

Sebastian Biały

(Uniwersytet Wrocławski)

Od powstania państwa do wielkiej reformy. Etapy kształtowania się administracji publicznej Grecji

ABSTRACT

From the foundation of the state to the great reform. The stages of shaping the public administration of Greece

Public administration is associated with two aspects: durability and constant change. However, what are the reasons for the continuous processes of changes by the public administration, or is it just a phenomenon caused by the need to adapt to the environment? The Republic of Greece is quite a young country. Despite two hundred years of independence, a significant number of reforms of administrative structures were noted. The first major reform was carried out in 1997, where the public administration was optimized. The aim of this article is a legal and historical analysis of the reforms of the Kingdom and the Republic of Greece carried out in the 20th and 21st centuries and the verification of the introduced reforms on the basis of the criterion of their usefulness to the state and the citizen.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, samorząd terytorialny, gmina, reforma, Republika Grecji

Wprowadzenie

Po czterystu latach niewolnictwa pod rządem osmańskim państwo greckie odzyskało swoją niepodległość. Została bowiem ona uznana na konferencji londyńskiej, która w latach 1827-1832 obradowała w sprawie Grecji. Po zakończeniu obrad przekazano władzę nad Grecją Ottonowi I Wittelsbachowi. Jednakże pierwsze oznaki *quasi*-administracji zostały zauważone już za czasów Kleisthenesa¹. Podzielił on państwo ateńskie na sto gmin. Każda z nich posiadała

¹ Kleisthenes lub Klejstenes) był jednym z najważniejszych dla historii ateńskiej politykiem. Do jego osiągnięć m.in. należy zaliczyć obalenie tyranii w Atenach, podzielenia Attyki na 100 *demów* (gmin) oraz 10 *fył*. Fyle stanowiły wtedy jednostkę terytorialną Grecji. Przeważnie, jedna *fyła* składała się z trzech *trytii*, którą zaś tworzyły trzy *demy*.

swoją nazwę, terytorium oraz swoich bezpośrednio wybieranych – przez społeczność zamieszkującą dane terytorium – piastunów na funkcje organów administracji publicznej.

Przyglądając się początkom greckiej administracji publicznej można zauważyć, że skupiano się bardziej na aspektach samorządowych, niż państwowych. Najmniejsze jednostki samorządu terytorialnego, czyli *demy* oraz *koinotites*², mają dosyć bogatą historię. Można zatem wyróżnić cztery główne historyczne fazy rozwoju jednostek samorządu terytorialnego³.

Pierwsza faza miała miejsce zarówno przed jak i w trakcie okresu przedpowstaniowego oraz przez mniejszą część okresu powstaniowego. Opierała się na istnieniu wyłącznie gmin wiejskich jako jednostki podziału terytorialnego, natomiast ustawodawstwo nie wspominało nic o gminach miejskich. Jedną z najważniejszych ustaw uchwalonych w tym okresie była ustawa z dnia 30 kwietnia 1822 r. o utworzeniu greckich prowincji⁴.

Druga z nich rozpoczęła się od 1832 r. i trwała aż do 1912 r. Podczas tego okresu skupiono się przede wszystkim na likwidacji gmin wiejskich, oraz na utworzeniu *demów*. Ustawa z dnia 27 grudnia 1833 r. o utworzeniu gmin miejskich⁵ już w art. 1 stanowiła, że Królestwo Grecji dzieli się na *demy*. Na mocy tej ustawy wprowadzono również przynależność każdego obywatela do gminy. Podstawową przesłanką utworzenia nowego *demu* była liczba mieszkańców zamieszkująca dany teren. Musiał on liczyć co najmniej trzystu mieszkańców. Wszelkie pozostałe wioski, które liczyły mniej niż trzysta mieszkańców, miały obowiązek przyłączenia się do najbliższej gminy miejskiej.

Trzecia faza wiąże się z uchwaleniem ustawy w sprawie uregulowania gmin miejskich i wiejskich w 1912 r.⁶ Ustawa ta jest uważana za jedną z wiodących tamtych lat, gdyż w przeciwieństwie do swoich poprzedniczek, uznawała i utworzyła dwa typy gmin: miejską i wiejską.

Ostatnią fazą ewolucji gmin miejskich i wiejskich zapoczątkowało uchwalenie ustawy z dnia 4 grudnia 1997 r. o utworzeniu samorządu terytorialnego pierwszego stopnia⁷. Ustawę tą można spotkać pod inną nazwą – tj. „program *Kapodistriasis*”⁸. Doprowadziła ona między innymi do zmniejszenia liczby gmin wiejskich, na rzecz powiększenia liczby gmin miejskich.

² Przez *demy* należy rozumieć gminę miejską, natomiast przez *koinotites* należy rozumieć gminę wiejską.

³ A. Makrydimitris, *Koinoties, itoi demoi. Selides apo ti dioikitiki istoria tis Ellados*, Ateny 2003, s. 156.

⁴ Ustawa z dnia 30 kwietnia 1822 r. *organismos ton ellinikon eparchion* (N. 12/1822).

⁵ Ustawa z dnia 27 grudnia 1833 r. *peri systaseos ton dimon* (N. 13/1833).

⁶ Ustawa z dnia 14 lutego 1912 r. *peri systaseos dimon kai koinotiton* (N. ΔNZ/1912).

⁷ Ustawa z dnia 4 grudnia 1997 r. *sygkrotisi tis protovathmias topikis autodioikisis* (N. 2539/1997).

⁸ Program *Kapodistriasis* został nazwany na cześć pierwszego Gubernatora niepodległej Grecji.

Należy jednak zauważyć, że w trakcie niemal stu siedemdziesięciu lat miało miejsce wiele reform skupiających się bardziej na gminach miejskich i wiejskich, niż na innych jednostkach samorządu terytorialnego.

Podziały administracji publicznej w XIX w.

Granice Grecji w trakcie odzyskiwania niepodległości różniły się znacząco. Dnia 3 lutego 1830 r. podczas konferencji londyńskiej, uznano niepodległość Grecji. Należy jednak zaznaczyć, że już wcześniej na ziemiach Attyki, Grecji Środkowej, Grecji Zachodniej oraz Peloponezu zamieszkiwała dosyć liczna grecka społeczność.

Mapa 1. Granice państwa greckiego z 1830 r.



Źródło: prezentacja multimedialna pt. Granice Grecji od 1830 do dzisiaj (<https://slideplayer.gr/slide/2659852/>) (dostęp: 22.09.2021).

Przed uznaniem niepodległości Grecji, w powyżej wymienionych terenach, powołano tymczasową władzę. Posiadała ona dwa organy⁹: ustawodawczy i wykonawczy¹⁰. Na czele ostatniego stał A. Mavrokordatos, natomiast na czele pierwszego D. Ypsilantis¹¹.

⁹ A. A. Chatzianargyrou, *Ta Spetsiótika, itoi syllogí istorikón engráfon kai ypomnimaton aforónton ta katá tin Ellinikín Epanástastin tou 1821*, Tom I, Ateny 1861 r., s. 492 i n.

¹⁰ Władza ta została powołana podczas I Zgromadzenia Narodowego w miejscowości Epidavros (*A' Ethnosynélefsi tis Epidávrou*), które zostało przeprowadzone w 1822 r.

¹¹ W nowożytnej historii Grecji wymienione osoby są uważane za jedne z najważniejszych, które przyczyniły się do odzyskania niepodległości.

Pierwszy podział administracyjny państwa greckiego został przeprowadzony w 1822 r. mocą ustawy z dnia 30 kwietnia 1822 r. o utworzeniu greckich prowincji. Ustawa ta wprowadzała podział *a simili* do systemu francuskiego¹². System ten wprowadzał podział na *eparchie*¹³, które dzieliły się na *anteparchie* pierwszego i drugiego stopnia, te zaś na *koinotites*. W eparchiach i anteparchiach główną funkcję pełnił *eparchos* i *anteparchos*, którzy jednocześnie podlegali właściwemu *eparchowi* wyższego stopnia. Ustawa ta została zastosowana tylko na terenie wysp egejskich, które zostały podzielone na sześć eparchii oraz dwanaście *anteparchii*.

Niecały rok po wprowadzeniu w życie ustawy o utworzeniu greckich prowincji, podjęto nową próbę podzielenia terytorium Grecji. Dnia 16 kwietnia 1823 r. podczas II Zgromadzenia Narodowego w miejscowości Astros (*B' Ethnosyneleusis Astrous*) wprowadzono nowy podział *eparchii*, na mniejsze jednostki, tj. *komopolis* oraz *choria*¹⁴. Na czele każdej *eparchii* stał *eparchos*, który miał do swojej dyspozycji jednego sekretarza generalnego, dwie osoby odpowiedzialne za finanse oraz jednego funkcjonariusza publicznego (policjanta), który pełnił też – jeżeli zachodziła taka potrzeba – funkcję oficera portowego. Jediną różnicę, którą wprowadzono do wymogów dla *eparchów*, był fakt, że nie mogli oni być piastunami tego urzędu w eparchii, którą zamieszkują¹⁵.

W tym samym czasie wydano dekret dzielący wyspy egejskie na piętnaście *eparchii*. Na Peloponezie dodatkowo, na miejscu osmańskich *kaz*¹⁶ powstały nowe *eparchie*, w Grecji Środkowej utworzono *eparchie*, a natomiast, a terenie Thessalii powstała jedna *eparchia*.

Dnia 1 maja 1827 r. podjęto trzecią próbę podzielenia i ustanowienia administracji samorządu terytorialnego. Data ta należy do jednych z najważniejszych w historii greckiej administracji, ponieważ była objawem nadchodzącej reformy. Jej inicjatorem był gubernator Ioannis Kapodistrias¹⁷. Tego dnia wydano dekret o utworzeniu i umiejscowieniu administracji terytorium Grecji¹⁸, na mocy którego terytorium Grecji zostało podzielone na większe jednostki

¹² L. Babalioutas, *O thesmós tis dioikitís apokéntrosis*, Ateny 2003, s. 78.

¹³ Etymologiczne pochodzenie słowa eparchia składa się z dwóch części. Pierwsza to przedrostek *epi* (nad), druga zaś *archos* (władca). *Eparchia* jest odpowiednikiem prowincji oraz diecezji. *Anteparchie* były jednostkami mniejszymi od *eparchii*. *Koinotites* zaś, są odpowiednikiem gmin wiejskich (w tym przypadku), aczkolwiek spotykane są również tłumaczenia *community*, *comune* czy też *commonality*.

¹⁴ Poprzez pojęcie *komopolis* należy rozumieć odpowiednik gminy miejsko-wiejskiej, natomiast poprzez pojęcie *choria* należy rozumieć odpowiednik gminy wiejskiej.

¹⁵ L. Babalioutas, *O thesmós...* dz. cyt., s. 78-79.

¹⁶ *Kaza* była jednostką terytorialną Imperium Osmańskiego. Dzisiaj w niektórych państwach pochodzących z Imperium Osmańskiego spotykana jest ta jednostka, która jest odpowiednikiem powiatu.

¹⁷ Ioannis Kapodistrias – grecki polityk i dyplomata. Początkowo pełnił funkcję ministra ds. zewnętrznych w Cesarstwie Rosyjskim a następnie funkcję pierwszego gubernatora niepodległej Grecji.

¹⁸ Dekret z dnia 1 maja 1827 r. *diátaxi Dioikiseos tis Ellinikís Epikráteias*.

administracyjne tzw. *themata* lub *tmimata* (jednostki podobne do powiatów). Powstały one w wyniku połączenia kilku *eparchii* pochodzących z poprzedniego podziału. Należy zaznaczyć, że *eparchie* nie zostały zlikwidowane, lecz pozostały w celu sprawowania władzy na swoim terytorium oraz funkcjonowania jako okręgi wyborcze. Naczelnikiem w *themacie* była tzw. *dioikitis*, czyli dowódca, który był powoływany przez samego prezydenta. Podlegał on sekretarzowi ds. wewnętrznych¹⁹.

Do obowiązków *dioikitisa* należało przede wszystkim wykonywanie – wraz z *demogerontami*²⁰ – dekretów rządów, nadzorowanie działań *demogerontów*, wykonywanie orzeczeń sądowych, dbanie o porządek publiczny, sporządzanie spisu ludności danego *thematu* i przedłożenie go sekretarzowi ds. wewnętrznych oraz wykluczanie sprzedaży oraz transportu antyków poza granice kraju.

Dnia 13 kwietnia 1828 r. uchwalono ustawę w sprawie podziału administracyjnego, która wprowadziła podział Peloponezu na 7 *thematów*, a wyspy na 6 *thematów*. Mocą dekretu z tego samego dnia, władzę w każdym z *thematów* przekazano tzw. tymczasowym komisarzom, którzy wykonywali zarządzenia rządu²¹. Wskazuje się, że tymczasowi komisarze byli pierwszymi urzędnikami państwowymi²².

Rządy pierwszego Gubernatora Grecji nie trwały zbyt długo u władzy, bowiem dnia 27 września 1831 r. dokonano zabójstwa na Ioannisie Kapodistriasie. Od tego momentu w historii greckiej administracji mówi się o początkach czasów anarchii. Na miejsce pierwszego gubernatora został przydzielony książę Bawarii Otton I Wittelsbach, który miał zostać królem Grecji. Należy zaznaczyć, że swoją funkcję przejął dopiero dnia 1 czerwca 1835 r. Stało się tak, ponieważ Otton I przybył do Grecji jako młodociany chłopiec. Nie mógł zatem przejąć władzy i pełnić obowiązków króla dopóki nie osiągnąłby pełnoletności. Utworzono więc trzyosobową komisję tzw. regencję, która miała pełnić obowiązki króla do momentu osiągnięcia pełnoletności przez Ottona.

Mapa 2. Granice Królestwa Greckiego z 1832 r.

¹⁹ L. Babalioutas, *O thesmós...* dz. cyt., s. 79.

²⁰ *Demogerontes* byli władcami terytorium greckiego- jako pierwszostopniowy samorząd, przywódcami podczas tureckiej okupacji, a także w latach 1821 - 1833.

²¹ T. E. Evangelidis, *Istoria tou Ioánnou Kapodistriou kyvernítou tis Elládos: (1828-1831)*, Ateny 1894, s. 174.

²² C. Fthenakis, *Systima ypallilikou dikaitou*, Tom I, Ateny 1965, s. 16.



Źródło: prezentacja multimedialna pt. Granice Grecji od 1830 do dzisiaj (<https://slideplayer.gr/slide/2659852/>) (dostęp: 22.09.2021).

Podczas regencji, dnia 12 października 1833 r., wprowadzono rząd, na czele którego stanął A. Mavrokordatos. Już w pierwszych miesiącach funkcjonowania nowo utworzonego rządu podsunęto pomysł dokonania nowego podziału administracyjnego w Królestwie Grecji. Podział ten został dokonany na podstawie dekretu króla z dnia 15 kwietnia 1833 r. w sprawie podziału Królestwa i jego administracji.

Mapa 3. Podział terytorium Królestwa Grecji na nomarchie



Źródło:https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/8/83/Dioikitiki_diairesi_1833_map.PNG (dostęp:22.09.2021)

Dekret ten podzielił terytorium Grecji na dziesięć *nomarchii*, które zostały podzielone na czterdzieści dwie mniejsze jednostki – *eparchie*²³. Na czele *nomarchii* stał *nomarcha*. Był on najwyższym organem administracji na terytorium *nomarchii*, a także *eparchii* oraz *demów*. Te ostatnie utworzyła ustawa N. 3/1834²⁴. Dodajmy, że *nomarcha* był wspomagany przez radę *nomarchii*, której rola była *stricte* doradcza.

Zadania *nomarchów* określił dekret z dnia 25 kwietnia 1833 r. w sprawie kompetencji *nomarchów* i służbie *nomarchiom*. Według tego aktu podstawowymi zadaniami *nomarchy* była organizacja administracji publicznej oraz wykonywanie obowiązków wszystkich sekretariatów, z wyjątkiem sekretariatu wymiaru sprawiedliwości, wojska oraz marynarki wojennej. Do specjalnych zadań *nomarchy* należało m.in. nadzorowanie dyskusji rad *eparchii* i *demów*, utrzymywanie porządku w zgromadzeniach obywatelskich, utrzymanie wspólnego pokoju i bezpieczeństwa obywateli, opieka na biednymi obywatelami oraz tymi, którzy nie byli w stanie zaspokoić swoich podstawowych potrzeb, ochrona zdrowia publicznego, edukacji, własności majątkowych oraz wolności religijnej oraz *in fine* rozpatrywanie skarg obywateli.

Eparcha wraz ze wszystkim służbami politycznymi początkowo podlegał *nomarsze*. Jednakże na podstawie dekretu królewskiego z dnia 8 stycznia 1834 r. dano *nomarchom* możliwość mianowania *demarchów* w *demach*, które miały mniej niż dwa tysiące mieszkańców.

Kompetencje *demarchów* w tym czasie ograniczały się do unieważnienia lub zmiany decyzji rady *dema*, a decyzje te były wprowadzane w życie po piętnastu dniach od dnia przedłożenia ich *nomarsze*, pod warunkiem, że *nomarcha* nie wydał decyzji zakazującej wykonania danej decyzji.

Nomarchowie ex lege odpowiadali za wszelkie szkody wyrządzone na terenie ich *nomarchii*. Dlatego też, byli oni zobowiązani udawać się na „obchód” *nomarchii* przynajmniej raz w roku. Obchód ten miał na celu ustalenie sytuacji, jaka panowała na terenie *nomarchii*, a wszelkie ewentualne uwagi zgłosić do ministerstwa ds. wewnętrznych, celem uzyskania zgodny na odstąpienie od swojego prawa odpowiedzialności²⁵.

²³ *Efetiris tou Vasileiou tis Ellados dia to etos 1837*, Ateny 1837 r., s. 179.

²⁴ Ustawa z dnia 10 stycznia 1834 r. *nómos perí systáseos dímon* (N. 3/1834).

²⁵ L. Babalioutas, *O thesmós...* dz. cyt., s. 89.

Po przejściu władzy przez Ottona w Królestwie Grecji oraz awansu przewodniczącego regencji Josefa Ludwiga von Armansberga na Sekretarza Generalnego Królestwa²⁶, w Królestwie doszło do kolejnych zmian. W historii podkreśla się moment, w którym Maurer przestał wywierać wpływ na rozwój administracji Królestwa, rolę tę przejął Armansberg. Potwierdziła to chociażby nadchodząca zmiana systemu samorządu terytorialnego oraz przemiany *nomarchii* i *eparchii* na administracje i podrzędne administracje odpowiednio.

Dekret Króla o organizacji administracji wydany dnia 20 czerwca 1836 r. stanowił podstawę wprowadzenia nowych zmian w podziale administracyjnym. Zlikwidowano przede wszystkim dziesięć nomarchii oraz czterdzieści siedem eparchii wraz z ich organami. W preambule powyższego dekretu można było przeczytać, że stare jednostki samorządowe zostaną zastąpione nowymi „by uprościć procedury administracyjne, aby administracja funkcjonowała sprawniej i szybciej oraz żeby zmniejszyć wydatki publiczne”. Dekret ten miał na celu zapewnić bliższe więzi administracyjne między jednostkami samorządowymi w przeciwieństwie do poprzedniego systemu. W ten sposób terytorium Królestwa Grecji zostało podzielone na trzydzieści administracji oraz osiemnaście podrzędnych administracji. W każdej z nich naczelnym organem był dowódca oraz odpowiednio poddowódca²⁷.

Kiedy zakończono wdrażać wszystkie zmiany Armansberga, posądzono go o scentralizowanie systemu administracji²⁸. System ten nie spełnił oczekiwań, jakie zakładano. Okazał się on wadliwy, w szczególności z racji fragmentaryzacji terytorium Królestwa oraz z powodu trudności napotkanych przez Armansberga przy wyborze kompetentnych osób do pełnienia władzy. Fakt ten spowodował znaczące spowolnienie pracy greckiej administracji oraz narodziło wiele wątpliwości co do podejmowanych decyzji. Skutkiem wadliwości tego systemu były likwidacje w 1843 r. podrzędnych administracji w państwie, co niesło też za sobą zwolnienie z pełnienia służby poddowódców. Ich kompetencje przeniesiono właściwym miejscowo dowódcom²⁹.

Okres monarchii konstytucyjnej niósł za sobą wiele nowych zmian związanych z podziałem administracyjnym kraju. Pierwsze z nich zapoczątkowały już za czasów rewolucji z 3 września 1843 r., która doprowadziła do zmiany sytuacji polityczno-ustrojowej oraz do uchwalenia

²⁶ Na podstawie dekretów Króla z dnia 17 czerwca 1835 r. w sprawie powołania Sekretarza Generalnego Królestwa, oraz w sprawie określenia obowiązków Sekretarza Generalnego Królestwa oraz jego stopnia, Josef Ludwig von Armansberga został Sekretarzem Generalnym Królestwa Greckiego. W greckiej doktrynie uważa się, że funkcja ta należała do jednych z najważniejszych owego czasu. Sekretarz Generalny był przewodniczącym Rady Ministrów (w tłumaczeniu greckiej nazwy *ypourgiko symvoulio*).

²⁷ Pierwsi dowódcy objęli swoje urzędy na podstawie dekretu Króla z dnia 22 czerwca 1836 r. Dekret ten wymieniał imiennie osoby, które objęły władzę w administracjach.

²⁸ Th. Aggelopoulos, *To díkaion ton Dimosíon Ypallílon en Elládi*, Ateny, 1923 r., s. 59.

²⁹ L. Babalioutas, *O thesmós...* dz. cyt., s. 91-95.

Konstytucji z 1844 r. Wraz z likwidacją systemu podrzędnych administracji przywrócono mocą ustawy z dnia 5 grudnia 1845 r. system *nomarchii*. *In concreto*, podzielono terytorium państwa na dziesięć *nomarchii* i czterdzieści dziewięć *eparchii*. *Nomarcha* ponownie stał się najwyższym organem, gdyż pełnił on rolę najwyższego zarządcy administracyjnego. Obok niego funkcjonowała rada *nomarchii* oraz – znajdujące się w stolicy *nomarchii* – władze *eparchii*.

Znaczącą zmianą w urzędzie *eparchy* była możliwość pełnienia tej samej funkcji równocześnie w więcej niż jednej *eparchii*. Następowало to pod warunkiem, że te *eparchie* znajdowały się na terenie tej samej *nomarchii*. Obok urzędu *eparchy* utworzono radę *eparchii*, która *notabene* była najwyższym organem kolegialnym pełniącym funkcje pomocnicze.

Dekretem z dnia 5 grudnia 1845 r. o obowiązkach *nomarchów* i ich służbie oraz na podstawie art. 22 ustawy KE' z 1845 r. wprowadzono nowe kompetencje i zadania wobec *nomarchów*. Według powyższych aktów *nomarcha* pełnił najwyższą władzę w *nomarchii*, w przypadkach niewykonalności przez *eparchę* zadań – pełnił władzę w *eparchii*, nie mógł wkraczać w sferę kompetencji sądów, kiedy orzekały one, co do zasady, w sprawach politycznych i karnych, nie mógł wydać decyzji kolidującej z jakimkolwiek aktem normatywnym oraz *in fine* był nadzorowany przez właściwego do danej sprawy ministra, który miał możliwość uchylić decyzje *nomarchy*, jeżeli były one sprzeczne z prawem.

Kompetencje zaś *eparchów* zostały wyznaczone na podstawie dekretu z dnia 6 grudnia 1845 r. o wykonywaniu kompetencji przez *eparchów*. W szczególności rozpatrywali wszelkie sprawy dotyczące *eparchii* lub występujące na jej terenie, podejmowali decyzje – jeżeli ustawa wprost na to wskazywała, nadzorowali podległe im organy, wydawali konkretne polecenie organom administracji publicznej oraz patrolowali przynajmniej dwa razy w roku *eparchię* w celu wychwycenia wszelkich problemów, a następnie zgłoszenie ich do właściwego *nomarchy*³⁰.

System *nomarchii* i *eparchii* utrzymywał się przez dłuższy czas bez konieczności dokonania w nim zmian. Należy w tym miejscu podkreślić, że utrzymanie tego systemu było sukcesem wtedy, ponieważ sytuacja polityczna w państwie miała swoje zaburzenia, które zaczęły się od rewolucji z dnia 10 października 1862 r., która doprowadziła do detronizacji Ottona³¹, na którego miejsce wybrano duńskiego księcia Georgiosa I na nowego króla Grecji³² oraz uchwalenie nowej Konstytucji z 1864 r.

³⁰ L. Babalioutas, *O thesmós...* dz. cyt., s. 105-106.

³¹ P. Petridis, *Politikés dynámeis kai syntagmatikói thesmói sti neóteri Elláda*, Ateny 1992, s. 34 i n.

³² Tamże, s. 76.

Po przyłączeniu do Królestwa Grecji wysp jońskich uchwalono nową ustawę, która objęła nowo nabyte terytoria. Piętnaście lat później przyłączono również Tesalię oraz Epir. Także w tej sytuacji postąpiono *a simili* do sytuacji wysp jońskich.

W 1887 r. podjęto pierwszą próbę wprowadzenia zmian w zorganizowaniu i funkcjonowaniu władz *peryferii*, którą dokonał Charilaos Trikoupis³³. Okres od przyłączenia Tesalii i Epiru do terytorium Grecji do powyższej próby był charakteryzowany jako okres ścisłej politycznej wymiany oraz licznych przekrętów i korupcji pracowników administracji publicznej³⁴. Trikoupis skupił się na całkowitej likwidacji systemu *eparchii*, a w zamian na jego miejsce utworzyć peryferyjne organy samorządowe – wprowadzając w ten sposób pierwszy model administracji samorządowej II-go stopnia. Model ten przyczynił się do zwalczania korupcji pracowników administracji publicznej.

W 1891 r. rząd Th. Diligiannisa przywrócił system *eparchii*, gdyż uważał, że system ten zapewniał harmonizację administracji publicznej. Jednakże powyższy system nie znalazł swojego zastosowania na długo, bowiem rady *eparchii*, które zostały utworzone wraz z objęciem rządów przez Diligiannisa, nie posiadając mocy decyzyjnej, były organami opiniotwórczymi krajowej administracji. Czyli prościej rzecz ujmując organ, który teoretycznie nie mógł funkcjonować, praktycznie zajmował się sprawami administracji publicznej. System ten zniesiono wraz z powrotem Ch. Trikoupisa do władzy.

Pod koniec XIX w. – po przejściu w 1899 r. władzy przez G. Theotokisa, przez Grecji przeszły różne stadia ciągłych zmian administracyjnych zaraz po wojnie grecko-tureckiej w 1897 r. oraz ekonomicznych trudnościach, które były powojennymi skutkami. Panujący wtedy rząd, chcąc przybliżyć obywatelom władzę publiczną³⁵ uchwalili ustawę o podziale administracyjnym państwa, na mocy której państwo zostało podzielone na dwadzieścia sześć *nomosów*. Po raz drugi w historii greckiej administracji został utworzony samorząd II stopnia. Kluczowa w tym okresie była również ustawa BXE'/1899³⁶. Warto podkreślić, że *nomarchie* nie utraciły statusu osoby prawnej prawa publicznego³⁷. Były one kierowane przez *nomarchę*, radę *nomarchii* oraz komisję *nomarchii*. System wyboru radnych do rady nie został zmieniony, tj. nadal obowiązywała czteroletnia kadencja, jeżeli kandydat był wpisany w katalogu *nomarchii*. Liczba radnych była zależna od liczby mieszkańców omawianej jednostki.

Mapa 4. Podział administracyjny Grecji z 1899 r.

³³ Charilaos Trikoupis był greckim politykiem oraz siedmiokrotnym premierem Grecji w latach 1875-1895.

³⁴ P. Poulis, *Istoria tis ellinikis dimósias dioikisis (1821-1974)*, Ateny 1987, s. 76.

³⁵ B. Andronopoulos, M. Mathioudakis, *Neoelliniki dioikitiki istoria*, Ateny 1988, s. 112.

³⁶ Ustawa z dnia 15 kwietnia 1900 r. *peri nomon kai tis dioikiseos auton* (N.90/1900).

³⁷ Zob. B. Andronopoulos, M. Mathioudakis, *Neoelliniki...* dz. cyt. s. 112 i n.



Źródło:https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/c/c9/Map_of_Greece_1903.png/1280px-Map_of_Greece_1903.png (dostęp: 22.09.2021)

Podziały administracji publicznej w XX w.

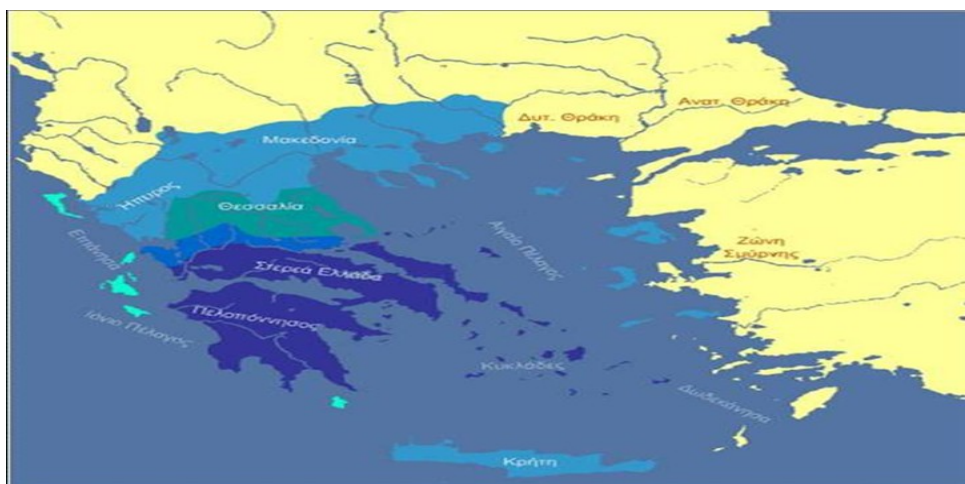
Nastanie nowego stulecia nie oznaczało nowych zmian dla państwa greckiego. Narodzone wcześniej problemy gospodarcze za czasów rządów K. Mavromichalisa, który przejął władzę po ruchu wojskowym w Goudi w sierpniu 1909 r.³⁸, uchwalił ustawę o podziale administracyjnym państwa, na której mocy ponownie podzielono państwo na 16 *nomosów*³⁹. Jest to mniejsza liczba w porównaniu do jej poprzedniczki, a celem była stabilizacja sytuacji ekonomicznej państwa. Należy zaznaczyć, że wiele zmian stosowanych w ubiegłym stuleciu były wynikiem braku stabilizacji ekonomicznej państwa, przez którą wiele ustaw zastępowano nowymi – w tamtych czasach „lepszymi”. W latach 1912-1913 Grecja – po wygraniu wojen bałkańskich – powiększyła swoje terytorium dwukrotnie. To wydarzenie w razem z uchwaleniem nowej Konstytucji w 1911 r. było czynnikiem, które doprowadziło do przekształcenia układu administracyjnego na nowszy. Nad nowo nabytymi ziemiami władzę sprawowali Generalni Komisarze Administracyjnie (GKA), których kompetencje określał szczegółowy dekret królewski. Według niego GKA m.in. organizowali wszystkie usługi publiczne, sprawowali nadzór nad ich funkcjonowaniem, zatrudniali i ustalali zakres

³⁸ P. Petridis, *Politikés* dz. cyt., s. 78 i n.

³⁹ B. Andronopoulos, M. Mathioudakis, *Neoellinikí...* dz. cyt., s. 117.

obowiązków pracowników, ustalali koszty administracyjne, zarządzali publicznymi nieruchomościami oraz wydawali decyzje w sprawach nadzwyczajnych.

Mapa 5. Terytorium Grecji po zakończonych wojnach bałkańskich



Źródło: prezentacja multimedialna pt. *Granice Grecji od 1830 do dzisiaj* (<https://slideplayer.gr/slide/2659852/>) (dostęp: 22.09.2021)

Terytorium Grecji po zakończonych wojnach bałkańskich

Ostateczny podział administracyjny nastąpił w 1914 r. mocą ustawy o podziale administracyjnym i włączym nowych ziem. W *nomosie* największą władzę posiadał *nomarcha*, który również sprawował władzę w przywróconych podrzędnych administracjach, które *notabene* podlegały *nomosom*. W tym okresie *nomarchowie* byli powoływani mocą dekretu królewskiego, który był wydawany na wniosek ministra ds. wewnętrznych. W ten sam sposób odwoływano *nomarchów*.

Okres dyktatury (1968-1973) jest okresem znaczącym dla greckiej historii. To nad czym pracowano latami zostało w błyskawicznym tempie zlikwidowane. Odwołano w trybie natychmiastowym wszystkich *nomarchów*, a na ich miejsce dyktator G. Papadopoulos powołał nowych *nomarchów*. W 1971 r. Junta dokonała drobnej, ale jednak znaczącej zmiany w podziale administracyjnym kraju. Zwiększono liczbę nomarchii z 52 do 56 (wynikało to z podziału Attyki na cztery *nomarchie*) oraz utworzono siedem *peryferii*, w których władzę sprawowali wiceministrowie powołani przez samego dyktatora. Jednakże, po zamachu stanu w listopadzie 1973 r. rząd A. Androutsopoulosa oficjalnie zniósł *peryferie*⁴⁰. Po upadku Junty nie wprowadzono żadnych większych reform administracyjnych.

⁴⁰ B. Babalioutas, *O thesmós...* dz. cyt., s. 199-202.

W historii ustroju Grecji nastąpiła jedna duża zmiana dotycząca podziału administracyjnego. Mowa tu o ustawie 2539/1997 o utworzeniu samorządu terytorialnego pierwszego stopnia (dalej program *Kapodistriasis*). Ustawa ta weszła w życie dopiero dnia 1 stycznia 1999 r., a nazwano ją na cześć pierwszego gubernatora niepodległej Grecji, Ioannisa Kapodistriasa. Nowy podział polegał przede wszystkim na połączeniu kilku mniejszych jednostek administracyjnych w jedną większą. W ten sposób administracja publiczna Grecji miała się usprawnić.

Przed wejściem ustawy w życie, państwo greckie liczyło 441 *demów* oraz 5382 *koinotity* wraz z ich mniejszymi pomocniczymi jednostkami administracyjnymi. Program *Kapodistriasis* przewidywał utworzenie 910 *demów* oraz 124 *koinotites* wraz z ich mniejszymi jednostkami – dystryktami. Obie te jednostki klasyfikowały się do samorządu terytorialnego pierwszego stopnia⁴¹.

Do samorządu terytorialnego drugiego stopnia klasyfikowały się jedynie *nomarchie*, których w starym ustroju było ok. pięćdziesięciu. Według wielkiej reformy podzielono je na *nomosy* i *nomarchie*. Te drugie występowały tylko w Attyce. Program *Kapodistriasis* nie przewidywał również, żadnych nowszych zmian odnośnie peryferii. Ich liczba pozostała taka sama, a miały one za zasadniczo koordynować prace jednostek samorządu terytorialnego. *Eparchie*, które podlegały władzy *nomarchii*, liczyły 147 jednostek. Program *Kapodistriasis* zlikwidował je, co doprowadziło do dosyć intensywnych działań obywatelskich pod postacią zamieszek.

Jedną z większych reform godnych uwagi z programu *Kapodistriasis* była ta dotycząca wyborów samorządowych. W dawnym ustroju kadencje piastunów trwały cztery lata. Wybory odbywały się zawsze w październiku. Kandydaci, aby zostać wybranym, musieli pozyskać 50% + 1 ważnych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej liczby głosów organizowano drugą turę, pomiędzy dwoma kandydatami, którzy posiadali najwięcej głosów. Takie zastosowanie było spotykane w jednostkach liczących ponad 5000 mieszkańców. W mniejszych jednostkach nie organizowano drugiej tury. Według programu *Kapodistriasis* procedura wyborcza była taka sama, z jedynym wyjątkiem liczby głosów dającej wygraną w wyborach. Jeżeli żaden kandydat nie uzyskał min. 42% głosów, odbywała się kolejna tura, w następną niedzielę pomiędzy dwoma pierwszymi kandydatami.

Mapa 6. Podział administracyjny na podstawie programu *Kapodistriasis*

⁴¹ Tamże, s. 236 i n.



Źródło:

https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/8/80/Greece_municipalities.png/1024px-Greece_municipalities.png (dostęp: 22.09.2021)

Zakończenie

Jak można zauważyć, proces kształtowania się greckiej administracji publicznej był bardzo długi oraz skomplikowany. Zadziwiający jest fakt, że w XIX w. reformy odbywały się w bardzo krótkim przedziale czasowym, nie dając nawet – szczerze powiedziawszy – żadnemu z tych systemów się rozwinąć. Było to oczywiście związane z ciągłymi zmianami u władzy oraz brakiem stabilizacji ekonomicznej Grecji. Pamiętajmy, że Grecja przez czterysta lat znajdowała się pod turecką okupacją. Mimo uzyskania niepodległości, Grecja była zbyt słaba by móc sobie ze wszystkim poradzić.

W XX w. mimo wojen bałkańskich oraz dwóch wojen światowych próbowała ustabilizować swój system administracyjny. To doprowadziło to wprowadzenia wielkiej reformy tzw. programu *Kapodistriasis*, gdzie ustabilizowano ustrój samorządu terytorialnego. Wskazano również, że Królestwo Grecji – potem Republika Grecji – miało dosyć niestabilną sytuację. Szukano wszelkich sposobów, aby ulepszyć struktury administracji publicznej. Niestety, jako zostało zauważone większość z wdrożonych zmian pojawiały się wraz z nową władzą państwa. Nie próbowano podejmować się kontynuacji projektów swoich poprzedników, przeciwnie – podejmowano się na nowo pracy nad reformami. Warto zaznaczyć, że tak jak w przeszłości, jak i obecnie, każda reforma administracji publicznej ciągnie za sobą duże wydatki.

Poddano analizie wszystkie z najbardziej znaczących reform greckiej administracji publicznej. Jak wskazywano wcześniej, wiele ustaw, które zostały przegłosowane pozytywnie przez rządzących, nie zostały nigdy wprowadzone w życie. Przeszkodą ku temu były przeważnie

czynniki ekonomiczne. Prawdą jest, że po czterystu laty zniewolenia, Królestwo nie mogło pozwalać na tak częste zmiany administracyjne, a w rzeczywistości było inaczej-największą wadą wśród współczesnej historii Grecji był fakt, iż u władzy Królestwa znajdowała się osoba obca i nieletnia. Wszelkie decyzje odnośnie wspomnianego państwa były podejmowane w Bawarii, bez wiedzy dotyczącej rozwoju Królestwa.

Reforma z 1997 r. – tzw. program *Kapodistriasis*, miał na celu zmniejszenie liczby gmin i *koinotiton* poprzez ich ujednoczenie w większe jednostki samorządu terytorialnego. Po wprowadzeniu nowego podziału administracyjnego, państwo początkowo zaczęło funkcjonować lepiej, lecz z biegiem czasu niedopracowania tejże reformy zaczęły rodzić nowe problemy zarówno dla państwa, a także dla jednostek samorządu terytorialnego.

Bibliografia

Aggelopoulos Th., *To dikaion ton Dimosion Ypallilon en Elladi*, Ateny 1923.

Andronopoulos B., Mathioudakis M., *Neoelliniki dioikitiki istoria*, Ateny 1988.

Chatzianargyrou A. A., *Ta Spetsiotika, itoi syllogi istorikon engrafon kai ypomnimon aforonton ta kata tin Ellinikin Epanastastin tou 1821*, Tom I, Ateny 1861.

Efeteris tou Vasileiou tis Ellados dia to etos 1837, Ateny 1837.

Fthenakis C., *Systima ypallilikou dikaiou*, Tom I, Ateny 1965.

L. Babalioutas, *O thesmos tis dioikitikis apokentrosis*, Ateny 2003.

Makrydimitris A., *Koinoties, itoi demoi. Selides apo ti dioikitiki istoria tis Ellados*, Ateny 2003.

P. Petridis, *Politikes dynameis kai syntagmatikoi thesmoi sti neoteri Ellada*, Ateny 1992.

Poulis P., *Istoria tis ellinikis dimosias dioikisis (1821-1974)*, Ateny 1987.

T. E. Evangelidis T. E., *Istoria tou Ioannou Kapodistriou kyvernitou tis Ellados: (1828-1831)*, Ateny 1894.

Akty prawne

Dekret z dnia 1 maja 1827 r. *diátaxi Dioikíseos tis Ellinikís Epikráteias*.

Ustawa z dnia 10 stycznia 1834 r. *Nómos perí systáseos dímon* (N. 3/1834).

Ustawa z dnia 14 lutego 1912 r. *peri systaseos dimon kai koinotiton* (N. ΔNZ/1912).

Ustawa z dnia 15 kwietnia 1900 r. *peri nomon kai tis dioikiseos auton* (N.90/1900).

Ustawa z dnia 27 grudnia 1833 r. *peri systaseos ton dimon* (N. 13/1833).

Ustawa z dnia 30 kwietnia 1822 r. *organismos ton ellinikon eparchion* (N. 12/1822).

Ustawa z dnia 4 grudnia 1997 r. *sygkrotisi tis protovathmias topikis autodioikisis* (N. 2539/1997).

ABSTRAKT

W charakterystyce zjawiska administracji publicznej wskazuje się dwie przeciwstawne cechy: trwałość oraz ciągła zmienność. Jakie są jednak powody przechodzenia przez administrację publiczną ciągłych procesów zmian, czy może jest to tylko zjawisko spowodowane potrzebą dostosowania się do otoczenia? Republika Grecji jest dosyć młodym państwem. Mimo dwustu laty niepodległości, zanotowano znaczną liczbę reform struktur administracyjnych. Pierwsza większa reforma została przeprowadzona w 1997 r. gdzie doszło do optymalizacji administracji publicznej. Celem niniejszego artykułu jest analiza prawnohistoryczna przeprowadzonych reform Królestwa i Republiki Grecji w XIX i XX wieku oraz weryfikacja wprowadzonych reform na podstawie kryterium przydatności wobec państwa i obywatela.

e-mail: sebastian.bialy99@gmail.com