

DEPARTAMENTUL DE STUDII PARLAMENTARE ȘI POLITICI UE
DIRECȚIA STUDII ȘI DOCUMENTARE LEGISLATIVĂ

ORGANIZAREA ADMINISTRATIV- TERITORIALĂ A POLONIEI

studiu documentar

februarie 2025

Materialele elaborate în cadrul Direcției studii și documentare legislativă au caracter documentar și nu reprezintă punctul de vedere al Camerei Deputaților.

Documentele legislative oficiale au fost consultate în limba de origine, iar traducerea informațiilor relevante selectate nu reprezintă o traducere oficială, fiind furnizată ca un mijloc de înțelegere a unui document original, scris în altă limbă.

Baza de date cuprinzând totalitatea studiilor elaborate de Direcția studii și documentare legislativă poate fi accesată prin intermediul paginii de Intranet a Camerei Deputaților la adresa:

Documentare și sinteză : Any-Mary Jula, consilier parlamentar

Direcția studii și documentare legislativă

Palatul Parlamentului, str. Izvor nr.2-4, sect.5, București

Tel: 021.316.03.65; 021.414.13.50/ 51, Interior 1350/1349, camera 5070

E-mail: doc@cdep.ro

Baza legală:

- [Constituția Poloniei](#)
- [Legea privind autog municipală din 1990](#) (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95);¹
- [Legea privind autonomia regională din 1998](#) (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576);²
- [Legea privind autonomia județeană din 1998](#) (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578);³
- [Legea privind organizarea teritorială a statului pe trei niveluri 1998](#) (Dz.U. 1998 nr 96 poz. 603);⁴
- [Legea privind veniturile unităților administrației locale din 2003](#) (Dz.U. 2015 poz. 513);⁵
- [Legea privind voievozii și administrația guvernamentală în voievodate din 2009](#) (Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206);⁶
- [Legea asupra Asociației Metropolitane din Voievodatul Silezia din 2017](#) (Dz.U. 2017 poz. 730).⁷

Republica Polonia (Rzeczpospolita Polska) este o democrație parlamentară conform Constituției din 1997. Parlamentul este bicameral și este compus dintr-o cameră superioară, Senatul (Senat) și o cameră inferioară, Seim-ul. Niciuna dintre camere nu reprezintă în mod direct autoritățile locale sau regionale.⁸

Procesul de descentralizare a Poloniei a debutat la începutul anilor `90, primul moment important reprezentându-l înființarea autoguvernării comunale prin [Legea din 8 martie 1990 privind autonomia municipală](#). Aceasta a stat la baza reformei statului în privința reorganizării și atribuirii competențelor, ulterior, alte două niveluri de autoguvernare - nivel județean și regional – fiind introduse prin reforma din anul 1999.

Polonia este un stat unitar cu administrație locală (samorząd terytorialny) organizată pe trei niveluri: 16 voievodate sau regiuni (województwo), 379 județe (powiat) din care 65 sunt municipii-powiat și 2478 municipalități (gmina). Municipalitățile sunt de trei tipuri: municipalitate/comună urbană (gmina miejska), care cuprinde un oraș, municipalitate/comună rurală (gmina wiejska), care cuprinde mediul rural și

¹ <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19900160095> sau <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/samorząd-gminny-16793509> - traducere automată în engleză

² <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19980910576> sau <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/samorząd-województwa-16799842>

³ <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19980910578> sau <https://lexlege.pl/ustawa-o-samorządzie-powiatowym/>

⁴ <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19980960603> sau <https://lexlege.pl/ustawa-o-wprowadzeniu-zasadniczego-trojstopniowego-podziału-terytorialnego-panstwa/>

⁵ <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20032031966> sau <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/dochody-jednostek-samorządu-terytorialnego-17062567>

⁶ <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20090310206> sau <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/województwa-i-administracja-rządowa-w-województwie-17524683>

⁷ <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20170000730> sau <https://lexlege.pl/ustawa-z-dnia-9-marca-2017-r-o-związku-metropolitalnym-w-województwie-slaskim/>

⁸ <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Poland.aspx>

municipalitate/comună urban-rurală (gmina miejsko-wiejska), care cuprinde un oraș cu mediul rural înconjurător.⁹

Constituția prevede că municipalitatea este unitatea de bază a autonomiei locale. Organele executive ale voievodatului, județului și regiunii sunt:

- comitetul executiv al voievodatului (zarząd województwa) condus de mareșalul voievodatului (marszałek województwa);
- comitetul executiv al județului (zarząd powiatu), condus de starosta; și wójt (în cazul municipalităților rurale), primarul (burmistrz; în cazul municipalităților urbane și de peste 100.000 de locuitori sau municipalităților urbane.

Organele legislative ale voievodatului, județului și regiunii sunt: adunarea regională (sejmik województwa); consiliul județean (rada powiatu); și consiliul municipal (rada gminy). Organele executive și legislative ale administrației locale sunt susținute de birouri specializate: biroul mareșalului (urząd marszałkowski) într-un voievodat, starostwo powiatowe într-un powiat, biroul municipal (urząd gminy) într-un municipiu rural și primăria (urząd miasta) într-un municipiu rural-urban și urban.¹⁰

Determinarea municipalității ca fiind unitatea de bază în ceea ce privește autoguvernarea locală și principiul descentralizării sunt stipulate în textul Constituției, art.15 și 16.

De asemenea, Constituția conține principiile care stau la baza funcționării administrației publice locale (art. 163-172), structurile de auto-guvernare locală având personalitate juridică și drepturi de proprietate asupra bunurilor locale:

Art. 15

1. Sistemul teritorial al Republicii Polonia va asigura descentralizarea puterii publice.

2. Împărțirea teritorială de bază a statului se stabilește prin statut, permițând legăturile sociale, economice și culturale care asigură unităților teritoriale capacitatea de a-și îndeplini atribuțiile publice.

Art.16

1. Locuitorii unei unități dintr-o diviziune teritorială de bază formează o comunitate autonomă, în conformitate cu legea.

2. Guvernul local participă la exercitarea puterii publice. O parte însemnată din îndatoririle publice care revin, prin lege, guvernului local, se îndeplinește în numele și sub responsabilitatea acestuia.

(...)

“Capitolul VII – Autonomia locală

Art.163

Guvernul local autonom îndeplinește îndatoririle publice care nu sunt conferite de Constituție sau de legi altor organe ale autorităților publice.

Art.164

1. Comuna (gmina) este unitatea de bază a autonomiei locale.

⁹ https://www.paih.gov.pl/polish_regions/voivodships

¹⁰ <https://stat.gov.pl/en/regional-statistics/classification-of-territorial-units/administrative-division-of-poland/>

2. Alte unități autonome regionale și/sau locale se stabilesc prin lege.
3. Comuna îndeplinește toate sarcinile derivând din autonomia locală care nu sunt conferite altor unități cu autonomie locală.

Art.165

1. Unitățile locale autonome au personalitate juridică. Acestea au drepturi privind proprietatea și alte drepturi de proprietate.
2. Justiția protejează natura autonomă a unităților locale autonome.

Art.166

1. Îndatoririle publice destinate satisfacerii necesităților unei comunități autonome se îndeplinesc de unitățile locale autonome care au responsabilitate directă în acest sens.
2. Dacă necesitățile fundamentale ale statului o cer, prin lege se poate prevedea obligația unităților locale autonome de a îndeplini și alte îndatoriri publice. Modalitatea de transfer și de îndeplinire a îndatoririlor delegate se reglementează prin lege.
3. Tribunalele administrative soluționează litigiile jurisdicționale dintre unitățile locale autonome și unitățile administrației guvernamentale.

Art.167

1. Unităților locale autonome li se asigură fonduri corespunzătoare pentru îndeplinirea sarcinilor încredințate.
2. Veniturile unităților locale autonome se constituie din venituri proprii, precum și din subvenții generale și granturi specifice alocate de la bugetul statului.
3. Sursele de venituri ale unităților locale autonome se reglementează prin lege.
4. Modificarea conținutului îndatoririlor, precum și a autorităților unităților locale autonome se efectuează în corelație cu modificarea corespunzătoare a fondurilor alocate din veniturile publice.

Art.168

În măsura stabilită de lege, unitățile locale autonome au dreptul de a stabili nivelul taxelor și impozitelor locale.

Art.169

1. Unitățile locale autonome își îndeplinesc sarcinile prin intermediul organelor deliberative și executive.
2. Alegerile pentru organele deliberative au loc prin vot universal, direct, egal și secret. Principiile și procedurile de depunere a candidaturilor și de desfășurare a alegerilor, precum și condițiile de validitate a alegerilor se stabilesc prin lege.
3. Principiile și procedurile pentru alegerea și demiterea organelor executive ale unităților locale autonome se stabilesc prin lege.
4. Structura organizatorică internă a unităților locale autonome se stabilește, în limitele legii, de către organele deliberative.

Art.170

Membrii unei comunități autonome pot decide, prin referendum, asupra problemelor legate de comunitate, inclusiv asupra demiterii unui organ ales al unității locale autonome. Principiile și procedurile de desfășurare ale referendumului local se stabilesc prin lege.

Art.171

1. *Legalitatea acțiunilor realizate de o autoritate locală este supusă controlului.*
2. *Organele care exercită controlul activității unităților locale autonome sunt Primul-ministru și regiunile (voievodatele), iar cele care exercită controlul financiar sunt camerele regionale de audit.*
3. *Pe baza moțiunii Primului-ministru, Camera Deputaților dizolvă organul deliberativ al autorității locale autonome în cazul încălcării flagrante a Constituției sau a legii.*

Art.172

1. *Unitățile locale autonome au dreptul de a se asocia.*
2. *O unitate locală autonomă are dreptul de a adera la asociațiile internaționale ale comunităților locale și regionale, precum și dreptul de a coopera cu comunități locale și regionale din alte state.*
3. *Principiile care guvernează exercitarea drepturilor prevăzute la paragrafele 1 și 2 se stabilesc prin lege.¹¹*

Administrația centrală cuprinde:

- Organele supreme ale administrației centrale:
 - Consiliul de miniștri (Guvernul);
 - Președintele Consiliului de miniștri (Primul Ministru);
 - Ministerele.
- Organele centrale ale administrației de stat:
 - organele centrale care cuprind în sfera lor de activitate întregul teritoriu al țării, fiind subordonate organelor supreme ale administrației centrale.
- Organele teritoriale ale administrației centrale:
 - voievodul (guvernatorul) - numit de către Prim-Ministru;
 - directorii serviciilor unite de inspecție și de gardieni - care acționează sub comanda guvernatorului;
 - organele administrației neunite - care acționează sub comanda guvernatorului.
- Structurile care funcționează la nivelul județului sunt:
 - consiliul raional/județean;
 - comitetul județean.

Membrii consiliului raional/județean (powiat) sunt aleși prin vot direct, pentru un mandat de 4 ani.

Reprezentantul statului la nivelul regiunilor este guvernatorul. Acesta este numit de prim-ministru după prezentarea candidaturilor de către ministrul administrației și internelor. Atribuțiile sale includ supravegherea activității desfășurate de administrația publică în regiuni și județe (poliție, asistență socială, protecția mediului, paza instituțiilor publice, etc.), precum și respectarea legii de către organele administrației locale.

Autonomia este un element important al funcționării acestui sistem.

¹¹ <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

Municipalitățile și districtele nu se află în subordinea regiunilor (voievodatelor). Unica dependență poate viza delegarea de competențe, în baza legislației referitoare la transmiterea competențelor puterii executive către unitățile administrației publice locale.

Delegarea competențelor către autoritățile publice locale are la bază principiul subsidiarității.

Dintre powiate, 65 au un statut special, de municipalități urbane cu drepturi speciale, de raion/județ. Astfel, consiliile orașenești au competențe duble - municipale și județene -, președintele consiliului fiind atât primarul orașului, cât și președintele consiliului județean.

Capitala Varșovia are un statut special, reglementat prin lege, având drepturi similare județelor. Este împărțită în 18 districte.

În conformitate cu [Legea privind veniturile autorităților locale](#), guvernele locale beneficiază de trei surse de venituri: venituri proprii; subvenții generale; subvenții de la bugetul de stat.

Veniturile

- Veniturile municipalităților sunt, în principiu, defalcate astfel: circa 20% din impozite proprii; aproximativ 20% din impozite comune cu alte structuri; peste 40% din subvenții; 15-20% din alte surse.
- Veniturile raioanelor: 15% din impozite comune; 70% din subvenții; 15% din alte surse.
- Veniturile regiunilor: 55% din impozite comune; 35% din subvenții; 10% din alte surse.

În cele mai multe cazuri rata maximă de partajare a impozitelor este stabilită de către Parlament (fiind ajustată anual cu valoarea inflației), astfel încât consiliul local poate adopta o rată mai mică sau egală cu acest plafon impus.

Politicile fiscale au impact limitat asupra dimensiunii cheltuielilor autorităților locale. Taxele locale, care reprezintă venituri ale nivelului municipal, sunt reprezentate de:

- Impozite, care sunt administrate și colectate de către administrația municipală: impozitul pe proprietate; impozitul pe agricultură; impozitul pe mijloacele de transport; taxa pe pădure; impozitul plătit de către proprietarii de câini.
- Impozitele percepute de administrația fiscală națională, administrația locală având dreptul de a acorda scutiri și reduceri de taxe: impozitul pe activitățile definite de dreptul civil; impozit pe moșteniri și donații; impozitul pe întreprinderile mici.
- Taxele administrate de localități cu caracter de impozite locale: taxa turistică (percepută pentru turiștii cazați pe teritoriul respectiv); taxa de piață (vânzarea de produse); taxa pe exploatarea resurselor naturale.

Conform art. 32 din Legea privind autonomia județeană, Comitetul județean execută sarcinile consiliului județean, care sunt definite prin lege. Sarcinile administrației județene/raionale privesc: elaborarea proiectelor de rezoluții ale consiliului; punerea în aplicare a rezoluțiilor consiliului; asigură managementul proprietăților statului existente în

raza de competență; administrează bugetul județului; numește și demite managerii unităților organizaționale ale județului, atunci când este cazul.

Competențe și responsabilități

La nivel național, responsabilitățile organelor naționale de decizie administrativă constau în:

- politica externă;
- apărare și securitate;
- managementul bugetului național;
- justiție;
- transportul public la nivel național;
- construcția și întreținerea drumurilor naționale;
- finanțarea unor instituții culturale de interes național;
- punerea în aplicare a legislației UE;
- educația și învățământul;
- statistica.

La nivel regional responsabilitățile sunt:

- dezvoltarea economică a regiunilor;
- ocuparea forței de muncă, politicile privind piața forței de muncă și combaterea șomajului;
- protecția angajaților, în cazul insolvenței angajatorului;
- transport, inclusiv gestionarea drumurilor regionale;
- telecomunicații;
- sănătate;
- instituțiile culturale regionale;
- planificarea în domeniul amenajării teritoriului, gospodăririi apelor, ameliorarea calității terenurilor și întreținerea hidro-instalațiilor;
- modernizarea zonelor rurale;
- educație (școli postliceale, unele școli secundare și profesionale, colegiile de formare a profesorilor, bibliotecile, precum și înființarea și finanțarea învățământului superior în regiune);
- protecția socială;
- sport și turism;
- protecția drepturilor consumatorilor;
- apărarea teritoriului;
- menținerea ordinii publice;
- protecția mediului;
- politica pro-familială (inclusiv acordarea de sprijin familial și funcționarea sistemului de asistență maternală).

La nivel de raion (judet):

Aceste structuri sunt responsabile pentru o serie de sarcini locale, care nu intră în atribuțiile municipalităților:

- sport și turism;
- geodezie și cartografie;
- administrarea imobilelor, arhitectură și administrarea clădirilor;
- managementul resurselor de apă;
- agricultura, silvicultura și pescuitul în apele interioare;
- cooperarea cu ONG-urile;
- educație (învățământ secundar);
- protecția mediului;
- sănătate;
- protecția consumatorilor;
- protecția socială, în special pentru persoanele cu dizabilități;
- protecția copilului (autoritatea tutelară și orfeline);
- ocuparea forței de muncă;
- transport la nivelul județului;
- sistemele de telecomunicații locale;
- apărare și protecție civilă;
- protecția împotriva inundațiilor și incendiilor;
- menținerea ordinii publice și securitatea colectivă;
- sprijinirea instituțiilor culturale și conservarea monumentelor.

La nivel local (municipalități):

- amenajarea teritoriului (cadastru, aprovizionarea cu apă și tratarea apelor uzate, întreținerea depozitelor de deșeuri);
- întreținerea clădirilor și terenurilor aflate în proprietatea administrației locale;
- administrarea și întreținerea terenurilor publice (inclusiv a cimitirelor);
- transport local;
- telecomunicații locale;
- protecția mediului;
- alimentarea cu energie electrică, gaz metan și căldură;
- sănătate (servicii medicale primare);
- protecție socială; sprijin familial și întreținerea piețelor;
- cultura;
- învățământ și sport.

Mai mult, autoritățile municipale au în responsabilitate și atribuții delegate de guvernul central (zadania zlecone), de exemplu:

- starea civilă (registrul civil, emiterea unei decizii privind numele și prenumele);

- apărarea națională (inclusiv păstrarea unui registru de pre-recruți, efectuarea exercițiilor și antrenamentelor de apărare, planificarea și pregătirea acoperirii medicale pentru nevoile de apărare, păstrarea controlului unităților subordonate din această zonă etc.);
- protecția civilă (inclusiv pregătirea și actualizarea planurilor de apărare civilă, planul de protecție a monumentelor, planurile de evacuare, crearea formațiunilor de apărare civilă și asigurarea necesarului de echipamente, mijloace tehnice, uniforme, efectuarea exercițiilor, instruirea formațiunilor de apărare civilă și a populației pentru autoapărare comună etc.);
- asistență pentru veterani și alte persoane îndreptățite care se află în condiții materiale dificile;
- selectarea judecătorilor pentru instanțele de circumscripție;
- evidența activităților economice;
- eliberarea licențelor pentru vânzarea de băuturi alcoolice;
- servicii pentru persoanele cu tulburări mintale;
- proceduri în materie de adunări publice;
- organizarea și desfășurarea recensămintelor agricole;
- licențierea transportului rutier cu taxiul, eliberarea autorizațiilor pentru transportul persoanelor în municipiu;
- registrele alegătorilor, administrarea și executarea sarcinilor legate de organizarea și desfășurarea alegerilor sau referendumurilor.

După reforma administrativă din 1999, odată cu restabilirea celui de-al doilea nivel de auto-guvernare locală (powiatul) în Polonia s-a mai înființat doar o singură comună - Jaśliska, în Voievodatul subcarpatic. Această stare de fapt a fost determinată de mai mulți factori: Consiliul de Miniștri a introdus criterii mai stricte de creare a comunelor, luând în considerare factori demografici, infrastructurali și economici; s-a dat o interpretare mai riguroasă dispozițiilor Legii privind autonomia locală (art. 4, secțiunea 3) care solicită uniformitate deplină și coeziune teritorială, precum și capacitatea de a îndeplini sarcini publice; cererile de reactivare a comunelor au primit avize negative din partea organului de resort. Punctul de vedere al Ministerului de Interne și Administrației a fost că împărțirea unei comune este contrară politicii de stat de menținere a unităților mari și puternice, deoarece astfel de unități au posibilități bugetare mai mari, sunt în mai mare măsură capabile să absoarbă mijloacele comunitare și utilizează mijloacele publice mai eficient.

În ceea ce privește raționalizarea managementului public, 158 comune rurale (aproximativ 10%) au organisme de conducere în comunele urbane vecine. Biroul unei astfel de comune este adesea situat nu numai în același oraș cu biroul orașului condus de un primar sau președinte, ci chiar în aceeași clădire. Existența unei comune rurale, mai ales mici, în jurul unei unități urbane separate este considerată contraproductivă, deoarece majoritatea serviciilor sunt concentrate și efectuate în orașul care este unitatea centrală și pentru comuna rurală. Astfel, o comună rurală are mai degrabă o justificare politică decât o justificare economică. Funcționarea simultană a ambelor entități face necesară menținerea

unei administrații duble de auto-guvernare și înrăutățește coordonarea măsurilor, strategiilor și planurilor de dezvoltare. În cazul orașelor mai mari, aceasta înseamnă și probleme economice cauzate de transferul investițiilor (legate de locuințe și producție) în zonele rurale. Orice schimbare sau chiar discuția lor este adesea tratată de comunele rurale ca un atac asupra autoguvernării lor. Locuitorii lor se îngrijorează, de asemenea, de o posibilă creștere a impozitului agricol sau a impozitului pe bunuri imobile. În principiu, există trei pași posibili ca ieșire din această situație:

- unirea comunelor urbane și rurale într-una urban-rurală;
- încorporarea comunei rurale în limitele orașului și crearea unei comune urbane mari; și
- încorporând unele părți ale comunei rurale în oraș, păstrând în același timp ambele unități autonome în granițe modificate.

În Polonia, în conformitate cu modelul powiat, sunt organizate aglomerări urbane, adică un oraș mare este o comună cu rang de powiat (de exemplu, Cracovia, Poznań, Wrocław, Łódź). Diviziunea administrativă din jurul unui oraș mare este fie concentrică, adică există un singur powiat care înconjoară orașul (de exemplu, Poznań) sau sectorial, cu orașul învecinat cu mai multe powiaturi (de exemplu, Varșovia cu 7 puncte învecinate, sau Wrocław, Łódź, Cracovia).

Într-o aglomerare urbană, împărțirea competențelor unui powiat între două sau mai multe unități administrative dă naștere la numeroase probleme de planificare și administrative. Sunt și mai mari la nivelul comunei. Există zeci de comune în jurul orașelor mari care diferă în ceea ce privește potențialul economic, atractivitatea investițiilor etc. Concurența reciprocă și interesele diferite în relațiile cu un oraș mare fac dificilă, dacă nu chiar imposibilă, o cooperare mai strânsă în întreaga zonă metropolitană. Unitățile vecine pregătesc documente de planificare separate, slab coordonate și urmează strategii de dezvoltare diferite, adesea contradictorii, antagonice. Astăzi, orașele și comunele înconjurătoare formează rare constelații de asociații și acorduri, de cele mai multe ori cu sarcini unice și care diferă în domeniul spațial. Competențele limitate ale powiatelor fragmentate nu sunt un factor integrator.

Una dintre propunerile de îmbunătățire a acestei stări de fapt este separarea statutului zonelor metropolitane în sistemul administrativ de auto-guvernare. În perioada 2007-2015 au existat cinci propuneri de acte care reglementează acest statut. În general, acestea au căutat să stabilească un nivel de autoguvernare metropolitană și să ofere autorităților sale competențe și mijloace atât din categoria celor aparținând comunelor și județelor cât și competențe de nivelul voievodal.

La 9 octombrie 2015, Seimul a adoptat [Legea Asociațiilor Metropolitane](#)¹², prin care sunt atribuite noi competențe guvernamentale zonelor urbane funcționale cu cel puțin 500 de mii de locuitori: organizarea transportului public și crearea documentelor de planificare fizică supra-locală (studii metropolitane).¹³

¹² <http://lom.lodz.pl/wp-content/uploads/Statut-Stowarzyszenia-%C5%81OM.pdf>

¹³ <https://journals.openedition.org/echogeo/14514>

Modificările aduse structurii unităților de diviziune teritorială din Polonia nu au fost, în general, diferite de tendințele observate în Europa. Consolidarea s-a intensificat în anii `70 în scopul creării de unități puternice. Ca urmare a reformei implementate în perioada 1973–1975, împărțirea în trei niveluri din perioada antebelică de 17 voievodate (+ 5 orașe cu statut de voievodat), 314 județe, 78 orașe cu statut de județ și 4.315 gromade a fost înlocuit cu o împărțire pe două niveluri. Au fost desemnate 49 de voievodate, au fost desființate județe care funcționau de peste 400 de ani, iar în loc de 4.315 gromade au fost introduse 2.366 de comune considerabil mai mari, împărțite în unități auxiliare numite „solectwo”. Ca urmare a numeroaselor fuziuni, numărul de comune a scăzut la 2.129 până în 1976, iar 39 de orașe au fost abrogate (și-au pierdut independența administrativă). Astfel de acțiuni au stat la baza împărțirii administrative a țării la nivel local. Reforma de consolidare a inhibat și procesul de acordare a statutului de oraș localităților, care s-a intensificat în anii `50 și `60 și a vizat în special noile orașe înființate ca urmare a industrializării planificate. Consolidările la o scară mult mai mică au continuat în anii `80. Numărul orașelor a crescut ușor ca urmare a acordării, sau mai frecvent, a retrocedării statutului de oraș pentru 22 de localități.

Transformarea sistemului de la începutul anilor `90 a adus o schimbare a administrației publice bazată pe regulile de descentralizare și dezvoltare a autonomiei locale.

Introducerea [Legii din 8 martie 1990 cu privire la autonomia locală](#) (din 1 ianuarie 1999, titlul este „Lege privind autoguvernarea comunelor”) (Jurnalul de legi 1990 nr. 16 pct. 95, cu modificările ulterioare), indicând consiliile comunelor; ca inițiatori primari ai schimbărilor granițelor, în combinație cu creșterea sensului de autonomie locală exprimată în nevoia de autodeterminare și independență, a condus la numeroase diviziuni înregistrate în special în prima jumătate a anilor `90. Unele au fost legate de schimbarea statutului unităților, deoarece prin lege se desființează împărțirea în orașe și comune rurale și a introdus comuna ca unitate administrativă principală la nivel local.

În 1992, după finalizarea procesului de modificări legate de implementarea legii, în loc de 830 de orașe și 2.121 de comune rurale, numărul comunelor s-a stabilizat la un nivel de 2.459 comune (299 de comune rurale, 535 comună urban-rural și 1.625 comune rurale). Au fost observate două tendințe în procesul de fragmentare a comunelor. Pe de o parte, comunele urban-rurale s-au dezintegrat (23 în 1991). Pe de altă parte, părți de comune, adesea forțate anterior să se consolideze în anii `70 și `80, s-au desprins de unitățile administrativ-teritoriale existente. Aceasta a vizat în special orașele situate în zona Silezia Superioară, unde au fost înființate orașe și uneori comune rurale, sau mai frecvent relocalate. Mai mult, tendința de acordare a statutului de oraș localităților s-a intensificat (50 de hotărâri au fost emise în anii `90, dintre care 41 de retrocedări). Nu a afectat numărul total de comune, ci a modificat numărul de unități de autoguvernare de anumite tipuri la nivel local.

Dezvoltarea autoguvernării teritoriale a dus la necesitatea unei noi reforme a organizării teritoriale a țării. A fost finalizată în 1998 - [Legea privind organizarea teritorială pe trei niveluri a statului din 1998](#) (Jurnalul de lege 1998 nr. 96, poz. 603), și a restabilit diviziunea pe trei niveluri: comună-județ-provincie/voievodat (gmina-powiat-województwo), implementând regulile de descentralizare și autoguvernare teritorială. Au fost înființate 16

voievodate (nivelul 1), precum și 373 unități autonome de diviziune administrativă de gradul 2, adică 308 județe (powiat, pl. powiaty) și 65 județe de oraș (orașe cu statut de județ – miasta na prawie powiatu) (Jurnalul de legi din 1998 nr. 103, pct. 652). Statul respectiv a reflectat în general situația dinaintea reformei din 1975.

În 2002, a fost modificat prin restaurarea a 7 powiate și înființarea județului Varșovia cuprinzând 12 comune (inclusiv orașul Wesoła încorporat în Varșovia), apoi transformat în județ de oraș. În anul următor, județul orașului Wałbrzych a fost eliminat și încorporat în județul Wałbrzych. Fragmentarea unităților de gradul 2 în perioada 2002–2003 a dus la creșterea numărului acestora la 379, inclusiv powiats la 314. Implementarea reformei din 1998 a inhibat tendințele de fragmentare a comunelor. În 1999, în Polonia, existau 2.489 de comune (inclusiv 307 comune urbane, 567 comune urban-rurale și 1.615 comune rurale). Ca urmare a eliminării comunelor rurale din Varșovia în 2002, numărul comunelor a scăzut la 2.478 și a rămas la acel nivel până în 2009. Procesul de acordare a statutului de oraș a încetinit și el (în anii 2000 au fost emise 23 de hotărâri, inclusiv 21 privind retrocedări).

În Polonia, ca și în majoritatea celorlalte țări, protecția limitelor unităților nu este garantată de Constituție. În temeiul art. 4 din Legea din 8 martie 1990 privind autonomia locală (Jurnalul de legi 1990 nr. 16, punctul 95, cu modificările ulterioare) și art. 3 din Legea din 5 iunie 1998 privind autoguvernarea județeană (Jurnalul de legi 1998 nr. 91, articolul 578, cu modificările ulterioare), Consiliul de Miniștri este în drept să aplice modificări asupra diviziunii teritoriale a statului. Pe baza reglementărilor sale anuale, Consiliul de Miniștri poate, printre altele, să înființeze, să comaseze, să divizeze și să desființeze municipalități/județe și să stabilească limitele acestora, precum și să acorde statutul de oraș localităților. Consiliul de Miniștri emite un regulament corespunzător până la data de 31 iulie a fiecărui an. Modificările intră în vigoare la 1 ianuarie a anului următor. Procedura de depunere a cererilor și a documentelor necesare în astfel de cazuri este prevăzută de Regulamentul Consiliului de Miniștri din 9 august 2001 (Jurnalul de Legi nr. 86, pct. 943) și modificarea acestuia publicată sub forma unui anunț al Prim-ministrului (Jurnalul de lege 2014, punctul 310)¹⁴.

O decizie a Consiliului de Miniștri ar trebui să aibă în vedere două premise de bază. Prima este asigurarea unei uniformități maxime și a coeziunii teritoriale rezultate din analiza așezării și a amenajării spațiale în contextul legăturilor sociale, economice și culturale. A doua prevede că o comună/județ în noile sale limite ar trebui să poată îndeplini sarcini publice. O schimbare a limitelor este determinată de: resursele adecvate ale infrastructurii sociale și tehnice, structura urbană și natura dezvoltării clădirii. Consiliul de Miniștri nu eliberează o autorizație dacă noua unitate nu îndeplinește următoarele criterii: (1) criteriul veniturilor, adică venitul fiscal pe locuitor este mai mic decât cel mai mic venit fiscal pe locuitor determinat pentru anumite comune în conformitate cu Legea din 13. noiembrie 2003 privind veniturile unităților teritoriale de autoguvernare (Jurnalul de legi 2003 nr. 203, pct. 1966, cu modificările ulterioare), și (2) criteriul populației, adică noua unitate este mai mică decât cea mai mică unitate din punct de vedere al numărului de locuitorii unei comune din

¹⁴ http://esrap.geo.uni.lodz.pl/uploads/publications/articles/v28n1/13_Kociuba.pdf

Polonia la data de 31 decembrie a anului precedent anunțării regulamentului. În cazul acordării unei localități a statutului de oraș, stabilirii limitelor acestuia și modificării acestora, legiuitorul asigură în plus ca acestea să fie implementate într-un mod care să țină cont de infrastructura socială și tehnică, precum și de structura urbană.

Procedurile de modificare a limitelor LGU-urilor (UAT)

O modificare a limitelor administrative ale unei LGU implică în majoritatea cazurilor o procedură de aplicare. Cererea de modificare a limitelor se depune de către consiliul unei comune/județ/oraș județ după consultarea locuitorilor. Până la data de 31 martie a fiecărui an, consiliul, cu intermedierea voievodului, depune o cerere la ministrul afacerilor de interne și administrației (în continuare: MIAA) care o depune împreună cu recomandări către Consiliul de Miniștri. Consiliul de Miniștri ia decizia finală ținând cont de cerințele statutare și de consimțământul reciproc între unitățile care fac obiectul modificărilor limitelor și emite un regulament relevant. Alte proceduri mai puțin populare includ:

- o procedură ministerială care necesită consultarea MIAA cu consiliile municipale interesate,
- o procedură de fuziune (inițiată de voievod). Din 2003, procedura a beneficiat de sprijin financiar al statului sub forma unui așa-numit „bonus ministerial”, adică o creștere cu 5 la sută a indicelui de participare la veniturile din impozitul pe venitul persoanelor fizice timp de 5 ani.

În perioada analizată au fost introduse două noi proceduri:

- un referendum local, introdus în 2011, la inițiativa a minim 15 locuitori. Un rezultat pozitiv al referendumului impune ca consiliul comunal să înainteze o cerere către Consiliul de Miniștri pentru emiterea unui regulament corespunzător privind schimbarea limitelor;
- o procedură „rapidă”, introdusă în 2018 pe „valul” sărbătoririi a 100 de ani de la recâștigarea independenței Poloniei și a împlinirii a 150 de ani de la Revolta din ianuarie. Procedura „fast track” (rapidă) presupune restituirea statutului de oraș pentru localitățile situate în fosta partiție rusă, degradată după căderea Răscoalei din ianuarie în cadrul reformei teritoriale introdusă de autoritățile țariste în anii 1869–1870. Procedura „rapidă” combină procedurile ministeriale și cele de aplicare. Consiliul municipal adoptă o rezoluție sub forma unui recurs pentru „restabilirea statutului de oraș pierdut ca urmare a represiunilor țariste”, depus la MIAA. Ministrul decide dacă inițiază procedura și solicită consiliului comunal emiterea unui aviz relevant. După consultări cu locuitorii, consiliul comunal depune la MIAA o cerere care, odată aprobată, este transmisă primului-ministru.

Acordarea statutului de oraș

Un caz particular de modificare a limitelor UAT-urilor legat de modificarea statutului administrativ al localităților este acordarea, iar în practică – de regulă – retrocedarea statutului de oraș pierdut anterior, în baza Regulamentului Consiliului de Miniștri, survin de obicei ca urmare a:

- 1) acordarea statutului de oraș unei localități al cărei teritoriu este desemnat din raza unei comune rurale. În majoritatea cazurilor se aplică procedura de aplicare, iar din 2018, pentru localitățile din zona fostei partiții rusești, și procedura „fast track”;
- 2) pierderea statutului de oraș de către o comună urbană în favoarea înființării unei comune urban-rural. Procedura este de natură pur administrativă legată de schimbarea tipului de comună. Are loc în două etape pe baza prevederilor unui singur regulament. Prima etapă presupune revocarea statutului de oraș unei comune urbane la 1 ianuarie în favoarea înființării unei comune rurale. În a doua etapă, la 1 ianuarie, unui oraș i se acordă statutul de oraș, iar aria acestuia (de obicei, considerabil limitată în comparație cu suprafața inițială) este desemnată din noua comună rurală care acoperă zonele rămase din fostele limite administrative. a orașului.

Hotărâri privind schimbarea statutului administrativ-teritorial al UAT-urilor

În perioada 2009–2019, au fost emise în total 194 de hotărâri privind modificarea limitelor, care acoperă 199 UAT-uri, și care privesc:

- (1) suprafețele comunelor întregi;
- (2) suprafața unei regiuni cadastrale (sate, cătune sau sołectwos). în comunele rurale, mai rar în orașe;
- (3) părți ale regiunilor cadastrale sau
- (4) parcele cadastrale. Acestea au inclus:
 - 97 de hotărâri privind încorporarea zonelor comunelor rurale în orașe, inclusiv una privind comasarea comunală a unui județ oraș și comună rurală (Zielona Góra) (variante comună-oraș);
 - 34 de anexări ale zonelor comunelor rurale în comunele rurale învecinate (comuna);
 - 13 anexări ale zonelor de orașe în comunele rurale învecinate (oraș);
 - 4 încorporări ale zonelor orașelor în orașele învecinate (oraș-oraș), inclusiv o schimbare a statutului unui oraș în statut de oraș de județ (Wałbrzych);
 - 51 de cazuri de acordare a statutului de oraș localităților (orașe noi), inclusiv 47 prin excluderea suprafeței acestora din comunele rurale, și 4 ca urmare a înființării comunelor urban-rurale în zonele orașelor.

Analiza modificărilor din unitățile de diferite niveluri indică următoarele:

- 2 decizii au vizat modificări ale limitelor voievodatelor (Dolnośląskie și Lubuskie, precum și Wielkopolskie și Lubuskie);
- 40 de modificări ale limitelor județelor;
- 157 modificări ale limitelor comunelor și orașelor.

De menționat că 16 dintre deciziile analizate au vizat schimburi de zone în cadrul UGL învecinate.

Schimbările zonelor administrative ale UAT

Modificările limitelor UAT-urilor în perioada 2010–2020 ca urmare a deciziilor emise de Consiliul de Miniștri au acoperit o suprafață totală de 1.383,8 kmp. Majoritatea modificărilor au vizat încorporarea teritoriilor comunelor rurale sau părților acestora în orașe (943 kmp). Mai mult de jumătate dintre ele au avut loc în orașe noi. În cazul desemnării comunelor rurale din teritoriile orașelor, suprafața tuturor celor patru orașe acoperite de modificări (Czarna Woda în 2014, Władysławowo în 2015, Pieszyce în 2016 și Jastarnia în 2017) a scăzut de la 138,3 la 445. kilometri patrati. Aproape $\frac{1}{4}$ din suprafață a fost supusă modificării limitelor în comunele rurale învecinate. Cea mai mică suprafață a fost acoperită de modificări rezultate din încorporarea teritoriilor orașelor în comunele rurale (1%).

Modificările pe cele mai mari suprafețe s-au produs în cadrul unităților de nivelul 3 și au acoperit aproape 900 kmp, în timp ce peste 63% au reprezentat încorporarea teritoriilor comunelor rurale în orașe, iar 30% - comunele rurale în comune rurale. În domeniul unităților de nivelul 2, modificările au acoperit 487 km pătrați. Au fost dominate de înglobările teritoriilor comunelor rurale în limitele administrative ale județelor orașului (68% din suprafața acoperită de o modificare). Cele mai mici modificări au vizat zonele de voievodate (0,05 kmp).

Modificările mici de suprafață au fost dominante (până la 1 km pătrați). Doar 16% din hotărâri au fost emise pentru suprafețe care depășesc 10 km pătrați. Modificările privind cele mai mari suprafețe au rezultat din: retrocedarea comunei Jaśliska (voievodatul Podkarpackie) în 2010 (99 km²) și extinderea ulterioară a acesteia în 2017 (67,2 km²), schimbarea statutului orașului Wałbrzych (voievodatul Dolnośląskie) la un județ de oraș în 2013 (84,7 km pătrați), fuziunea județului orașului și comunei Zielona Góra (voievodatul Lubuskie) în 2015 (220 km pătrați) și desființarea Ostrowic comuna (voievodatul Zachodniopomorskie) în 2019 (150,6 km²) și încorporarea teritoriului său în comunele Drawsko Pomorskie (65,6 km²) și Złocieniec (85 km²).

Modificările limitelor voievodatelor în perioada 2010–2020 au fost efectuate de două ori și au acoperit un total de 0,056 km pătrați. Efectul modificărilor granițelor a fost o creștere a suprafeței Voievodatului Lubuskie cu o reducere simultană a ariei Voievodatelor Dolnośląskie (2013) și Wielkopolskie (2016).

Schimbările de limite între județe în cadrul unităților de nivel 2, deși au ocupat 20% din decizii și au acoperit 34% din suprafața supusă modificării, au avut loc mult mai frecvent. Au fost dominate de schimbări unice în zonele rurale învecinate. În cazul unor județe (Jarociński, Mikołowski și Pszczyński), schimbările au fost de natură ciclică. Mai mult, au fost introduse modificări în limitele a 14 județe de oraș. Majoritatea au fost modificări unice care au implicat încorporarea teritoriilor comunelor rurale învecinate.

Anexările pe cele mai mari suprafețe au fost efectuate în Opole (52,3 kmp) și Koszalin (15 km²). Anexările ciclice au avut loc mai rar (10 decizii). În perioada analizată, Rzeszów și-a mărit cel mai frecvent teritoriul (în 2010, 2017 și 2019, un total de 28,9 km pătrați au fost încorporați în oraș), iar Skierniewice și Żory la o scară mai mică.

Modificările limitelor în cadrul unităților administrative ale nivelului 3 au rezultat din aproape 80% din decizii și au acoperit 65% din suprafață. 96% dintre hotărâri au vizat comune urban-rural, și au implicat de obicei: (1) extinderea limitelor orașului pe teritoriile satelor sau cătunelor învecinate, sau (2) cazuri de acordare a statutului de oraș localităților situate într-o comună rurală.

Printre anexările unice, cele mai spectaculoase includ extinderea granițelor Sędziszów Małopolski (27,0 km²), Otmuchów (21,7 km²) și Szczecinek (11,3 km²). Schimbările care au avut ca rezultat o parte din teritoriul unui oraș anexat unei comune rurale au avut loc considerabil mai rar. Printre acestea, excluderea satelor și așezărilor de la granițele orașelor Jedwabne și Ciechanowiec și încorporarea lor în comunitățile rurale învecinate este deosebit de remarcabilă. Doar două cazuri de schimbare a limitelor orașelor învecinate au fost înregistrate în perioada analizată (Reda și Wejherowo, și Orzesze și Łaziska). Modificările limitelor comunelor rurale învecinate au fost, de obicei, de natură unică, deși unele au dus la o schimbare de suprafață mare (de exemplu, Jaśliska, Drawsko Pomorskie, Złocieniec și Rutka-Tartak). Modificările ciclice au apărut considerabil mai rar. Au fost introduse în principal în zonele suburbane (Jarocin, Żarów și Mirosławiec). Modificări ciclice ale granițelor au avut loc și în comunele rurale Spytkowice, Pułtusk și Kobiór.

Orașe noi (care au mai fost anterior orașe)

O altă problemă importantă în contextul modificării limitelor administrative este faptul acordării statutului de oraș localităților care are ca rezultat înființarea de noi orașe. Un total de 51 de astfel de cazuri au fost înregistrate în perioada analizată (1/4 din deciziile analizate), în timp ce patru au vizat înființarea de comune urban-rural în teritoriile orașelor (cele menționate mai sus: Jastarnia, Władysławowo, Czarna Woda și Pieszyce), iar restul de 47 au fost cazuri de extragere a unei zone de oraș dintr-o comună rurală. Cel mai mare număr de orașe noi se află în Voievodatele Świętokrzyskie (13) și Lubelskie (7), iar niciunul în Voievodatele Śląskie și Kujawsko-Pomorskie.

În doar nouă cazuri, o localitate a obținut statutul de oraș pentru prima dată (cel mai recent fiind Mielno și Morawica în 2017). Majoritatea cazurilor au implicat restituirea statutului de oraș acordat în Evul Mediu, care a fost pierdut în perioada 1869–1870/10 (27 de orașe, dintre care 8 pe baza procedurii „rapidă”: Nowy Korczyn, Oleśnica, Pacanów, Opatowiec, Klimontów). , Lututów, Piątek și Czerwińsk nad Wisłą). Lututów (voievodatul Łódzkie) a obținut statutul de oraș deja pentru a treia oară.

De subliniat că în perioada analizată criteriul demografic (peste 2000 de locuitori) a fost luat în vedere în cca 26 de decizii. Până în 2017, astfel de cazuri erau rare. Din 2018, după introducerea procedurii „fast track”, unde faptul decăderii statutului de oraș de către autoritățile țariste a fost crucial, a devenit obișnuit (doar 4 din 21 de orașe noi au peste 2.000 de locuitori). În 2018, statutul de oraș a fost acordat orașelor cu mai puțin de 1.000 de locuitori (Wiślica – 550 și Józefów nad Wisłą – 920), iar în 2019 statutul de oraș a fost recâștigat de Opatowiec, cu o populație de doar 309.

Efectele generale ale modificărilor limitelor administrative asupra diviziunii teritoriale a Poloniei

În 2009, în Polonia erau 897 de orașe (dintre care 306 comune urbane) 591 comune urban-rural și 1.581 comune rurale. Numărul de unități de la nivelul 3 a fost de 2.478.

În perioada 2010–2020, ca urmare a introducerii reglementărilor Consiliului de Miniștri privind modificările limitelor și acordarea statutului de oraș, s-au produs modificări în numărul unităților de nivelul 2 – un județ de oraș, iar nivelul de 3 – unul, a fost înființată comuna rurală (Jaśliska) și două au fost desființate (Ostrowice și Zielona Góra), iar numărul comunelor urbane și rurale a scăzut (cu 4, respectiv 47) în favoarea noilor comune urban-rural. Ca urmare a modificărilor menționate mai sus, numărul total de unități de nivelul 3 a scăzut cu 1 la 2.477. În 2020 în Polonia, existau 944 de orașe, dintre care 302 în comune urbane, 642 comune urban-rural și 1.533 comune rurale. Au fost introduse un total de 379 de modificări ale limitelor unităților la nivelul 1, 2 și 3, unde numărul lor cel mai mare rezultă din încorporarea teritoriilor comunelor rurale în orașe.

Ca urmare a înființării comunelor urbane-rurale în teritoriile orașelor și a anexării de către comunele rurale a zonelor ce aparțineau odinioară orașelor, au fost înființate 19 noi sate și cătune (care au fost restituite în majoritatea cazurilor).

Analizele efectuate pentru perioada 2010–2020, în baza a 194 de Regulamente ale Consiliului de Miniștri care au avut ca rezultat modificarea limitelor administrative în 199 de UAT-uri, au permis identificarea principalelor mecanisme de transformare a structurii administrativ-teritoriale existente și o clarificare a interacțiunilor dintre unitățile supuse schimbărilor de graniță. Cercetarea a evidențiat mai multe tendințe în fiecare dintre aspectele problemei discutate.

În primul rând, Polonia a fost în curentul principal al reformelor teritoriale europene până în anii '90. Intensificarea fragmentării comunelor ca urmare a dereglementării fuziunilor forțate din anii '70, observată în majoritatea țărilor post-socialiste a fost efectiv stopată prin reforma județeană din 1998. Noile amalgamări sau divizări, care au avut loc în anii '90 și la începutul anilor 2000, sunt sporadice, iar introducerea lor se datorează parțial strategiilor adoptate. Ca urmare a inițiativelor de jos în sus întreprinse, orașul județean și comuna Zielona Góra au fuzionat și comuna Jaśliska a fost retrocedată. Divizările sunt legate de acțiuni de sus în jos, adică desființarea comunei Ostrowice (în virtutea actului special ca urmare a falimentului acesteia cauzat de îndatorarea acesteia către entități cvasi-bancare). Acest lucru afectează numărul stabil de unități din cadrul diviziunii teritoriale de nivel 3 a țării.

În al doilea rând, ca și în anii precedenți, procedura de aplicare a fost încă predominantă (90% din deciziile aprobate de CM). Inițiatorii schimbărilor de limite au fost cel mai adesea autoritățile orașului (în special în comunele urban-rurale) și județele orașului interesate de extinderea teritorială (aproape 50% din decizii). Prin urmare, rolul statului a continuat să se limiteze la aprobarea cererilor municipalităților pentru modificarea limitelor. În unele cazuri, Consiliul de Miniștri și-a asumat rolul de mediator într-o dispută între municipalitățile care urmau să câștige din schimbare și cele care aveau să piardă. Cel mai

proeminent exemplu a fost cel al orașului Opole, care și-a extins granițele în 2017 cu o opoziție puternică a municipalităților învecinate exprimată în rezultatele negative ale consultărilor publice și cu încălcarea procedurilor statutare, dar cu un sprijin politic puternic. Mai mult, prima procedură de fuziune susținută de un „bonus” ministerial (Zielona Góra în 2015) a fost finalizată cu succes și au fost introduse două noi proceduri pentru modificarea limitelor. Procedura referendumului local a fost aplicată sporadic, iar schimbările de limite au luat forma unor mici ajustări de suprafață. În schimb, procedura „rapidă” a devenit foarte populară (în 2019–2020 au fost implementate 8 retrocedări în cadrul acestei proceduri, iar în 2020, 6 localități au trecut contestații).

În al treilea rând, tendința de fragmentare intracomunitară în cadrul unităților de nivel 3 s-a intensificat. Acest lucru se datorează în principal acordării, și în majoritatea cazurilor retrocedării, a statutului de oraș localităților din comunele rurale (1/4 din deciziile analizate) și excluderii comunelor rurale din teritoriile orașelor (4 cazuri). Aceasta a avut ca rezultat o creștere a numărului de orașe (de la 897 la 944) și a comunelor urban-rurale (de la 591 la 642) și o scădere a numărului de comune rurale (de la 1.581 la 1.533).

În al patrulea rând, tendința de încorporare a zonelor suburbane în orașe și orașe județene, observată din 1989, a predominat. La rândul lor, procesele de dezintegrare a orașelor s-au extins artificial în perioada socialistă, observate în anii '90. Puținele cazuri de secesiune a orașelor privesc doar stațiunile turistice ai căror locuitori, după schimbarea granițelor, au posibilitatea de a beneficia de fonduri UE alocate dezvoltării rurale.

În al cincilea rând, în ultimii 10 ani, a fost observat un „nou val” (1/4 din toate deciziile emise) de „noi orașe”. A existat o revenire la tendința observată deja în anii '90 (50 de orașe noi), care a oprit punerea în aplicare a Legii privind organizarea teritorială a statului pe trei niveluri (23 de orașe noi în primul deceniu al anilor 2000). Trebuie subliniate două aspecte, și anume istorice și demografice. În primul rând, 80% dintre „orașele noi” sunt orașe care și-au recâștigat statutul de oraș, iar dintre cele rămase sunt sate cărora li s-a acordat statutul de oraș pentru prima dată (9 cazuri până în 2017). În al doilea rând, criteriul demografic (2.000 de locuitori), care era încă în vigoare la începutul anilor 2000, a fost complet abandonat (din 47 de orașe noi, doar 18 au o populație de peste 2.000 de locuitori, iar după 2018 doar unul din 14 a întrunit acel criteriu). Acest lucru este strâns legat de „noul val de retrocedări” după introducerea procedurii „rapide”. Această tendință, care a apărut ca „despăgubirea daunelor în numele justiției istorice”, se intensifică și include predominant cele mai mici orașe. Rezultă din activitatea autorităților locale care caută oportunități de a-și ridica prestigiul și recunoașterea prin obținerea statutului de oraș, precum și beneficii economice cuantificabile (orașele cu o populație sub 5.000 de locuitori au dreptul să solicite subvenții UE atât pentru zonele rurale, cât și pentru cele urbane). „Restituirea rapidă” a orașelor are, de asemenea, efecte semnificative pentru sistemul de așezări al țării – densifică rețeaua de orașe în regiunile cel mai puțin urbanizate (voievodatele Świętokrzyskie și Lubelskie).

Mai mult, au fost identificate unele fenomene neanalizate anterior în ceea ce privește unitatea de suprafață și frecvența modificărilor limitelor. Modificările granițelor în anii analizați au acoperit o suprafață de 1383,8 km pătrați, ceea ce corespunde cu suprafața

celor mai mari șase orașe din Polonia (Varșovia, Cracovia, Łódź, Wrocław, Poznań și Gdańsk). Au predominat modificări mici de suprafață (mai mult de 50% din decizii au vizat suprafețe sub 1 km²). Schimbările mari de suprafață au rezultat în primul rând din fuziuni, fragmentări și înființarea unei comune, precum și desemnarea unui oraș de județ. Acestea au constituit un total de 45% din suprafața totală supusă modificării. Încă 35% din suprafață constituie orașe noi. În structura ierarhică, schimbările care acoperă cele mai mari suprafețe au avut loc în cadrul unităților de nivelul 3 (65% din suprafața supusă modificării) și au rezultat în principal din înființarea de noi orașe sau anexări teritoriale în comune urban-rural. În consecință, comunele rurale au pierdut teritorii și orașele le-au câștigat (70% din suprafață supusă modificării). În cazul unităților de gradul 2, creșterile de teritoriu ale orașelor de județ au fost dominante. Cea mai mare stabilitate a fost confirmată pentru hotarele voievodale.

Cele mai multe modificări ale limitelor au fost de natură de ajustare unică (80% din decizii). Această regularitate a vizat atât unitățile de același nivel, cât și unitățile din sistemul ierarhic. Schimbările ciclice au fost considerabil mai rare și au vizat în primul rând extinderea granițelor orașelor sau județelor orașului. Deținătorul recordului aparte a fost orașul Rzeszów, care și-a mărit teritoriul cu 30% ca urmare a trei extinderi a granițelor sale. În cazuri extreme, schimbările de limite sau restituirea statutului de oraș nu au reflectat nevoile comunităților și elitelor locale, ci au devenit parte a jocului politic. Cel mai cunoscut caz a fost încorporarea unei centrale electrice foarte profitabile în orașul Opole. Pe lângă numeroasele revolte și proteste ale locuitorilor din zonele anexate, aceasta a condus comuna Dobrzeń Wielki în pragul falimentului, deoarece a fost lipsită de venituri din investiții cu încălcarea legii, dar cu un sprijin vast al elitelor politice. O astfel de politizare s-a remarcat mai ales în anii premergători alegerilor locale din 2010, 2014 și 2018. La acel moment, din aproximativ 30 de cereri depuse anual, majoritatea au fost aprobate.

În 2009, numărul era de 26; 28 în 2014, 17 în 2017, dar până la 29 în 2018, inclusiv 10 privind acordarea statutului de oraș, patru dintre ele în cadrul procedurii „fast track”. De menționat, de asemenea, că această regularitate nu s-a aplicat în anii alegerilor parlamentare (2011, 2015, 2019) sau prezidențiale (2010, 2015, 2020), când Consiliul de Miniștri a aprobat aproximativ 10–15 cereri. Intensificarea politizării procesului de modificare a granițelor a fost deosebit de evidentă odată cu introducerea procedurii „rapidă” în 2018. Sprijinul autorităților comunei în restituirea statutului de oraș a fost folosit de mulți politicieni locali ca bază pentru creșterea capitalului electoral.