

# Dynamika rozwoju samorządu terytorialnego – przykład gmin greckich na podstawie ustawy N. 4555/2018 – Program Klejstenes

**Abstrakt:** Celem niniejszego artykułu jest wykazanie dynamiki rozwoju greckiego samorządu terytorialnego na przykładzie przeprowadzonych reform z 2010 r. i 2018 r. Autor poprzez wnikliwą analizę zmian w administracji publicznej, które zostały przewidziane w ustawie N. 3852/2010 oraz N. 4555/2018, wyciągnie wnioski dotyczące efektywności, a także przydatności reform w administracji publicznej, które mają na celu jej usprawnienie.

**Słowa kluczowe:** administracja publiczna, reforma, samorząd terytorialny, Program Kallikratis, Program Klejstenes

## 1. Wstęp

Współczesny świat charakteryzuje się ciągłą zmiennością. Tak samo jak świat, administracja publiczna również ulegała różnym zmianom. Należy podkreślić, że współcześnie administracja publiczna wykonuje zadania publiczne w taki sposób, aby gwarantowały one prawidłowe funkcjonowanie życia społecznego. Dynamika zmian będących wynikiem wszystkich współczesnych przeobrażeń zachodzących w środowisku, w którym administracja publiczna funkcjonuje, nałożyła na nią przymus dotrzymywania kroku ciągłej ewolucji. Jak wskazywał bowiem J. Boć, administracja publiczna to „przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”<sup>1</sup>. Z przytoczonej definicji można wywieść cechę niepomijalności administracji publicznej. Cytując dalej

---

<sup>1</sup> J. Boć, *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 15.

wspomnianego autora: „bez administracji nikt sobie już dzisiaj nie wyobraża funkcjonowania państwa. I bez administracji nie mogłoby państwo dziś funkcjonować”<sup>2</sup>. Warto również podkreślić, iż administracja działa w sposób ciągły i stabilny. Stanowi ona podstawową organizację mającą za zadanie utrzymać i kształtować codzienne funkcjonowanie, porządek i bezpieczeństwo państwa. Ciężko nam więc wyobrazić sobie nowoczesne państwo, w którym przestałaby działać choćby na moment jego administracja<sup>3</sup>. Celem niniejszego artykułu jest wykazanie zasadności i celowości wprowadzania reform administracji publicznej, a w szczególności reformy dotyczącej samorządu terytorialnego. W pracy wykorzystano metodę analityczno-dogmatyczną oraz prawno-porównawczą.

Ciągłość i stabilność funkcjonowania administracji publicznej zapewnia chociażby możliwość dostosowywania się za pomocą reform do nowo pojawiających się zadań administracji publicznej, wychodzących naprzeciw oczekiwaniom i potrzebom pojawiającym się wśród obywateli. Należy podkreślić, że administracja bez prawa nie mogłaby istnieć. Ustrój administracji publicznej, jej środki działania oraz procedury, które muszą zostać zastosowane przy rozważaniu publicznych spraw, są regulowane przepisami prawa powszechnie obowiązującego<sup>4</sup>.

## 2. Reforma jako narzędzie dokonywania zmian w administracji publicznej

Konieczność dostosowywania się administracji publicznej do zmieniającego się otoczenia musi przebiegać w taki sposób, aby móc zapewnić trwałość realizacji zadań publicznych, a także spójność organizacyjną reformowanego systemu<sup>5</sup>. Wymaga podkreślenia, iż niezbędność wprowadzenia zmian w administracji publicznej musi uprzednio zostać przeanalizowana pod kątem ujemnych zjawisk, które częstokroć towarzyszą takim innowacjom, tj. spadek sprawności funkcjonowania czy też znużenie społeczeństwa<sup>6</sup>. Z tego powodu

---

<sup>2</sup> J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 7-8.

<sup>3</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 10.

<sup>4</sup> M. Stefaniuk, J. Szreniawski, *Główne reformy administracyjne w Polsce w latach 1989-2009*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa dedykowana Prof. Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 670.

<sup>5</sup> J. Izdebski, *Pojęcie i zakres reform administracji publicznej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2007, t. XVII, nr 2, s. 207.

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

w doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, iż zagadnienie reform administracji publicznej stanowi nieodłączny element nie tylko tego prawa, ale także polityki administracyjnej i nauki administracji<sup>7</sup>.

Wyróżnia się kilka zasadniczych rodzajów reform ze względu na ich przedmiot oraz kilka poziomów reformatorskiego myślenia w administracji wobec samej administracji publicznej<sup>8</sup>.

Przedmiotem reformy co do zasady są struktury administracji publicznej, jej część lub zespół tych jednostek. Mówi się wówczas o reorganizacji. Najprostszym przykładem reorganizacji jest połączenie, podzielenie lub wydzielenie nowych instytucji administracji. Szczególnym rodzajem reformowania jest ten dotyczący terytorialnego działania lub przestrzennego rozmieszczenia instytucji. Wskazuje się, że najistotniejsze znaczenie ma zasadniczy podział terytorialny, gdyż rozstrzyga nie tylko o racjonalności lub wadliwości danej struktury organizacyjnej instytucji, lecz również o czynnikach istotnych dla organizacji wspólnego życia. Kolejnym przedmiotem reformy bywa także wymieniana zmiana trybu działania administracji, w której ewentualna reorganizacja jest konsekwencją postępujących zmian proceduralnych. Wskazuje się na trojaki charakter reform proceduralnych<sup>9</sup>:

- 1) zmiany te mogą zostać dokonane na poziomie normatywnym, czyli w sferze prawa obowiązującego;
- 2) zmiany trybu działania samej administracji mogą być wywołane w niej lub poza nią – nie muszą one wprowadzać żadnych zmian ustawodawczych, lecz mogą przybrać postać oceny funkcjonowania jednostki organizacyjnej lub stanowić wynik jakiejś procedury zastosowanej w konkretnej dziedzinie;
- 3) zmiany w pracy administracyjnej mogą pojawić się w rezultacie postępu technologii i techniki.

Ostatnim rodzajem reformy<sup>10</sup> jest ta skupiająca uwagę wokół problemu zarządzania personelem. Innymi słowy, reforma ta zmienia metody i procedu-

---

<sup>7</sup> Zob. szerzej: Z. Leoński, *Refleksje nad problematyką reform administracji publicznej w Polsce*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, Rzeszów 2002, s. 53.

<sup>8</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 261.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 265-266.

<sup>10</sup> Oprócz reform w administracji publicznej wskazuje się również na trzy poziomy reformatorskiego myślenia wobec niej samej. Odnoszą się one do samego charakteru przedsięwzięć. Wyróżnia się zatem poziom modernizacyjny – umożliwiający podniesienie sprawności administrowania w sensie technicznym, zarządzanie większą liczbą personelu oraz zmniejszenie poziomu zawodności; poziom mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi – zwracający szczególną uwagę na fakt, że

ry doboru kadr, sposoby formułowania i egzekwowania wymagań oraz drogi awansu<sup>11</sup>.

### 3. Samorząd terytorialny Republiki Grecji na kanwie Programu Kallikratis

Reforma administracji publicznej z 2010 r. – tzw. Program Kallikratis<sup>12</sup> podzieliła grecki samorząd terytorialny na dwa stopnie. Pierwszym stopniem była gmina, natomiast drugim peryferie. Każda z tych jednostek jest niezależna i ma przypisane sobie własne zadania. Wymaga podkreślenia, iż Program Kallikratis nie podporządkowywał hierarchicznie gminy względem peryferii ani też nie uwzględniał kontroli pierwszej jednostki nad drugą. Równocześnie zauważono, iż powstawały silniejsze relacje współpracy między jednostkami obu stopni. Celem Programu Kallikratis było zmodernizowanie administracji publicznej Grecji, efektem czego miała być lepsza zdolność operacyjna organów danej jednostki samorządu terytorialnego. W wyniku omawianej reformy wiele mniejszych jednostek połączono w jedną. Tym sposobem zmniejszono liczbę gmin z 1034 do 325, z 54 nomarchii utworzono 13 peryferii, a z 13 regionów (według Programu Kapodistrias<sup>13</sup>) utworzono siedem zdecentralizowanych administracji<sup>14</sup>.

Jednym z głównych celów<sup>15</sup> reformy administracyjnej z 2010 r. było zwiększenie powierzchni oraz liczby mieszkańców gmin. Zakładano, że umożliwi to lepsze funkcjonowanie gminy. Po przeprowadzonej reformie do zadań wła-

---

rozwiązania reformatorskie w administracji publicznej po upływie 10 lat uznaje się za przestarzałe, co też dowodzi, że reformy w administracji publicznej nie mają końca; poziom transformacji ustrojowej – powodujący, że zmiana jednej zasadniczej ustawy prowadzi do transformacji ustrojowej.

<sup>11</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 266.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 7 czerwca 2010 r. Nea Architektoniki tis Aftodioikisis kai tis Apokentromenis Dioikisis – Programma Kallikratis (N. 3852/2010).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 4 grudnia 1997 r. peri sygkrotisis protovathmias topikis autodioikisis (N. 2539/1997).

<sup>14</sup> E. Konstantinidi, *Oi thesmikes, dioikitikes kai oikonomikes epiptoseis tis metarrythmisis tou «Kallikrati» stin domi kai leitourgia tis topikis aftodioikisis b'vathmou. Meleti tis periptosis tis periferias Ipeirou – periferiaki enotita* Prevezas, Preveza 2019, s. 15. Pod pojęciem zdecentralizowanej administracji (*apokentromeni dioikisi*) należy rozumieć subregion składający się z kilku regionów. Zdecentralizowaną administrację można porównać do polskiego województwa samorządowego.

<sup>15</sup> Szerzej o reformie Programu Kallikratis zob. S. Biały, *Ocena przydatności reform administracji publicznej na przykładzie zmian wprowadzonych w greckiej administracji publicznej w 2010 r.*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2023, vol. 12, no 1, s. 78-102, [doi.org/10.34616/149317](https://doi.org/10.34616/149317).

nych gminy dodano *ex lege* zadania, które dotychczas były wykonywane przez nomarchie, tj. zapewnianie i kontrolę prawa do ochrony zdrowia publicznego, walkę z problemem wykluczenia społecznego czy też planowanie przestrzenne.

#### 4. Reforma ram instytucjonalnych jednostek samorządu terytorialnego na mocy ustawy nr 4555/18 – Program Klejstenes

Ramy instytucjonalne samorządów lokalnych zostają poddane ponownie reformacji na mocy ustawy 4555/2018, tzw. Programu Klejstenes. Ustawa ta kategoryzuje gminy w oparciu o nowe kryteria, wzmacnia instytucję partycypacji społecznej na szczeblu lokalnym, a także wprowadza nowy system wyborczy. Od momentu uchwalenia ww. ustawy została ona poddana nowelizacji i obowiązuje do dziś. Jak wynika z uzasadnienia projektu tejże ustawy, jej głównym celem jest oddzielenie administracji zdecentralizowanych od nadzoru nad j.s.t. oraz zmniejszenie liczby decyzji podlegających kontroli przez organ nadzoru nad władzami lokalnymi.

Opcja ta została uwzględniona w ogólnych ramach ograniczania liczby obowiązkowych audytów w administracji publicznej. Ponadto przewiduje ona przeprowadzenie kontroli wyrывkowych z wykorzystaniem technik analizy ryzyka celem podniesienia jakości prowadzonego nadzoru i zidentyfikowania strukturalnych i często powtarzających się słabości w działaniach władz lokalnych.

##### 4.1. Zmiany wyborcze i kadencyjne

Pierwsza zmiana wprowadzona przez Program Klejstenes I, która zarazem cofa normę prawną, stanowiącą reformę Programu Kallikratis, dotyczyła kadencji radnych j.s.t. W szczególności Program Kallikratis wydłużył kadencje radnych z czterech do pięciu lat, w wyniku czego wybory do jednostek samorządu terytorialnego zbiegały się z wyborami do europarlamentu. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy 4555/2018, przywrócenie 4-letniej kadencji miało na celu uniezależnienie czasu wyborów lokalnych od wyborów europejskich. Zgodnie z ww. ustawą kadencja rozpoczyna się z dniem 1 stycznia, a kończy się z dniem 31 grudnia czwartego roku. Ustawodawca wprowadził jeden wyjątek od powyższej zasady, a mianowicie wydłużono o 4 miesiące kadencje radnych, których mandat wygasł w 2019 r. Planową datą wygaśnięcia miał być

dzień 31 sierpnia, ale ustawodawca, w celu umożliwienia realizacji szerszego celu ustawy, zdecydował się na 4-miesięczne przedłużenia, co miało finalnie oddzielić wybory lokalne od wyborów europejskich. Ustawodawca wskazywał na różny przedmiot tych dwóch procedur wyborczych. Dlatego też celem ułatwienia obywatelowi wyboru, a także zapewnienia jasności wyniku wyborczego postanowił rozdzielić te dwie procedury wyborcze.

Inne zmiany, które zostały wprowadzone mocą Programu Klejstenes, to chociażby rozdzielenie wyborów demarchosa i radnych demu od wyborów przewodniczącego i radnych *koinotiton* (wspólnoty). Warto zaznaczyć, iż Program Kallikratis przewidywał pojedynczą kartę do głosowania, podczas gdy w Programie Klejstenes I zostały one rozdzielone, a zatem obywatel podczas wyborów przeprowadzonych w 2019 r. głosował osobno na władze wspólnoty i osobno na władze gminy.

#### 4.2. Referendum

Kolejną reformą wprowadzoną przez Program Klejstenes jest możliwość przeprowadzenia referendum gminnego, a także referendum peryferyjnego. Warto w tym miejscu wskazać, iż referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej wywodzi się ze zgromadzeń ludowych, których początki zaobserwowano w Atenach<sup>16</sup> na przełomie V i VI w. p.n.e. Jak też można wywnioskować z etymologii tego słowa, wywodzi się ono z łacińskiego czasownika *refero* i oznacza zaopiniowanie, odpowiadanie ustnie lub pisemnie, przedstawienie czegoś do oceny<sup>17</sup>, co doskonale uwydatnia cel instytucji referendum. Referendum na poziomie gminy lub peryferii może zostać przeprowadzone po podjęciu decyzji przez radę gminy (peryferii) lub z inicjatywy obywateli. Przeprowadzenie referendum wymaga większości głosów w postaci 2/3 głosów radnych gminy lub peryferii lub 10% wyborców znajdujących się w danym rejestrze wyborców gminy lub peryferii.

Warto w tym miejscu wskazać, że władza, oddając w ręce społeczeństwa kwestię rozstrzygnięcia pewnego problemu, działa na rzecz likwidacji podziału na „my – społeczeństwo – administrowani” i „oni – władza – administrujący”,

<sup>16</sup> Zgromadzenia te nazywano „Eklezjami”. Były one sposobem głosowania odpowiednio dostosowanym do ówczesnych małych społeczności, w których wszyscy obywatele mogli zgromadzić się w jednym miejscu i czasie, obradując nad wybraną przez nich kwestią. Wskazuje się jednak, iż nie były one skuteczne w sytuacjach, podczas których należało jednocześnie zagłosować i podjąć decyzję na większym obszarze. Szerzej zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, nb. 235-236.

<sup>17</sup> Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle orzecznictwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 15.

który opierał się na braku zaufania<sup>18</sup>. Zaufanie do władzy może zostać wzmocnione poprzez stosowanie form udziału mieszkańców wspólnoty samorządowej, które bezpośrednio odnoszą się do kontaktu jednostki z organem administracji publicznej<sup>19</sup>. Działanie to jest określane przez J. Korczaka jako proces współadministrowania, polegający na „realnym uczestnictwie w wykonywaniu zadań administracji publicznej przez adresata działań wykonawczych”<sup>20</sup>. Metoda współadministrowania hipotetycznie powinna zerwać układ opozycyjny administrowany–administrujący. Podczas tego procesu mieszkańcy nie pozostają biernym uczestnikiem w procesie administrowania, lecz muszą współpracować z organem administracji publicznej<sup>21</sup>.

W przypadku przejęcia przez obywateli inicjatywy przeprowadzenia referendum ich wnioszek przedkładać jest przewodniczącemu rady, który w ciągu miesiąca musi go poddać pod głosowanie. Niepoddanie wniosku pod głosowanie stanowi poważne naruszenie obowiązków przewodniczącego, co może prowadzić do postępowania dyscyplinarnego. Ustawodawca przyznał radzie prawo do przeformułowania pytania referendum, jeżeli w jej przekonaniu jest ono sformułowane w sposób niejasny lub błędny, z zastrzeżeniem, iż nie można zmienić znaczenia pytania.

Przedmiotem referendum może być również sprawa nienależąca do kompetencji gminy lub regionu, z wyjątkiem spraw dotyczących bezpieczeństwa narodowego, polityki zagranicznej, polityki imigracyjnej, interpretacji i stosowania umów międzynarodowych, wolności sumienia i kultu religijnego lub instytucjonalnej organizacji wszystkich znanych religii. Ustawodawca również nie przewidywał możliwości przeprowadzenia referendum w sprawach gospodarki finansowej j.s.t., uchwalenia opłat i podatków, ustalenia liczby jednostek i ich granic<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Zob. J. Korczak, *Pozyskiwanie i umacnianie zaufania do władz publicznych przez współadministrowanie*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 108.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 110.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 110. Zob. szerzej: J. Korczak, *Partycypacja społeczna jako przedmiot regulacji statutu jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 67-87; *idem*, *Współadministrowanie jako forma ochrony praw i wolności jednostki wobec władz ingerencji administracji publicznej*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Jednostka wobec władz ingerencji administracji publicznej*, t. 1, Częstochowa 2013, s. 11-29.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 111.

<sup>22</sup> Tak art. 133 ustawy N. 4555/2018. Warto w tym miejscu przytoczyć treść art. 146 wspomnianej ustawy, który określa sposób obliczenia wyniku referendum. Następnego dnia po głosowaniu właściwy Sąd I instancji rozpoczyna obliczanie wyników głosowania. Po przeliczeniu wszystkich głosów Sąd sporządza listę wyników, która zawiera liczbę zarejestrowanych wybor-



Wiążący charakter referendum został określony w decyzji o jego zwołaniu. Jednakże w przypadku, gdy przedmiot referendum nie odnosi się do kompetencji danego organu j.s.t., jego charakter jest wyłącznie konsultacyjny. Ustawa 4555/2018 określa pewne terminy przeprowadzenia referendum. Zabrania się organizacji referendum w okresie wyborczym dotyczącym wyborów krajowych lub europejskich, a także władz samorządowych i referendum na poziomie krajowym. Istnieje również ograniczenie w postaci przeprowadzenia referendum w roku, w którym odbywają się wybory lokalne, a ponadto nie można przeprowadzić więcej niż jednego referendum rocznie.

Procedura przeprowadzenia referendum jest dosyć prosta. Prawo do głosowania mają wszyscy, którzy są wpisani do rejestru wyborców danej gminy lub peryferii. Głosowanie podczas referendum charakteryzuje się bezpośredniością, powszechnością i tajnością. Odbywa się ono wyłącznie w niedzielę w godzinach od 7:00 do 19:00 tego samego dnia.

#### 4.3. Nadzór nad j.s.t.

Nadzór nad władzami j.s.t. pierwszego i drugiego stopnia do czasu wprowadzenia Programu Kallikrates był sprawowany przez Sekretarza Generalnego Peryferii. Zmieniło się to wraz z ustawą 3852/2010, na mocy której ustanowiono autonomiczne służby nadzoru j.s.t., które podlegały wówczas nowoutworzonym zdecentralizowanym administracjom. Na mocy ustawy 4555/2018 autonomiczne służby nadzoru obecnie podlegają bezpośrednio właściwemu ministrowi. Obecnie funkcjonuje siedem autonomicznych służb nadzoru, tj. tyle, ile funkcjonuje zdecentralizowanych administracji.

Na terenie każdej peryferii obszaru terytorialnego Autonomicznej Służby, innego niż miejsce, w którym znajduje się Służba, utworzono Urząd Nadzoru Władz Lokalnych. Jednym z głównych obowiązków tego urzędu jest kontrola legalności działań władz lokalnych oraz kontrola dyscyplinarna radnych. Prezes Autonomicznej Służby został powołany przez ustawę 4555/2018 jako nadzorca j.s.t. w miejsce Audytora Legalności. Jest on lepiej dostosowany do zadań, które

---

ców; liczbę wyborców, którzy wzięli udział w głosowaniu; liczbę ważnych, pustych oraz nieważnych kart do głosowania, a także liczbę ważnych kart do głosowania zawierających odpowiedź na każde pytanie. Uwierzytelnioną kopię wyników głosowania przesyła się odpowiednim organom jednostek samorządu terytorialnego, które zobowiązane są do ich publikacji i rozpowszechnienia na terenie jednostki. Wynik referendum uznaje się za ważny, jeżeli w głosowaniu wzięło udział 40% osób zarejestrowanych w spisach wyborców.



wykonuje, a stanowisko to jest obecnie zajmowane przez osoby z dobrą znajomością elementów prawnych, a w szczególności prawa publicznego. Pozostały personel składa się ze stałych pracowników, którzy nie są jednak pracownikami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i prawników.

Kolejną zmianą wprowadzoną na mocy ustawy 4555/2018 było utworzenie Rady Organów Nadzoru nad j.s.t. Składa się ona z siedmiu nadzorców. Jej celem jest omawianie kwestii istotnych dla poszczególnych urzędów nadzoru. Ponadto warto wskazać, iż wszelkie decyzje podejmowane przez radę mają charakter doradczy i konsultacyjny, a ponadto nie są one wiążące dla członków rady. Wskazuje się, iż głównym celem ustanowienia Rady było zapewnienie jednolitego traktowania podobnych spraw na terenie całego kraju.

Wreszcie ustanowiono Komitet Koordynacji i Nadzoru j.s.t. Składa się on z Ministra Spraw Wewnętrznych, Przewodniczącego Rady Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, Wiceprezesa Trybunału Obrachunkowego, Komisarza Generalnego Stanu Sądów Administracyjnych, Rzecznika Praw Obywatelskich, Generalnego Inspektora ds. Administracji Publicznej, Sekretarza Generalnego Zespołu Inspektorów Administracji Publicznej, Prezesa Obserwatorium Niezależności Finansowej, jednostek samorządu terytorialnego, Sekretarza Sektorowego ds. Polityki Fiskalnej, Przewodniczącego Centralnej Unii Gmin Greckich, a także Przewodniczącego Unii Peryferii Greckich. Głównym celem Komitetu jest m.in. okresowe monitorowanie poziomu zgodności władz lokalnych, a także ocena skuteczności mechanizmu nadzoru.

Można zatem wskazać, iż pod względem nadzoru zarówno ustawa 3852/2010, jak i 4555/2018 poczyniły wielkie i stałe kroki naprzód w kwestii rozwoju samorządu terytorialnego Grecji, bowiem wprowadzono zmiany, które były niezbędne dla lepszego funkcjonowania jednostek.

#### 4.4. Prawo wyborcze

Program Klejstenes był uzupełnieniem zmiany wprowadzonej przez Program Kallikratis, który ustanowił nową granicę wieku – 17 lat – jako uprawniającą do głosowania w wyborach ogólnokrajowych. Ustawa 4555/2018 ustanowiła takie same prawa wyborcze dla wyborów lokalnych (samorządowych). W szczególności w tej ustawie w art. 48<sup>29</sup>, który dotyczy bezpośrednio prawa do głosowania, wyraźnie stanowi o zmianie dotychczasowo obowiązującego przepisu art. 116 ustawy 3852/2010, a prawo do głosowania przysługuje każdemu obywatelowi spełniającemu przesłankę

posiadania określonego wieku, ustaloną w odpowiedniej ustawie dotyczącej krajowych wyborów krajowych. Obecnie, jak wspomniano, prawo do głosowania ma każdy obywatel, który 1 stycznia roku, w którym odbywają się wybory, ukończył 17 lat.

Zmiana ta, zarówno w wyborach krajowych, jak i lokalnych, wywołała szereg reakcji, gdyż większość społeczeństwa uważała, że ustanowiona nowa granica jest zbyt niska dla tak ważnego prawa. Młodzież poniżej 18. roku życia może nie być przygotowana do zajęcia się tak ważną kwestią, a cały projekt może stanowić realne zagrożenie dla demokracji. Wskazuje się, że demokracja jest właściwie wykonywana, gdy istnieje odpowiednia edukacja, więc rodziło to pytania, czy obywatel w wieku 17 lat będzie gotowy do dokonania właściwego wyboru przy urnie wyborczej. Oczywiście wprowadzenie tego jednego rozwiązania nie zrobi kolosalnej różnicy w kształtowaniu charakteru i osądu młodego człowieka. Warto jednak podkreślić, że niedługo po tym, gdy została wprowadzona zmiana granicy wieku, pojawiły się dyskusje na temat głosowania w wieku 16 lat. Jest to zatem kwestia, która wymaga szczególnej ostrożności, aby finalnie równowaga została zachowana.

Tabela 1. Program Kallikratis oraz Klejstenes  
– różnice we wprowadzonych zmianach

	<b>Program Kallikratis</b>	<b>Program Klejstenes</b>
<b>Demy</b>	Kraj jest podzielony na 325 gmin, które są podzielone na jednostki demotyczne, będące dawnymi gminami Programu Kapodistrias, które zostały połączone. Te z kolei są podzielone na społeczności demotyczne i lokalne, które są identyczne z dawnymi okręgami demotycznymi.	Kraj podzielony jest na 332 gminy, które dzielą się na wspólnoty o zwiększonych prawach.
<b>Wybory lokalne</b>	Odbywają się co 5 lat, w czerwcu, razem z wyborami europejskimi (z wyjątkiem wyborów w 2010 r.).	Odbywają się co 4 lata, w październiku, tak jak miało to miejsce wcześniej w przypadku planu Kapodistrias.

	<b>Program Kallikratis</b>	<b>Program Klejstenes</b>
<b>Wybory lokalne cd.</b>	Do ogłoszenia zwycięzcy wymagana jest bezwzględna większość głosów. Jeśli nie zostanie to osiągnięte, proces jest powtarzany w następną niedzielę między dwoma wiodącymi kandydatami (gubernator regionalny, zastępca gubernatora i burmistrz).	Obowiązuje zwykła reprezentacja proporcjonalna. Jeśli żadna z kombinacji nie uzyska bezwzględnej większości całkowitej liczby ważnych kart do głosowania, głosowanie jest powtarzane w następną niedzielę (druga tura), tylko między kandydatami, którzy otrzymali najwięcej głosów. Kandydat na burmistrza i jego partia, która uzyskała w powtórny głosowaniu bezwzględną większość całkowitej liczby ważnych kart do głosowania, zostaje uznana za zwycięską. Jeśli w powtórny głosowaniu dwie partie są remisowe, właściwy sąd pierwszej instancji przeprowadza losowanie w celu ustalenia zwycięskiej partii.
<b>Referendum lokalne</b>	Nie istnieją ramy prawne	Referendum gminne lub regionalne może być zwołane w każdej sprawie, z wyjątkiem kwestii związanych z bezpieczeństwem narodowym, polityką zagraniczną, polityką imigracyjną, interpretacją i wdrażaniem traktatów międzynarodowych, prawami indywidualnymi i społecznymi, wolnością sumienia i kultu religijnego lub organizacją instytucjonalną wszystkich znanych religii. Referendum nie przeprowadza się również w kwestiach zarządzania finansami danych władz lokalnych, nakładania opłat, ponownego określania liczby i granic gmin, społeczności, regionów i jednostek regionalnych kraju.
<b>Nadzór nad j.s.t.</b>	Zdecentralizowane administracje	Struktura Autonomicznej Służby Nadzoru Jednostek Samorządu Terytorialnego
<b>Wiek uzyskania prawa głosu</b>	18	17

Źródło: opracowanie własne.

## 5. Podsumowanie

Program Kallikratis był znaczącą reformą systemu samorządowego, gdyż zakładał nową dobrą zmianę dla państwa greckiego. Ustawa ta nie tylko miała być planem ostatecznym, gdyż wierzone, że po jej wdrożeniu w dość krótkim czasie pojawią się efekty rozwoju państwa<sup>23</sup>. Chociaż wywołał on szereg reakcji, reformy, które przyniósł, były ważne i decydujące dla przyszłości władz lokalnych pierwszego i drugiego szczebla. Liczba gmin przed Kallikratesem była zbyt duża i rozległa, podczas gdy ustawa 3852/2010 wprowadziła oczekiwany porządek. Kluczową cechą jest to, że zmiana nie została przeprowadzona przypadkowo lub wygodnie w oparciu o położenie geograficzne, ale na podstawie siedmiu kryteriów. Decydujące znaczenie miała również reforma prefektur i zastąpienie ich nowo utworzonymi zdecentralizowanymi administracjami. Regiony uzyskały decydującą rolę w administracji, a bardzo ważną cechą było wybranie ich urzędników przez obywateli. Inną ważną reformą było ustanowienie Autonomicznej Służby Nadzoru Władz Lokalnych, dając w ten sposób państwu poczucie odpowiedzialności wobec obywateli. Oczywiście nie można pominąć bardzo ważnego osiągnięcia Kallikratesa, jakim było zobowiązanie władz lokalnych do publikowania wszystkich decyzji w Biuletynach Informacji Publicznej.

Dokonane po kilku latach analizy dotyczące zastosowania reformy administracji publicznej wykazały masowe problemy, które wystąpiły po wprowadzeniu ww. zmian. Kilkusetletnia praktyka wprowadzania reform w administracji publicznej Grecji udowodniła, że z łatwością może dojść do chaosu organizacyjnego zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz administracji<sup>24</sup>. To też wykazano po kilku latach stosowania Programu Kallikratis, efektem czego było wprowadzenie kolejnych zmian, a momentami powrót do wcześniejszych rozwiązań, za pomocą Programu Klejstenes. Ostatecznie należy wskazać, że Program Klejstenes również spotkał się ze sporą krytyką, jak każda wcześniej wprowadzona reforma.

## Akty prawne

Ustawa z dnia 7 czerwca 2010 r. Nea Architektoniki tis Aftodioikisis kai tis Apokentromenis Dioikisis – Programma Kallikratis (N. 3852/2010).

<sup>23</sup> S. Biały, *Ocena przydatności...*, s. 100.

<sup>24</sup> Szerzej zob. S. Biały, *Od powstania państwa do wielkiej reformy. Etapy kształtowania się administracji publicznej Grecji*, „Acta Erasmiana” 2021, nr 20, s. 67-82.

Ustawa z dnia 4 grudnia 1997 r. peri sygkrotisis protovathmias topikis autodioikisis (N. 2539/1997).

## Literatura

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010.
- Biały S., *Ocena przydatności reform administracji publicznej na przykładzie zmian wprowadzonych w greckiej administracji publicznej w 2010 r.*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2023, vol. 12, no 1, [doi.org/10.34616/149317](https://doi.org/10.34616/149317).
- Biały S., *Od powstania państwa do wielkiej reformy. Etapy kształtowania się administracji publicznej Grecji*, „Acta Erasmiana” 2021, nr 20.
- Boć J., *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Boć J., *Pojęcie administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- Izdebski J., *Pojęcie i zakres reform administracji publicznej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2007, t. XVII, nr 2.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- Jełowicki M., *Nauka administracji. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 1987.
- Konstandinidi E., *Oi thesmikes, dioikitikes kai oikonomikes epiptoseis tis metarrythmisis tou «Kallikrati» stin domi kai leitourgia tis topikis aftodioikisis b´vathmou. Meleti tis periptosis tis perifereias Ipeirou – periferiaki enotita Prevezas*, Preveza 2019.
- Korczak J., *Partycypacja społeczna jako przedmiot regulacji statutu jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Korczak J., *Pozyskiwanie i umacnianie zaufania do władz publicznych przez współadministrowanie*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Korczak J., *Współadministrowanie jako forma ochrony praw i wolności jednostki wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 1, Częstochowa 2013.
- Leoński Z., *Refleksje nad problematyką reform administracji publicznej w Polsce*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, Rzeszów 2002.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Olejniczak-Szałowska E., *Referendum lokalne w świetle orzecznictwa polskiego*, Warszawa 2002.
- Stefaniuk M., Szreniawski J., *Główne reformy administracyjne w Polsce w latach 1989-2009*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa dedykowana Prof. Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.

