

OPINIE I KOMENTARZE FRDL
SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

nr 5/2025

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Republice Estonii

Dr Martinas Malužinas

Wprowadzenie

W Estonii po odzyskaniu niepodległości w 1991 r., podobnie jak w pozostałych krajach bałtyckich – na Litwie i Łotwie, rozpoczęto wdrażanie reform samorządu lokalnego oraz reorganizację ogólnego, scentralizowanego systemu administracyjnego, funkcjonującego jeszcze w okresie istnienia ZSRR (1940–1991). Przywrócenie samorządu terytorialnego o charakterze demokratycznym, jaki funkcjonował w pierwszym okresie Republiki Estońskiej w latach 1918–1934, należy uznać za jedną z kluczowych zmian ustrojowych w systemie parlamentarnym tego państwa. W wyniku tej zmiany model samorządu w Estonii oparto na zasadzie decentralizacji. Wcześniej bowiem w latach 1934–1940, wraz z wprowadzeniem rządów autorytarnych przez ówczesne elity polityczne, estoński model samorządu ulegał stopniowej centralizacji. Dalszy regres demokracji oraz umocnienie ściśle scentralizowanego charakteru samorządu nastąpiły w okresie istnienia ZSRR, kiedy to Estonia utraciła niepodległość i znalazła się pod okupacją sowiecką na ponad pięćdziesiąt lat (1940–1991)¹.

Samorząd terytorialny w Republice Estonii podlegał istotnym przeobrażeniom, pozostając silnie uzależnionym nie tylko od zmian systemu politycznego oraz dominującego w danym okresie modelu sprawowania władzy, lecz także od uwarunkowań geopolitycznych i wydarzeń międzynarodowych. Szczególne znaczenie miały w tym kontekście następstwa I i II wojny światowej oraz załamanie się systemu dwubiegunowego po zakończeniu zimnej wojny. Ewolucja samorządu przebiegała od demokratycznej decentralizacji, przez autorytarną centralizację, aż po totalitarną kontrolę państwa sowieckiego, by ostatecznie doprowadzić do ponownej demokratycznej decentralizacji, opartej na wysoko scyfryzowanym modelu e-demokracji. Dzięki tym innowacjom mieszkańcy na poziomie lokalnym korzystają z elektronicznej administracji publicznej oraz z głosowania elektronicznego (*i-voting*).

¹ A. Ferens, *Władza lokalna w procesie przejścia do demokracji na przykładzie Polski, Czech, Słowacji i Węgier (wybrane aspekty struktur i procesów)*, w: *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 195.

Celem niniejszej analizy jest zaprezentowanie systemu funkcjonowania samorządu terytorialnego w Republice Estonii oraz jego ewolucji. Cechy tego systemu i rozwiązania w nim przyjęte mogą stanowić rekomendację i znaleźć zastosowanie w polskim modelu samorządu terytorialnego.

Prawne podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Estonii – zarys ewolucji historycznej

Na uwagę zasługuje to, że demokratyczny model estońskiego samorządu lokalnego znalazł swoje podstawy już w XIX w., w guberniach bałtyckich Imperium Rosyjskiego na terenie dzisiejszej Estonii, wraz z uchwaleniem w 1866 r. ustawy o gminach wiejskich (*vallakogukonna seadus*, potocznie *vald*). Była to istotna reforma prawna, która oddzieliła administrację lokalną od władzy ziemiańskiej (szlachty niemieckiej). Dzięki niej estońscy chłopcy mogli uzyskać ograniczoną samorządność lokalną, a w jej efekcie powstały gminy wiejskie (*vald*) jako podstawowe jednostki administracyjne².

Natomiast po tym, gdy 24 lutego 1918 r. Estonia po raz pierwszy proklamowała swoją niezależną i suwerenną republikę, oderwaną od części carskiego Imperium Rosyjskiego, do którego przynależała przez ponad 200 lat, zasady estońskiego samorządu lokalnego zostały uwzględnione w Konstytucji z 1920 r. Zgodnie z zapisami rozdziału VII Konstytucji samorząd został zdecentralizowany, co oznaczało samodzielne zarządzanie sprawami publicznymi przez mieszkańców lokalnych jednostek, zwiększenie poziomu demokracji oraz elastyczności w zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych Estonii³. W kolejnych latach międzywojennych w estońskim ustawodawstwie wprowadzono nieliczne zmiany, w tym uchwalono nowe akty regulujące procedury wyborcze dla kandydatów ubiegających się o mandaty w lokalnych organach władzy. Najbardziej znacząca zmiana nastąpiła jednak w 1933 r., kiedy uchwalono nową Konstytucję. Zgodnie z jej zapisami dokonano nowelizacji ustawodawczej, która zniósła drugi stopień samorządu lokalnego. W 1937 r. uchwalono ustawę o gminach wiejskich, a w 1938 r. – ustawę o miastach. W tym 1938 r. przyjęto także kolejną Konstytucję, która ustanowiła samorząd lokalny na drugim szczeblu (powiatowym), pomimo że faktycznie składał się on z przedstawicieli pierwszego szczebla. W 1940 r. samorząd lokalny został całkowicie zniesiony w wyniku okupacji sowieckiej⁴.

Po półwieczu scentralizowanego zarządzania pod rządami sowieckimi samorząd lokalny odrodził się w 1989 r., gdy Estońska Rada Najwyższa przyjęła rozporządzenie inicjujące reformę administracyjną. W następstwie tego 10 listopada tego samego roku uchwalono ustawę regulującą podstawy funkcjonowania samorządu lokalnego na podstawie modelu zdecentralizowanego. Natomiast 10 grudnia 1989 r. odbyły się pierwsze wolne i demokratyczne wybory do rad samorządów lokalnych⁵.

Samorząd lokalny we współczesnej Estonii – prawne podstawy funkcjonowania

Po odzyskaniu niepodległości przez Estonię w 1991 r. stworzono solidną podstawę prawną funkcjonowania samorządu lokalnego. W celu nadania samorządowi demokratycznego i prawnego charakteru ustawodawca estoński uchwalił w 1993 r. specjalną ustawę o organizacji samorządu lokalnego, która kompleksowo określa zasadnicze wytyczne funkcjonowania systemu samorządowego. Ustawa ta precyzuje m.in. zadania, obowiązki i organizację jednostek samorządu terytorialnego oraz reguluje stosunki pomiędzy samorządami a organami państwowymi⁶.

Istotnym aktem prawnym regulującym podstawowe zasady funkcjonowania samorządu lokalnego w Republice Estonii była Konstytucja przyjęta w 1992 r. Nowa Konstytucja spowodowała głęboką transformację kierunku reform, zmieniając strukturalnie system charakterystyczny dla zarządzania scentralizowanego i wyróżniając samorząd lokalny jako demokratycznie ukształtowaną oraz prawnie ustanowioną część systemu zarządzania publicznego. W związku z tym warto zwrócić uwagę na

² J. Lazdins, *The Origins of a Civil Society Based on Democratically Legitimate Values in Baltics after Abolition of Serfdom*, w: *Legal Science: Functions, Significance and Future in Legal Systems*, University of Latvia, Riga 2019, s. 141–157, <https://www.apgads.lv/en/izdevumi/brivpieejas-izdevumi/rakstu-krajumi/lu-juridiskas-fakultates-zinatniska-konference-2>.

³ M. Sepelowski, *The Republic without the President – constitutional system of the Republic of Estonia in the light of the regulations of the Constitution enacted on 15 June 1920*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2014, vol. 14, s. 317–338.

⁴ A. Kasekamp, *Historia państw bałtyckich*, PISM, Warszawa 2013.

⁵ *Local Government in Estonia*, <https://eu.vlex.com/vid/local-government-in-estonia-394138914?> [data dostępu: 30.01.2026].

⁶ Riigi Teataja, Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, Vastu võetud 2.06.1993 RT I 1993, 37, 558 jõustunud vastavalt §-le 67, <https://www.riigiteataja.ee/akt/KOKS> [data dostępu: 30.01.2026].

kluczowe fragmenty Konstytucji Estonii regulujące samorząd terytorialny, zawarte w rozdziale XIV pt. *Samorząd terytorialny*. Co istotne, postanowienia Konstytucji Estonii były zgodne z zasadami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, która została ratyfikowana przez parlament dwa lata później, 28 września 1994 r. Zgodnie z artykułem 154 Konstytucji wszystkie kwestie lokalne rozstrzyga i organizuje samorząd terytorialny, działający autonomicznie, zgodnie z prawem. Zadania samorządu terytorialnego mogą być określone wyłącznie w drodze ustawy lub w drodze porozumienia z innym samorządem terytorialnym. Ten sam artykuł przewiduje również, że koszty świadczenia usług publicznych na rzecz gminy są pokrywane z budżetu państwa⁷.

Natomiast artykuł 155 Konstytucji stanowi, że jednostkami samorządu terytorialnego są gminy wiejskie i miejskie. Inne jednostki samorządu terytorialnego mogą być tworzone wyłącznie w trybie określonym ustawą⁸.

Artykuł 156 Konstytucji określa, że organem przedstawicielskim gminy jest rada, wybierana w wolnych wyborach na czteroletnią kadencję. Kadencja rady może zostać skrócona ustawą w przypadku połączenia lub podziału jednostek samorządu terytorialnego bądź niezdolności rady do wykonywania swoich zadań. Ten sam artykuł przewiduje, że wybory do rad jednostek samorządu terytorialnego odbywają się w głosowaniu powszechnym, równym, bezpośrednim oraz tajnym. Ponadto prawo udziału w wyborach do rad samorządu terytorialnego przysługuje osobom, które są stałymi mieszkańcami danego terytorium samorządowego i ukończyły 16. rok życia, zgodnie z warunkami określonymi w ustawie⁹.

Artykuł 157 Konstytucji stanowi, że jednostka samorządu terytorialnego posiada własny budżet, sporządzany zgodnie z zasadami i trybem określonymi w ustawie. Ponadto jednostka samorządu terytorialnego, na podstawie przepisów ustawowych, ma prawo ustanawiać i pobierać podatki oraz opłaty¹⁰.

Artykuł 158 Konstytucji określa, że teren administracyjny jednostki samorządu terytorialnego nie może być zmieniany bez zasięgnięcia opinii odpowiedniego organu. Artykuł 159 przewiduje, że jednostka samorządu terytorialnego ma prawo zrzeszać się w stowarzyszeniach oraz tworzyć wspólne instytucje z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Natomiast artykuł 160 stanowi, że organizację pracy jednostek samorządu terytorialnego oraz nadzór nad ich działalnością określa ustawa¹¹.

Analizując powyższe rozwiązania konstytucyjne dotyczące funkcjonowania estońskiego samorządu po 1991 r., należy zwrócić uwagę na ich demokratyczny charakter. Zgodnie z zamiarem ustawodawcy wybory do rad lokalnych odbywają się w sposób bezpośredni. Charakterystycznym rozwiązaniem jest także wiek wyborców i członków rad gmin, który w Estonii wynosi 16 lat, podczas gdy w wielu krajach Unii Europejskiej minimalny wiek wyborczy to 18 lat. Ponadto estońskie akty prawne kładą szczególny nacisk na współpracę międzyinstytucjonalną, w szczególności wspierają współpracę między gminami, a także zapewniają stabilność granic jednostek administracyjnych i terytorialnych, które nie mogą zostać zmienione bez zgody organów samorządu terytorialnego¹².

Podstawy systemu administracyjno-terytorialnego Estonii

Od czasu odzyskania niepodległości i przywrócenia podziału powiatowego w 1990 r. Estonia pozostaje podzielona na 15 regionów, z których każdy posiada własny zarząd regionalny, na czele którego stoi starosta. Starostowie są powoływani przez rząd centralny Estonii i pełnią funkcję przedstawicieli władz państwowych na poziomie regionalnym.

Należy zauważyć, że w latach 1993–2017 system jednostek administracyjno-terytorialnych Estonii podlegał ciągłym zmianom. W 1993 r. funkcjonowało 255 jednostek samorządu terytorialnego, w tym 193 gminy wiejskie i 62 gminy miejskie. W 1996 r. liczba ta wynosiła 254 jednostki, w tym 193 gminy wiejskie

⁷ Riigi Teataja, Eesti Vabariigi põhiseadus, Vastu võetud 28.06.1992 RT 1992, 26, 349, <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002> [data dostępu: 30.01.2026].

⁸ Tamże.

⁹ Tamże.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Tamże.

¹² Tamże.

i 61 gmin miejskich. W 1999 r. istniało 247 jednostek, w tym 205 gmin wiejskich i 42 gminy miejskie. W 2002 r. liczba jednostek wynosiła 241, w tym 202 gminy wiejskie i 39 gmin miejskich. W 2005 r. było 227 jednostek samorządu terytorialnego, w tym 194 gminy wiejskie i 33 gminy miejskie. W 2009 r. liczba jednostek wynosiła 226, w tym 193 gminy wiejskie i 33 gminy miejskie. W 2013 r. istniało 215 jednostek, w tym 185 gmin wiejskich i 30 gmin miejskich, natomiast od 2017 r. istnieje 79 jednostek, w tym 64 gminy wiejskie i 15 gmin miejskich.

Analizując przyczyny ewolucji jednostek administracyjno-terytorialnych, należy uwzględnić zachodzące w tym okresie procesy polityczne, demograficzne i instytucjonalne. W ujęciu politycznym Estonia przy kształtowaniu jednostek administracyjnych korzystała z doświadczeń państw skandynawskich oraz innych europejskich demokracji zachodnich. Należy zauważyć, że w latach 1989–1993 funkcjonował dwustopniowy system obejmujący 256 gmin wiejskich i miejskich oraz 15 powiatów i 6 dużych miast. Od 1993 r., po reformie ram prawnych i finansowych, wdrożono jednostopniowy system samorządu lokalnego. Istotne znaczenie miała ustawa o podziale administracyjnym z 1995 r., która stworzyła podstawy do zmiany granic i łączenia gmin. Rozdrobnienie terytorialne i niewielką liczbę mieszkańców gmin uznano za jedną z kluczowych barier efektywnego funkcjonowania administracji i rozwoju usług publicznych. Tuż po przystąpieniu Estonii do Unii Europejskiej, w celu wzmocnienia procesu konsolidacji, w 2004 r. przyjęto ustawę wspierającą łączenie się samorządów. Estoński Urząd Kontroli wielokrotnie wskazywał na znaczące zróżnicowanie jakości usług publicznych oraz niedobory kompetencyjne w mniejszych gminach. Próby reform przed 2017 r. nie przyniosły trwałych efektów ze względu na opór polityczny i społeczny. Przełomem okazała się ustawa o reformie administracyjnej z 2017 r., która wprowadziła minimalny próg liczby ludności i doprowadziła do utworzenia 79 gmin¹³. W związku z tym reforma administracyjna z 2017 r. istotnie zredukowała liczbę jednostek samorządowych o populacji poniżej 5 tys. mieszkańców, jednocześnie zwiększając liczbę jednostek, w których populacja przekracza 11 tys. mieszkańców¹⁴.

Zakres kompetencji samorządów lokalnych w Estonii i ich podział funkcjonalny

Analizując podział kompetencji samorządów lokalnych w Estonii, należy zwrócić uwagę na artykuł 154 ust. 2 Konstytucji, który podkreśla, że funkcje i zadania jednostki samorządu terytorialnego mogą być ustanowione wyłącznie ustawą lub w drodze porozumienia z inną jednostką samorządu terytorialnego. Podstawowe funkcje estońskich samorządów, za które odpowiedzialne są gminy, zostały określone w sposób ogólny.

Ustawa o organizacji samorządu lokalnego (art. 6, RT 1993, 37–558) wymienia następujące zadania zlecone przez państwo:

- zapewnienie usług socjalnych i świadczeń pieniężnych oraz innej pomocy społecznej, w tym opieki społecznej dla osób starszych;
- realizację działań na rzecz młodzieży;
- gospodarkę mieszkaniową i komunalną, zaopatrzenie w wodę oraz gospodarkę ściekową;
- świadczenie usług publicznych i komunalnych, w tym gospodarkę odpadami;
- planowanie przestrzenne;
- organizację transportu publicznego na obszarze gminy wiejskiej lub miasta;
- budowę i utrzymanie dróg gminnych oraz ulic miejskich (o ile zadania te nie zostały przypisane innym podmiotom na mocy przepisów prawa);
- organizację działalności placówek wychowania przedszkolnego, szkół podstawowych, średnich, ogólnokształcących oraz zespołów szkolno-przedszkolnych;
- utrzymanie bibliotek, centrów społeczności lokalnej, muzeów, obiektów sportowych, schronisk, domów opieki, placówek ochrony zdrowia oraz innych instytucji lokalnych (jeżeli podlegają one jednostce samorządu lokalnego);
- zapewnienie przestrzegania przepisów obowiązujących w warunkach podwyższonej gotowości obronnej, stanu wojennego, mobilizacji lub demobilizacji¹⁵.

¹³ Podział administracyjny Estonii, <https://www.eesti.pl/podzial-administracyjny-estonii-16889.html> [data dostępu: 30.01.2026].

¹⁴ D. Maj, *Reforma administracyjna w Estonii i jej wpływ na partycypację polityczną na poziomie lokalnym*, „Studia Politologiczne” 2024, vol. 1, s. 173.

¹⁵ Riigi Teataja, Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, Vastu võetud 2.06.1993 RT I 1993, 37, 558 jõustunud vastavalt §-le 67, <https://www.riigiteataja.ee/akt/KOKS> [data dostępu: 30.01.2026].

Należy zwrócić uwagę, że ustawa z 1993 r. wskazuje jedynie podstawowe funkcje powierzone samorządom przez państwo, podczas gdy funkcje własne regulowane są w odrębnych aktach prawnych. Należy również stwierdzić, że podział funkcji samorządowych w Estonii nie jest tak szczegółowo określony jak w innych państwach europejskich. Analizując specyfikę podziału tych funkcji, można zauważyć znaczną swobodę samorządów lokalnych w realizacji funkcji własnych, co wiąże się z istotnym znaczeniem przypisywanym poziomemu współdziałaniu między jednostkami samorządu, szczególnie po reformie administracyjnej z 2017 r.

Analiza struktur instytucjonalnych samorządu lokalnego w Estonii

Zgodnie z art. 156 Konstytucji Republiki Estonii instytucją przedstawicielską samorządu lokalnego jest rada gminy (*volikogu*), wybierana bezpośrednio na czteroletnią kadencję. Rada gminy, jako organ przedstawicielski, pozostaje instytucją decyzyjną samorządu w Estonii, a jej obradom przewodniczy przewodniczący rady, wybrany przez radę w głosowaniu tajnym (*volikogu esimees*). Do podstawowych funkcji rady gminy należą przede wszystkim kompetencje normotwórcze (stanowiące), które obejmują uchwalanie lokalnych aktów prawnych (*määrused*) oraz podejmowanie decyzji (*otsused*), przyjmowanie statutu gminy (*põhimäärus*), ustalanie lokalnych podatków i opłat w granicach określonych ustawą, a także określanie zasad gospodarowania mieniem komunalnym. Istotne znaczenie mają również kompetencje finansowe, w ramach których rada uchwała budżet gminy oraz jego zmiany, zatwierdza roczne sprawozdanie finansowe, podejmuje decyzje w sprawie zaciągania zobowiązań finansowych oraz wyznacza kierunki polityki finansowej i inwestycyjnej¹⁶.

W zakresie kompetencji organizacyjnych i ustrojowych rada tworzy, przekształca i likwiduje jednostki organizacyjne gminy, podejmuje decyzje o przystąpieniu do związków międzygminnych, ustala strukturę administracyjną gminy oraz decyduje o podziale administracyjnym w jej obrębie, np. poprzez tworzenie osiedli. Do jej kompetencji należą także uprawnienia personalne, takie jak: wybór przewodniczącego rady (*volikogu esimees*), powoływanie i odwoływanie członków zarządu gminy, powoływanie komisji stałych i doraźnych wraz z ustalaniem ich składów, a także – w określonych prawem przypadkach – wyrażanie wotum nieufności wobec zarządu¹⁷.

Rada gminy pełni ponadto funkcję kontrolną, sprawując nadzór nad działalnością zarządu gminy, kontrolując wykonanie budżetu, żądając informacji i sprawozdań od organów wykonawczych oraz inicjując audyty wewnętrzne. Ważnym obszarem jej aktywności są również kompetencje planistyczne i strategiczne, obejmujące przyjmowanie planów zagospodarowania przestrzennego, uchwalanie strategii rozwoju gminy oraz zatwierdzanie programów sektorowych, np. edukacyjnych, społecznych czy środowiskowych. Do innych uprawnień rady należy podejmowanie decyzji w sprawach referendum lokalnego, ustalanie zasad partycypacji mieszkańców oraz reprezentowanie wspólnoty samorządowej w relacjach zewnętrznych w zakresie kompetencji gminy¹⁸.

Natomiast instytucją wykonawczą rady gminy w estońskim modelu jest zarząd gminy, zwany organem wykonawczym, którym kieruje mer (*linnapea* w miastach, *vallavanem* na obszarach wiejskich), wybierany przez radę samorządową, a nie – jak w wielu państwach europejskich – w wyborach bezpośrednich przez mieszkańców. Do podstawowych zadań zarządu gminnego¹⁹ należą kompetencje o charakterze zarówno ogólnym, jak i administracyjnym, finansowym oraz organizacyjnym. W pierwszej kolejności zarząd wykonuje uchwały rady gminy (*volikogu*), realizuje zadania własne gminy określone w ustawach oraz zapewnia bieżące funkcjonowanie administracji lokalnej, dbając o sprawność i ciągłość działania struktur samorządowych²⁰.

W sferze administracyjnej zarząd kieruje działalnością urzędu gminy, wydaje akty administracyjne oraz rozstrzygnięcia indywidualne w sprawach należących do właściwości gminy, a także organizuje

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ U. Säde, *Kohaliku omavalitsuse struktuuri analüüs: magistrirüh (20 AP) / Ursula Säde*, juhendaja G. Sootla, Riigiteaduste Instituut, Tallinna Ülikool, Tallinn 2008, s. 14–16.

¹⁹ W skład zarządu mogą wchodzić pracownicy samorządu lub funkcjonariusze polityczni, których mer przedstawia radzie do zatwierdzenia. Członkowie zarządu nie mogą jednocześnie zasiadać w radzie, gdyż ponoszą przed nią odpowiedzialność.

²⁰ Riigi Teataja, Local Government Organisation Act Passed 2.06.1993 RT I 1993, 37, 558 entered into force pursuant to § 67, https://www.riigiteataja.ee/en/eli/525032015005/consolide?data_dostepu:30.01.2026.

świadczenie usług publicznych, takich jak: edukacja, pomoc społeczna czy gospodarka komunalna. Odpowiada tym samym za praktyczną realizację zadań publicznych na poziomie lokalnym²¹.

Istotny obszar działalności zarządu stanowią kompetencje finansowe. Obejmują one opracowywanie projektu budżetu i przedkładanie go radzie, wykonywanie budżetu po jego uchwaleniu, zarządzanie mieniem komunalnym w granicach określonych przez radę oraz sporządzanie sprawozdań finansowych. Zarząd ponosi zatem odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową gminy i racjonalne wykorzystanie jej zasobów²².

W zakresie kompetencji organizacyjnych zarząd przygotowuje projekty uchwał dla rady, zawiera umowy w imieniu gminy oraz sprawuje nadzór nad jednostkami organizacyjnymi gminy, zapewniając spójność ich działania z przyjętą polityką lokalną i obowiązującymi przepisami prawa²³.

Należy zauważyć, że w estońskim modelu samorządu lokalnego zadania rady gminy (*volikogu*) i mera (*vallavanem / linnapea*) są rozdzielone według zasady organ stanowiący – organ wykonawczy. Z tego względu do podstawowych zadań mera należą kompetencje kierownicze, reprezentacyjne oraz wykonawcze, uzupełnione o odpowiedzialność za prawidłowe funkcjonowanie całej struktury wykonawczej gminy. W ramach kompetencji kierowniczych mer kieruje pracą zarządu gminy, organizuje i koordynuje działalność administracji gminnej oraz przewodniczy posiedzeniom zarządu, zapewniając sprawność procesu decyzyjnego i spójność podejmowanych działań.

W sferze reprezentacyjnej mer reprezentuje gminę w stosunkach zewnętrznych, zarówno administracyjnych, jak i cywilnoprawnych, a także podpisuje dokumenty i umowy w imieniu gminy, występując jako jej formalny przedstawiciel.

Do kompetencji wykonawczych mera należy również zapewnienie realizacji uchwał rady gminy, wykonywanie funkcji pracodawcy wobec pracowników administracji samorządowej oraz ponoszenie odpowiedzialności za prawidłowe wykonanie budżetu i bieżące zarządzanie gminą. Oznacza to, że mer czuwa nad zgodnością działań organu wykonawczego z obowiązującym prawem, uchwałami rady oraz przyjętymi kierunkami polityki finansowej i rozwojowej jednostki samorządu terytorialnego²⁴.

Należy zauważyć, że ważną kompetencją mera jest kierowanie administracją samorządową, składającą się z departamentów oraz biura. Strukturę organizacyjną administracji samorządowej określa rada gminy, natomiast zatrudnianie pracowników należy do kompetencji mera. Administracja każdej gminy obejmuje stanowisko sekretarza miasta lub gminy wiejskiej (*linnasekretar, vallasekretar*)²⁵.

Analizując strukturę instytucjonalną samorządu lokalnego w estońskim modelu, ustawodawca wyraźnie akcentuje kolegialny charakter zarządzania oraz ścisłą współpracę pomiędzy instytucjami przedstawicielskimi i wykonawczymi. Przejawem tego jest obowiązek powołania przez radę komisji rewizyjnej, pełniącej funkcję organu nadzoru.

Cyfrizacja administracji publicznej a funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Estonii

Należy zwrócić uwagę, że w sferze informatyzacji działalności instytucji państwowych zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym Republika Estońska znajduje się od wielu lat w ścisłej europejskiej czołówce. Estoński model samorządowy na poziomie lokalnym wykorzystuje e-administrację do rozwiązań technologicznych do świadczenia usług samorządu lokalnego i zarządzania nimi²⁶.

W analizowanym modelu e-administracja stanowi kluczowy element lokalnego ekosystemu cyfrowego, zapewniając mieszkańcom całodobową możliwość komunikacji z urzędem miasta lub gminy. Do głównych rozwiązań e-administracji na szczeblu lokalnym w Estonii należy świadczenie usług

²¹ Tamże.

²² Tamże.

²³ Tamże.

²⁴ Riigi Teataja, Local Government Organisation Act Passed 2.06.1993 RT I 1993, 37, 558 entered into force pursuant to § 67, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/525032015005/consolide?> [data dostępu: 30.01.2026].

²⁵ Tamże, s. 18–20.

²⁶ N. Lubik-Reczek, I. Kapsa, M. Musiał-Karg, *Elektroniczna partycypacja obywatelska w Polsce. Deklaracje i opinie Polaków na temat e-administracji i e-głosowania*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2020.

elektronicznych, takich jak prowadzenie procesów e-dokumentacyjnych i składanie e-wniosek – np. w sprawach dotyczących dotacji, pozwoleń na budowę czy rekrutacji do szkół i przedszkoli. Usługi te realizowane są elektronicznie za pośrednictwem portalu *eesti.ee* lub w ramach samoobsługowych punktów udostępnionych przez samorzady lokalne²⁷.

Kolejnym przykładem zastosowania e-administracji na szczeblu lokalnym jest budżet partycypacyjny, w ramach którego mieszkańcy mogą głosować cyfrowo na projekty inwestycyjne realizowane w ich gminie lub mieście. Co istotne, aby oddać głos na wybraną inicjatywę za pośrednictwem lokalnego systemu *Rahvaalgatus.ee*, mieszkańcy posługują się dowodem osobistym lub identyfikatorem mobilnym. Do obsługi głosowania wykorzystywany jest również system informatyczny rad samorządów lokalnych, zwany *VOLIS*²⁸.

Platforma *VOLIS* jest wykorzystywana przez instytucje samorządowe, w szczególności przez rady gmin. Jej głównym celem jest usprawnienie organizacji sesji rady i obiegu dokumentów oraz zwiększenie przejrzystości procesu decyzyjnego poprzez automatyczne protokołowanie obrad, dostęp do harmonogramów oraz wyników głosowań²⁹.

Coraz częściej stosowanym i stopniowo nabierającym znaczenia rozwiązaniem w e-administracji na szczeblu lokalnym w Estonii staje się wymiana danych – m.in. danych osobowych, demograficznych, podatkowych, finansowych, zdrowotnych, administracyjnych oraz prawnych – pomiędzy instytucjami państwowymi a samorządami za pośrednictwem platformy *X-Road*. Choć platforma ta łączy systemy informatyczne publiczne i prywatne w celu bezpiecznej wymiany danych w czasie rzeczywistym oraz zapewnienia interoperacyjności między różnymi rejestrami i usługami państwowymi, jest ona także technicznie i prawnie dostępna dla jednostek samorządu terytorialnego. Samorzady mogą do niej dołączyć i korzystać z wymiany danych w swoich systemach. W praktyce lokalne informacje administracyjne, e-usługi lub dane są często udostępniane i pobierane przez władze lokalne bez konieczności powielania baz danych – pod warunkiem że lokalne systemy są poprawnie podłączone i zarejestrowane w *X-Road*³⁰.

W praktyce jednak, z powodu ograniczeń technologicznych, finansowych, organizacyjnych i prawnych, nie wszystkie jednostki lokalne – szczególnie te mniejsze – wykorzystują już pełny potencjał platformy *X-Road*. Ukazuje to obszary wymagające dalszego rozwoju, zwłaszcza w zakresie otwartości lokalnych danych oraz interoperacyjności systemów samorządowych³¹.

W Estonii, zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, implementowane są różnorodne mechanizmy zwiększania partycypacji politycznej, takie jak głosowanie korespondencyjne czy głosowanie w domu. Szczególnie innowacyjnym rozwiązaniem, opartym na wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), pozostaje głosowanie elektroniczne, umożliwiające obywatelom bezpieczny udział w procesach wyborczych online za pośrednictwem zabezpieczonego komputera z dostępem do Internetu oraz przy użyciu tożsamości cyfrowej, takiej jak dowód osobisty lub identyfikator mobilny³². Co więcej, w 2025 r. Krajowa Komisja Wyborcza podjęła decyzję, zgodnie z którą, począwszy od nadchodzących wyborów do rad lokalnych, identyfikacja w aplikacji wyborczej będzie możliwa również za pomocą konta Smart-ID, oprócz dotychczas stosowanego dowodu osobistego i identyfikatora mobilnego. Wprowadzenie tego dodatkowego narzędzia identyfikacyjnego uczyni głosowanie elektroniczne bardziej wygodnym dla wyborców, ponieważ wiele osób preferuje Smart-ID jako codzienne elektroniczne narzędzie uwierzytelniania³³. Zgodnie z intencją ustawodawcy i-głosowanie ma na celu

²⁷ *e-Governance*, <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/e-democracy/> [data dostępu: 30.01.2026].

²⁸ *Public Vote – 2-8 October 2025*, https://www.tartu.ee/en/participativebudgeting?utm_source [data dostępu: 30.01.2026].

²⁹ B. Stociński, P. Żelaznowski, *E-partycypacja – uczestnictwo w epoce ICT*, „Metropolitan” 2015, nr 4(2), s. 66–73.

³⁰ *X-Road*, <https://e-estonia.com/solutions/interoperability-services/x-road/?utm> [data dostępu: 30.01.2026].

³¹ K.R. Soosaar, A. Nikiforova, *Bridging the Gap: Unravelling Local Government Data Sharing Barriers in Estonia and Beyond*, „Computer Law & Security Review” 2025, vol. 52(2), s. 32, DOI: 10.1016/j.clsr.2024.106099.

³² M. Musiał-Karg, *Internetowe głosowanie w E-stonii na przykładzie wyborów w latach 2005–2009*, „Przegląd Politologiczny” 2018, nr 3, s. 99–118.

³³ *E-hääletamise tuvastusvahendite hulka lisandus Smart-ID*, <https://www.valimised.ee/en/archive/statistics-about-internet-voting-estonia?> [data dostępu: 30.01.2026].

przede wszystkim zwiększenie partycypacji politycznej na poziomie lokalnym w Estonii poprzez umożliwienie obywatelom szerszego udziału w wyborach³⁴.

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że w marcu 2025 r. parlament Estonii przyjął nowelizację Konstytucji, która wprowadziła istotne zmiany w mechanizmie wyborów do samorządu terytorialnego. Reforma ta ograniczyła krąg osób uprawnionych do głosowania, w głównej mierze wyłączając z niego obywateli Rosji i Białorusi mieszkających na stałe w Estonii, którzy wcześniej posiadali czynne prawo wyborcze na podstawie prawa stałego pobytu.

Zmiana ta w kluczowy sposób zawężyła zakres prawa wyborczego dla osób niebędących obywatelami państwa, co może prowadzić do osłabienia partycypacji politycznej na poziomie lokalnym, szczególnie w gminach o wysokim odsetku ludności rosyjskojęzycznej. Jednocześnie nowelizacja została uargumentowana względami bezpieczeństwa narodowego, zwłaszcza w kontekście pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę od lutego 2022 r. oraz nasilających się działań hybrydowych wymierzonych w państwa bałtyckie (m.in. Łotwę, Litwę i Estonię).

Dodatkowo działania te uzyskały legitymizację prawną – w październiku 2025 r. estoński Sąd Najwyższy orzekł, że nowelizacja Konstytucji została przyjęta zgodnie z obowiązującą procedurą oraz nie narusza zasady samorządności gmin. W uzasadnieniu podkreślono także, że ograniczenie prawa wyborczego do obywateli Unii Europejskiej nie pozostaje w sprzeczności z demokratycznymi zasadami ustrojowymi państwa. Prawo wyborcze, choć stanowi podstawowe prawo polityczne, nie musi – zgodnie z prawem międzynarodowym – być rozszerzane na osoby nieposiadające obywatelstwa danego państwa³⁵.

Podsumowanie

Niniejsza analiza wykazała, że estoński model samorządowy posiada tradycje sięgające XIX wieku, kiedy to reformy w guberniach bałtyckich (Estonia znajdowała się pod okupacją carskiej Rosji) wprowadzały pierwsze formy samorządności. Samorząd lokalny Estonii został uregulowany po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. w pierwszej konstytucji z 1920 r., która podkreślała jego demokratyczny i zdecentralizowany charakter. Wraz ze zmieniającym się reżimem politycznym i pogarszającym się poziomem demokracji w kraju system samorządowy podlegał licznym reformom w okresie międzywojennym, prowadzącym w kierunku centralizacji, aż w 1940 r. został zniesiony przez władze sowieckie.

Wraz z rozpadem ZSRR i w wyniku ruchów niepodległościowych Estończyków samorząd lokalny odrodził się w 1989 r., a pierwsze demokratyczne wybory odbyły się jeszcze przed formalnym odzyskaniem niepodległości Estonii w 1991 r. Istotne znaczenie dla budowania demokratycznego modelu samorządu miały – i mają do dziś – Konstytucja Estonii przyjęta przez zgromadzenie parlamentarne w 1992 r. oraz ustawa z 1993 r., które określają strukturę, kompetencje i autonomię jednostek samorządowych. Dzięki przyjętym normom prawnym jednostkami samorządu są gminy wiejskie i miejskie, które mogą współpracować i tworzyć wspólne instytucje. Zgodnie z Konstytucją samorządy realizują zarówno zadania własne, jak i zlecone przez rząd centralny, obejmujące edukację, opiekę społeczną, infrastrukturę, transport oraz kulturę. Instytucją przedstawicielską na szczeblu samorządowym jest rada gminy, wybierana w wyborach bezpośrednich, natomiast instytucją wykonawczą jest zarząd gminy kierowany przez mera. Najnowsza reforma administracyjna z 2017 r. zmniejszyła liczbę gmin do 79, poprawiając tym samym skuteczność zarządzania oraz jakość świadczonych usług publicznych.

Wdrażanie cyfryzacji w administracji publicznej przez estońskie elity polityczne od lat 90. XX w. sprawiło, że Estonia jest obecnie liderem cyfryzacji administracji lokalnej, korzysta bowiem z e-usług, platform *VOLIS* i *X-Road* oraz i-głosowania. W efekcie system samorządowy cechuje się demokratycznym charakterem – nowoczesną e-demokracją, a także autonomią finansową i ochroną granic jednostek przed arbitralnymi zmianami.

³⁴ *Statistics about Internet voting in Estonia*, <https://www.valimised.ee/en/archive/statistics-about-internet-voting-estonia/> [data dostępu: 30.01.2026].

³⁵ *Top court: Estonia's local elections voting rights restrictions are constitutional*, <https://news.err.ee/1609826037/top-court-estonia-s-local-elections-voting-rights-restrictions-are-constitutional>, [data dostępu: 25.03.2026].

W podsumowaniu należy stwierdzić, że estoński model samorządu kładzie szczególny nacisk na ścisłą kooperację między jednostkami, wykorzystanie nowoczesnych technologii, w szczególności ICT, oraz szeroką partycypację obywateli w zarządzaniu lokalnym.

Bibliografia:

- e-Governance, <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/e-democracy/> [data dostępu: 30.01.2026].
- E-hääletamise tuvastusvahendite hulka lisandus Smart-ID, <https://www.valimised.ee/en/archive/statistics-about-internet-voting-estonia?> [data dostępu: 30.01.2026].
- Ferens A., Władza lokalna w procesie przejścia do demokracji na przykładzie Polski, Czech, Słowacji i Węgier (wybrane aspekty struktur i procesów), w: Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 195–202.
- Kasekamp A., Historia państw bałtyckich, PISM, Warszawa 2013.
- Lazdins J., The Origins of a Civil Society Based on Democratically Legitimate Values in Baltics after Abolition of Serfdom, w: Legal Science: Functions, Significance and Future in Legal Systems, University of Latvia, Riga 2019, s. 141–157, <https://www.apgads.lu.lv/en/izdevumi/brivpieejas-izdevumi/rakstukrajumi/lu-juridiskas-fakultates-zinatniska-konference-2/>.
- Local Government in Estonia, <https://eu.vlex.com/vid/local-government-in-estonia-394138914?> [data dostępu: 30.01.2026].
- Lubik-Reczek L., Kapsa I., Musiał-Karg M., Elektroniczna partycypacja obywatelska w Polsce. Deklaracje i opinie Polaków na temat e-administracji i e-głosowania, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2020.
- Maj D., Reforma administracyjna w Estonii i jej wpływ na partycypację polityczną na poziomie lokalnym, „Studia Politologiczne” 2024, vol. 1, s. 165–182.
- Musiał-Karg M., Internetowe głosowanie w Estonii na przykładzie wyborów w latach 2005–2009, „Przegląd Politologiczny” 2018, nr 3, s. 99–118.
- Podział administracyjny Estonii, <https://www.eesti.pl/podzial-administracyjny-estonii-16889.html> [data dostępu: 30.01.2026].
- Public Vote – 2-8 October 2025, https://www.tartu.ee/en/participativebudgeting?utm_source [data dostępu: 30.01.2026].
- Riigi Teataja, Eesti Vabariigi põhiseadus, Vastu võetud 28.06.1992 RT 1992, 26, 349, <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002> [data dostępu: 30.01.2026].
- Riigi Teataja, Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, Vastu võetud 2.06.1993 RT I 1993, 37, 558 jõustunud vastavalt §-le 67, <https://www.riigiteataja.ee/akt/KOKS> [data dostępu: 30.01.2026].
- Riigi Teataja, Local Government Organisation Act Passed 2.06.1993 RT I 1993, 37, 558 entered into force pursuant to § 67, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/525032015005/consolide?> [data dostępu: 30.01.2026].
- Sepelowski M., The Republic without the President – constitutional system of the Republic of Estonia in the light of the regulations of the Constitution enacted on 15 June 1920, „Studia Iuridica Toruniensia” 2014, vol. 14, s. 317–338.
- Słociński B., Żelaznowski P., E-partycypacja – uczestnictwo w epoce ICT, „Metropolitan” 2015, nr 4(2), s. 66–73.
- Soosaar K.R., Nikiforova A., Bridging the Gap: Unravelling Local Government Data Sharing Barriers in Estonia and Beyond, „Computer Law & Security Review” 2025, vol. 56(2), s. 32, DOI: 10.1016/j.clsr.2024.106099.
- Statistics about Internet voting in Estonia, <https://www.valimised.ee/en/archive/statistics-about-internet-voting-estonia?> [data dostępu: 30.01.2026].
- Top court: Estonia's local elections voting rights restrictions are constitutional, <https://news.err.ee/1609826037/top-court-estonia-s-local-elections-voting-rights-restrictions-are-constitutional> [data dostępu: 25.03.2026].
- X-Road, <https://e-estonia.com/solutions/interoperability-services/x-road/?utm.com> [data dostępu: 30.01.2026].

O AUTORZE

Dr Martinas Malužinas – politolog, dydaktyk akademicki, popularyzator nauki. Ekspert w zakresie systemów politycznych i wyborczych oraz polityki zagranicznej Republiki Litewskiej. Autor kilku książek naukowych oraz ponad 70 artykułów poświęconych problematyce ustrojowej, relacjom międzynarodowym i bezpieczeństwu regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Pracownik Katedry Nauk o Polityce Wydziału Humanistycznego Politechniki Koszalińskiej.

STRESZCZENIE

Tekst stanowi analizę ewolucji estońskiego samorządu terytorialnego od 1991 r. Jego celem jest zbadanie – z perspektywy historycznej, prawnej i instytucjonalnej – kluczowych reform, które wpłynęły na dalszy rozwój estońskiego modelu samorządowego. Wyniki analizy wskazują, że estoński model samorządu ma korzenie sięgające XIX w., odrodził się po 1989 r. na podstawie demokratycznej konstytucji oraz ustawy z 1993 r. Cechuje się silną autonomią jednostek, szeroką partycypacją obywateli oraz ochroną granic administracyjnych. Ponadto z niniejszej analizy wynika kluczowy wniosek: model samorządu estońskiego charakteryzuje się zdecentralizowaną strukturą, kolegialnym zarządzaniem, elastycznością w realizacji zadań oraz zaawansowanym poziomem cyfryzacji usług i procesów administracyjnych, w tym wyborczych.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, Estonia, reformy, cyfryzacja

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

Warszawa, czerwiec 2025

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL