

JAN IZDEBSKI<sup>1</sup>

# Wpływ informatyzacji administracji publicznej na reformę podziału terytorialnego na przykładzie Estonii<sup>2</sup>

Wpłynął: 3.02.2022. Akceptacja: 17.05.2022

## Streszczenie

Administracja publiczna w swoich podstawowych formach działania oraz istniejących strukturach organizacyjnych podlega nieustannym zmianom. Wprowadzane zmiany są wynikiem konieczności dostosowywania się do zmian otoczenia oraz realizowanych reform ustrojowych, które obok zmian w administracji publicznej dotyczą całej struktury danego państwa. Do najbardziej istotnych zmian ustrojowych związanych również ze strukturą administracji publicznej należą zmiany w podziale terytorialnym państwa. Zmiany w tym zakresie wynikają z przemian społecznych, gospodarczych i demograficznych, są również bardzo często podyktowane zmianą wizji prawodawcy w zakresie całościowego systemu zarządzania sprawami publicznymi i realizacją zadań publicznych. Współcześnie na te tradycyjne kryteria zmian nakładają się zależności wynikające z procesów informatyzacji, które wpływają na stosowanie regulacji administracyjnoprawnych oraz formy realizacji zadań publicznych. Dotyczą również form kontaktu oraz przepływu informacji pomiędzy obywatelami a podmiotami publicznymi. Obserwowane w Estonii wprowadzenie wysokiego stopnia informatyzacji w zakresie procesów administrowania pozwala urealnić struktury organizacyjne państwa i administracji publicznej z zachowaniem, a nawet podwyższeniem standardów dostępności świadczeń publicznych i realizacji zadań publicznych.

**Słowa kluczowe:** administracja publiczna, podział terytorialny, reforma administracyjna.

---

<sup>1</sup> Dr hab. Jan Izdebski prof. KUL – Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego i Nauki Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II (Polska); e-mail: [izdebski@kul.pl](mailto:izdebski@kul.pl); ORCID: 0000-0002-2911-4445.

<sup>2</sup> Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

JAN IZDEBSKI

# The Influence of the Computerisation of Public Administration on the Reform of the Territorial Division as Exemplified by Estonia<sup>3</sup>

## Abstract

Public administration undergoes constant changes in its basic forms of functioning and ongoing organisational structures. The introduced changes result from the necessity of adjusting to changes of scene and realized reforms of regime, which, next to changes in the public administration, concern the whole structure of a given state. The most important regime changes which are also connected with the structure of the public administration include changes in the territorial division of that state. The changes in this area result from social, economic and demographic changes, they are also very often dictated by a change in the legislator's vision regarding the holistic system of managing public matters and the performance of public tasks. Nowadays, these traditional criteria are overlapped with dependencies resulting from computerisation processes that influence the application of administrative and legal regulations and the forms of the performance of public tasks. The processes also concern the forms of contact and information flow between citizens and public entities. The management of a high level of computerisation in the area of administration processes, as observed in Estonia, allows for making the organisational structures of the state and public administration real while preserving, or even enhancing, the standards of the availability of public provisions and the performance of public tasks.

**Keywords:** public administration, territorial division, administrative reform.

---

<sup>3</sup> The research has not been supported financially by any institution.

## Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest teoretyczna analiza wpływu procesów informatyzacji działania administracji publicznej na jej struktury organizacyjne, oraz w konsekwencji na kształt podziału terytorialnego państwa. Informatyzacja zachodząca w sferze administracji publicznej ma decydujące znaczenie w przemianach dotyczących organizacji i funkcjonowania współczesnej administracji publicznej. Przemiany te można zaobserwować w państwach, które przodują we wdrażaniu cyfrowych rozwiązań w sferze publicznej. Światowym liderem w tej dziedzinie jest Estonia, w związku z czym teoretyczne pojęcia z zakresu reform administracji publicznej i podziału terytorialnego zostaną przedstawione na tle rozwiązań realizowanych w tym państwie.

## Pojęcie podziału terytorialnego

Zagadnieniem kluczowym dla struktury i funkcjonowania administracji publicznej jest przyjęty dla potrzeb administracyjnych podział terytorialny.

Podstawowe dla doktryny prawa administracyjnego określenie podziału terytorialnego państwa przedstawił Z. Leoński. W jego ujęciu: „podziałem terytorialnym nazywać będziemy względnie trwale rozczłonkowanie przestrzeni państwa dokonywane dla pewnej grupy lub określonych tylko jednostek organizacyjnych państwa lub jednostek niepaństwowych, wszakże wykonujących zadania państwa”<sup>4</sup>.

Współcześnie wiele państw staje w obliczu konieczności przeanalizowania obecnie obowiązujących regulacji w zakresie podziału terytorialnego. Wiąże się to ze zmianami ekonomicznymi, przemianami zachodzącymi w wielkości populacji zamieszkujących w poszczególnych jednostkach podziału terytorialnego oraz szerszej procesami związanymi z demografią. Zależności te mają bezpośredni wpływ na funkcje państwa realizowane przez władzę wykonawczą: administrację publiczną – zarówno administrację rządową, jak i samorząd terytorialny.

W kontekście organizacji i funkcjonowania administracji publicznej oraz regulacji prawa administracyjnego istotne znaczenie mają natomiast w tym zakresie

---

<sup>4</sup> Z. Leoński, *Podział terytorialny*, [w:] J. Starościk (red.), *System prawa administracyjnego. Tom I*, Wrocław –Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 370.

przede wszystkim: możliwość realizacji zadań publicznych oraz dostępne środki administrowania, na które podział terytorialny ma bezpośredni wpływ. Współcześnie obok tradycyjnych przesłanek, które wpływały na kształt terytorialny administracji publicznej na znaczeniu zyskują możliwości płynące z informatyzacji procesów administrowania oraz stosowania środków komunikacji elektronicznej w stosowaniu regulacji prawa administracyjnego.

## Reforma administracyjna

Funkcjonowanie administracji publicznej związane jest nieodłącznie z dwoma istotnymi aspektami; po pierwsze – trwałością działania, a po drugie – koniecznością zmian wynikających z dostosowywania się do otoczenia. Zależność ta dotyczy w szczególności sposobu samorządu terytorialnego, jako części systemu administracji publicznej, która jest najbliższej obywateli. Zarówno trwałość działania organizacji<sup>5</sup> wynikająca z formalizacji instytucji, jak i umiejętność właściwej reakcji na zapotrzebowanie otoczenia są ważnymi elementami prawidłowego działania każdej organizacji, w tym również administracji publicznej.

Konieczność dostosowywania struktury administracji publicznej, w tym struktury samorządu terytorialnego do zmieniającego się otoczenia, w którym wypełnia swoje zadania musi być realizowana z zapewnieniem trwałości realizacji zadań publicznych oraz organizacyjnej spójności zmieniającego się systemu administracji publicznej w państwie. Niezbędność wprowadzania zmian organizacyjnych musi być analizowana łącznie z negatywnymi zjawiskami, które towarzyszą innowacjom, takimi jak okresowy spadek sprawności funkcjonowania, wzrost kosztów administrowania, znużenie społeczeństwa<sup>6</sup>.

Zmiany zachodzące w administracji publicznej (przeobrażenia administracji publicznej) w odniesieniu do nauki administracji są poddawane różnorodnym klasyfikacjom<sup>7</sup>. Ze względu na zakres zmian wskazuje się na pojęcia: usprawnienie, dotyczące wycinkowych zmian związanych z funkcjonowaniem najmniejszych jednostek organizacyjnych, reorganizacja, związana ze zmianami zasad funkcjonowania instytucji oraz pojęcie reformy, która oznacza istotne zmiany organizacyjne oraz zasad funkcjonowania instytucji.

Reformy administracji publicznej ze względu na zasięg są dzielone na makroreformy, zmieniające cały system administracji publicznej, mediereformy, dotyczące

<sup>5</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1972, s. 9.

<sup>6</sup> M. Jełowicki, *Nauka administracji. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 1987, s. 306.

<sup>7</sup> J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2005, s. 251.

wybranych jednostek lub sektorów administracji publicznej oraz mikroreformy, wprowadzające zmiany do poszczególnych jednostkowych zadań realizowanych na poszczególnych stanowiskach pracy w urzędach<sup>8</sup>.

Ze względu na charakter zmian reformy są kwalifikowane jako strukturalne, zmieniające ustrój administracji publicznej, proceduralne, związane ze zmianami w postępowaniu, techniczne, dotyczące ulepszeń w technikach administrowania oraz personalne, związane ze zmianami w zakresie osobowym, czyli dotyczące kadr administracji publicznej<sup>9</sup>. Wyróżnia się również pojęcie reformy funkcjonalnej rozumianej jako zmiana zespołu powtarzających się działań administracji publicznej w związku z wyznaczanymi jej celami i zadaniami<sup>10</sup>.

Równie istotnym kryterium klasyfikacji reform administracji publicznej są kategorie terytorium związane z ilością i wielkością jednostek podziału terytorialnego oraz decentralizacji i demokratyzacji, jako punktów odniesienia stopnia udziału obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi a centralizacją w administracji publicznej<sup>11</sup>.

Będące przedmiotem opracowania zmiany w zakresie podziału terytorialnego stanowią istotną zmianę w całym systemie administracyjnym państwa – Republiki Estonii i mogą być traktowane jako makroreforma. Omawiana reforma administracyjna jest przykładem zmian zaplanowanych i świadomie przeprowadzonych – tworzących nowy układ administracyjny<sup>12</sup>.

## Ustrój terytorialny Republiki Estonii

Zgodnie z Konstytucją z 1992 r. Estonia jest niepodległą i suwerenną republiką demokratyczną, w której władza najwyższa należy do narodu. Estonia jest państwem jednolitym<sup>13</sup>.

Ustrój terytorialny Estonii kształtował się w następujący sposób. W pierwszym etapie reformy ustrojowej państwa w latach 1989–1993 przyjęto koncepcję budowy dwuszczeblowego samorządu lokalnego. Pierwszy poziom składał się z gmin wiejskich (est. *valda*), dzielnic (est. *aleva*) i miast (est. *linna*), poziom drugi stanowiły

<sup>8</sup> E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Nauka administracji*, Kraków 2000, s. 34.

<sup>9</sup> J. Łukasiewicz, *op. cit.*, s. 253.

<sup>10</sup> J. Niczyporuk, *Reforma funkcjonalna administracji publicznej*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, Rzeszów 2002, s. 80.

<sup>11</sup> J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000, s. 135.

<sup>12</sup> Z. Cieślak, *Administracja w działaniu – zagadnienia podstawowe*, [w:] Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2017, s. 212.

<sup>13</sup> Konstytucja Republiki Estońskiej przyjęta przez obywateli Republiki Estońskiej w referendum przeprowadzonym w dniu 28 czerwca 1992 r. (*Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011).

powiaty (est. *maakonda*)<sup>14</sup>. W tym okresie w skład instytucji samorządu lokalnego wchodziły rady gmin wiejskich, dzielnic, miast i powiatów oraz ich organy wykonawcze. Szczebel powiatowy nie był co do zasady podmiotem samorządowym, ponieważ na czele *maakonda* stał przedstawiciel rządu – starosta (*maavanem*) mianowany przez Radę Ministrów na okres 5 lat.

Dwuszczeblowy samorząd nie odpowiadał specyfice terytorialnej państwa. W 1993 r. przyjęto ustawę o organizacji samorządu lokalnego i uproszczono system administracji lokalnej. Od 1994 r. dwuszczeblowy system został zastąpiony jednoszczeblowym samorządem lokalnym oraz powiatami, które weszły w skład administracji rządowej<sup>15</sup>. Reforma polegała na przypisaniu gminom wiejskim oraz miastom statusu jednostek samorządowych. W 1995 r., zgodnie z ustawą o podziale administracyjnym, miasta zostały połączone z sąsiednimi gminami, tworząc w ten sposób nowe jednostki gminne. Natomiast dzielnice zostały zobligowane do uzyskania statusu gmin wiejskich lub miast. Na tej podstawie w 1993 r. z dawnych dzielnic powstało 11 miast i 10 gmin wiejskich<sup>16</sup>.

Wprowadzony model ustroju terytorialnego w dalszym ciągu nie zapewniał możliwości prawidłowego działania administracji publicznej i realizacji zadań publicznych. Poważne problemy w funkcjonowaniu jednostek samorządowych – gmin powodowały konieczność ich usprawnienia. W ramach reform administracyjnych zapoczątkowano konsolidację gmin z liczby 247 do 227 do roku 2005 i podjęto dyskusję nad dalszymi zmianami w tym kierunku.

## Informatyzacja administracji publicznej. E-estonia

Administracja publiczna odgrywa szczególną rolę w rozwoju usług społeczeństwa informacyjnego<sup>17</sup>. Koncepcja elektronicznej administracji (*e-government*) zakłada udostępnienie obywatelom i przedsiębiorstwom szerokiej oferty usług

<sup>14</sup> W ramach niniejszego opracowania termin *maakonda* jest traktowany jako odpowiednik powiatu; w literaturze przedmiotu można spotkać się z tłumaczeniem: region, prowincja. Dla określenia organu powiatu najbardziej odpowiednie odniesienie dla pojęcia *maavanem* jest „starosta” (w piśmiennictwie często jako „gubernator”).

<sup>15</sup> J. Ciechanowska, *Władze lokalne*, [w:] S. Sagan (red.), *Ustrój państwowy Republiki Estonii*, Rzeszów 2018, s. 95.

<sup>16</sup> Zob. szerzej: M. Sakowicz, *Struktury terytorialne państwa – w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace. Szkoła Główna Handlowa” 2012, nr 1, s. 140.

<sup>17</sup> A. Mednis, *Rewolucja technologiczna w zarządzaniu publicznym. E-administracja*, [w:] D. Sześciło (red.), *Administracja i Zarządzanie Publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 221.

publicznych za pośrednictwem internetu<sup>18</sup>. E-administracja definiowana jest jako wykorzystanie przez agencje rządowe technologii informacyjnych, które mają zdolność do przekształcania stosunków z obywatelami, przedsiębiorstwami oraz innymi podmiotami pozostającymi w pewnych stosunkach z rządem<sup>19</sup>.

W dziedzinie internetyzacji państwa Republika Estońska znajduje się od lat w ścisłej europejskiej czołówce<sup>20</sup>. Estonia jest pionierem cyfryzacji w Europie i oferuje swoim obywatelom ponadprzeciętne rozwiązania internetowe, także w administracji publicznej<sup>21</sup>. Wprowadzane rozwiązania zmieniają standardy i usprawniają kontakt między państwem a obywatelami. Na uwagę zasługuje wprowadzone do systemu prawno-prawo obywatela do dostępu do sieci internetu – na podstawie § 33 ustawy z dnia 15 listopada 2000 roku o informacji publicznej<sup>22</sup>, w którym określono prawo do swobodnego dostępu do informacji publicznych w bibliotekach publicznych przez internet w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 12 listopada 1998 roku o bibliotekach publicznych<sup>23</sup>.

W związku z tymi działaniami Estonia jest zdecydowanym liderem w zakresie dostępności cyfrowych usług publicznych i znacznie wyprzedza pozostałe państwa Unii Europejskiej<sup>24</sup>. Obecnie istnieje możliwość skorzystania z 99% z nich w tej formie. Jedynie sprawy z zakresu zawierania związku małżeńskiego, rozwodów oraz przeprowadzania transakcji na rynku nieruchomości wymagają osobistego stawiennictwa w urzędzie.

Ważnym elementem usług cyfrowych zapewniających korzystanie z rozwiązań administracyjnych jest E-Dowód, który funkcjonuje w Estonii od 2002 r. i jest obowiązkowy dla każdego obywatela oraz rezydenta powyżej 15. roku życia. Jego ważność wynosi 5 lat. E-dowód upoważnia do głosowania za pośrednictwem

---

<sup>18</sup> D. Grodzka, *E-Administracja w Polsce*, „Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze. Biuro Analiz Sejmowych” 2007, nr 18, s. 4.

<sup>19</sup> M. Małek, P. Kudaj, *Dobre praktyki estońskiej e-administracji. Rekomendacje dla Polski*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2017, nr 3, s. 236.

<sup>20</sup> M. Chlewicki, A. Kędzińska, M. Oranowski, *Elektroniczna administracja w Estonii*, „Prace z Zakresu Myśli Polityczno-prawnej oraz Elektronicznej Administracji. Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2010, zeszyt 4, s. 195.

<sup>21</sup> K. Raś, *Estonia jako lider w zwiększaniu cyberbezpieczeństwa*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2018, nr 68(1641).

<sup>22</sup> Public Information Act Passed 15.11.2000 RT I 2000, 92, 597, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514112013001/consolide> (dostęp: 25.01.2022).

<sup>23</sup> Public Library Act Passed 12.11.1998 RT RT 1998, 103, 1696, <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019127> (dostęp: 25.11.2022).

<sup>24</sup> European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Randma-Liiv, T. Randma-Liiv, C. Pesti, *Public administration characteristics and performance in EU28: Estonia*, red. G. Hammerschmid, N. Thijs, Publications Office, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/74735> (dostęp: 25.01.2022).

internetu<sup>25</sup>, autoryzowania transakcji bankowych i zakładania działalności gospodarczej oraz wglądu do dokumentacji medycznej. Stanowi również dokument upoważniający do podróży do państw UE.

Estonia jako pierwsza na świecie wprowadziła e-Rezydencję (E-estonia)<sup>26</sup>. Pojęcie to oznacza międzynarodową tożsamość cyfrową, o którą może się ubiegać każda osoba na świecie. Uzyskanie statusu e-Rezydenta otwiera dostęp do rynku UE. Jest to przede wszystkim rozwiązanie ukierunkowane na przyciąganie zagranicznych inwestycji i nie oznacza uzyskania estońskiego obywatelstwa<sup>27</sup>.

Wysoki stopień zaawansowania w usługach e-administracji potwierdzają wysokie miejsca Estonii w rankingach dobrostanu cyfrowego Digital Quality of Life Index (DQL)<sup>28</sup>.

Omawiane zagadnienia nabierają zupełnie nowej perspektywy i znaczenia w okresie pandemii Covid-19, w związku z którą zapotrzebowanie na rozwój elektronicznych kanałów komunikacji w funkcjonowaniu i realizacji zadań przez administrację publiczną jest nieporównywalne do stanu przed pandemią.

Wdrożenie narzędzi elektronicznych systemowo i jednolicie zmieniło standardy administrowania i udział społeczeństwa w życiu publicznym, pozytywnie wpłynęło na innowacyjność gospodarki oraz zaangażowanie obywateli w zarządzaniu państwem. Wprowadzane długofalowo i konsekwentnie rozwiązania informatyczne w sposób całościowy zmieniły warunki i środki działania wykorzystywane w procesach administrowania oraz korzystania przez obywateli z usług publicznych. Wartości społeczne i organizacyjne uzyskane tą drogą dały podstawę do zmian w strukturze terytorialnej państwa.

## **Zmiany w podziale terytorialnym. Reforma administracyjna 2017 r.**

Kształt podziału terytorialnego państwa jest zależny od wielu zróżnicowanych przesłanek<sup>29</sup>. Należą do nich m in.: rodzaj i charakter zadań podmiotów administrujących, ustrój polityczny państwa, ustrój społeczny i gospodarczy, czynniki

<sup>25</sup> M. Czakowski, *E-voting na przykładzie Estonii i Brazylii*, „Studia BAS” 2011, nr 3(27), s. 123.

<sup>26</sup> <https://e-estonia.com/> (dostęp: 25.01.2022).

<sup>27</sup> I. Kalita (red.), *Jak współtworzyć nowoczesne państwo na miarę XXI wieku. Propozycje innowacyjnych rozwiązań dla sektora publicznego i sfery obywatelskiej*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego, Warszawa 2021, s. 30–31.

<sup>28</sup> <https://surfshark.com/dql2021> (dostęp: 25.01.2022).

<sup>29</sup> J. Piecha, *Podziały terytorialne państwa*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 243.

ekonomiczne, czynniki demograficzne, historyczne, kulturowe oraz infrastruktura techniczna i warunki geograficzne. Reforma podziału terytorialnego jest bardzo istotną zmianą w systemie administracji publicznej danego państwa i, jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, jest środkiem podejmowanym dla osiągnięcia bądź jednego celu głównego i wielu celów ubocznych, bądź też kilku celów równorzędnych i celów ubocznych<sup>30</sup>.

Spośród wielu przesłanek, czynników kształtowania podziału terytorialnego na szczególną uwagę zasługuje postulat wskazujący, że podział powinien być tak ukształtowany, aby w możliwie największym stopniu ułatwiał zaspokajanie potrzeb obywatela. W szczególności dotyczy to zasad tworzenia i zmian jednostek podziału zasadniczego samorządu terytorialnego, w pierwszej kolejności powinny być brane pod uwagę potrzeby jednostek i wspólnot terytorialnych oraz możliwość wywiązania się tych jednostek z powierzonych zadań<sup>31</sup>.

Kryteria te zostały rozważone w pracach nad reformą podziału terytorialnego Estonii. Analizowana zmiana podziału terytorialnego Estonii jest elementem szerszej reformy administracyjnej. Przyczyny jej wdrożenia są oczywiście bardzo szerokie i wynikają z analizy całej struktury państwa oraz występujących problemów społecznych.

Wśród przesłanek, które wpłynęły na poszukiwanie rozwiązań wpływających na podział terytorialny państwa należy wymienić:

- 1) zmiany demograficzne związane ze starzeniem się społeczeństwa oraz szybki spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym;
- 2) konieczność rozwoju usług publicznych dla osób starszych;
- 3) procesy urbanizacyjne związane z wyludnianiem obszarów wiejskich i przepływem ludności do miast;
- 4) brak właściwego współdziałania pomiędzy słabymi jednostkami samorządu terytorialnego a administracją rządową i sektorem prywatnym;
- 5) niższą jakość usług publicznych, mniejszy stopień wykorzystania środków komunikacji elektronicznej w mniejszych gminach<sup>32</sup>.

Podział terytorialny określa ustawa z dnia 22 lutego 1995 roku o podziale administracyjnym terytorium Estonii<sup>33</sup>. W wyniku przeprowadzonej reformy

<sup>30</sup> M. Elżanowski, *Przesłanki reform podziału terytorialnego. Studium z nauki administracji i prawa, administracyjnego*, Warszawa 1982, s. 53.

<sup>31</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 98.

<sup>32</sup> R. Noorkoiv, *The Background Factors and Trends of the Administrative Reform*, <https://haldusreform.fin.ee/>, s. 299 i nast. (dostęp: 1.10.2021).

<sup>33</sup> Territory of Estonia Administrative Division Act Passed 22.02.1995 RT I 1995, 29, 356, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/512012018004/consolide> (dostęp: 25.01.2022).

administracyjnej obecnie Estonia podzielona jest na 15 powiatów (regionów, prowincji) (est. *maakond*). Każdy z regionów ma swój zarząd powiatu (regionu) (est. *maavalitsus*), na którego czele stoi starosta (gubernator) (est. *maavanem*). Starości są powoływani przez Radę Ministrów i reprezentują go na poziomie powiatu. Powiaty Estonii to: Harju, Hiiu, Ida-Viru, Järva, Jõgeva, Lääne, Lääne-Viru, Pärnu, Põlva, Rapla, Saare, Tartu, Valga, Viljandi, Võru.

W ramach istniejącego podziału terytorialnego Estonia podzielona jest również na gminy (est. *vald*), do których należą gminy miejskie (miasta, est. *linn*) i gminy wiejskie (*vald*). W związku z analizowaną, kluczową reformą administracyjną podziału terytorialnego z 2017 r. diametralnie zmieniła się liczba gmin w państwie, spadła bowiem z 213 do 79<sup>34</sup>. Spośród obecnych gmin 15 to gminy miejskie, a 64 wiejskie. W regionie Hiiu jest tylko jedna gmina – Hiiumaa. Największą gminą jest stolica kraju Tallinn, a najmniejszą wyspa Ruhnu<sup>35</sup>.

Należy zwrócić uwagę na skalę przeprowadzonych zmian – liczba gmin zmalała prawie trzykrotnie. Wprowadzona reforma wymagała złożonego procesu łączenia jednostek samorządu terytorialnego zarówno realizowanych na wniosek zainteresowanych samorządów<sup>36</sup>, jak i inicjowanych przez administrację rządową na podstawie początkowo ustawy z dnia 28 czerwca 2004 r. o wspieraniu jednoczenia się jednostek samorządowych<sup>37</sup>.

Proces łączenia realizowany był w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 czerwca 2016 r. o reformie administracyjnej<sup>38</sup> i polegał na zmianie organizacji administracyjno-terytorialnej poprzez:

- 1) utworzenie nowego samorządu terytorialnego w wyniku połączenia dwóch lub więcej samorządów;
- 2) zwiększenie jednego samorządu terytorialnego poprzez połączenie go z jednym lub kilkoma sąsiednimi samorządami.

Proces konsolidacji wymagał wyważenia wielu interesów i konfliktów lokalnych. Na pozytywne wprowadzenie omawianych zmian miał również wpływ szeroki zakres konsultacji społecznych, które również były możliwe w dużej skali ze względu na wykorzystanie narzędzi elektronicznych.

<sup>34</sup> [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles/estonia\\_pl](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles/estonia_pl) (dostęp: 25.01.2022).

<sup>35</sup> Podział administracyjny Estonii: [www.eesti.pl](http://www.eesti.pl) (dostęp: 25.01.2022).

<sup>36</sup> M. Lõhmus, *The Merger Contracts Signed During the 2017 Administrative Reform*, <https://haldusreform.fin.ee/>, s. 421 i nast. (dostęp: 1.10.2021).

<sup>37</sup> J. Ciechanowska, *Ustrój administracyjny i organy administracji rządowej*, [w:] S. Sagan (red.), *Ustrój państwowy Republiki Estonii*, Rzeszów 2018, s. 21.

<sup>38</sup> Administrative Reform Act Passed 07.06.2016 RT I, 21.06.2016, 1, <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122016034?leiaKehtiv> (dostęp: 25.01.2022).

Reforma ustrojowa pozytywnie wpłynęła na możliwości realizacji zadań publicznych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Powstały większe jednostki, dostosowane demograficznie i infrastrukturalnie do właściwego realizowania zadań publicznych. Nowy ustrój terytorialny daje jednostkom samorządu terytorialnego większe możliwości rozwoju<sup>39</sup>. Wprowadzane zmiany są elementem szerszych reform i dotyczą weryfikacji systemu umiejscowienia zadań publicznych w strukturach całej administracji publicznej i samorządu terytorialnego<sup>40</sup>.

Kolejne zmiany w systemie administracji publicznej i samorządu terytorialnego dotyczą zmian w umiejscowieniu zadań publicznych. Obecnie prowadzone są prace nad zmianami ustawy z dnia 2 czerwca 1993 r. o organizacji samorządu terytorialnego<sup>41</sup>. W tym przedmiocie obok wnikliwej analizy eksperckiej są również prowadzone szerokie konsultacje przy wykorzystaniu narzędzi komunikacji elektronicznej typowej dla prowadzenia spraw publicznych w Estonii<sup>42</sup>.

Konsekwencją reformy ustrojowej są również kwestie infrastrukturalne, związane z dostępnością komunikacji i środków transportu dla mieszkańców. W Estonii od 2018 r. autobusowy transport publiczny jest bezpłatny. Rozwiązanie to ma celu przeciwdziałanie wyludnianiu się obszarów pozamiejskich. Wcześniej bezpłatna komunikacja miejska została wprowadzona w stolicy kraju Tallinie, obecnie z tej formy mogą skorzystać wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w ramach programu rządowego<sup>43</sup>.

## Wnioski

Wprowadzenie zmian w zakresie podziału terytorialnego stanowi z całą pewnością makroreformę całego systemu administracji publicznej. Wprowadzanie reform w administracji publicznej zawsze łączy się rozwiązywaniem konfliktów pomiędzy koniecznością zapewnienia trwałości realizacji zadań i dostosowywaniem administracji publicznej do otoczenia i podnoszeniem jakości jej działania oraz

<sup>39</sup> V. Sepp, *The New Territorial Pattern in Estonia*, <https://haldusreform.fin.ee/> (dostęp: 1.10.2021).

<sup>40</sup> Zalecenie Rady z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Estonii na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Estonię programu stabilności na 2017 r. z. Urz. UE Nr 2017/C 261/06.

<sup>41</sup> Local Government Organisation Act Passed 02.06.1993 RT I 1993, 37, 558, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509012014003/consolide> (dostęp: 25.11.2022).

<sup>42</sup> Amendment to the Local Government Organization Act, <https://omavalitsus.fin.ee/koks/> (dostęp: 25.01.2022).

<sup>43</sup> Nowoczesne rozwiązania w miejskim transporcie publicznym w państwach Inicjatywy Trójmorza. Estonia, [www.nist.gov.pl](http://www.nist.gov.pl) (dostęp: 25.01.2022).

rozwiązywaniem problemów związanych z wdrażaniem zmian, a także jakością działania instytucji po zmianach.

Zaawansowanie technologiczne Estonii związane z informatyzacją administracji publicznej miało istotny wpływ na możliwość wprowadzenia zmian w systemie administracyjnym państwa, w szczególności podziału terytorialnego i konsolidację mniejszych jednostek samorządu terytorialnego dotkniętych istotnymi problemami w sprawnej realizacji zadań publicznych. Korzystanie z zaawansowanych form kontaktu z administracją publiczną w bezpośredni sposób wpływa na możliwość kształtowania większych terytorialnie jednostek administracyjnych bez negatywnego wpływu na dostępność i możliwość załatwienia sprawy administracyjnej. Jak wskazano w niniejszym opracowaniu, zmiany w strukturze podziału terytorialnego są elementem szerszych systemowych zmian, które wpływają na standard życia obywateli w sferze publicznej przy jak najlepszym wykorzystaniu potencjału demograficznego i infrastrukturalnego państwa. Kolejnym etapem zmian ustrojowych w Estonii jest obecnie procedowana nowa ustawa o organizacji samorządu terytorialnego.

## Bibliografia

- Ciechanowska J., *Ustrój administracyjny i organy administracji rządowej*, [w:] S. Sagan (red.), *Ustrój państwowy Republiki Estonii*, Rzeszów 2018.
- Ciechanowska J., *Władze lokalne*, [w:] S. Sagan (red.), *Ustrój państwowy Republiki Estonii*, Rzeszów 2018.
- Chlewicki M., Kędzierska A., Oranowski M., *Elektroniczna administracja w Estonii*, „Prace z zakresu myśli polityczno-prawnej oraz elektronicznej administracji, Wrocławskie studia Erazmiańskie” 2010, zeszyt 4.
- Cieślak Z., *Administracja w działaniu – zagadnienia podstawowe*, [w:] Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2017.
- Czakowski M., *E-voting na przykładzie Estonii i Brazylii*, „Studia BAS” 2011, nr 3(27).
- Dawidowicz W., *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1972.
- Elżanowski M., *Przesłanki reform podziału terytorialnego. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 1982.
- European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Randma-Liiv, T., Pesti, C., *Public administration characteristics and performance in EU28: Estonia*, red. G. Hammerschmid, N. Thijs, Publications Office, 2018, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/74735> (dostęp: 25.01.2022).
- Grodzka D., *E-Administracja w Polsce*, „Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze. Biuro Analiz Sejmowych” 2007, nr 18.

- Jełowicki M., *Nauka administracji. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 1987.
- Kalita I. (red.), *Jak współtworzyć nowoczesne państwo na miarę XXI wieku. Propozycje innowacyjnych rozwiązań dla sektora publicznego i sfery obywatelskiej*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego, Warszawa 2021.
- Knosala E., Zacharko L., Matan A., *Nauka administracji*, Kraków 2000.
- Konstytucja Republiki Estońskiej przyjęta przez obywateli Republiki Estońskiej w referendum przeprowadzonym w dniu 28 czerwca 1992 r., Konstytucje państw Unii Europejskiej, Warszawa 2011.
- Leoński Z., *Podział terytorialny*, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego. Tom I*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Löhmus M., *The Merger Contracts Signed During the 2017 Administrative Reform*, <https://haldusreform.fin.ee/> (dostęp: 1.10.2021).
- Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2005.
- Małek M., Kudaj P., *Dobre praktyki estońskiej e-administracji. Rekomendacje dla Polski*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2017, nr 3.
- Mednis A., *Rewolucja technologiczna w zarządzaniu publicznym. E-administracja*, [w:] D. Sześciło (red.), *Administracja i Zarządzanie Publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Niczyפורuk J., *Reforma funkcjonalna administracji publicznej*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, Rzeszów 2002.
- Noorkoiv R., *The Background Factors and Trends of the Administrative Reform*, <https://haldusreform.fin.ee/> (dostęp: 1.10.2021).
- Nowoczesne rozwiązania w miejskim transporcie publicznym w państwach Inicjatywy Trójmorza. Estonia*, [www.nist.gov.pl](http://www.nist.gov.pl) (dostęp dnia 25.01.2022).
- Piecha J., *Podziały terytorialne państwa*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019.
- Raś K., *Estonia jako lider w zwiększaniu cyberbezpieczeństwa*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2018, nr 68(1641).
- Sakowicz M., *Struktury terytorialne państwa – w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace. Szkoła Główna Handlowa” 2012, nr 1.
- Sepp V., *The New Territorial Pattern in Estonia*, <https://haldusreform.fin.ee/> (dostęp: 1.10.2021).
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000.