracjach miejskich działają wraz z wieloma podległymi im jednostkami organizacyjnymi – komisariatami. Cechą charakterystyczną komend miejskich usytuowanych w wielkich miastach jest to, że w swoich strukturach mają dużą liczbę komisariatów. Każda z komend ma swoją nieco odmienną organizację strukturalno-etatową, zależną przede wszystkim od liczby ludności miasta, w którym funkcjonuje, stanu zagrożenia przestępczością i od obszaru miasta⁶.

Policja w miastach nie działa jednak sama. Zadania ze sfery bezpieczeństwa i porządku na terenie miast to także jeden z bardzo ważnych obszarów działania gmin i powiatów w Polsce. Zadania dla gmin i powiatów wynikają wprost z ustaw: o samorządzie gminnym⁷ i o samorządzie powiatowym⁸. Większość wielkich polskich miast ma statut miast na prawach powiatu, inaczej mówiąc, powiatów grodzkich. Tę kategorię miast wprowadzono w Polsce w trakcie reformy samorządowej z 1 stycznia 1999 r. Zgodnie z art. 91 i art. 92 ustawy o samorządzie powiatowym podstawą do zaliczenia miast do tych na prawach powiatu są dwa kryteria. Pierwsze to kryterium ludnościowe, dotyczące wszystkich miast liczących powyżej 100 tys. mieszkańców, drugie zaś, niezależne od liczby ludności, dotyczy miast, które przed wspomnianą reformą były siedzibą wojewody. Należy ponadto pamiętać, że wielkie polskie miasta są także gminami. Ustawa o samorządzie gminnym definiuje miasta jako gminy, a gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Artykuły 4 i 4a wspomnianej ustawy stwierdzają, że nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta następuje w formie rozporządzenia, a ustrój gminy zamieszkałej przez ponad 300 tys. osób wymaga uzgodnienia z prezesem Rady Ministrów. Gmina działa przez radę gminy (miasta) i wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

⁶ Patrz zarządzenie nr 88 komendanta głównego Policji z 1 lutego 2011 r. w sprawie zasad naliczeń etatowych w Policji, Dz. Urz. KGP z 2011 r., nr 2, poz. 7; zarządzenie nr 1041 komendanta głównego Policji z 28 września 2007 r. w sprawie zasad organizacji komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji, Dz. Urz. KGP z 2007 r., nr 18, poz. 135 ze zm. Obecnie obowiązuje obwieszczenie komendanta głównego Policji z 25 czerwca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia komendanta głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji, tekst jedn. Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 50.

⁷ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 594 ze zm.

⁸ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 595 ze zm.

Do kategorii zadań własnych gminy z zakresu bezpieczeństwa publicznego (tych, które zaspokajają potrzeby wspólnoty samorządowej) należą m.in. sprawy dotyczące: porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Zadania z tego zakresu należą do ich podstawowych obowiązków. Miasta powiaty grodzkie mają swoich starostów. Funkcje starostów w powiatach grodzkich pełnią prezydenci miast.

W przestrzeni miejskiej wielkich miast pojawiają się, jak wspomniano, liczne zagrożenia. Policja musi je identyfikować, diagnozować i ciągle się przygotowywać do skutecznego ich zwalczania. Swoim funkcjonowaniem musi odpowiadać na zmieniające się także oczekiwania społeczne. W policji muszą w związku z tym zachodzić procesy przystosowawcze, usprawnienia organizacyjne. Formacja ta musi elastycznie reagować na zmiany w jej otoczeniu zewnętrznym, jednocześnie sama się zmieniając⁹.

Współczesne zagrożenia i działanie policji w wielkich miastach pod ich wpływem wymuszają prowadzenie badań mających na celu poznanie, jak w rzeczywistości policja tam funkcjonuje, czy stosuje adekwatne formy i metody działania, jak się przeobraża, by skutecznie odpowiedzieć na zagrożenia, czy w walce z zagrożeniami pozostaje sama, czy otrzymuje wsparcie ze strony innych podmiotów publicznych i niepublicznych.

Ciekawość naukowa mająca na celu zdobycie faktycznych informacji o tym, jak funkcjonuje policja w specyfice wielkomiejskiej, wpłynęła na zainteresowanie się badaczka — autora monografii, tematem związanym z działalnością policji w wielkich miastach. Wyodrębnienie nauk o bezpieczeństwie jako nowej dyscypliny naukowej w obrębie nauk społecznych również spowodowało potrzebę prowadzenia badań nad bezpieczeństwem, w tym także, a może przede wszystkim, w wielkich miastach, gdyż bezpieczeństwo w nich, jak już wspomniano, ma wielkie znaczenie dla funkcjonowania i rozwoju miast, regionów i całego państwa. Należało więc dokładnie rozpoznać, jak faktycznie funkcjonuje policja w wielkich miastach, czy jej funkcjonowanie i działanie ma wpływ na poprawianie się tam stanu bezpieczeństwa, jakie stosuje metody i formy działania, z kim współdziała oraz co należy zrobić, co wdrożyć, aby poprawić skuteczność jej działania na obszarach wielkomiejskich. Dotychczasowy dorobek naukowy nie obejmował całościowo tego dość szerokiego zagadnienia. Nikt do tej pory nie badał bezpieczeństwa w miastach w tak szerokim ujęciu. Z przeglądu wyników badań i literatury związanej ze sferą bezpieczeństwa i porządku publicznego wynika, że wiele z nich poświęcono także „miastu”. Ta tematyka była podejmowana m.in. w kolejnych edycjach projektu „Polskie badanie przestępczości”, poczynawszy od 2007 r. Badania prowadzone nad bezpieczeństwem w miastach dotyczyły najczęściej: współdziałania policji z samorządem lokalnym, rozpoznania i identyfikowania poszczególnych zagrożeń występujących w przestrzeni miejskiej, kształtowania bezpieczeństwa lokalnego, badania przyczyn

⁹ A. Letkiewicz, *Zarządzanie zmianami w organizacji publicznej*, Szczytno 2006, s. 6–7.

określonych zachowań naruszających prawo, badania opinii publicznej. Szczególnie wiele badań poświęcono rozpoznaniu oczekiwań społecznych mieszkańców miast co do ich potrzeb w zakresie bezpieczeństwa, poznaniu opinii na tematy związane z poczuciem bezpieczeństwa (w tym także rozpoznania lęków mieszkańców miast) oraz opinii dotyczących zaufania do policji i ocen jej skuteczności. Najczęściej były to badania lokalnie, w ramach jednego miasta lub powiatu i dotyczyły pewnych dziedzin życia związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem lokalnym oraz funkcjonowania tam policji i innych podmiotów biorących udział w kształtowaniu bezpieczeństwa. Skutkowało to powstaniem wielu monografii, ograniczających się jednak do dość wąskiego spojrzenia na funkcjonowanie policji i do pewnych lokalnych obszarów miasta, powiatu bądź województwa. Wiele badań dotyczyło także przedstawienia tylko jednego problemu związanego z bezpieczeństwem w miastach. Badania opinii społecznej natomiast prowadzone w ramach projektu „Polskie badanie przestępczości” miały i mają nadal zasięg ogólnokrajowy.

W monografii autor przedstawił funkcjonowanie policji w wybranych wielkich polskich miastach będących reprezentacją siedemnastu wielkich miast, o których była już mowa. Wykorzystano wyniki badań przeprowadzonych w toku przewodu doktorskiego autora, przedstawionych w dysertacji *Rola policji w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego w obszarze dużych aglomeracji miejskich*. Przewód doktorski autor zrealizował w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie. W jego ramach autor założył przeprowadzenie swoistego audytu w jednostkach Policji w wybranych wielkich polskich miastach, obejmującego dość duży obszar działalności tej formacji, zwłaszcza walkę z zagrożeniami wielkomiejskimi. W odróżnieniu od podejmowanych do tej pory prac zajmujących się podobną problematyką praca ta ma o wiele większy zasięg badawczy niż badania podejmowane i publikowane do tej pory. Badania w wybranych największych polskich komendach miejskich Policji, a tym samym w wybranych miastach, zrealizowano od jesieni 2012 r. do lata 2013 r. Przedstawiając działalność policji w wielkich miastach, pokazano tu dość szczegółowo jej efekty, stan bezpieczeństwa w każdym z wybranych miast w latach 2008–2012. Badania skupiły się nie tylko na działalności policji na rzecz bezpieczeństwa w miastach, lecz także objęły współdziałanie policji z innymi podmiotami publicznymi, zwłaszcza z administracją samorządową. Prezentując wyniki badań, autor odwołuje się także do opinii dwóch najważniejszych osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w każdym z wybranych miast i za jego kształtowanie — komendantów miejskich Policji i prezydentów miast.

Monografia składa się umownie z dwóch części, tj. teoretycznej i badawczej. W części teoretycznej autor korzystał także z bogatego piśmiennictwa i bardzo często powoływał się na nie oraz krytycznie je analizował, przedstawiając także swój punkt widzenia. Przedstawił wiele zagadnień teoretycznych związanych z: historią i kształtowaniem się miast, problemami współczesnych miast, funkcjonowaniem miast, bezpieczeństwem w miastach, modelami działania policji, bieżącą działalnością policji na terenach miejskich oraz metodologią badań naukowych. W pracy starano się oprzeć na uznanych autorytetach (nie tylko polskich), zajmujących się

zarówno „miastem” w ramach wszystkich dyscyplin naukowych mających związek z szeroko pojętym bezpieczeństwem, jak i samą policją. Oparto się tu także na piśmiennictwie, które już funkcjonuje w ramach nowej dyscypliny naukowej w Polsce, w ramach nauk o bezpieczeństwie. W charakterystyce modelu działania policji autor wielokrotnie odwołuje się do tzw. prawa policyjnego, czyli do przepisów regulujących funkcjonowanie Policji jako formacji. Przytacza i analizuje przepisy ustawy o Policji, rozporządzeń MSW i MSWiA, licznych zarządzeń, rozkazów, decyzji i wytycznych komendanta głównego Policji będących podstawami prawnymi współczesnego działania policji w Polsce (w monografii przedstawiono stan prawny obowiązujący 31 grudnia 2013 r.). Ta część monografii jest swoistym kompendium wiedzy o wielkich miastach, zwłaszcza o ich funkcjonowaniu, problemach społecznych, jak również o funkcjonowaniu policji i innych organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo.

Podczas projektowania badań autor założył, że wycinkiem rzeczywistości społecznej, który pragnie poznać, jest bezpieczeństwo wewnętrzne, a dokładnie jedna z jego istotnych sfer – bezpieczeństwo i porządek publiczny w wielkich miastach. W badaniach nad funkcjonowaniem tam policji uwaga autora była skupiona na dwóch obiektach będących najważniejszymi determinantami bezpieczeństwa. Pierwszym obiektem traktowanym jako zjawisko społeczne, proces, były zagrożenia ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego mające wpływ na stan bezpieczeństwa w miastach. Drugim zaś obiektem badań była policja. Przedmiotem badań są cechy tych dwóch obiektów. W pierwszym wypadku są to cechy zagrożeń i ich rodzaje, jak: szczególna dokuczliwość, uciążliwość dla mieszkańców miast, intensywność i miejsca ich występowania, skutki oddziaływania na społeczeństwo (obawy społeczne), skutki oddziaływania na stan bezpieczeństwa, a przede wszystkim na funkcjonowanie policji. W przypadku policji są to cechy określające jej funkcjonowanie w środowisku wielkomiejskim, jak: umiejętność przeciwdziałania zagrożeniom, reakcja na zagrożenia, taktyka działania, w tym formy i metody, skuteczność w walce z zagrożeniami, podatność na przeobrażenia struktury wewnętrznej, zdolność do pozyskiwania partnerów zewnętrznych niezbędnych w walce z zagrożeniami, umiejętność współdziałania z nimi.

Badania nad tymi obiektami i przedmiotami przeprowadzono na terenie wybranych wielkich miast polskich liczących powyżej 200 tys. mieszkańców stałych. W tych miastach główny wysiłek badawczy skupiono na policji. Do badań wybrano komendy miejskie Policji w następujących miastach: Częstochowie, Katowicach, Krakowie, Łodzi i Wrocławiu. Komendy te autor uznał za reprezentacyjną próbkę siedemnastu największych komend miejskich Policji w Polsce funkcjonujących w największych miastach.

W monografii przedstawiono także funkcjonowanie policji w największym polskim mieście, tj. w mieście stołecznym Warszawie. Celem było pokazanie, jak funkcjonuje tam policja, jak sobie radzi z zagrożeniami, oraz porównanie funkcjonowania policji w tym mieście z jej funkcjonowaniem na terenach innych miast wybranych do badań.

Badania nad określonym wycinkiem rzeczywistości wymagało postawienia konkretnego pytania, które stało się głównym problemem badawczym. Odpowiedzi na to pytanie szukano w toku przeprowadzonych badań. Najogólniej można powiedzieć, że głównym pytaniem w tej pracy było pytanie o istnienie związku między zidentyfikowanymi zagrożeniami ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego występującymi w przestrzeni wielkich miast a działalnością i funkcjonowaniem tam policji. Ów związek miał wskazać znalezienie odpowiedzi na następujące pytanie:

Czy istnieje związek między zidentyfikowanymi najbardziej uciążliwymi zagrożeniami ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego typowymi dla dużych aglomeracji miejskich a organizacją i funkcjonowaniem tam policji?

Jeżeli tak, to jakie zmiany w funkcjonowaniu policji można zaobserwować pod ich wpływem, czy przyjęte rozwiązania organizacyjne w modelu funkcjonowania policji przyczyniają się do poprawy jej skuteczności w walce z zagrożeniami?

Można więc powiedzieć, że głównym przedmiotem badawczym w tej pracy jest funkcjonowanie policji w wielkich miastach — aglomeracjach miejskich — i jej rola w walce z ujawnionymi tam i zdiagnozowanymi zagrożeniami.

Głównym celem badań było wykazanie, czy istnieje związek, korelacja między zagrożeniami, o których tu mowa, a funkcjonowaniem policji na tych obszarach. Przez pryzmat poszukiwań tego związku starano się pokazać zmiany zachodzące wewnątrz policji:

jak policja identyfikuje i diagnozuje zagrożenia, jaką obiera taktykę do walki z nimi, jakie stosuje formy i metody działania, jak przeobraża swoje struktury wewnętrzne, aby je dopasować do zmian w otoczeniu zewnętrznym, z kim współpracuje w walce z zagrożeniami, jakie są formy tej współpracy, jakie osiąga wyniki.

W ramach tego celu pokazano również rolę administracji samorządowej funkcjonującej w wybranych miastach w walce z zagrożeniami. W pracy pokazano, jak jest kształtowane bezpieczeństwo na poziomie lokalnym wielkich miast. Ten główny cel nazwano celem poznawczym. Przeprowadzone badania służyły jednak uzyskaniu także drugiego celu, praktycznego. Założono bowiem, że wyniki badań pozwolą przedstawić kierownictwu polskiej policji pewne propozycje działań jakie należy podjąć, aby usprawnić działanie tej formacji na obszarze aglomeracji miejskich i zwiększyć tam jej skuteczność w zwalczaniu zagrożeń. Założono także, że wyniki badań pozwolą przedstawić pozytywne modelowe przykłady rozwiązań zarówno w działalności własnej policji, jak i we współpracy z administracją samorządową. Po obronie wspomnianej rozprawy doktorskiej w styczniu 2014 r. autor przekazał komendantowi głównemu Policji drogą służbową za pośrednictwem Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie skrócony raport zawierający najważniejsze wyniki jego badań zrealizowanych w toku przewodu doktorskiego.

Główny problem badawczy, o którym była mowa, podzielono na siedem problemów szczegółowych, z których każdy dotyczył pewnego wycinka odnoszącego się do funkcjonowania policji w wielkich miastach i jej współpracy z innymi podmiotami publicznymi, zwłaszcza z administracją samorządową. Głównemu problemowi badawczemu przypisano główną hipotezę roboczą. Tak samo uczyniono

w stosunku do problemów szczegółowych. Każdemu z problemów szczegółowych przypisano także hipotezę szczegółową. Łącznie opracowano siedem hipotez (szczegółowo treści hipotez przedstawiono w rozdziale piątym, metodologicznym). Hipoteza, najogólniej mówiąc, to pewne sformułowanie zawierające tezę, domysły badacza wysnute z danych wyjściowych tematu badawczego i z doświadczeń badacza zdobytych w ramach określonych dziedzin nauki. To ona kierunkuje myślenie badacza o podjętym problemie badawczym¹⁰. Każda z przyjętych w rozprawie hipotez szczegółowych zawierała domysły autora pracy związane z funkcjonowaniem policji w pewnym, w miarę wąskim, odcinku jej działalności własnej i współpracy z innymi podmiotami publicznymi. Charakteryzując hipotezę jako taką, można powiedzieć, że jest ona na ogół stwierdzeniem badacza na temat możliwych lub oczekiwanych związków między badanymi obiektami, zjawiskami. Związki te bada się między zmiennymi, gdzie jedna ze zmiennych jest czynnikiem warunkującym lub sprawczym (zmienna niezależna), druga zaś zmienia się pod wpływem tej pierwszej (zmienna zależna)¹¹. Każda z hipotez wymaga potwierdzenia lub zaprzeczenia (falsyfikacji) przez przeprowadzenie procesu badawczego, inaczej mówiąc, wymaga zweryfikowania. Należy pamiętać, że „równie uprawnione jest w badaniach naukowych potwierdzenie hipotezy, jak i jej zaprzeczenie, ta druga sytuacja nie obniża jakości pracy, nie oznacza porażki autora, a wręcz daje dobre świadectwo o autorze”¹².

Do weryfikacji hipotez wykorzystano dwie metody badawcze. Pierwsza z nich to metoda analizy dokumentów wraz z techniką analizy treściowej. Tą metodą przeanalizowano dokumenty z wybranych komend miejskich Policji funkcjonujących w opisanych miastach. Autor przeanalizował dziesiątki, a nawet setki dokumentów obrazujących funkcjonowanie policji. Analizą objęto między innymi: wydruki statystyczne z systemów policyjnych obrazujące stan bezpieczeństwa w miastach, wyciągi z rejestrów tradycyjnych i elektronicznych, dokumenty obrazujące funkcjonowanie systemu diagnostyki zagrożeń, wszelkiego rodzaju oceny, sprawozdania, analizy ogólne i tematyczne, plany działań policyjnych, protokoły z porad, programy działania pokazujące taktykę policji, jej metody i formy działania, ponadto dokumenty kadrowe odzwierciedlające proces zmian strukturalno-etatowych, dokumenty finansowe obrazujące pomoc finansową dla policji od samorządów i innych podmiotów publicznych, a także decyzje, zarządzenia, rozkazy, wytyczne kierownictwa poszczególnych komend, algorytmy działania oraz wszelkiego rodzaju porozumienia obrazujące współdziałanie z innymi podmiotami. Wyniki tej analizy służyły uporządkowaniu i interpretacji zawartych w dokumentach treści

¹⁰ M. Turek, A. Michalak, *Zasady, tryb przygotowania, przeprowadzenia oraz finansowania przewodów doktorskich i habilitacyjnych*, Gliwice 2009, s. 55.

¹¹ J. Broda, A. Polewczyk, J. Rąb, *Podstawy metodologii nauk*, Gliwice 2001, s. 133.

¹² M. Cieślarczyk (red. nauk.), *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*, Warszawa 2006, s. 30.

pod kątem głównego problemu badawczego wyrażonego przez przyjęte hipotezy robocze. Interpretacja treści dokumentów znalazła odbicie w ocenach opisowych sporządzonych przez autora, a także w jego opracowaniach własnych wyrażonych w formie tabel i rysunków.

Drugą z metod zastosowanych do weryfikacji przyjętych hipotez była metoda sondażu diagnostycznego, którą realizowano techniką wywiadu. Tą metodą przeprowadzono wywiady z komendantami miejskimi jako kierownikami wybranych komend miejskich i z prezydentami miast (wywiady z ekspertami). Przeprowadzono je na podstawie przygotowanych wcześniej przez autora pytań zawartych w kwestionariuszach wywiadów (załączniki 1 i 2 w aneksie monografii). Autor badań założył, że diagnozy, zarówno komendantów miejskich, jak i prezydentów miast, będą uzupełnieniem materiału zgromadzonego w trakcie analizy treści dokumentów oraz że pozwolą na przedstawienie poglądów dwóch osób najważniejszych dla bezpieczeństwa w miastach.

W części badawczej przedstawiono szczegółowo proces weryfikacji poszczególnych hipotez roboczych oraz wnioski. Wyniki badań dostarczyły autentycznej wiedzy o tym, jak funkcjonuje policja w wielkich miastach i jak wygląda jej walka z zagrożeniami wielkomiejskimi. Pozwoliły także na przedstawienie wielu wniosków i postulatów adresowanych do kierownictwa polskiej policji.

Monografia składa się z sześciu rozdziałów odzwierciedlających dociekania autora. Jest poprzedzona wstępem, a zwieńczona zakończeniem. W rozdziale pierwszym przedstawiono miasto jako przestrzeń życia społecznego. Zawarto informacje historyczne o kształtowaniu się miast na świecie i w Polsce. Przedstawiono historyczną i współczesną klasyfikację miast oraz obowiązującą charakterystykę aglomeracji miejskich i metropolii na świecie i w Polsce. Odniesiono się również do zagadnień prawno-ustrojowych polskich miast od 1928 r. do 1990 r. oraz od 1990 r. do dziś.

Rozdział drugi poświęcono zagadnieniom związanym z bezpieczeństwem w dużych aglomeracjach miejskich w Polsce. Przedstawiono w nim socjologiczno-kryminologiczną charakterystykę współczesnej przestrzeni miejskiej oraz współczesne problemy społeczne tam obserwowane. Pokazano czynniki mające wpływ na kształtowanie się bezpieczeństwa, w tym przedstawiono instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zawarto tu również dość szczegółowe informacje o rodzajach zagrożeń ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego typowych dla obszarów wielkomiejskich.

Rozdział trzeci poświęcono samej policji jako specjalistycznej formacji, a zwłaszcza jej roli i zadaniom w zwalczaniu zagrożeń. Przedstawiono tu organizację strukturalno-etatową polskiej policji z uwzględnieniem funkcjonowania w wielkich miastach. Opiszano miejski rodowód organizacji policyjnych w Europie i na ziemiach polskich. Przedstawiono modele działania Policji Państwowej w okresie II Rzeczypospolitej, model Milicji Obywatelskiej i współczesny model polskiej Policji w III Rzeczypospolitej. Przedstawiono tu także współczesne modele funkcjonowania policji w wybranych krajach świata i Europy.

Rozdział czwarty poświęcono funkcjonowaniu aglomeracji warszawskiej, a zwłaszcza policji. W rozdziale tym odniesiono się do ustroju prawnego aglomeracji warszawskiej, struktury policji i jej specyficznej organizacji w mieście stołecznym Warszawie. Pokazano rodzaje najbardziej dokuczliwych zagrożeń dla mieszkańców Warszawy oraz rolę policji w ich zwalczaniu. Opisując policję warszawską, wskazano przykłady jej współdziałania z administracją samorządową w walce z zagrożeniami i efekty tej współpracy dla bezpieczeństwa stolicy.

Rozdział piąty, zwany rozdziałem metodologicznym, odnosi się do projektowanych badań. Zawarto w nim tematykę związaną z: przedmiotem badań, celem badań, problemami i hipotezami badawczymi, metodami i technikami zastosowanymi w badaniach oraz z terenem i organizacją badań.

Rozdział szósty natomiast jest rozdziałem najbardziej rozbudowanym objętościowo, składającym się z największej liczby podrozdziałów. Przedstawiono w nim wyniki badań własnych weryfikujących przyjęte hipotezy robocze. Wyniki badań własnych poprzedzono charakterystyką przeprowadzonych badań w wybranych komendach miejskich Policji, charakterystyką miast i wybranych komend Policji. W ramach tej charakterystyki przedstawiono również stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w wybranych miastach. Poszczególne podrozdziały tematycznie powiązane z treścią poszczególnych hipotez roboczych i przedstawiono wyniki przeprowadzonych weryfikacji.

Ostatnią częścią tej monografii jest dość obszerne „Zakończenie”, w którym przedstawiono ostateczne wyniki weryfikacji poszczególnych hipotez. Zawarto tu postulaty i wnioski wypływające z przeprowadzonego procesu badawczego, adresowane do kierownictwa polskiej policji. Integralną częścią monografii jest także obszerna bibliografia oraz wykazy tabel, rysunków i załączniki.

Monografia nie powstałaby bez życzliwości wielu osób, które zachęcały autora do wzmoczonego wysiłku, poszukiwań odpowiednich materiałów, służyły mu stosowną pomocą i wykazywały poparcie w prowadzeniu badań. Szczegóło podziękowania autor składa promotorowi wspomnianej tu rozprawy doktorskiej Panu prof. zw. dr. hab. Andrzejowi Misiukowi, a także recenzentom monografii, zwłaszcza Panu dr. hab. Jackowi Dworzeckiemu, który dopingował autora do jej wydania, i udzielił w tym zakresie wszechstronnej pomocy. Gorące podziękowania autor składa Panom Komendantom Miejskim Policji: w Częstochowie — insp. Arturowi Bednarkowi, w Katowicach — mł. insp. Pawłowi Szelałgowi, w Krakowie — insp. Wadimowi Dybie, w Łodzi — insp. Piotrowi Beczkowskiemu, we Wrocławiu — insp. Jackowi Kaczmarkowi, a także ówczesnemu Komendantowi Stołecznemu Policji nadinsp. Mirosławowi Schosslerowi (obecnie I zastępca komendanta głównego Policji). Bez ich pomocy i życzliwości autor nie zrealizowałby badań w komendach, którymi zarządzają. Wspomniani komendanci podjęli się trudu poszukiwań i udostępniania materiałów interesujących autora. Swoimi decyzjami spowodowali, że autor dotarł do interesujących go materiałów, a tym samym do zrealizowania badań. Udzielając zaś wywiadów będących elementem procesu

badawczego, wyrazili oni także cenne opinie przydatne w dalszym rozwoju nauk o bezpieczeństwie oraz w procesie kształtowania modelu funkcjonowania policji w wielkich polskich miastach. Dzięki życzliwości i pomocy komendantów autor nawiązał bezpośrednie kontakty z prezydentami poszczególnych miast i mógł przeprowadzić z nimi zaplanowane wywiady.

Monografia nie wyczerpuje całości problematyki dotyczącej funkcjonowania policji w aglomeracjach miejskich. Autor jednak liczy, że praca ta będzie elementem w rozwoju nauk o bezpieczeństwie i że się przyczyni do poszerzenia i pogłębienia wiedzy społeczeństwa i samych policjantów o działaniu polskiej policji, zwłaszcza w odniesieniu do problematyki zwalczania zagrożeń występujących w przestrzeniach wielkomiejskich.

ROZDZIAŁ 1

Miasto jako przestrzeń życia społecznego

1.1. Miasto — terminologia i klasyfikacja

Miasta, ich ogólny charakter, poszczególne cechy, dynamiczne przekształcenia i ich następstwa współokreślają losy milionów ludzi. Wielkie możliwości tkwiące w miastach z jednej strony, problemy i utrudnienia właściwe życiu miejskiemu z drugiej należą do najpotężniejszych czynników wpływających na naszą egzystencję, są też czynnikami pobudzającymi indywidualne i zbiorowe nadzieje, ale i obawy, czego nie wolno lekceważyć¹.

Historia cywilizacji to w istocie historia miast. Miasto bywa postrzegane jako ważne spoiwo ludzkich dziejów. W starożytności *civitas* albo *polis* oznaczało miasto będące zarówno skupiskiem budowli, jak i społeczność miejską czy państwo. Materialnie miasto staje się symbolem elementu życia i ducha swoich mieszkańców oraz odzwierciedleniem określonej epoki historycznej. Można stwierdzić, że miasto kształtuje określoną tożsamość człowieka². To, że miasto tworzą zamieszkujący je ludzie, rozumieli bardzo dobrze już starożytni. Podczas wojen prowadzonych w tamtym czasie przez Asyryjczyków, Egipcjan, Babilończyków, Persów, Greków, Kartagińczyków czy Rzymian po pokonaniu narodu czy państwa przeważnie dochodziło do niszczenia miast (np. Jerozolimy, Kartaginy). Zagłada architektury miejskiej wyrażającej ducha narodu najczęściej była połączona z zagładą elity duchowo-intelektualnej narodu³.

Miasta zmieniły oblicze świata, zmieniły nie tylko środowisko naturalne, nie tylko inaczej zagospodarowały przestrzeń, lecz także przekształciły jakość życia człowieka. Życie w mieście jako nowa forma wyznaczyło nowe potrzeby zbiorowości ludzkiej, określiło działania gospodarcze, kulturalne i polityczne. Złe i dobre cechy wspólnot wiążą się z miejskim stylem życia. Miasto i mieszczaństwo jako wspólnota zamieszkująca tereny miast to temat bardzo rozległy, przez którego pryzmat można poznawać rozwój świata, badać różne dziedziny życia, w tym życie w przeszłości⁴.

¹ K. Frysztacki, *Miasta metropolitarne i ich przedmieścia. Z problematyki socjologii miasta oraz badań nad rzeczywistością krakowską*, Kraków 1997, s. 10.

² Zob. P. Rybicki, *Spółceństwo miejskie*, Warszawa 1972, s. 30–72.

³ E. Nycz, *Dorastanie w przestrzeni społeczno-kulturowej miasta przemysłowego. Studium socjologiczno-pedagogiczne*, Opole 2001, s. 14, 15.

⁴ M. Bogucka, H. Samsonowicz, *Dzieje miast i mieszczaństwa w Polsce przedrozbiorowej*, Wrocław 1986, s. 5.

Do powstania miast odwołuje się nie tylko nauka, lecz także wierzenia religijne. Człowiek Starego Testamentu zadawał sobie pytania o początki rzeczywistości stanowiącej kontekst życia człowieka, w tym miasta. Z analizy Starego Testamentu wynika, że początki miasta Henoch były związane z rodem Kaina. W tekstach Starego Testamentu dostrzega się jednak dystans wobec miasta. Ich analiza wskazuje, że to Kain (kojarzony z gorszą połową rodzaju ludzkiego) zbudował miasto, a nie Bóg. Miasto jest więc wytworem ludzkim, w związku z czym ma wszystkie zalety, ale i wady właściwe naturze ludzkiej⁵. W księgach Starego Testamentu miasto to symbol zepsucia, zła, zagubienia, oddalenia od Boga (patrz Sodoma i Gomora), jest ucieleśnieniem upadku moralnego społeczności miejskiej. Starotestamentowe miasto zostaje potępione jako uosobienie prymatu rzeczy nad człowiekiem. Sytuacja odmieńnia się dopiero w Nowym Testamencie, gdzie miasto w proroctwie Janowym jest widziane jako miejsce życia ludzi i ich spotkania z Bogiem. W świadomości biblijnego człowieka miasto zaczyna się jawić jako czynnik integracji i bezpieczeństwa narodu⁶.

Spoglądając z perspektywy historycznej, można stwierdzić, że miasto to twór złożony, dlatego jest przedmiotem badań nie tylko historyków, lecz także ekologów, socjologów, demografów, urbanistów, pedagogów, prawników, ekonomistów itd. Miastem zajmują się różne dyscypliny w obrębie czy na obrzeżach nauk społecznych. Dzisiaj miasto to także przedmiot zainteresowania nauki o bezpieczeństwie, gdyż bezpieczeństwo to podstawa normalnego funkcjonowania państwa i społeczeństwa.

Współczesne encyklopedyczno-słownikowe określenie „miasto” można traktować w pewnym stopniu jako uregulowaną i zweryfikowaną wiedzę potoczną dotyczącą danego problemu. Zwraca się tutaj uwagę na trzy pojęcia wzajemnie siebie warunkujące:

- przestrzeń (obszar),
- rzeczy będące wytworami ludzi (gęstą zabudowę),
- zachowania i działania ludzkie (odrębną administrację, funkcje nierolnicze)⁷.

Wielu badaczy zajmujących się problematyką miast jest jednak zdania, że poszukiwanie ścisłej definicji miasta jest działaniem nieskutecznym, że trudno tu wprowadzić jednoznaczną definicję. Każdy z reprezentantów różnych dziedzin nauki zajmujących się problemami miasta próbuje definiować miasto przez pryzmat tej nauki, którą sam reprezentuje. Każda z dziedzin inaczej także interpretuje cechy miast.

Polski badacz problemów miejskich, Marian Malikowski (zajmujący się socjologią miasta), grupując wiele definicji i teorii miasta przedstawianych z punktu widzenia poszczególnych nauk, wyodrębnia cztery ich podstawowe grupy:

- te, które doszukują się specyfiki miasta w jego cechach przestrzennych;
- te, które doszukują się specyfiki miasta w jego cechach społecznych lub społeczno-kulturowych;

⁵ W. Chrostowski, *Miasto, biblijna wizja miasta*, „Res Publica” 1990, nr 3, s. 3.

⁶ Zob. D. Forstner, *Świat symboliki chrześcijańskiej* (tłum. i oprac. W. Zakrzewska, P. Pachciarek, R. Turzyński), Warszawa 1990, s. 375–378.

⁷ H. Stasiak, *Socjologiczne poznanie miasta*, Warszawa 1982, s. 13.

- te, które doszukują się specyfiki miasta w cechach przedstawionych w poprzednich punktach łącznie;
- te, które doszukują się specyfiki miasta w innych cechach, np. w wyodrębnieniu autonomii, w szczególnym natężeniu zjawisk społecznych bądź niektórych z nich⁸.

Autor ten, po przeanalizowaniu definicji cech miasta, określa miasto jako zwartą, wyodrębnioną od otoczenia, zindywidualizowaną, mającą ukształtowane centrum jednostkę osadniczą zamieszkałą przez ludność nierolniczą, która produkując dobra materialne, usługi i wartości oraz reprodukując swe zdolności do pracy i życia społecznego, intensywnie oddziałuje na środowisko przestrzenne i sama jego oddziaływaniu podlega. Uważa on także, że stopniowo znikać będzie pojęcie „miasto” na rzecz takich pojęć, jak: „obszary zurbanizowane”, „obszary metropolitalne”, „obszary centralne”, „strefy podmiejskie”⁹.

Charakterystyczną cechą współczesnych państw rozwiniętych jest postępująca koncentracja ludności w ośrodkach miejskich. W rozwiniętym świecie około dwie trzecie ludności zamieszkuje obszary miejskie. Według szacunków ONZ w krajach wysoko rozwiniętych w 2025 r. liczba ludności miast przekroczy 82%¹⁰.

W tabeli 1, opierając się na badaniach przeprowadzonych przez Krzysztofa Kubiaka, przedstawiono liczbę mieszkańców wybranych państw świata mieszkających w miastach, wskazując przy tym, ile to stanowi procent ogółu ludności danego kraju¹¹.

Podobnie jak pojęcie „miasto” rzadko bywa definiowane pojęcie „urbanizacja”. Jest ono raczej używane intuicyjnie, szczególnie przez badaczy nauk humanistycznych. Urbanizacja („umiastowienie”) jest znamieniem nowoczesnych społeczeństw, jest pojmowana jako koncentracja ludności na ograniczonym terytorium zwanym miastem. Określenie „miasto” bywa często zastępowane właśnie pojęciami „urbanizacja” czy „teren zurbanizowany”. Stosując pojęcie „urbanizacja”, akcent przenosi się ze stanu na proces. Wyróżnia się różne aspekty urbanizacji: demograficzny, przestrzenny, ekonomiczny, społeczno-kulturowy czy psychospołeczny¹².

Badacz problemów miasta zajmujący się tą tematyką w Polsce w latach 60. XX w., Janusz Ziółkowski, wylicza cztery podstawowe płaszczyzny urbanizacji:

- demograficzną, jako przesunięcie ludności ze wsi do miast;
- ekonomiczną, jako zwiększanie się ludności czynnej zawodowo w zajęciach pozarolniczych;

⁸ M. Malikowski, *Socjologiczne problemy miasta*, Rzeszów 1998, s. 18.

⁹ Tamże, s. 19.

¹⁰ A. Klasik (red.), *Kreatywne miasta i aglomeracje. Studia przypadków*, Katowice 2009, s. 130.

¹¹ K. Kubiak, *Wielkie miasta — węzły cywilizacji czy śmiertelne pułapki*, „Komandos” 2007, nr 6, s. 32.

¹² E. Nycz, *Dorastanie w przestrzeni...*, wyd. cyt., s. 29.

- przestrzenną — przejawiającą się zmianami w krajobrazie, który upodabnia się do wzorów miejskich;
- społeczną, w wyniku której jednostki i całe grupy przyswajają sobie tzw. miejski styl życia¹³.

Tabela 1. Ludność mieszkająca w miastach w poszczególnych państwach

Państwo	Liczba ludności	% ludności zamieszkałej w miastach
Austria	8 129 000	67
Białoruś	9 970 000	70
Belgia	19 264 000	97
Bułgaria	7 950 000	67
Czechy	10 288 000	75
Dania	5 356 000	85
Estonia	1 365 000	69
Finlandia	5 188 000	59
Francja	59 192 000	76
Niemcy	82 350 000	88
Grecja	10 544 000	60
Holandia	16 043 000	90
Hiszpania	40 265 000	78
Islandia	285 000	93
Irlandia	3 838 000	59
Izrael	6 289 000	92
Japonia	127 417 000	88
Kanada	31 079 000	79
Litwa	3 477 000	69
Łotwa	2 355 000	60
Norwegia	4 513 000	75
Polska	38 641 000	63
Portugalia	10 299 000	66
Rumunia	22 408 000	54
Rosja	144 386 000	73
Słowacja	5 391 000	58
Słowenia	1 992 000	49
Stany Zjednoczone	284 796 000	77
Szwajcaria	7 232 000	67
Szwecja	8 882 000	83
Turcja	67 612 000	66
Ukraina	50 000 000	60
Węgry	10 188 000	65
Włochy	57 844 000	67
Wielka Brytania	59 775 000	90

Źródło: opracowano na podstawie K. Kubiak, *Wielkie miasta — węzły cywilizacji, czy śmiertelne pułapki*, „Komandos” 2007, nr 6, s. 32

¹³ J. Ziółkowski, *Urbanizacja, miasto, osiedle. Studia socjologiczne*, Warszawa 1965, s. 112 i nast.

Urbanizacja jest także traktowana jako stan i proces wzrostu i rozprzestrzeniania się różnego rodzaju postaw i form życia „typu miejskiego” i stanowi przede wszystkim zjawisko o charakterze społecznym¹⁴. Definiując urbanizację, za M. Malikowskim można wyróżnić cztery jej wątki:

- wzrost koncentracji przestrzennej i towarzyszącej jej centralizacji czynności (zarządzania, produkcji, konsumpcji, wymiany);
- intensyfikację społecznego wytwarzania przestrzeni (wzrost antropogenicznej przestrzeni);
- tworzenie w miejscach koncentracji heterogenicznej ludności nowych stosunków międzyludzkich i międzygrupowych „stylów życia”, które rozszerzają się na obszary zewnętrzne;
- wzrost stopnia złożoności w zakresie przestrzennej organizacji społeczeństwa¹⁵.

Analiza literatury zajmującej się procesem urbanizacji pokazuje, że współcześnie największy nacisk kładzie się na dwie płaszczyzny urbanizacji, demograficzną i przestrzenną. Wykorzystując te płaszczyzny, można dokonać klasyfikacji obszarów miejskich na świecie. Polski badacz problemów miejskich, Krzysztof Frysztacki, wykorzystując podziały scharakteryzowane wcześniej przez Samuela L. Arbitala (zawarte w pracy *Cities and Metropolitan Areas*, Mankato 1968), wyróżnia następujące typy tych obszarów:

- małe i średnie miasta, zwykle skupione na ściśle ograniczonej i łatwej do zdefiniowania przestrzeni, kilkutyśieczne lub co najwyżej kilkudziesięcioletnie, o ograniczonym, chociaż niekoniecznie jednolitym, kształcie urbanistyczno-architektonicznym;
- duże i wielkie miasta ujmowane jako całości w swych administracyjnych granicach. W wymiarze demograficznym definiowane są czasami jako liczące co najmniej 100 tys. mieszkańców, ale w bardzo wielu przypadkach przyjmują postać skupisk kilkusettyśiecznych, milionowych i większych. Ich przestrzenie są wewnętrznie podzielone, odznaczają się też wielorakimi, niejednokrotnie wszelkimi możliwymi formami i układami zabudowań. W definicjach wielkich miast spotykamy się z następującymi określeniami:
 - metropolie ze strefami metropolitalnymi, czyli te wielkie miasta, które niejako wyrastają poza swoje granice i stają się centralnymi, dominującymi, organizującymi ośrodkami większych zurbanizowanych obszarów. W obrębie tych obszarów są też inne odrębne skupiska miejskie, powiązane jednak przestrzennie i wielorakimi czynnikami społecznymi z metropolią, co razem tworzy wspomnianą strefę metropolitalną (metropolie będą szerzej charakteryzowane w dalszej części pracy);
 - centra miejskie, zwane także *downtown*, na ogół ściśle określone, centralne, główne w sensie przestrzennym i organizacyjnym obszary w obrębie miast,

¹⁴ K. Dziewoński, M. Jerczyński, *Współczesne procesy urbanizacji w Polsce*, „Statystyka Polski” 1977, nr 85, s. 7.

¹⁵ M. Malikowski, *Socjologiczne problemy...*, wyd. cyt., s. 22.

obszary wielofunkcyjne, symboliczne, m.in. ze względu na prestiżowe składniki swej zabudowy, będące swoistymi sercami miast (np. Manhattan w Nowym Jorku);

- pierścienie i obszary wewnętrzne, śródmiejskie, czyli te części dużych miast, znów na ogół bardzo gęste w aspekcie przestrzenno-funkcjonalnym oraz demograficzno-społecznym, które przylegają bezpośrednio do centrów miejskich, czasami dosłownie je otaczają i stanowią ich bezpośrednie zaplecze. Charakterystycznym przejawem powiązań między centrami miejskimi a pierścieniami i obszarami wewnętrznymi jest to, że mieszkając na terenie owych tzw. pierścieni wewnętrznych, mieszka się poza centrami, ale można się w nich szybko i łatwo znaleźć, jest się z nimi w bezpośrednim kontakcie;
- pierścienie i obszary zewnętrzne, przedmiejskie, zwane także *uptown*, *periphery*, te miejsca więc w obrębie miast, które znajdują się poza strefą centralno-śródmiejską, są wobec nich przestrzennie i funkcjonalnie zewnętrzne, o rozrzedzonej, mniej intensywnej zabudowie, o niejako własnych, bardziej autonomicznych cechach lokalności, wyznaczonej wyróżniającymi się skupiskami zamieszkiwania, pracy, usług, odpoczynku itd. Są to obszary będące integralnymi obszarami całych miast, ale inne od części przez nie otaczanych, współdokumentujące miejską heterogeniczność, wielość;
- obszary podmiejskie, często określane terminem suburbiów, a więc zurbanizowane skupiska i pasma poza ściśle rozumianymi granicami miast, w konsekwencji zamazujące widzialność i znaczenie tych granic, ale jednocześnie wzmacniające swoiste kontrwzory życia miejskiego z najbardziej rzucającym się w oczy wskaźnikiem licznych domów jedno- bądź dwurodzinnych, w opozycji do dużych domów mieszkaniowych. Owe skupiska podmiejskie odznaczają się też w poszczególnych krajach znaczną społeczną odmiennością wobec mieszkańców właściwych miast, ale ciągle łączy je sieć powiązań;
- obszary rozproszone, określane mianem exurbiów, bardzo już oddalone od głównych miast, ale ciągle jeszcze w odległości pozwalającej np. na dojeżdżanie do pracy. Obszary o silnych pierwiastkach „wiejskości” i „naturalności”, ale pozostające w obrębie urbanizacyjnych wpływów ośrodków wielkomiejskich;
- pasma i zespoły miast, konurbacje, zespoły wzajemnie dochodzących do siebie i przenikających się miast, czy nawet konsolidowanych stref metropolitalnych;
- nadmiasto, czyli megalopolis (składające się z kilku konurbacji lub metropolii), globalne formy urbanizacji pojawiające się w poszczególnych częściach świata¹⁶.

Miasta w Polsce sklasyfikowano już w 1520 r. (dane dotyczące klasyfikacji przytoczono za Marią Bogucką i Henrykiem Samsonowiczem). Miasta sklasyfikowano wówczas na podstawie ustawy o poborze poglównego według mało precyzyjnego

¹⁶ K. Frysztacki, *Miasta metropolitarne...*, wyd. cyt., s. 20, 21.

kryterium demograficznego. Do użytych tam określeń łacińskich w 1590 r. dodano określenia polskie, w związku z czym klasyfikacja ta przedstawiała się następująco:

- *civitates primi ordinis* — miasta główne (Kraków, Lublin, Warszawa, Zamość),
- *civitates secundi ordinis* — miasta średnie,
- *civitates tertii ordinis* — miasta mniejsze,
- *oppida non habentes fora* — miasteczka bez targów.

Dopiero uchwała sejmu warszawskiego z 1775 r. o podymnym klasyfikuje miasta korony wedle znaczenia, wielkości, a także zajęć mieszkańców na cztery klasy:

- I klasa — tylko Warszawa;
- II klasa — większe miasta: Kraków, Poznań, Wschowa;
- III klasa — mniejsze miasta, które utrzymują rząd miejski i mają więcej niż 300 budynków;
- IV klasa — miasta, które zajmują się samym rolnictwem i liczą do 300 zabudowań.

W konstytucjach sejmu grodzieńskiego z 1793 r. po raz pierwszy spotykamy się z podziałem miast wedle kryterium administracyjnego. Miasta Korony i Litwy podzielono na:

- ośrodki główne — Kraków, Warszawa, Lublin, Sandomierz, Łuck, Wilno, Grodno, Brześć, Kowno, Nowogródek;
- miasta, w których odbywają się obrady wojewódzkie, ziemskie i sądy, liczące ponad 400 budynków mieszkalnych;
- miasteczka — siedziby parafii mające przywilej lokacyjny, liczące do 400 budynków mieszkalnych.

Pierwszy oficjalny spis ludności w dziejach Polski przeprowadzono w 1789 r. na mocy uchwały Sejmu Czteroletniego, obejmujący wyłącznie ludność zamożniejszą opodatkowaną. Nieco wcześniej spisów ludności w skali regionalnej dokonywały władze kościelne¹⁷.

Współczesna klasyfikacja miast w Polsce opiera się na liczbie ludności zamieszkującej miasto — daną jednostkę administracyjną (tabela 2).

Tabela 2. Liczba miast w Polsce według liczby ludności

Liczba ludności	Liczba miast
Poniżej 5 000	304
5 000–9 999	188
10 000–19 999	180
20 000–49 999	134
50 000–99 999	47
100 000–199 999	22
200 000 i więcej	17
Ogółem	892

Źródło: opracowano na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2010

¹⁷ Zob. M. Bogucka, H. Samsonowicz, *Dzieje miast...*, wyd. cyt., s. 353–357.

W Roczniku Statystycznym Rzeczypospolitej Polskiej wśród dużych miast wyodrębniono także kategorię tych największych, liczących powyżej 200 tys. mieszkańców, oraz pominięto miasta bardzo małe, liczące do 2 tys. mieszkańców¹⁸. Na koniec 2008 r. w Polsce miast powyżej 200 tys. ludności było 17. Te właśnie największe polskie miasta, które często są nazywane dużymi aglomeracjami miejskimi, będą przedmiotem szczegółowych rozważań zawartych w dalszych częściach pracy. Także obowiązujące przepisy prawa administracyjnego, tj. ustawa o samorządzie gminnym, zawierają klasyfikację miast w zależności od liczby ich ludności w powiązaniu z liczbą radnych reprezentujących miasto. Artykuł 17 tejże ustawy wprowadza kategorie miast liczących do 20 tys., od 20 do 50 tys., od 50 do 100 tys., od 100 do 200 tys. i ponad 200 tys. mieszkańców.

1.2. Kształtowanie się miast na świecie i w Polsce

Pierwsze zorganizowane cywilizacje na terenach starożytnego Egiptu rozwinęły się jeszcze w okresie przeddynastycznym 6000–3100 r. p.n.e. W tym okresie nie było jeszcze miast, lecz osady. Miasta powstały na tym terytorium dopiero w okresie dynastycznym, który rozpoczyna się ok. 3100 r. p.n.e.¹⁹ Miasta starożytnego Egiptu były ważnymi ośrodkami gospodarczymi i administracyjnymi. W nich rozwijał się handel, znajdowały się warsztaty rzemieślnicze, a zarazem były to miejsca kultu religijnego. Ważnym miejscem był rynek, na którym sprzedawano płody rolne. Istotnym czynnikiem rozwoju miast było pełnienie przez nie funkcji administracyjnych. Były one jednocześnie grodami obronnymi (miasta i osady były obwarowane murami). Zarządzane były przez radę miejską, w skład której wchodziłi co znaczniejsi obywatele. Domy w miastach budowano z suszonej na słońcu cegły. Były one bardziej lub mniej obszerne, w zależności od stopnia zamożności właściciela. Od frontu były w nich urządzone pomieszczenia dla służby, górne piętro zajmował właściciel i jego rodzina. Na otwartym dachu znajdowały się niekiedy kuchnie i spiżarnie, tam też znajdowały się tarasy umożliwiające mieszkańcom rozkoszowanie się chłodnym powietrzem wieczoru. Obszerne domy jednopiętrowe były często otoczone sadzawką, na dziedzińcu znajdowały się spichlerze i inne pomieszczenia gospodarcze. Domy miały także piwnice (przechowywano w nich olej, wino i zboża). Bogatsi właściciele mieli już urządzenia sanitarne i łazienki. Najbardziej znane miasta starożytnego Egiptu to: Aleksandria, Luksor, Teby, Menfis, Giza, Karnak²⁰.

¹⁸ Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010, s. 204–206.

¹⁹ Okres dynastyczny trwał od 3100 r. p.n.e. do IV w. p.n.e. i dzielił się na: okres tynicki — 3100–2686, państwo stare — 2686–2181, pierwszy okres przejściowy — 2181–2133, państwo średnie — 2133–1786, drugi okres przejściowy — 1786–1567, nowe państwo — 1567–1085, okres późny — 1085–332.

²⁰ W. Chmielewski *Zarys starożytnego Egiptu* [w:] A. Szczudłowska (red.), *Starożytny Egipt*, Warszawa 1978, s. 4 i 219.

Na Bliskim Wschodzie pierwsza cywilizacja Sumerów rozwinęła się w Mezopotamii pod koniec czwartego tysiąclecia p.n.e. w postaci niezależnych miast-państw, tzw. polis. Władcom tych miast-państw udało się zaszczepić poczucie lojalności i dumy z miejsca, do którego przynależeli. Sumeryjskie miasta-państwa wypowiadały innym polis wojny z najbliższych powodów, w konsekwencji te formy organizacyjne popadły w błędne koło zbrojnych konfliktów, kiedy władcy poszczególnych polis podejmowali próby zdominowania pozostałych. Ostatecznie osłabione sumeryjskie mikropaństwa zostały podbite przez obcego Saragona I, wielkiego twórcę państwa Akad ok. 2350 r. p.n.e., który je wcielił do rosnącego w potęgę swojego terytorium. Dwa tysiące lat później greckie polis także podzieliły los miast-państw sumeryjskich²¹.

Miasta-państwa były w czasach starożytnych powszechną formą polityczną (miasto-państwo przetrwało także do czasów współczesnych, żywym reliktem niegdyś licznych miast-państw jest w Europie małe Monaco). Miasto-państwo to niezależna samorządowa jednostka niebędąca częścią większego państwa. Ze względu na swoją formę obejmowała miasto, centrum rządów i otaczające je terytorium. Greckie słowo polis oznacza zarówno miasto centralne wraz z jego terenami miejskimi i wiejskimi, jak i jego mieszkańców. Miasto-państwo reprezentuje najwcześniejszą formę organizacji społecznej. Greckie miasta-państwa rozwinęły się w VIII w. p.n.e. W okresie twórczości Platona mogło istnieć w starożytnej Grecji nawet więcej niż tysiąc niezależnych polis. Większość z nich stanowiły osady małe, zarówno pod względem zajmowanego terytorium, jak i liczby mieszkańców. Miasta centralne natomiast były niewiele większe od rozbudowanej wsi, np. na małej wyspie Keos (130 km²) znajdowały się cztery niezależne polis, a trzy z nich miały własną monetę. Najślynniejsze miasta-państwa to: Ateny, Sparta, Korynt. Bardzo często toczyły z sobą wojny, mimo że łączyły je wspólne: język, obyczaje, siedziby bogów, ofiary, a także to, że miały obywateli (*politai*)²².

Rekonstrukcja narodzin Rzymu (*Urbs Roma*) jako głównego miasta w Imperium Rzymskim wskazuje, że starożytni Rzymianie uważali miasta za „wspólnoty ludzi wolnych, implikujące ścisłe połączenie elementów politycznych, instytucjonalnych, religijnych, społecznych, w których realizowała się owa wspólnota, a bazujących na prawnie-ekonomicznym związku między obywatelem i posiadaniem ziemi”²³.

Starożytnym Rzymianom impuls do zrzeszania się w większe wspólnoty na terenach imperium dali już Etruskowie²⁴. Bez wątpienia to oni dostarczyli

²¹ S.B. Pomeroy, S.M. Burstein, W. Donlan, J.T. Roberts, *Grecja. Historia polityczna, społeczna i kulturalna*, Warszawa 2010, s. 33.

²² Tamże, s. 34.

²³ Zob. J. Wolski, T. Kotula, A. Kunisz (red.), *Starożytny Rzym we współczesnych badaniach. Państwo — społeczeństwo — gospodarka. Liber in memoriam Lodovici Piotrowicz*, Kraków 1994, s. 32–34.

²⁴ Etruskami nazywali Rzymianie swych sąsiadów zamieszkających obszar, który dziś nosi nazwę Toskania. Grecy już za czasów poety Hezjoda nazywali ich Tyrsenami lub

fachowych architektów i budowniczych, którym np. Rzym zawdzięczał swoją zabudowę. Sercem tego miasta było forum. Około 625 r. p.n.e. Etruskowie osuszyli teren pod przyszłe miasto, kopali otwarte kanały, brukowali place kamieniami polnymi, budowali domy zamiast wcześniejszych chat, które już od VI w. p.n.e. kryto dachówką z suszonej cegły²⁵. Rzymianie wznosili miasta przeważnie w celach handlowych lub rolniczych. Miały one po dwie główne drogi (rzymskie *cardo*), tj. północ—południe i wschód—zachód, które musiały się krzyżować w środku miasta. Ten środek to było faktycznie centrum miasta, życia handlowego i towarzyskiego. W miastach musiały być budowle publiczne, a wiele z nich było fundowanych przez wpływowych arystokratów, którzy w ten sposób chcieli zyskać poparcie tłumu. Wraz z rozwojem imperium miasta powstawały w różnych rejonach Europy, a gdy imperium rozrosło się także na wschód, rozwijały się one znacząco wokół Konstantynopola. W czasach rzymskich funkcjonowało bardzo wiele miast, których nie sposób tu wyliczyć, z najważniejszym Rzymem na czele. Miasta tej epoki bogate były w rzeźby, a wielkie i piękne budowle o charakterze publicznym były ukoronowaniem rzymskiego geniuszu architektonicznego. Rzymianie planowali budowy miast zgodnie ze swym zamiłowaniem do porządku. Stosowali także etruskie i greckie koncepcje urbanistyczne, wznosząc ogromne masywne mury, którymi opasywano miasta, a które były mocnym akcentem urbanistycznym antycznych miast²⁶.

W II w. po Chrystusie w starożytnym Rzymie doszło do zamieszek i walk wewnętrznych, które zniszczyły kapitał Rzymu. Gdy cesarz Dioklecjan próbował przywrócić w imperium ład, porządek i bezpieczeństwo, na granice Rzymu spadły nowe klęski. Uderzyła fala barbarzyńców (Goci, Frankowie, Wandalowie, Hunowie). Rozwój miast się zahamował. Ludność miejska zaczęła migrować na wieś, miasta się wyludniły, a obszary miast uległy zniszczeniu. U schyłku cesarstwa (III–V w.) obszar miast obejmował zaledwie 20–30 ha (z wyjątkiem Rzymu).

Od V w. na terenie dawnego cesarstwa zaczęły się kształtować narodowe państwa germańskie. Kiedy nastąpiły czasy względnego spokoju i unormowania stosunków między najeźdźcami a ludnością miejscową, pojawiły się warunki do rozwoju miast na zachodzie Europy. W okresie pierwszych Merowingów (VI–VII w.) miasta Galii cieszyły się dobrobytem i miały duże znaczenie handlowe. Mimo jednak ożywienia, wygląd zewnętrzny miast się pogarszał. Obszary miast się zmniejszały, nie przekraczając 20 hektarów. W ówczesnych miastach na tych terenach znajdował się zazwyczaj pałac komesa (urzędnika królewskiego sprawującego władzę administracyjną, sądowniczą i wojskową), kościół katedralny, mieszkania

Tyrrenami. Cywilizacja ta istniała od 700 r. p.n.e. Etruskowie dużo zawdzięczali Grekom, wiele instytucji etruskich nie ma jednak rodowodu greckiego. Niektórzy historycy nazywają ich italskimi autochtonami. Za: M. Cary, H.H. Scullard, *Dzieje Rzymu od czasów najdawniejszych do Konstantyna* (tłum. J. Schwakopf), Warszawa 1994, s. 54.

²⁵ Zob. M. Cary, H.H. Scullard, *Dzieje Rzymu...*, wyd. cyt., s. 98 i nast.

²⁶ Tamże, s. 215, 216.

kupców i rzemieślników. Liczebność tych miast nie przekraczała kilku tysięcy głów. Przedmieścia w dzisiejszym znaczeniu nie istniały zupełnie²⁷.

Pomimo początkowego ożywienia, już w VII w. znaczenie miast na zachodzie Europy ponownie osłabło wskutek podbojów arabskich, a w IX w. zamarło całkowicie. Miasta galijskie i część włoskich zostały odcięte od wschodu, zamarł tam handel. Na północy Europy od IX w. najazdy Normanów doprowadziły do ruiny wiele miast. Zdobywali oni i pustoszyli wszystkie bardziej znane miasta. W V w. nastąpiła ponadto feudalizacja społeczeństwa, która odbiła się na stosunkach miejskich. Ludność miejska upodobniła się do wiejskiej, zaczęła zajmować się rolnictwem i straciła stopniowo swoją wolność osobistą, uzależniając się od władcy feudalnego — biskupa. Miasta jako zbiorowisko ludzi zajmujących się przede wszystkim rzemiosłem i handlem przestały istnieć, a z dawnego tworu została tylko nazwa.

W tym czasie na terenie dawnego Imperium Rzymskiego zaczął budować swoją organizację Kościół. Diecezje kościelne pokrywały się zazwyczaj z rzymskimi *civitates* (okręgi terytorialne, Kościół przejął to po rzymskim podziale administracyjnym). Stolice tych okręgów stały się siedzibami biskupimi (biskup — *defensor civitatis*), a biskupi stali się jedynymi i całkowitymi władcami miast i zarazem obrońcami ludu. Miasta stały się ośrodkami kultu religijnego zamieszkałymi przez biskupa, jego otoczenie i poddanych²⁸.

W Azji Środkowej, obejmującej tereny Niziny Turańskiej, Pogórza Kazachskiego, Kotliny Dżungarskiej i Kaszgarskiej, Wyżyny Tybetańskiej, Wyżyny Mongolskiej, na terenach zamieszkałych przez dawne ludy tureckie już w VII w. n.e. zaczęły powstawać istotne załężki miast. Pierwszym ogniwem ewolucyjnym były ordy. Ordy na początku miały charakter obozu, który służył doraźnym celom militarnym. Zakładano tam także siedzibę dla dowódcy wojskowego obozu, zwanego kaganem, tzw. kwaterę wojskową. Ta oficjalna siedziba dowódcy, a zarazem władcy, odgrywała jednocześnie rolę ośrodka państwowego nieodzownego do funkcjonowania najprostszego aparatu organizacyjno-wykonawczego na terenie zwanym kaganatem. Orda skupiała w sobie organa najwyższej władzy i pełniła funkcje polityczno-administracyjne. W ordach przyjmowało się poselstwa obcych państw i ludów. Pełniła także funkcje demograficzno-społeczne w środowiskach koczowniczych. Obecność kagana sprawiała, że w jego pobliżu zawsze znajdowało się duże skupisko ludzi — oddziały wojskowe, podlegli książęta, dostojnicy, niższa arystokracja plemienna, straż i świta kagana, całe zastępy sług i niewolników, muzyków, także liczna rodzina kagana (matki, córki, żony, nałożnice). Do ord przybywali także kupcy, odbywała się wymiana towarowa, docierały tam również karawany z jedwabiem z Chin. Ordy były umocnione wszelkimi sposobami dostępnymi w konkretnych warunkach geograficznych. Orda była formą przedmiejską, a nie pełnym miastem, ponieważ była okresowo przenoszona przez ludy koczownicze. Historycy

²⁷ T. Manteuffel, *Powstanie i organizacja miast średniowiecznych w zachodniej i środkowej Europie*, Warszawa 1930, s. 9–13.

²⁸ Tamże.

jednak ordami określają „dawne miasta tureckie” ze względu na funkcje, jakie spełniały dla przebywającej tam ludności. Na terenach Azji Środkowej funkcjonowało wiele kaganatów koczowniczych, które potem przeistoczyły się w osiedla²⁹.

Początki miast w średniowiecznej Europie nie mogą być rozpatrywane jednolicie na całym kontynencie. W pierwszej połowie pierwszego tysiąclecia n.e. na terenie Europy występowały trzy odmienne strefy. Pierwsza to obszary, które po kataklizmach wędrówek ludów zostały mniej zniszczone. Był to obszar wzdłuż basenu Morza Śródziemnego przez Bałkany, Włochy, Egipt, po Hiszpanię. Na tych terenach funkcjonowały żywe ośrodki handlowe i rzemieślnicze kontynuujące tradycje antyczne, w tym miasta giganty, tj. Rzym, Konstantynopol i Kair. Druga strefa, obejmująca obszary dawnego Imperium Rzymskiego, charakteryzowała się tradycją wielkiej wymiany oraz dużymi rezydencjami dworskimi, co ułatwiało odbudowę sieci miejskiej. Trzecia to pozostałe ziemie, na których nie było ani tradycji miejskich, ani państwowych (Europa Środkowa i Wschodnia)³⁰.

W VI i VII w. obszary dzisiejszej Polski stanowiły czystą kartę na mapie urbanistycznej Europy. Na tych terenach jednak już wtedy, mimo utrudnionych kontaktów, był widoczny wpływ krajów rozwiniętych. Na rozwój miast na terenach zamieszkałych przez Słowian, jako obszarów bezmiejskich, w drugiej połowie pierwszego tysiąclecia wpływ miały przemiany społeczne prowadzące do wykształcenia się społeczeństwa klasowego, a w konsekwencji państwa. Proces powstawania miast miał przy tym charakter złożony. Główne siedziby plemienne przekształciły się w ośrodki państwowe koncentrujące najróżniejszą działalność zawodową. One też wraz z powstaniem organizacji państwowej tworzyły najstarsze ośrodki miejskie Słowiańszczyzny. Grupą najbardziej zainteresowaną istnieniem państwa była książęca drużyna. Jej działalność wiązała się z czynnikami miastotwórczymi. W wyniku różnorodnych procesów społecznych wyodrębniła się grupa ludności, która produkowała dobra nie tylko na swoje potrzeby. Dało to podstawy pod rozwój handlu. Osady plemienne zaczęły pełnić miejskie funkcje gospodarcze, następowała w nich koncentracja ludzi. Na tych terenach nie było gotowych wzorów i powiązań z miastami antycznymi. Społeczeństwo miejskie wczesnego średniowiecza na terenach dzisiejszej Polski rozwijało się inaczej niż na południu i zachodzie Europy. Powstanie państwa i coraz silniejszy podział społeczny powodowały pojawienie się nadwyżek i rozwój wielkiego handlu. Istotnym czynnikiem rozwoju miast było pojawienie się pieniądza kruszcowego, co doprowadziło do aktywizacji wymiany towarowo-pieniężnej. W miastach tego okresu coraz większą rolę zaczęli odgrywać kupcy, przedstawiciele rzemiosł, usług, którzy z biegiem lat przejmowali z rąk możnych działalność gospodarczą. Był to początek tzw. starych miast, będących poprzednikiem miast lokacyjnych, które pojawiły się w XIII w. i stanowiły już wyższy etap rozwoju³¹.

²⁹ T. Nagrodzka-Majchrzyk, *Geneza miast u dawnych ludów tureckich (VII–XII w.)*, Wrocław 1978, s. 39–42.

³⁰ M. Bogucka, H. Samsonowicz, *Dzieje miast...*, wyd. cyt., s. 22.

³¹ Tamże, s. 23–24.

W krajobrazie pierwszych miast na Słowiańszczyźnie dominował gród wyniesiony ponad otaczającą płaską zabudowę. Wokół grodu były wyniesione drobne skupiska ziemianek i kurnych chat służących różnym potrzebom gospodarczym (tzw. podgrodzie). Gród był ufortyfikowany, co było związane z aparatem władzy, był zamieszkaný także przez ludność zależną od administracji plemiennej czy wczesnopanstwowej. Wzdłuż dróg do grodu mieszkali ludzie, którzy żyli z usług pełnionych dla grodu — właściciele warsztatów, kramów, zajazdów. W miastach przedlokacyjnych liczba ludności wynosiła się od 150 (Legnica) do 5 tys. (Poznań, Gniezno, Wrocław), natomiast w grodach z podgrodziem — od 7 do 10 tys. (Wolin). Znaczenie ówczesnych miast zależało przede wszystkim od pełnienia funkcji administracyjnych i kościelnych³².

Wskutek najazdów tatarskich w pierwszej połowie XIII w. większość miast przedlokacyjnych zostało zniszczonych i wyludnionych. W drugiej połowie XIII w. na terenach dzisiejszej Polski pojawiły się nowe miasta typu kolonialnego. Były one zakładane na wzór już istniejących miast, od których zapożyczano prawa i organizację. Polska czerpała wówczas swoje wzory z Niemiec, stąd zakładanie nowych miast nazywało się lokowaniem na prawie niemieckim.

W wieku XII i XIII przedsiębiorcy z zachodnich metropolii zaczęli utrzymywać kontakty z miastami na terenie Polski wczesnośredniowiecznej, gdzie natrafiali na podatny grunt. Rozwój gospodarczy zachodu Europy wiązał się z rozwojem rolnictwa, użyciem narzędzi, co prowadziło do zwiększania się liczby ludności w krajach na zachód od Polski i rozwoju dalekiego handlu. Polska przybliżała się do ziem Europy Zachodniej. Ziemie Polski stanowiły atrakcyjne miejsce dla ludzi Zachodu poszukujących nowych możliwości rozwoju. Zakładanie miast polegało na tym, że właściciel terytorium, który zamierzał lokować miasto, wchodził zazwyczaj w układ z jakimś przedsiębiorcą, zwanym lokatorem, czyli z zasadźcą (po polsku) i ustalał z nim warunki lokacji, a następnie wystawiał przywilej lokacyjny, w którym określał uposażenie miasta i jego mieszkańców (prawa użytkowania lasu, pastwisk itp.) oraz ich prawa i obowiązki. Każdy z osadników (często z zachodu Europy) otrzymywał plac do budowy domu, za który potem był obowiązany płacić czynsz na rzecz właściciela terenu. Aby przyciągnąć osadników, właściciel rezygnował na pewien czas z pobierania wszelkich opłat, czyli nadawał osadnikom tzw. wolę. Tak zakładane miasta były budowane według ustalonego planu. W środku wyznaczano kwadratowy lub prostokątny rynek, od którego w liniach prostych rozchodziły się główne ulice przecinane pod kątem prostym przez ulice drugorzędne. Plan takiego miasta wyglądał jak regularna szachownica (taki jest plan Krakowa, starej Warszawy i innych lokowanych miast na prawie niemieckim). Zasadźca był w mieście pełnomocnikiem, zastępcą właściciela terenu, czyli tzw. wójtem (*advocatus*). Miał rozległą władzę, w tym zarząd miasta. Przy pomocy ławników sprawował zarówno czynności administracyjne, jak i sądowe. Po rozdzieleniu spraw administracyjnych i sądowych władzę administracyjną zaczęła sprawować nowo powstała rada miejska. Początkowo instytucja wójta była

³² Tamże, s. 41–42.

dziedziczna, z czasem jednak w większych miastach rozpoczął się proces wykupywania wójtostwa przez rady miejskie. W mniejszych miastach natomiast wójtostwo było wykupywane przez panów³³. Proces lokacji na prawie niemieckim miast w Polsce doprowadził do wytworzenia się stosunków społecznych, które sprzyjały tworzeniu się stanu mieszczańskiego³⁴.

Wieki późniejsze po średniowieczu to okres dalszego kształtowania i rozkwitu miast w Polsce i Europie, a także często ich zniszczeń i wyludnień wskutek licznych wojen i bitew na kontynencie. W monografii nie omówiono dalszych etapów rozwojowych miast w okresie od średniowiecza do końca I wojny światowej, gdyż skupiono się tu jedynie na genezie miast. Do charakterystyki współczesnych polskich miast wymagane jest jednak przedstawienie ich stanu po 1918 r.

Diagnoza zaprezentowana w 1928 r. przez prof. Stanisława Arnolda wskazuje, że Polska po uzyskaniu niepodległości w 1918 r. była krajem przeważnie rolniczym. Miasta na jej terenie były zjawiskiem szczególnym i na ogół rzadkim. Polska była uboga w miasta, w 1921 r. było ich zaledwie 626, co w stosunku do ogółu liczby wszystkich osiedli w sensie geograficznym stanowiło tylko 0,7%, w stosunku zaś do całej liczby jednostek administracyjnych, tj. miast, gmin wiejskich, obszarów dworskich — zaledwie 4%. Także ludność miejska to niespełna 7 mln, co oznacza, że 26% ludności mieszkało w miastach (dla porównania w miastach we Francji w tym czasie mieszkało 46%, w Anglii zaś aż 79%). W okresie upadku Polski wiele miast, zwłaszcza w byłym zaborze rosyjskim i austriackim, zaczęło funkcjonować jak ośrodki wiejskie, pozbawiono je samodzielności administracyjnej, powstało wiele martwych osad typu miejskiego. Jednocześnie wiele osad typu przemysłowego przekształcono w tym czasie na osady typu miejskiego, nastąpiło „umiastowienie” osad, zwłaszcza w obszarze katowicko-sosnowiecko-krakowskim, łódzkim i drohobyckim. Według stanu z 1921 r. ponad 80% całej ludności miejskiej mieszkało w miastach liczących poniżej 100 tys. osób. Dane dotyczące liczby miast i ich mieszkańców przedstawiono w tabeli 3³⁵. Dopiero w latach 20. XX w. zaczęły w Polsce powstawać miasta liczące powyżej 100 tys. ludności. W 1927 r. takich miast było już 10.

Tabela 3. Liczba miast w Polsce według liczby ludności — stan z 1921 r.

Liczba ludności miast	Liczba miast
Powyżej 100 tys.	7
Od 50 do 100 tys.	8
Od 10 do 50 tys.	95
Od 5 tys. do 10 tys.	144
Od 0,5 tys. do 5 tys.	372

Źródło: opracowano na podstawie S. Arnold, S. Pawłowski, S. Truchim, *Ustrój państwa...*, wyd. cyt., s. 19–21

³³ Zob. T. Manteuffel, *Powstanie i organizacja miast...*, wyd. cyt., s. 41–45.

³⁴ Zob. M. Bogucka, H. Samsonowicz, *Dzieje miast...*, wyd. cyt., s. 46–77.

³⁵ Zob. S. Arnold, S. Pawłowski, S. Truchim, *Ustrój państwa polskiego* [w:] *Dzieje miast Rzeczypospolitej Polskiej: Polska w słowie i obrazach*, t. 1, Poznań 1928, s. 19–21.

1.3. Charakterystyka pojęć „aglomeracja miejska” i „metropolia”

W polskim systemie prawnym nie funkcjonuje definicja aglomeracji miejskiej czy też metropolii, gdyż nie występują one jako podmioty prawa (z wyjątkiem aglomeracji warszawskiej, o czym będzie mowa w następnych rozdziałach). Analizując poszczególne dziedziny prawa, a zwłaszcza regulujące kwestie zagospodarowania przestrzennego, można spotkać jednak definicję pojęcia „obszar metropolitalny”. Zgodnie z art. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez obszar metropolitalny należy rozumieć obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju³⁶.

Definicje aglomeracji miejskiej można spotkać za to w licznych pracach naukowych z dziedziny urbanistyki, geografii czy socjologii. W nauce o geografii przestrzennej przez aglomerację miejską rozumie się skupienie ludzi na zabudowanym niewielkim obszarze powodujące silne zurbanizowanie. W naukach urbanistycznych występuje wiele definicji bardzo bliskich znaczeniowo, wskazujących na cechy aglomeracji miejskich. Autor zaprezentuje kilka najlepiej oddających istotę aglomeracji.

Według Piotra Eberharda aglomeracja miejska to zespół jednostek osadniczych, których potencjał demograficzny i gospodarczy oraz społeczne funkcje wskazują na wyraźnie występujące różnice ilościowe i jakościowe między tym zespołem a innymi elementami systemu osadniczego kraju. W skład tego zespołu wchodzi zintegrowane funkcjonalnie i przestrzennie:

- miasto lub miasta stanowiące rdzeń obszaru centralnego aglomeracji,
- mniejsze miasta i osiedla,
- wsie, w których formy zabudowy mieszkaniowej i stopień wyposażenia w strukturę komunalną oraz struktura zawodowa ludności pozwalają na zakwalifikowanie ich do obszarów zurbanizowanych.

Do aglomeracji zalicza się ponadto zintegrowane z nią przestrzenie rolne, leśne, rekreacyjne, spełniające funkcje obsługi ludności aglomeracji³⁷. Podobnie aglomerację definiuje Elżbieta Wysocka, która stwierdza, że aglomeracja miejska to funkcjonalno-przestrzenne układy osadnicze, charakteryzujące się najwyższym stopniem koncentracji działalności człowieka we wszystkich sferach życia społecznego, gospodarczego i kulturowego³⁸. M. Chmielewski aglomeracją nazywał obszar wysoko zurbanizowany o dużym stopniu funkcjonalnej integracji

³⁶ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. DzU z 2012 r., poz. 647 ze zm.

³⁷ P. Eberhard, S. Herman, *Podstawowe pojęcia dotyczące zagadnień aglomeracji miejskich*, „Aglomeracje miejskie w Polsce. Biuletyn KPZK PAN” 1973, nr 79, s. 29.

³⁸ E. Wysocka, *Planowanie strategiczne wielkich miast*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 5, s. 3.

społecznej, rozwijający się wokół silnego ośrodka wzrostu lub kilku takich ośrodków. Obszar aglomeracji poza terenami zurbanizowanymi obejmuje także przestrzenie, które stanowią z punktu widzenia przyrodniczego niezbędne dla niej zaplecze ekologiczne przeznaczone na cele rekreacyjne, żywicielskie oraz klimatyczne, a także strefy konieczne dla funkcjonowania aglomeracyjnych systemów infrastruktury technicznej³⁹.

Analizując wiele definicji odnoszących się do aglomeracji miejskich, można wyciągnąć wniosek, że aglomeracja to zespół miast różnej wielkości, grupujących się wokół dużego miasta, które jest rdzeniem aglomeracji, lub zespół dużych miast. Zawsze jednak czynnikiem generującym elementy aglomeracji jest wielkie miasto.

Proces powstawania nowych i silnego rozwoju istniejących aglomeracji jest charakterystyczny dla procesu urbanizacji. W większych miastach obserwuje się tendencje do koncentracji życia społecznego, gospodarczego oraz majątku trwałego, co przyciąga ludność. Następuje intensyfikacja powiązań z sąsiednimi miastami, które zostają funkcjonalnie podporządkowane ośrodkowi aglomeracyjnemu, niektóre z nich zostają wchłonięte przez rozwijające się przestrzennie miasto, inne zachowują autonomię administracyjną i pozostają wyodrębnione geograficznie, wtapiają się jednak w struktury wytwarzające się aglomeracji. Aglomeracje nie mają wyraźnych granic wyodrębniających je z otoczenia. Intensywność powiązań maleje w miarę oddalania się od ośrodka centralnego. Aglomeracja to także forma osadnicza, jej ludność stanowi konglomerat zbiorowości wielkomiejskiej, miejskich społeczności lokalnych, a nawet gmin wiejskich skupionych wokół dużego miasta⁴⁰.

W literaturze i nauce często pojawia się termin „metropolia” kojarzony z bardzo dużym miastem. Oznacza on nie tylko samo miasto-centrum (*core-city*), lecz także związane z nim otoczenie, czyli obszar metropolitalny, nazywany także strefą metropolitalną lub aglomeracją miejską. Starogrecki termin *metropolis* oznacza „matkę miast” czy też „miasto-matkę” (od greckiego *meter* — matka i *polis* — miasto). Uważa się jednak, że metropolia to twór większy niż miasto, ponieważ metropolie składają się z miast, a miasta z miejscowości⁴¹.

Bardzo wielu autorów zajmujących się problematyką wielkich miast używa zamiennie sformułowań „aglomeracja miejska”, „zespół miejski”, „zwarty obszar zurbanizowany”, „obszar metropolitalny” czy „metropolia”. O dużym mieście jako o metropolii powinno się jednak mówić dopiero wtedy, kiedy to miasto spełnia określone funkcje i ma odpowiedni potencjał demograficzny (na świecie mianem metropolia

³⁹ J.M. Chmielewski, *Planowanie rozwoju aglomeracji* [w:] *Metody planistyczne państw Europy Zachodniej w świetle ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. wraz z wnioskami do zmian w ustawodawstwie przestrzennym ze względu na obszary metropolitalne*, materiał przeznaczony dla UMP z 1998 r.

⁴⁰ J. Regulski, *Rozwój miast w Polsce. Aktualne problemy*, Warszawa 1980, s. 164–169.

⁴¹ M. Niziołek, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Warszawa 2008, s. 22.

określa się najczęściej aglomerację, na której terenie liczba ludności przekracza 500 tys.). Metropolia to najwyższa forma organizacji przestrzennej w społeczeństwie.

O metropolitalnym czy też centralnym charakterze ośrodka decyduje nie tylko siła i zasięg oddziaływania, lecz także złożoność wypełnianych przez niego funkcji. Podkreśla się, że na pełne miano metropolii zasługują *diversitied cities* — miasta o funkcjach złożonych i znacznej komplikacji wypełnianych funkcji wyższego rzędu⁴². Metropolią nie jest więc każde duże miasto, a jedynie takie, w którym są wykształcone funkcje metropolitalne (treści) oraz metropolitalne układy przestrzenno-strukturalne (formy). Dla metropolii na świecie charakterystyczne są:

- centrum administracyjno-gospodarcze z nowoczesnymi biurami, w których siedziby mają banki, giełdy, korporacje, firmy ubezpieczeniowe, konsultingowe, zrzeszenia gospodarcze, gdzie odbywają się spotkania, kongresy, wystawy, np. dzielnica City w Londynie, Potsdam w Berlinie, Defense w Paryżu, Eur w Rzymie;
- centrum kulturalno-artystyczne (turystyczne) — jest to najczęściej bogata historyczna część miasta obejmująca obszar śródmiejski, licznie odwiedzana, w której znajdują się obiekty architektury sakralnej, świeckiej, muzea, galerie, teatry, sale koncertowe, centra kultury, kluby, dyskoteki, centra festiwalowe, np. w Paryżu wzdłuż Sekwany, Wielki Rynek w Brukseli, Trafalgar Square w Londynie, Stare Miasto w Düsseldorfie, aleja Las Ramblas w Barcelonie;
- śródmiejskie centrum handlowe, którego nieodzownym elementem jest ulica (ulice), na której można zrobić prestiżowe zakupy, znajdują się sklepy jubilerskie, upominkowe, dzieł sztuki, rękodzielnictwa, salony projektantów mody; są najczęściej połączone ze starą historyczną zabudową, np. w Paryżu Avenue des Champs-Élysées, ulice St. Honore, Rivoli, De Opera, w Londynie rejon placu Piccadilly, Oxford Regent Street, w Lizbonie Dolne Miasto, w Düsseldorfie Koenigsallee, w Berlinie Unter den Linden, Potsdamer Platz, w Kopenhadze Starget, w Lizbonie Amoreiras, w Antwerpii skrzyżowanie Alei Włoskiej i Alei Francuskiej;
- centrum komunikacyjne, w którym znajdują się: dworzec kolejowy, autobusowy, terminal lotniczy, punkty sprzedaży biletów, wynajmu samochodów, skuterów, rowerów, parkingi, mające dobre połączenie z innymi metropoliami krajowymi i międzynarodowymi; dzielnica ta najczęściej jest usytuowana w pobliżu centrum administracyjno-gospodarczego lub handlowego;
- centrum władzy politycznej, czyli zespół budynków państwowych, samorządowych, urzędów, organizacji krajowych, międzynarodowych, nie zawsze jest to spójne centrum, obejmuje także tereny zielone, parki, ogrody, skwery; w Londynie to obszar obiektów królewskich i państwowych — Downing Street, Westminster, Buckingham, w Kopenhadze zespół obiektów Christiansborg, w Paryżu rejon Pałacu Elizejskiego, w Berlinie zachodnia strona Reichstagu, w Brukseli i Hadze obiekty Unii Europejskiej (dalej: UE);

⁴² J. Purchla, J. Sepioł, *Metropolie a rozwój regionalny Polski*, Kraków 1998, s. 16.

- port lotniczy z odpowiednim wyposażeniem, zapleczem obsługi lotów, pasażerów oraz szybkie połączenia z centrum metropolii;
- centra edukacji i miasteczka studenckie⁴³.

W wielu dużych miastach występuje także zjawisko technopolii, czyli tworzenie specjalnych stref w wysoko uprzemysłowionych krajach na terenach aglomeracji miejskich czy metropolii w celu przyciągnięcia strategicznych inwestorów. Technopolie stanowią ultranowocześnie zagospodarowane centra gospodarcze wyposażone w wielofunkcyjne *smart buildings*, oferujące inwestorom pełen zakres wszelkiego rodzaju usług. Utworzenie technopolii pochłania znaczne środki, opłaca się to jednak — jak wskazuje doświadczenie, gdyż dynamizuje i przyspiesza rozwój ośrodków miejskich. Istnienie IBM w Montpellier, Motoroli i Airbusa w Tuluzie czy Hewletta-Packarda w Grenoble stało się symbolem sukcesu gospodarczego tych miast i przyciągnęło innych inwestorów. Dzisiaj ambicją władz miejskich stało się lokalowanie na obszarze aglomeracji miejskiej technopolii, a jej brak jest powodem do negatywnej weryfikacji władz⁴⁴.

Warto podkreślić, że pojęcie „metropolia” jest kategorią planistyczną UE, ponieważ w UE funkcjonuje stowarzyszenie wielkich miast z państw członkowskich Eurocities. Mogą tam być przyjęte miasta liczące co najmniej 250 tys. mieszkańców, które mają znaczenie międzynarodowe, krajowe lub regionalne. Stowarzyszenie powstało w 1986 r. i skupia około 120 największych miast. Głównym celem Eurocities jest reprezentowanie interesów metropolii wobec instytucji wspólnotowych na rzecz Stworzenia Europejskiej Polityki Miejskiej, zacieśnienie współpracy między miastami, a także wymiana doświadczeń. Do Eurocities należy 12 miast polskich. Na terenie Polski działa także stowarzyszenie Unia Metropolii Polskich (dalej: UMP), które powstało w 1990 r. w Krakowie i obejmuje następujące obszary metropolitalne (według klasyfikacji UMP z 2006 r.): białostocki, bydgosko-toruński, gdański, katowicki, krakowski, lubelski, łódzki, poznański, rzeszowski, szczeciński, warszawski i wrocławski. Te polskie obszary metropolitalne są jednocześnie członkami Eurocities⁴⁵. Polskie aglomeracje miejskie są jednak dość słabo zauważalne w sieci metropolii europejskich, z wyjątkiem Warszawy. Przez wielu badaczy problematyki wielkomiejskiej w Europie, zwłaszcza brytyjskich, pozostałe duże polskie miasta są uznawane co najwyżej za potencjalne metropolie i zaliczane do tzw. europolii⁴⁶.

O tym, czy dane miasto może być zaliczane do metropolii, decydują czynniki opracowane przez Europejską Sieć Obserwacyjną Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej (*European Spatial Planning Observation Network* — ESPON) w ramach

⁴³ Zob. J.J. Parysek, *Miasta polskie na przełomie XX i XXI w. rozwój i przekształcenia strukturalne*, Poznań 2005, s. 47–53; zob. także W. Czarnecki, M. Proniewski (red.), *Metropolie, problemy rozwoju*, Białystok 2009, s. 13 i 14.

⁴⁴ M. Niziołek, *Problemy ustroju...*, wyd. cyt., s. 34.

⁴⁵ Tamże, s. 24.

⁴⁶ J.J. Parysek, *Miasta polskie...*, wyd. cyt., s. 21.

prowadzonych europejskich prac studialnych. Pogram ESPON wyróżnia pięć grup funkcji metropolitalnych: administracyjne, decyzyjne, komunikacyjne, wiedzy i turystyczne⁴⁷.

Charakteryzując wielkie miasta, należy odnieść się do zjawiska wzrostu znaczenia w gospodarce światowej takich metropolii, jak: Londyn, Paryż, Nowy Jork, Amsterdam, Mediolan, Madryt czy Berlin. Rosnąca rola metropolii wynika stąd, że decydują one o tworzeniu i rozpowszechnianiu informacji, a także o cyrkulacji kapitału międzynarodowego. Metropolie są dziś siedzibami korporacji międzynarodowych, a także węzłowymi ośrodkami światowej przestrzeni społeczeństwa informatycznego, co powoduje, że są one nośnikami globalizacji (metropolia często jest nazywana miastem globalnym, miastem światowym). We współczesnych metropoliach obserwuje się stały wzrost liczby mieszkańców, co jest istotnym przejawem dynamiki metropolitalnej w społeczno-ekonomicznej przestrzeni świata⁴⁸.

Metropolia „wysysa” najlepsze elementy z całego regionu, także z jego najdalej położonych krańców. Ośrodki położone najbliżej korzystają jednak z jej bliskości. Metropolie przyciągają najlepiej wykształcone i wykwalifikowane kadry, ludzi kultury, nauki, decydentów gospodarczych i politycznych. Przyciągają także tych przedsiębiorców, którzy swój sukces upatrują w dobrej lokalizacji własnej działalności. Metropolie to miejsca docelowe migracji ludności i kumulacji kapitału. Metropolie rozwijają się także, wchłaniając obszar wokół siebie, który staje się sypialnią metropolii i pełni funkcje rekreacyjne dla jej mieszkańców. Uważa się, że wielkie miasta rozprzestrzeniają się na odległość do 30 km (tak jest w przypadku Warszawy, w innych zaś dużych polskich miastach odległość ta jest mniejsza)⁴⁹.

Każda metropolia ma tzw. morfologię. Oznacza to, że ze swej struktury wydziela poszczególne jej części składowe, tj. miasto centralne, zwane obszarem centralnym, oraz strefy zewnętrzne, czyli jednostki zurbanizowane zintegrowane z obszarem centralnym (ta struktura ma odniesienie, jak już wspomniano, do wszystkich aglomeracji miejskich)⁵⁰.

Jak już wspomniano, metropolie składają się z miast i innych miejscowości będących jednostkami administracyjnymi. Między tymi jednostkami dochodzi do różnych form współpracy. Wybór zakresu i formy współdziałania wpływa nie tylko na stopień integracji zarządzania metropolitalnego, lecz także zasadniczo determinuje tempo i charakter procesów metropolizacji w dłuższej perspektywie⁵¹. Główne pola współdziałania jednostek terytorialnych wchodzących

⁴⁷ T. Kaczmarek, Ł. Mikuła, *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Poznań 2007, s. 11.

⁴⁸ A. Klasik (red.), *Kreatywne miasta...*, wyd. cyt., s. 130–131.

⁴⁹ Tamże, s. 134.

⁵⁰ K. Szólek, *Obszary metropolitalne we współczesnej przestrzeni społeczno-gospodarczej*, Wrocław 2006, s. 46.

⁵¹ M. Pięta-Konarska, *Społeczno-przestrzenne skutki rozwoju metropolii* [w:] A. Klasik (red.), *Kreatywne miasta...*, wyd. cyt., s. 28.

w skład metropolii to: gospodarka komunalna, transport zbiorowy i indywidualny, ochrona środowiska, służba zdrowia, edukacja, bezpieczeństwo publiczne, planowanie przestrzenne, sport, turystyka i rekreacja, kultura, rozwój gospodarczy, zabieganie o środki finansowe, administracja i lobbing⁵².

Współczesne metropolie europejskie są klasyfikowane według hierarchii ważności, bierze się przede wszystkim pod uwagę wielkość ośrodka i funkcje, które on spełnia dla świata i Europy. W literaturze pojawia się bardzo wiele klasyfikacji. Jedną z ważniejszych została opracowana przez *World Cities Research Group* na Uniwersytecie w Loughborough. Klasyfikacja ta opiera się na zaszeregowaniu metropolii światowych do trzech poziomów hierarchicznych, tj. alpha, beta i gamma, według wielkości ośrodka, funkcji, atrakcyjności, światowej roli instytucji kulturalnych i placówek naukowych oraz działających organizacji międzynarodowych. Metropolie typu alpha (najważniejsze) to Londyn, Paryż, Nowy Jork, Tokio; metropolie typu beta to San Francisco, Toronto, Bruksela, Madryt i inne; metropolie typu gamma to Amsterdam, Genewa, Rzym, Praga, Warszawa i wiele innych. Przechodząc jednak na grunt typowo europejski, uwzględniając kryteria wielkości i funkcji, jakie ośrodek spełnia, czyli kryteria jakościowe, można przedstawić następującą klasyfikację metropolii europejskich:

- metropolie światowe: Londyn, Paryż;
- metropolie kontynentalne (europejskie): Bruksela, Rzym, Mediolan, Berlin, Frankfurt, Hamburg, Monachium, Wiedeń, Madryt, Barcelona, Amsterdam, Kopenhaga;
- metropolie subkontynentalne: Lizbona, Sewilla, Kolonia, Düsseldorf, Rotterdam, Lyon, Marsylia, Tuluza, Nicea, Glasgow, Manchester, Neapol, Turyn, Genewa, Strasburg, Zurych, Sztokholm, Oslo, Warszawa, Praga, Budapeszt, Helsinki;
- metropolie krajowe: Genua, Bolonia, Wenecja, Innsbruck, Lille, Grenoble, Montpellier, Bristol, Leeds, Edynburg, Haga, Antwerpia, Liege, Saloniki, Hanower, Stuttgart, Bazylea, Walencja, Luksemburg i wiele innych⁵³.

Jak widać Warszawa i rejony przyległe są jedyną polską metropolią liczącą się na kontynencie europejskim.

W tym miejscu należy wspomnieć o nowych tworcach w polskiej rzeczywistości, a mianowicie o Górnośląskim Związku Metropolitalnym oraz aglomeracjach wrocławskiej i trójmiejskiej (zrzeszenia miast polskich). Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁴ w artykułach od 64 do 74 reguluje kwestie dotyczące „partnerstwa międzygminnego”. Na podstawie tych przepisów w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki i porozumienia, zakładać stowarzyszenia międzygminne do obrony wspólnych interesów i wspólnego prowadzenia zadań publicznych. Związki te rejestruje minister spraw wewnętrznych.

⁵² Tamże, s. 27.

⁵³ J.J. Parysek, *Miasta polskie...*, wyd. cyt., s. 53, 54.

⁵⁴ Tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 594.

Także Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 172 zezwala gminom, tj. jednostkom samorządu, na zrzeszanie się i współpracę ze społecznościami lokalnymi innych państw⁵⁵.

W 2007 r. władze samorządowe 14 miast centralnej części województwa śląskiego, tj. Gliwic, Zabrze, Bytomia, Rudy Śląskiej, Piekary Śląskich, Jaworzna, Chorzowa, Katowic, Siemianowic, Tychów, Sosnowca, Dąbrowy Górniczej, Mysłowic i Świętochłowic, podjęły decyzję o utworzeniu Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (GZM Silesia). Ich celem było stworzenie silnego związku komunalnego, który przez wspólną realizację zadań prowadziłby do usprawnienia zarządzania i zdynamizowania rozwoju miast Górnego Śląska. Pierwsze próby scalenia w jeden twór administracyjny kilku miejscowości regionu górnośląskiego powstały już w okresie międzywojennym po niemieckiej stronie Śląska. Idea metropolizacji odżyła w dyskusjach naukowych i samorządowych w pierwszej połowie lat 90. XX w. W działaniach scalających dostrzeżono narzędzie do efektywniejszego zarządzania, wzmocnienia i przekształcania się obszarów silnie zurbanizowanych. Zagadnienie to było przedmiotem licznych spotkań prezydentów i burmistrzów miast zainteresowanych taką formą współpracy. Wstępna koncepcja współpracy powstała w 2005 r. Opracowali ją prezydenci Gliwic i Katowic. Po uzyskaniu poparcia dla projektu jako związku konurbacji górnośląskiej przez pozostałych rozpoczęły się prace nad statutem związku. 31 stycznia 2007 r. prezydenci 14 miast podpisali wnioski o rejestrację GZM Silesia. Związek zarejestrowano w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji 8 czerwca 2007 r., a działalność rozpoczął 20 września 2007 r., kiedy to w Rudzie Śląskiej odbyło się pierwsze zgromadzenie GZM Silesia i zostały wyłonione jego władze (powierzchnia terytorium GZM Silesia to 1218 km² z ok. 2 mln mieszkańców). Według założeń inicjatorów związek pozwoli na eliminowanie słabych stron wynikających często z osobnego działania poszczególnych miast, takich m.in., jak: słaba konkurencyjność w stosunku do innych dużych polskich miast (Krakowa, Wrocławia), występujące w regionie problemy związane z restrukturyzacją przemysłu ciężkiego oraz struktura własności mienia komunalnego (problemy z jego przejęciem przy istniejącym stanie prawnym).

Do działalności statutowej związku należy:

- ustalenie wspólnej strategii rozwoju miast wchodzących w jego skład zgodnie z ustawą o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym oraz realizacja zadań objętych strategią;
- pozyskiwanie środków finansowych z funduszy pomocowych;
- zarządzanie drogami przekazanymi przez gminy członkowskie;
- opracowywanie wniosków w celu pozyskania wsparcia finansowego z UE;
- aktywizacja rynku pracy;
- wspieranie innowacyjności programów gospodarczych podnoszących konkurencyjność miast;

⁵⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483 (dalej: Konstytucja RP).