

## II. ROZPRAWY

DAWID G. SZULC

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Wydział Prawa i Administracji

e-mail: dawszu@amu.edu.pl

ORCID: 0000-0001-9442-8662

DOI: 10.14746/cph.2023.2.7

### **Geneza Rady Stanu Imperium Osmańskiego oraz jej organizacja w latach 1867–1868**

#### **Wstęp**

Konstytucja Republiki Tureckiej z 1982 r. przewidywała funkcjonowanie sześciu sądów najwyższej instancji (*Yüksek mahkemeler*)<sup>1</sup>. Nowelizacja tureckiej ustawy zasadniczej ograniczyła w 2017 r. ich liczbę do czterech<sup>2</sup>. Tekst najwyższego aktu normatywnego tak sprzed, jak i po nowelizacji zakładał niezmiennie istnienie Rady Stanu (*Danıştay*), która jest „ostateczną instancją rozpatrującą postanowienia i wyroki wydane przez sądy administracyjne”<sup>3</sup>. W katalogu zadań Rady Stanu, który przedstawił Adam Szymański, znajdują się m.in.: prowadzenie procedur sądowych, zajmowanie stanowiska wobec projektów ustaw, sprawdzanie propozycji projektów rozporządzeń czy rozpatrywanie sporów administracyjnych<sup>4</sup>. Podstaw kompetencyjnych do zajmowania się częścią powyższych spraw można dopatrywać się już

---

<sup>1</sup> *Konstytucja Republiki Tureckiej*, tłum. K. Wojciechowska-Litwinek, D. Haftka-Işik, K. Stanek, Ö. Emiroğlu, Warszawa 2013, s. 147–158.

<sup>2</sup> Art. 16 ustawy o zmianie Konstytucji Republiki Tureckiej nr 6771 z dnia 21.01.2017 r. (*Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*), <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170211-1.htm> [dostęp: 2.11.2023].

<sup>3</sup> Art. 155 Konstytucji Republiki Tureckiej, por. *Konstytucja...*, s. 155.

<sup>4</sup> A. Szymański, *System konstytucyjny Turcji*, Warszawa 2006, s. 77.

w aktach ustrojowych *Tanzimatu* z drugiej połowy XIX wieku<sup>5</sup>. Ponad 155-letnia tradycja funkcjonowania Rady Stanu w systemie organów państwowych Imperium Osmańskiego i Republiki Tureckiej znacząco wpłynęła na funkcjonowanie tamtejszego wymiaru sprawiedliwości.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest początkowy etap kształtowania Rady Stanu Imperium Osmańskiego (*Şura-yı Devlet*) – proces ewolucji tej instytucji ustrojowej, przyczyny jej powołania oraz prawne aspekty jej organizacji na gruncie pierwszego rozporządzenia organicznego. Tematyka ta nie była dotąd podejmowana w Polsce, ale też przez nikogo poza badaczami tureckimi. Celem artykułu jest przedstawienie reform wymiaru sprawiedliwości państwa osmańskiego, które z jednej strony miały służyć zachowaniu własnych tradycji prawnych, z drugiej – „europeizowaniu” rozwiązań w zakresie sądownictwa, administracji publicznej oraz ochrony podstawowych praw i wolności obywateli.

## I

Rada Stanu jako instytucja o szerokim zakresie oddziaływania na ustroje państwowe przeżywała najlepszy okres w czasach napoleońskich. Wówczas w państwach takich jak Francja, Westfalia, Neapol, Hiszpania, Holandia, Królestwo Włoch czy Wielkie Księstwo Warszawskie ustanawiano rady stanu jako organy odpowiedzialne za przygotowywanie ustaw, nadzorowanie spraw z zakresu administracji czy sądownictwo. Dla wszystkich wyżej wskazanych państw wzorem była Rada Stanu (*Conseil d'État*) wprowadzona do systemu ustrojowego Francji w 1799 r. Jej rodowodu można upatrywać w średniowiecznej francuskiej Radzie Królewskiej, której głównymi obszarami działalności były sprawy sądowe, administracyjne oraz doradzanie władcy<sup>6</sup>. Państwa systemu napoleońskiego nie były jednak jedynym przykładem modelu tworzenia i funkcjonowania rad państwowych w europejskiej tradycji prawnej.

Warto zwrócić w tym zakresie uwagę na reformy cesarza Karola V powołujące w 1531 r. zgromadzenie, które nosiło nazwę Rada Stanu (*Raad van State*), będące jedną z trzech rad pobocznych w prowincjach Niderlandów. Ich zadaniem było usprawnienie administrowania północnymi prowincjami pod panowaniem Habsburgów

---

<sup>5</sup> Reformy *Tanzimatu* zostały zainaugurowane przez sultana Abdülmeccida w 1839 r. Obejmowały one m.in. zmiany prawno-ustrojowe dotyczące statusu prawnego obywateli, tworzenie nowych instytucji ustrojowych na wzór zachodni oraz naprawę systemu finansowego Imperium Osmańskiego. Ich zwieńczeniem była transformacja państwa osmańskiego w monarchię konstytucyjną w 1876 r. Por. D.G. Szulc, *Wybrane aspekty reform skarbowości Imperium Osmańskiego w latach 1839–1876*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2022, z. 1, s. 302.

<sup>6</sup> M. Krzymkowski, *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Poznań 2011, s. 15; B. Stirn, *Conseil d'État*, Paris 1991, s. 12; D. Malec, J. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 35–36.

i ich przedstawiciela, którym był namiestnik generalny. Zgromadzenie to nie miało charakteru sądu. Zasiadała w nim szlachta zajmująca się sprawami politycznymi państwa. Istotne jest jednak, że drugą instytucją powołaną z inicjatywy cesarza była Rada Tajna (*de Geheime Raad*) składająca się z urzędników i prawników, których zadaniem było opiniowanie aktów prawnych, nadzór nad instytucjami regionalnymi czy wysuwanie kandydatur do mianowania urzędników. W procesie historycznym te dwie odrębne rady poboczne zaczęły się przenikać w zakresie kompetencji i składu osobowego<sup>7</sup>. W 1581 r. rady połączono w jeden organ – Radę Holandii<sup>8</sup>. Był to istotny krok do oddzielenia sądownictwa od administracji na tych terenach. W wyniku rewolucji w Anglii, na podstawie ustawy z dnia 13 lutego 1649 r. (*Act constituting a Counsel of State*), powołano do życia Radę Stanu będącą centralnym organem państwowym. W zakres jej kompetencji wchodziły m.in.: zarządzanie wojskiem, kierowanie polityką zagraniczną, zarządzanie finansami i prawo do przedstawiania opinii w zakresie potrzeb państwa wobec parlamentu<sup>9</sup>. Nadto Rada Stanu posiadała uprawnienia w zakresie ochrony bezpieczeństwa kraju, zwłaszcza zapobiegania restauracji monarchii. Rada posiadała też kompetencje do przesłuchiwania każdego, celem zapewnienia bezpieczeństwa, zamykania podejrzanych o zdradę w więzieniu czy wydawania nakazów i rozporządzeń<sup>10</sup>. Tak zarysowany katalog zadań pozwala stwierdzić, że organ ten wykazywał podobieństwo do pokrewnych mu rad stanu ówczesnej epoki. Nie powstała jednak wówczas w Anglii zasada rozdziału administracji od sądownictwa.

W latach 1760–1761 na podstawie decyzji Marii Teresy wprowadzono w monarchii habsburskiej Radę Stanu jako organ doradzający monarsze. Reforma rządowa zakładała, że Rada będzie zapewniała jedność wewnętrznej administracji Imperium Habsburgów. Jej członkowie pełnili najważniejsze funkcje państwowe. Radcy stanu głosowali nad poszczególnymi propozycjami rozwiązań, formułując je jako ich oceny, które przedkładano władcy<sup>11</sup>. Można zatem stwierdzić, że ów organ stanowił przestrzeń do dyskusji na tematy polityczno-prawne, nie zaś miejsce podejmowania ostatecznych decyzji w sferze prawno-ustrojowej. W Rosji w 1810 r. utworzono *Gosudarstwiennyj Sowiet* – kolegialny organ doradczy składający się z ministrów

<sup>7</sup> M. Baelde, *Les Conseils collatéraux des Anciens Pays-Bas (1531–1794)*, „Revue du Nord” 1968, t. 197, s. 202–206.

<sup>8</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji i myśli administracyjnej. Czasy nowożytne i współczesne (XVI–XX w.)*, Warszawa 2013, s. 65–66.

<sup>9</sup> *February 1649: An Act of this Present Parliament for Constituting a Counsell of State for the Comonwealth of England* [w:] C.H. Firth, R.S. Rait (red.), *Acts and Ordinances of the Interregnum, 1642–1660*, London 1911, s. 2–4, <http://www.british-history.ac.uk/no-series/acts-ordinances-interregnum/pp2-4> [dostęp: 2.11.2023].

<sup>10</sup> K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, t. 4, Warszawa 1967, s. 48.

<sup>11</sup> G. Ember, *Der österreichische Staatsrat und die ungarische Verfassung 1761–1768: (Erste Mitteilung)*, „Acta Historica Academiae Scientiarum Hungaricae” 1959, t. 6, nr 1/2, s. 105–112.

i urzędników, który dzielił się na departamenty. Rada Państwa zastąpiła Radę Nieustającą w wyniku reform zaakceptowanych przez Aleksandra I Romanowa. Głównym zadaniem Rady Państwa było opracowywanie projektów ustaw celem stworzenia jednolitego i spójnego systemu prawa w Imperium Rosyjskim. Organ ten stał się załącznikiem izby wyższej parlamentu rosyjskiego<sup>12</sup>.

Modelową Radą Stanu, rozumianą jako organ o charakterze sędow-administracyjnym, była napoleońska *Conseil d'État*. Stanowiła ona organ kolegialny, dzielący się na sekcje (rady), które miały kompetencje do projektowania aktów prawnych, rozstrzygania trudności w materiach administracyjnych czy nadzoru nad aparatem urzędniczym. Radcy stanu byli najczęściej doświadczonymi urzędnikami powoływanymi przez cesarza. Członkowie Rady często łączyli sprawowane funkcje z innymi stanowiskami w administracji publicznej. Nadto w pracach rady uczestniczyli (w toku ewolucji tej instytucji) audytorzy, referendarze i ministrowie<sup>13</sup>. Z czasem Rada Stanu zyskała kompetencje do rozpatrywania sporów administracyjnych. Wpływała też znacząco na wykonywanie ustaw, wydawała akty o charakterze administracyjnym, była instytucją, która mogła konkurować z ministrami napoleońskimi (biorąc pod uwagę fakt braku kolegialnego rządu w systemie administracji francuskiej doby konsulatu czy cesarstwa), rozpatrywała odwołania od decyzji rad prefekturalnych oraz prowadziła postępowania dyscyplinarne wobec urzędników<sup>14</sup>. Dzięki tym rozwiązaniom w tradycji prawa kontynentalnego wykształciło się ostatecznie sądownictwo administracyjne. Nadto francuska Rada Stanu zyskała uprawnienia w zakresie sądownictwa kompetencyjnego, zaś w toku rozwoju historycznego jej orzeczenia stawały się źródłem prawa administracyjnego<sup>15</sup>. Francuska *Conseil d'État* do dziś jest jedną z najstarszych instytucji ustrojowych republiki, organem pomocniczym rządu odpowiedzialnym za legislację i rozstrzyganie problemów wykładni w zakresie prawa administracyjnego, której orzecznictwo ma duże znaczenie dla praktyki ustrojowej Francji<sup>16</sup>.

Z powyższej charakterystyki instytucji można wywieść następujące wnioski: Rada Stanu była w historii ustrojów państwowych organem kolegialnym, którego członkowie byli najczęściej powoływani przez władcę. W zakresie kompetencji rad stanu wyróżniano: opiniowanie aktów prawnych, przygotowywanie projektów ustaw, działania podejmowane w celu ujednoczenia prawa oraz administracji

---

<sup>12</sup> D. Szpoper, *Rada Państwa (1810–1917). Od subsydiarnego organu władzy rosyjskich imperatorów do izby wyższej parlamentu*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2016, t. XIV, nr 2, s. 91–94; L. Bazyłow, *Historia Rosji*, t. 2, Wrocław 1985, s. 96–98.

<sup>13</sup> M. Krzymkowski, *Koncepcja ustanowienia Rady Stanu (w związku z projektem Rzecznika Praw Obywatelskich Janusza Kochanowskiego)*, „Zeszyty Prawnicze” 2013, t. 13, nr 4, s. 212.

<sup>14</sup> M. Krzymkowski, *Rada Stanu...*, s. 26–31.

<sup>15</sup> H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2000, s. 100 i 109.

<sup>16</sup> P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013, s. 281.

państwowej czy doradzanie władcy w zakresie bieżących działań legislacyjnych. W przypadku rosyjskim czy niderlandzkim Rada Stanu stanowiła społeczne ciało reprezentacyjne, zaś w pozostałych przypadkach – elitę władzy odpowiedzialną za administrowanie państwem. Wiele z powyższych rozwiązań ustrojowych zaproponowano w procesie kształtowania *Şura-yı Devlet* w Imperium Osmańskim.

## II

Geneza powstania Rady Stanu Imperium Osmańskiego wymaga analizy osmańskich instytucji ustrojowych sprzed epoki *Tanzimatu* (1839–1876), odpowiedzialnych za przygotowywanie aktów prawnych, proces legislacyjny oraz rozpatrywanie spraw z zakresu szeroko pojętej administracji. W systemie organów centralnych w epoce klasycznej (1300–1600) należy wyróżnić trzy podstawowe instytucje, które odpowiadały za wymienione zadania państwa: sułtana, wielkiego wezyra (*Sadrizam*) oraz Radę Dywanu (*Divân-ı Hümayun*)<sup>17</sup>. Najwyższą władzę w państwie sprawował sułtan. Posiadał on kompetencje w zakresie prawodawstwa, kontroli sądowej, nadzorowania i dowodzenia wojskiem oraz zarządzania finansami państwa. Najistotniejszą kompetencją padyszacha w kontekście ustrojotwórczym było tworzenie i modelowanie administracji publicznej, w tym powoływanie wezyrów, sędziów, wojskowych czy innych urzędników. Sprawowanie władzy przez sułtana jest związane z osmańskim pojęciem *siyaset*, które oznacza rozumienie sztuki organizowania i prowadzenia spraw państwowych. Odnosiło się ono zarówno do Rady Dywanu, jak i wymiaru sprawiedliwości. Jedyną sferą ograniczającą absolutyzm sułtański było prawo religijne (*szariat*), którego władca musiał przestrzegać w zakresie regulowanej przez nie materii. Pozostałe urzędy państwowe były całkowicie zależne od padyszacha. Ich formalna regulacja nastąpiła w czasach Mehmeda II Zdobywcy, który w zbiorze praw (*kanunname*) określił cztery filary państwa. Ich opis przedstawił Franz Babinger:

Właściwym kierownikiem rządu, pełnomocnikiem i zastępcą sułtana w sprawach świeckich, a więc wezyrem, któremu podlegają wszystkie działy administracji państwowej, jest wielki wezyr. [...] Drugim „filarem państwa” byli sędziowie wojskowi (*kadiasker*), do których kompetencji należało rozstrzygnięcie wszelkich spraw spornych i mianowanie sędziów miejskich i ziemskich oraz mułłów. [...] Trzeci „filar państwa” stanowili urzędnicy prowadzący rejestry izby skarbowej (*defterdar*), czyli podskarbiowie. [...] Wreszcie urzędnicy sekretariatu stanu (*niszandży*), czwarty „filar państwa”, przygotowywali rozporządzenia sułtana i opatrywali sygnaturą sułtańską [...] wszystkie jego reskrypty<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> W literaturze tureckiej wskazywane są one jako podstawowe dla osmańskiej struktury państwowej. Por. M. Aydın, *Türk Hukuk Tarihi*, Stambuł 2005, s. 134.

<sup>18</sup> F. Babinger, *Z dziejów imperium Osmanów. Sultan Mehmed Zdobywca i jego czasy*, tłum. T. Zabludowski, Warszawa 1977, s. 445.

Wskazane przez Babingera urzędy, tj. wielki wezyr, *kadiasker*, *defterdar* czy *nisandży*, wchodziły w skład *Divân-ı Hümayun*. Funkcjonowanie Rady Dywanu wywodzi się z tradycji preosmańskich i jest zauważalne w historii ustrojów państw irańskich, islamskich i turecko-islamskich<sup>19</sup>. Pierwotnie *divany* zajmowały się wysłuchiowaniem skarg obywateli i naprawianiem krzywd. Spełniały one wówczas najważniejszą funkcję rządu państwa bliskowschodniego, tj. sprawowanie wymiaru sprawiedliwości<sup>20</sup>. Osmanowie przystosowali tę instytucję do własnych potrzeb, sprawiając, że stała się odmienna od swego pierwowzoru. Stopniowe zwiększanie wpływów wielkiego wezyra oraz przesłanki pragmatyczne doprowadziły do połączenia funkcji sędowniczej i administracyjnej *Divân-ı Hümayun*. Jego funkcje można podzielić na trzy podstawowe obszary: politykę, sądownictwo oraz finanse. Zakres administrowania państwem zawierał się w pierwszej z nich i obejmował sporządzanie projektów i legalizacji aktów prawnych poprzez nadanie *tugry* (monogramu sułtańskiego), obsadzanie stanowisk państwowych, rozpatrywanie skarg poddanych na działania urzędników państwowych czy podejmowanie decyzji w sprawach polityki zagranicznej<sup>21</sup>. Za osmański proces legislacyjny odpowiadał *nisandży*, który kontrolował legalność wychodzących z kancelarii sułtańskiej dokumentów i aktów prawnych. Należy stwierdzić za Halilem İnalçikiem, że *Divân-ı Hümayun* pełnił funkcję zarówno sądu najwyższego, jak i gabinetu Imperium Osmańskiego<sup>22</sup>. W zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości Rada Dywanu i *divany* gubernatorów w prowincjach oraz sąd *kadiego* w miastach zajmowały się rozpatrywaniem skarg na administrację czy urzędników.

W epoce klasycznej nie istniało zatem – według Ekrema B. Ekiniego – rozróżnienie na sprawy sądowe i administracyjne<sup>23</sup>. Warto podkreślić, że opisywana w literaturze przedmiotu funkcja sędownicza Rady Dywanu była mocno ograniczona. *Divân-ı Hümayun* w epoce klasycznej był organem doradczym i nie miał szczególnej mocy sprawczej. Ostateczna decyzja w zakresie wydawania wyroków czy podejmowania decyzji polityczno-ustrojowych należała do sułtana, który często

<sup>19</sup> E. Tural (red.), *Türk İdare Tarihi*, Eskişehir 2013, s. 60.

<sup>20</sup> H. İnalçik, *Imperium Osmańskie. Epoka klasyczna 1300–1600*, tłum. J. Hunia, Kraków 2006, s. 103.

<sup>21</sup> *Tugra* miała charakter znaku uwierzytelniającego w osmańskiej dyplomatyce. Kancelaria sułtańska (odpowiedzianym urzędnikiem w epoce klasycznej był *nisandży*, później oddelegowano do nanoszenia monogramu specjalnych urzędników) nanosiła *tugrę* na dokumenty, potwierdzając ich zgodność z obowiązującym prawem. Por. D. Kołodziejczyk, *Zaproszenie do osmanistyki: typologia i charakterystyka źródeł muzułmańskich sąsiadów dawnej Rzeczypospolitej: Imperium Osmańskiego i Chanatu Krymskiego*, Warszawa 2013, s. 52–53; H. İnalçik, *Imperium...*, s. 107; S. Sever Demir, *The Place and Importance of the Tughra Form in Turkish Calligraphy: The Example of Sultan Suleiman the Magnificent*, „Mevzu: Sosyal Bilimler Dergisi” 2023, nr 10, s. 678.

<sup>22</sup> H. İnalçik, *Imperium...*, s. 107.

<sup>23</sup> E.B. Ekinici, *Osmanlı Hukuku. Adalet ve Mülk*, İstanbul 1974, s. 587.

konsultował swoje rozstrzygnięcia z *Şeyhülislamem*<sup>24</sup>. Problemy rozpatrywane przez Radę Dywanu – również te w rodzaju sporów sądowych – miały charakter spraw najwyższej wagi państwowej.

Zasadnicze zmiany w systemie organów państwowych oraz prawodawstwie z zakresu szeroko rozumianej administracji publicznej Imperium Osmańskiego miały miejsce na przełomie XVIII i XIX wieku. Pierwszym etapem zmian były działania sułtana Selima III, który wprowadził w życie reformy nazywane zbiorczo *Nizâm-ı Cedid* (Nowy porządek). Objęły one – poza wojskowością oraz gospodarką – administrację. Najważniejszą zmianą w systemie centralnych organów państwowych było powołanie w maju 1789 r. specjalnej Rady Doradczej (*Meclis-i Meşveret*), która stała się forum rozmów na temat niezbędnych reform ustrojowych<sup>25</sup>. Dokonano także reorganizacji kancelarii sułtańskiej, wprowadzając nowe wymagania wobec skrybów, którzy stanowili od tej pory rozszerzony dział administracji, którym zarządzał wielki wezyr<sup>26</sup>. Kontynuatorem reform podjętych przez Selima III był jego bratanek – Mahmud II. Poza regulacją statusu prawnego sędziów i urzędników w ustawie karnej z 1838 r. (*Tarik-i İlmiye Dair Ceza Kanunnâme-i Hümâyun'u*) sułtan dążył do zreformowania systemu organów państwowych. *Divân-ı Hümâyun* został zastąpiony przez Radę Ministrów (*Meclis-i Vükelâ*). Sułtan po raz pierwszy w dziejach ustroju osmańskiego powołał do życia ministerstwa jako formę organizacji administracji centralnej. Zastąpiły one w dużej mierze stanowiska, które funkcjonowały w ramach Rady Dywanu. Jako przykład należy wskazać urząd *Reisülküttaba* (wcześniej *nisandży*), którego stanowisko i towarzyszący mu aparat urzędniczy zostały przemianowane w 1836 r. na Ministerstwo Spraw Zagranicznych (*Hariciye Nezâreti*). W wyniku reorganizacji powstały także Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (*Dahiliye Nezâreti*) i Ministerstwo Spraw Sądowych (*Deâvi Nezâreti*). Odwołując się do dorobku Selima III, Mahmud II zachował także instytucję rad konsultacyjnych, powołując 24 marca 1838 r. Najwyższą Radę Zarządzeń Sądowych (*Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye*), pełniącą funkcję rady doradczej sułtana. Nadto powołano Radę Refleksji Wysokiej Porty (*Dâr-ı Şürây-ı Bâb-ı Ali*), która miała za zadanie doradzać Radzie Ministrów. Ostatecznie te dwa organy państwowe zostały połączone w 1840 r.<sup>27</sup> Doszło wówczas do częściowego rozdzielenia zadań legislacyjnych i eg-

<sup>24</sup> *Şeyhülislam* był naczelnym muftim (prawnikiem-ekspertem), który dzięki swoim opiniom prawnym uprawomocniał działania władcy. Por. E.J. Zürcher, *Turcja. Od sultanatu do współczesności*, tłum. A. Gąsior-Niemiec, Kraków 2013, s. 12–13.

<sup>25</sup> F. Andic, S. Andic, *Reforming Ottoman Governance: Success, Failure and the Path to Decline*, Piscataway 2014, s. 67.

<sup>26</sup> S.J. Shaw, *Historia Imperium Osmańskiego i Republiki Tureckiej*, t. 1, tłum. B. Świetlik, Warszawa 2016, s. 411.

<sup>27</sup> S.J. Shaw, *The Central Legislative Councils in the Nineteenth Century Ottoman Reform Movement before 1876*, „International Journal of Middle East Studies” 1970, t. 1, nr 1, s. 54.

zekutywy, choć kompetencje poszczególnych organów państwowych się pokrywały, wprowadzając zamęt w organizacji nowych instytucji ustrojowych.

### III

Najwyższej Radzie Zarządzeń Sądowych zostały przypisane następujące zadania: przygotowywanie niezbędnych projektów ustaw i rozporządzeń, rozpatrywanie spraw dotyczących wyższych urzędów państwowych, kontrola administracji oraz omawianie spraw państwa i narodu<sup>28</sup>. Powyższe kompetencje mieściły się w zakresie działań europejskich rad stanu. Ta szczególna rada konsultacyjna, funkcjonująca z przerwami w latach 1838–1868, była instytucją, która stała się załącznikiem nie tylko przyszłej Rady Stanu, ale także ciała reprezentacyjnego w osmańskiej drodze do budowania parlamentaryzmu. *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye* składała się początkowo z przewodniczącego oraz pięciu członków obradujących w pawilonie Gülhane na terenie Pałacu Topkapı. Miała wewnętrzny regulamin, który określał sposób zwoływania rady, zasady jej funkcjonowania oraz swobodę wyrażania opinii przez osoby w niej zasiadające. Decyzje zapadały większością głosów. Rada przejmowała zadania w zakresie sądownictwa oraz legislacji, które dotychczas były zarezerwowane dla Rady Dywanu. Była funkcjonalnie powiązana z Radą Refleksji Wysokiej Porty, bowiem to ona nadawała ostateczną formę aktom prawnym wydawanym przez drugie zgromadzenie<sup>29</sup>. Dopiero po 1841 r. uzyskała samodzielność w zakresie przygotowywania projektów aktów prawnych, bez pośrednictwa egzekutywy<sup>30</sup>. Organizacja *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye* przechodziła na przestrzeni lat zmiany w zakresie liczby członków, kwestii łączenia prawa zasiadania w radzie z innymi stanowiskami administracyjnymi czy zakresu spraw, którymi miała się zajmować. Rozwiązaniem sporów kompetencyjnych między Radą Ministrów oraz Radą Zarządzeń Sądowych były zapisy manifestu z Gülhane (1839 r.):

[...] konieczne stało się podejmowanie decyzji przez zgodną wymianę różnych opinii, ministrowie i wybitni mężowie stanu zgromadzą się w Najwyższej Radzie Zarządzeń Sądowych, której członkowie zostaną zwiększeni o niezbędną liczbę i będą się tam spotykać w określonych terminach, które zostaną ustalone i wszyscy oni będą wyrażać swoje opinie i pomysły swobodnie i bez wahania. Uchwałą niezbędne prawa dotyczące bezpieczeństwa życia i mienia oraz podziału podatków [...] Każda ustawa zostanie nam przedłożona, gdy tylko zostanie uchwalona, a my usankcjonu-

<sup>28</sup> B. Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İstanbul 2017, s. 186.

<sup>29</sup> A. Akyıldız, *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye* [w:] *TDV İslâm Ansiklopedisi*, Ankara 2003 (wyd. 28), s. 250.

<sup>30</sup> A. Adamczyk, *Ustrój polityczny Turcji w latach 1918–1960*, Warszawa 2013, s. 29.



jemy ją, umieszczając na górze znak Naszej cesarskiej aprobaty, tak aby pozostała w mocy tak długo, jak podoba się Bogu<sup>31</sup>.

Zwiększenie liczby członków orzekających w Najwyższej Radzie Zarządzeń Sądowych oraz dołączenie do jej obrad ministrów i mężów stanu, ogłoszone w manifestie, miało na celu nie tylko zwiększenie legitymizacji ustrojowej tego organu, ale także rozstrzygnięcie wątpliwości co do wykonywania zadań przez poszczególne organy państwowe. Poszerzenie kompetencji *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye*, zapowiadane w piśmie monarszym z Gülhane, nastąpiło w grudniu 1839 r. dekretem sultańskim, który poza wskazanymi wyżej kompetencjami nadawał Radzie Zarządzeń Sądowych prawo do przedstawiania propozycji nowych aktów prawnych za pośrednictwem nowego organu – *Meclis-i Hass-ı Umumi* (Zgromadzenia Generalnego), składającego się z byłych urzędników, ministrów oraz wszystkich członków Rady Zarządzeń Sądowych<sup>32</sup>. Zgromadzenie było też upoważnione do kontrolowania wdrażania ustaw i rozporządzeń oraz nadzorowania wdrażanych w ramach reform innowacji polityczno-prawnych. Rada Zarządzeń Sądowych była również organem odwoławczym dla zgromadzeń prowincjonalnych w zakresie wdrażania reform. Funkcjonowała jako sąd administracyjny, sąd dla najwyższych urzędników państwowych oraz sąd w sprawach karnych zarówno w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym<sup>33</sup>.

Dążenia nowego pokolenia reformatorów *Tanzimatu* w połączeniu z ogromnym obciążeniem Rady Zarządzeń Sądowych sprawami z zakresu sądownictwa sprawiły, że w 1854 r., ze względu na jej niewydolność w zakresie legislacyjnym, uległa ona reorganizacji – funkcje prawodawcze zostały przekazane nowemu zgromadzeniu – Wysokiej Radzie Reformy (*Meclis-i Âli-i Tanzimat*), zaś sądownictwo pozostawiono w zakresie kompetencji *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye*<sup>34</sup>. Pierwsze ze zgromadzeń miało pozycję nadrzędną wobec pozostałych organów państwowych, co służyło przekształceniu ustawodawstwa na potrzeby reform. Ostatecznie w 1861 r. – za panowania sułtana Abdüłaziza – ponownie połączono dwa wskazane zgromadzenia: *Meclis-i Âli-i Tanzimat* oraz *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye* w jedno, które nazwano

---

<sup>31</sup> Tekst manifestu z Gülhane w j. tureckim: S. Kili, A.Ş. Gözübüyük, *Türk Anayasa Metinleri*, İstanbul 2000, s. 21–23; w j. niemieckim: F. von Kraeplitz-Greifenhorst, *Die Verfassungsgesetze des Osmanischen Reiches*, Wien 1919, s. 15–19.

<sup>32</sup> A. Adamczyk, *Ustrój polityczny...*, s. 29; S.J. Shaw, *The Central Legislative...*, s. 57.

<sup>33</sup> R.S. Kurt, *Osmanlı Devleti'nin Tanzimat Dönemi'nde Kaza Yönetiminin İdari Yapısı ve Yargısal Fonksiyonu*, İstanbul 2022, s. 134–135.

<sup>34</sup> Onur Karahanoğulları wskazuje, że nie doszło do rozróżnienia funkcji tych zgromadzeń. Rada Zarządzeń Sądowych nadal przygotowywała projekty ustaw, a Wysoka Rada Reformy miała uprawnienia do sądenia dygnitarzy wysokiego szczebla. Por. O. Karahanoğulları, *Türkiye'de İdari Yargı Tarihi*, Ankara 2017, s. 130.

Radą Sprawiedliwości (*Meclis-i Ahkâm-ı Adliye*)<sup>35</sup>. W ramach wewnętrznej organizacji tej instytucji powołano trzy departamenty: prawny i regulacyjny (*Kavânin ve Nizâmât Dairesi*), administracyjno-finansowy (*Mülkiye ve Maliye Dairesi*) oraz spraw sądowych (*Muhakemat Dairesi*), który pełnił funkcję sądu apelacyjnego<sup>36</sup>. Zgromadzenie przetrwało w tym stanie siedem lat. W 1868 r. doszło do kolejnej reorganizacji tej instytucji, z której wyłoniły się Rada Państwa i Wysoki Trybunał Sprawiedliwości<sup>37</sup>. Należy podkreślić, że *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye* była nie tylko organem państwowym, z którego wykształciła się Rada Stanu, ale także jej bezpośrednią poprzedniczką. Powstanie instytucji państwowych o charakterze decyzyjnym stanowiło więc przełom w myśleniu o państwie i prawie w schyłkowym okresie Imperium Osmańskiego, przyczyniając się do transformacji formy ustrojowej tego państwa z absolutyzmu w swoistą monarchię postabsolutną.

#### IV

W literaturze przedmiotu wskazuje się kilka przyczyn ustanowienia osmańskiej Rady Stanu: naciski mocarstw europejskich na Imperium Osmańskie, rosnące wpływy polityczne liberalnego ruchu Młodych Osmanów (*Yeni Osmanlılar*) oraz europejskie tendencje przemian ustroju (powołanie francuskiej *Conseil d'État*)<sup>38</sup>. Pierwsza z nich była zauważalna jeszcze w czasach panowania sultana Abdülmeccida, kiedy to monitorowaniem reform *Tanzimatı* i ingerencją w wewnętrzne sprawy państwa zajmowali się dyplomaci, tacy jak brytyjski ambasador Stratford Canning czy francuski ambasador Édouard Thouvenel. Sułtan Imperium Osmańskiego w manifestie z Gülhane wprost wskazywał na konieczność poinformowania o reformach ambasadorów mocarstw europejskich, zaś w edyktie reformy z 1856 r. (*Islahat Fermanı*) wskazywał na konieczność recepcji wiedzy, umiejętności i kapitału Europy, które miały być ściśle monitorowane i stopniowo wdrażane<sup>39</sup>. Dyskusje na temat systemu prawnego państwa osmańskiego koncentrowały się na wzorcach brytyjskich oraz francuskich<sup>40</sup>. Ostatecznie zwyciężyła koncepcja wcielenia drugiego z nich. Wybór ten doskonale oddają poglądy Fuada Paszy, który wskazywał, że zreformowanie państwa było konieczne do uzyskania siły wewnętrznej i zewnętrznej legitymizacji

<sup>35</sup> W literaturze można odnaleźć informacje o stosowaniu nazwy *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye*. Por. S.J. Shaw, *The Central Legislative...*, s. 69.

<sup>36</sup> Ibidem. Por. R.S. Kurt, *Osmanlı Devleti'nin Tanzimat...*, s. 137.

<sup>37</sup> A. Akgündüz, *Bilinmeyen Osmanlı*, İstanbul 2000, s. 397.

<sup>38</sup> A. Akgündüz, *Islamic public law*, Rotterdam 2011, s. 138–139; Z. Eraslan, *Şûrâ-yı Devletten Danıştaya: Yapısal ve Fonksiyonel Dönüşüm (1868–1922)*, Ankara 2018, s. 45–66; O. Karahanoğulları, *Türkiye'de İdari...*, s. 131.

<sup>39</sup> Tekst *Islahat Fermanı* w j. tureckim: S. Kili, A.Ş. Gözübüyük, *Türk Anayasa...*, s. 24–29.

<sup>40</sup> O. Karahanoğulları, *Türkiye'de İdari...*, s. 131.

w oczach Francji – symbolu postępu<sup>41</sup>. Dążenie do współpracy z Zachodem przeciw Rosji stało się podstawową strategią dyplomatyczną osmańskich dyplomatów, ale także siłą napędową *Tanzimatu*<sup>42</sup>. Pozostawanie urzędników osmańskich pod wpływem kulturowym Francuzów sprawiło, że francuskie instytucje ustrojowe cieszyły się przychylnością Rady Ministrów Imperium. Współpraca francuskiego ambasadora Nicolasa Prospera Bourée z Mehmedem Eminem Âlim Paszą w trakcie sprawowania przez tego drugiego funkcji wielkiego wezyra (1867–1871) z pewnością przyczyniła się do podjęcia przez administrację centralną Imperium decyzji o utworzeniu Rady Stanu jako *novum* ustrojowego w osmańskim systemie prawnym, biorąc pod uwagę doświadczenia po stłumieniu powstania na Krecie (1866–1867) oraz postulowane przez wielkiego wezyra reformy sędow-administracyjne. Miały one polegać na harmonizacji prawa we wszystkich dziedzinach poza religią oraz wprowadzeniu jednolitego prawa na obszarze Imperium Osmańskiego. W raporcie (*lâyihâ*) przesłanym do stolicy nie wskazał on na konieczność powołania Rady Stanu, jednak według tureckiego historyka Envera Z. Karala „idee, które wyrażał, pokazują, że mógł być zwolennikiem ustanowienia takiego organu”<sup>43</sup>. Okres reform liberalnych (1860–1870) w ustroju II Cesarstwa doby Napoleona III przyczynił się do przemian w funkcjonowaniu osmańskich organów państwowych. Na fali zmian przeprowadzanych we Francji Nicolas Prosper Bourée zasugerował wielkiemu wezyrowi Âlemu Paszy wprowadzenie instytucji podobnej do *Conseil d’État*. Zgromadzenie miało stać się forum reprezentacji ludności muzułmańskiej oraz wyznawców innych religii. Sugestia ta zbiegła się w czasie z działalnością ruchu Młodych Osmanów i propozycją Ziya Paszy<sup>44</sup>. Ruch Młodoosmański również czerpał z dorobku Zachodu w zakresie urządzenia systemu organów państwowych, wskazując na daleko idące zmiany w systemie organów państwowych przez powołanie parlamentu z pełnym składem społeczeństwa osmańskiego w myśl doktryny osmanizmu oraz uchwalenia konstytucji jako gwarancji praw poddanych sultana. Zmiana ustroju państwowego miała nastąpić według zasad liberalizmu, ograniczając absolutyzm i teokratyczny charakter władzy sultana na rzecz państwa świeckiego, posiadającego konstytucję i parlament<sup>45</sup>. Dariusz Kołodziejczyk określił trzy elementy, które wpłynęły na szansę powodzenia ruchu Młodych Osmanów: możliwość narzucenia programu sultanowi i jego poplecznikom w Stambule oraz elitom władzy, atrakcyjność programu postulowanych reform dla wszystkich mniejszości etnicznych Imperium oraz reakcję społeczności międzynarodowej na działania ruchu liberalizującego państwo

<sup>41</sup> M. Şükrü Hanioglu, *A Brief History of the Late Ottoman Empire*, Princeton 2008, s. 77.

<sup>42</sup> D. Gürpınar, *Ottoman Imperial Diplomacy: A Political, Social and Cultural History*, London – New York 2014, s. 81.

<sup>43</sup> E.Z. Karal, *Osmanlı tarihi. 7. Cilt, Islahat Fermanı Devri (1861–1876)*, Ankara 2003, s. 145.

<sup>44</sup> Ibidem, s. 145–146.

<sup>45</sup> T. Wituch, *Tureckie przemiany: dzieje Turcji 1878–1923*, Warszawa 1980, s. 19.

osmańskie<sup>46</sup>. Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie Rady Stanu jako instytucji o rodowodzie europejskim było akceptowalne dla tego ruchu politycznego, o czym może świadczyć rekomendacja jednego z jego członków, Ziya Paszy, dla powołania takiej instytucji<sup>47</sup>. Młodoosmańscy nie doczekali ustanowienia Rady Stanu, gdyż zostali wygnani z terytoriów Imperium Osmańskiego w 1867 r. Liberalizacja osmańskiej administracji stawała się jednak faktem z powodu wpływu wielu czynników na organy centralne Imperium oraz samego sułtana.

Po powrocie Âlego Paszy z Krety rozpoczęto przygotowania do powołania Rady Stanu Imperium Osmańskiego, która miała realnie rozdzielić funkcje legislacyjne od sądowniczych<sup>48</sup>, tak jak miało to miejsce w prowincjach na mocy *irade* sułtańskiego o reorganizacji wilajetów z 1864 r. (*Vilâyet Nizâmnâmesi*). Inspirowana francuskim systemem administracji terytorialnej dokonała nie tylko podziału terytorialnego państwa, ale także wznowiła działalność rad administracyjnych (*Meclis-i Idare-i Vilâyet*) oraz wprowadziła instytucję zgromadzeń ogólnych prowincji (*Meclis-i Umu-mi-i Vilâyet*). Przejęły one uprawnienia administracji, zaś sądownictwo przekazano sądom cywilnym i karnym (*nizamiye*)<sup>49</sup>. Nadzwyczajne uprawnienia gubernatorów, decentralizacja władzy państwowej oraz tworzenie kolegialnych ciał reprezentacyjnych były kolejnym argumentem za powołaniem Rady Stanu, która jako organ centralny miałaby sprawować kontrolę nad gubernatorami w nowej rzeczywistości ustrojowej<sup>50</sup>.

## V

Proces organizacji *Şura-yı Devlet* objął lata 1867–1868 i stał się możliwy dzięki zgodzie wszystkich zainteresowanych sił politycznych. Sułtan Abdülaziz, Rada Ministrów, opozycja młodoosmańska czy dyplomaci zagraniczni widzieli szansę na zapewnienie praw poddanym oraz kontrolę administracji w instytucji Rady Stanu<sup>51</sup>. Zapowiedź utworzenia Rady Stanu pojawiła się w maju 1867 r., kiedy minister spraw zagranicznych Mehmed Fuad Pasza w swoim memorandum przedstawił ambasadorom zamiar ustanowienia Rady Stanu na wzór francuski<sup>52</sup>. We wrześniu tego samego roku *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye* przedstawiła projekt utworzenia

<sup>46</sup> D. Kołodziejczyk, *Turcja*, Warszawa 2011, s. 25.

<sup>47</sup> Z. Eraslan, *Şûrâ-yı Devletten Danıştaya...*, s. 49–50.

<sup>48</sup> E. Engelhardt, *La Turquie et le Tanzimat, ou, Histoire des réformes dans l'Empire ottoman depuis 1826 jusqu'à nos jours*, t. 2, Paris 1884, s. 18–19.

<sup>49</sup> A. Adamczyk, *Kierunki reformy administracji terytorialnej Imperium Osmańskiego w latach 1839–1876*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 10, s. 82–85.

<sup>50</sup> Z. Eraslan, *Şûrâ-yı Devletten Danıştaya...*, s. 55–56.

<sup>51</sup> B. Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde...*, s. 193.

<sup>52</sup> R.H. Davison, *Reform in the Ottoman Empire, 1856–1876*, New Jersey 1963, s. 236.

Rady Stanu jako „centrum dyskusji o sprawach ogólnych dotyczących państwa”<sup>53</sup>. Zakres kompetencji nowego organu miał obejmować: badanie prawa, przygotowywanie propozycji aktów prawnych i zaleceń w zakresie administracji, rozpatrywanie konfliktów między rządem, urzędnikami i innymi podmiotami czy legislację dotyczącą prowincji, którą Rada miała omawiać z przedstawicielami zgromadzeń prowincjonalnych. Ponadto Rada Stanu miała pełnić funkcję sądu apelacyjnego dla sądów prowincjonalnych<sup>54</sup>. Przelomowym momentem w konstruowaniu ram normatywnych dla funkcjonowania *Şura-yı Devlet* był marzec 1868 r. Wówczas wydano dwa fundamentalne akty prawne: *Îrâde-i Seniyye* (5 marca) oraz *Takrîr-i Âlî* (29 marca). Pierwszy z nich miał charakter dekretu ustanawiającego Radę Stanu oraz jej przewodniczącego – Ahmeda Şefika Midhata Paszę<sup>55</sup>. Funkcje sądowe zostały zaś zastrzeżone dla *Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye* jako organu sądowego pod przewodnictwem Ahmeda Cevdeta Paszy. 28 marca odbyło się spotkanie sułtana Abdüłaziza z Radą Ministrów podczas którego ustalono ostateczny kierunek reform organów państwowych, zgadzając się z koniecznością rozdzielenia funkcji legislacyjnych i sędziowskich<sup>56</sup>. Raport w tej sprawie (*Takrîr-i Âlî*) został wysłany następnego dnia do sułtana za pośrednictwem biura Wielkiego Wezyra. W dokumencie analizowano skutki wprowadzenia w życie *Vilâyet Nizâmnâmesi* oraz postulowano przeniesienie prowincjonalnej praktyki rozdziału funkcji prawodawczych i wykonawczych na organy centralne Imperium Osmańskiego. Do raportu dołączono w formie załączników projekt regulacji wewnętrznej Rady Stanu oraz listę proponowanych kandydatów na jej członków<sup>57</sup>. Sułtan w dekrete z 1 kwietnia 1868 r. zatwierdził raport i jego załączniki, doprowadzając do oficjalnego ustanowienia *Şura-yı Devlet* w formie pisma monarszego (*Hatt-ı Hümayûn*).

Przyjęte w kwietniu rozporządzenie organiczne Rady Stanu (*Şûrâ-yı Devlet Nizâmnâme-i Esâsîsi*) składało się z 14 artykułów. Zgodnie z art. 1 Rada Stanu była centralną instytucją Imperium obradującą w sprawach ogólnej administracji<sup>58</sup>. Funkcje tego organu określał art. 2 rozporządzenia, wskazując, że jest ona odpowiedzialna za: analizę prawną i przygotowywanie wszystkich projektów ustaw i rozporządzeń, podejmowanie decyzji we wszystkich sprawach administracji pu-

<sup>53</sup> S.J. Shaw, *The Central Legislative...*, s. 74.

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> O. Karahanoğulları, *Türkiye’de İdari...*, s. 147; Z. Eraslan, *Şûrâ-yı Devletten Danıştaya...*, s. 71–74.

<sup>56</sup> S.J. Shaw, *The Central Legislative...*, s. 75.

<sup>57</sup> Z. Eraslan, *Şûrâ-yı Devletten Danıştaya...*, s. 75–77.

<sup>58</sup> G. Young, *Corps de droit ottoman: recueil des codes, lois, règlements, ordonnances et actes les plus importants du droit intérieur, et d’études sur le droit coutumier de l’Empire ottoman*, t. 1, Oxford 1905, s. 3. Art. 1 „Le Conseil d’État est l’institution centrale de l’Empire délibérant sur les affaires d’administration générale”. Tekst rozporządzenia jest także dostępny w zbiorze *Legislation ottomane* G. Aristarchiego i D. Nicolaidesa (j. francuski), *Takvim-i Vekayi* z 25 kwietnia 1868 r. oraz Osmańskim Kodeksie Prawa Publicznego – *Düstur* (j. turecko-osmański).

blicznej w granicach swoich uprawnień, rozstrzyganie sporów administracyjnych, rozpatrywanie sporów kompetencyjnych między organami administracyjnymi a organami sądowymi, opiniowanie sprawozdań i innych dokumentów wydawanych przez organy administracyjne i odnoszących się do obowiązujących przepisów ustawowych i wykonawczych, sądzenie urzędników służby cywilnej, wydawanie opinii we wszystkich kwestiach, w których Rada zostanie poproszona o konsultacje przez sułtana lub ministrów oraz przyjmowanie ulepszeń zaproponowanych przez Rady Generalne Wilajetów i zapisanych w ich protokołach, w porozumieniu z komisjami, które – złożone z delegatów wybranych spośród członków tych Rad w liczbie trzech lub czterech – będą odpowiedzialne za przedstawienie tych protokołów Wysokiej Porcie [Radzie Ministrów]<sup>59</sup>. Przepływ spraw miał być kontrolowany przez Wielkiego Wezyra, który miał przekazywać każdą ze wskazanych w art. 2 spraw do wiadomości Rady Stanu. Zadaniem *Şura-yı Devlet* było przesłanie w odpowiedzi do Wysokiej Porty raportów zawierających proponowane akty prawne czy decyzje. Przewodniczącym Sekcji Rady Stanu oraz wybranym radcom stanu przyznawano kompetencje („będą uczestniczyć”) do uczestnictwa w Zgromadzeniu zajmującym się badaniem budżetu państwa. Jak zauważył Edouard Engelhardt, sporządzanie budżetu było jedną z funkcji Rady, jednak nie powierzano tego zadania radzie obradującej *in pleno*. Celem takiego rozwiązania było ograniczenie możliwości dyskusji i krytyki rządu w opinii publicznej<sup>60</sup>.

Artykuł 3 *Şûrâ-yı Devlet Nizâm-nâme-i Esâsisi* przewidywał podział tej instytucji na pięć sekcji: 1) Sekcję Spraw Wewnętrznych i Wojny, która była odpowiedzialna za badanie projektów ustaw i rozporządzeń opracowanych przez właściwe departamenty administracyjne dotyczące administracji ogólnej, policji, wojska i marynarki wojennej oraz za orzekanie w sprawach przedłożonych jej do zbadania w odniesieniu do stosowania tych ustaw i rozporządzeń; 2) Sekcję Finansów i Wakfów (fundacji religijnych), w ramach której badano sprawy z zakresu pobierania podatków, zarządzania dochodami państwa oraz ogólnej administracji wakfów; 3) Sekcję Legislacyjną (zwaną także Sprawiedliwością), odpowiedzialną za opracowywanie przepisów prawa sądowego oraz rozstrzyganie sporów między judykaturą a administracją; 4) Sekcję Robót Publicznych, Handlu i Rolnictwa, która badała kwestie dotyczące koncesji, umów i działalności w zakresie handlu, rolnictwa i robót publicznych; 5) Sekcję Edukacji Publicznej, odpowiedzialną za państwowe instytucje edukacyjne<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> G. Young, *Corps de droit ottoman...*, s. 4.

<sup>60</sup> E. Engelhardt, *La Turquie et le Tanzimat...*, s. 19–20.

<sup>61</sup> Aristarchi bey (Gregoire), *Legislation ottomane: ou Recueil des lois, reglements, ordonnances, traités, capitulations et autres documents officiels de l'Empire Ottoman*, red. D. Nicolaidès, t. 2, Constantinople 1874, s. 39–40. Warto dodać, że treść art. 3 w zbiorze G. Younga nie zawiera zakresu zadań poszczególnych departamentów.

W przypadku spraw spornych każda z nich zbadana indywidualnie trafiała do sekcji właściwej do jej rozpatrzenia. Rada Stanu została wyposażona w szerokie obowiązki i uprawnienia, stając się organem doradczym i administracyjno-sądowym państwa<sup>62</sup>.

W art. 4 wskazywano na podstawową zasadę ustrojową działalności Rady Stanu – tj. rozdział administrowania państwem od legislacji. Rada Stanu nie mogła ingerować w kompetencje władzy wykonawczej. Jej zadaniem na podstawie niniejszej normy prawnej było rozpatrywanie spraw, do których zbadania i rozważenia zobowiązywały ją normy rozporządzenia organicznego. Rada była upoważniona do nadzorowania stosowania norm ustawowych i wykonawczych oraz do ostrzegania właściwych władz o ich błędnym stosowaniu<sup>63</sup>. Ponadto na podstawie rozporządzenia dotyczącego *Divân-ı Ahkâm-ı Adliyye* Rada Stanu była właściwym organem do rozpatrywania spraw między osobami prywatnymi a władzami państwa<sup>64</sup>.

Organy Rady Stanu, zakres kompetencji przewodniczącego oraz tryb rozpatrywania spraw został opisany w art. 5–13. Każda z sekcji *Şura-yı Devlet* była zobowiązana do sporządzania raportów po zakończonych obradach nad daną sprawą. Sprawozdanie musiało zostać przedłożone Wielkiemu Wezyrowi oraz być opatrzone pieczęcią Rady Stanu – nawet jeżeli tylko sekcja wydawała orzeczenie w danej sprawie. W przypadku obecności przewodniczącego Rady na obradach sekcji był on zobowiązany opatrzyć raport z jej posiedzenia własną pieczęcią. W przypadku dwustopniowego badania sprawy, tj. najpierw przez sekcję, później przez Zgromadzenie Rady Stanu, nie było konieczności składania osobnego raportu z posiedzenia sekcji (art. 5)<sup>65</sup>.

Skład osobowy Rady Stanu obejmował: przewodniczącego, który był jednocześnie ministrem w rządzie osmańskim, pięciu przewodniczących sekcji, sekretarza generalnego oraz radców stanu, których liczba oscylowała od pięciu do dziesięciu na każdą sekcję. Nie mogła zatem przekroczyć pięćdziesięciu na całą instytucję. Liczba ta była – zgodnie z treścią art. 6 – zależna od „znaczenia” danej sekcji<sup>66</sup>. Zgodnie z art. 7 rozporządzenia organicznego przewodniczący Rady Stanu, wszyscy przewodniczący sekcji, sekretarz generalny oraz członkowie Rady byli mianowani przez sułtana w drodze dekretu (*ferman*)<sup>67</sup>. W bieżącym działaniu *Şura-yı Devlet* pomagał niższy personel urzędniczy w postaci absolwentów przyuczających się do

---

<sup>62</sup> B. Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde...*, s. 194.

<sup>63</sup> G. Young, *Corps de droit ottoman...*, s. 4.

<sup>64</sup> Aristarchi bey (Gregoire), *Legislation ottomane...*, s. 42. Art. 2 rozporządzenia organicznego Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości: „La haute Cour de justice devra référer au Conseil d'Etat toute cause entre deux particuliers dont elle serait saisie et qui aboutirait à une contestation entre un particulier et l'autorité”.

<sup>65</sup> Ibidem, s. 4–5.

<sup>66</sup> Ibidem, s. 40.

<sup>67</sup> Ibidem, s. 41.

pracy w administracji (*mülâzim*<sup>68</sup>) oraz asystentów (*mu'avin*<sup>69</sup>). Mieli być rekrutowani spośród duchownych oraz innych zasłużonych i mieli mieć zapewnione pensje<sup>70</sup>. Wskazane urzędy Engelhardt określił jako referentów i audytorów<sup>71</sup>. Każda z sekcji miała mieć do dyspozycji dziesięciu urzędników (po pięciu z każdej kategorii) odelegowanych z biur Rady Stanu (art. 8). Audytorzy odpowiadali za sporządzanie protokołów z posiedzeń sekcji. W każdej sekcji był też zastępca przewodniczącego, który odpowiadał za podsumowanie spraw omawianych podczas posiedzeń. Jeden z zastępców przewodniczącego pełnił funkcję pierwszego sekretarza. W głosowaniach podczas posiedzeń głos mieli przewodniczący oraz radcy stanu (art. 9)<sup>72</sup>.

Rada Stanu odbywała posiedzenia plenarne podczas Walnego Zgromadzenia oraz posiedzenia sekcyjne podczas Zgromadzeń Sekcji. Decyzje w obu przypadkach były podejmowane zwykłą większością głosów. Każdy z członków Rady Stanu (przewodniczący oraz radcy stanu) miał jeden głos. Ten stan rzeczy korespondował z równością praw i obowiązków wszystkich członków Rady niezależnie od stopni czy posiadanych przezeń rang (art. 12). Głosowania odbywały się co do zasady w formule jawnej, jednak na wniosek większości głosowanie mogło przyjąć charakter tajny (art. 10). Walnemu Zgromadzeniu przewodniczył przewodniczący, a w przypadku jego nieobecności – jeden z przewodniczących sekcji (art. 11). Na podstawie art. 13 rozporządzenia organicznego Rady Stanu sposób obradowania oraz wewnętrzna organizacja administracji (biur) Rady miały zostać zawarte w specjalnym regulaminie, który miał być uchwalony przez wszystkich członków *Şura-yı Devlet*. Rozporządzenie dotyczące Rady Stanu mogło zostać zmienione tylko na podstawie dekretu sułtańskiego. Proponowane zmiany musiały być przedstawione Radzie Ministrów, która miała je uznać za „pożyteczne i konieczne” (art. 14)<sup>73</sup>.

Oficjalna inauguracja Rady Stanu Imperium Osmańskiego miała miejsce 10 maja 1868 r. w obecności dygnitarzy Wysokiej Porty oraz sułtana Abdülaziza. Do Rady Stanu powołano ponad 40 członków, z czego 1/3 stanowili niemuzułma-

<sup>68</sup> *Mülâzemet* był terminem używanym w osmańskich organizacjach administracyjnych i wojskowych w znaczeniu „stażu”. Por. M. Ýþbirli, *Mülâzemet* [w:] *TDV İslâm Ansiklopedisi*, Ankara 2020 (wyd. 31), s. 536–537.

<sup>69</sup> Hasło: *mu'avin* [w:] S. Şemseddin, *Kamus-ı Türki*, <https://turki.cagdasozluk.com/> [dostęp: 1.11.2023].

<sup>70</sup> Nazwy urzędów zostały wskazane w art. 8 rozporządzenia, którego tłumaczenie na współczesny j. turecki przedstawił Z. Eraslan, *Şûrâ-yı Devletten Daniştaya...*, s. 288.

<sup>71</sup> E. Engelhardt, *La Turquie et le Tanzimât...*, s. 19. Jest to zgodne z francuskim tłumaczeniem rozporządzenia o charakterze tekstu legalnego, które przekazano ambasadom w Konstantynopolu. Por. G. Young, *Corps de droit ottoman...*, s. 5.

<sup>72</sup> G. Young, *Corps de droit ottoman...*, s. 5.

<sup>73</sup> *Ibidem*.



nie<sup>74</sup>. Podczas ceremonii odczytano przemówienie sułtana, które akcentowało konieczność ochrony praw obywatelskich, sprawnej administracji państwowej wolnej od okrucieństwa i tyranii, konieczności eliminacji sprzecznych praw i opinii jako źródła zagrożenia dla ludu oraz wolności religijnej. W świetle wskazanych celów ideologiczno-prawnych oraz krzewienia idei osmanizmu, zakładającej współpracę wszystkich religii i narodów Imperium Osmańskiego, powstała *Şura-yı Devlet*, która miała stać się załącznikiem osmańskiego ciała reprezentacyjnego<sup>75</sup>. Według Engelhardta przemówienie sułtańskie miało zawierać następujące stwierdzenie: „Wszelkie prawo zapożycza swój autorytet od dobra publicznego”<sup>76</sup>. Idea *bonum commune* stanowi oczywistą kontynuację reform *Tanzimat* w zakresie przetrwania jednolitego państwa, jak również próby zrównania obywateli w świetle prawa. Potwierdzeniem tego wniosku mogą być słowa sułtana przytoczone przez francuskiego prawnika i dyplomatę:

Nowa organizacja [Rada Stanu] opiera się na oddzieleniu władzy wykonawczej od władzy sądowniczej, religijnej i innych. Niech członkowie rady widzą w imperium tylko ciało utworzone przez zjednoczenie wszystkich z misją zapewnienia ogólnego dobrobytu i postępu w budownictwie publicznym, co jest przedmiotem moich pragnień<sup>77</sup>.

Siedziba Rady Stanu została zorganizowana w budynkach rządowych (*Bâb-ı Âli*) w Stambule. Na potrzeby obrad zbudowano nową salę, zorganizowaną w formie amfiteatru, przypominającą salę parlamentarną. Uroczyste otwarcie budynku w obecności sułtana miało miejsce w 1869 r.<sup>78</sup>

## Podsumowanie

Rada Państwa stała się pierwszym w dziejach kolegialnym i centralnym ciałem ograniczonej legislacji, które miało realny wpływ na osmańską strategię prawodawczą. Ustanowienie nowej instytucji miało zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Kręgi liberalne podkreślały zadowolenie z gwarancji praw i wolności, zaś konserwatyści krytykowali dopuszczenie niemuzułmanów do centralnych, strategicz-

<sup>74</sup> Liczba członków Rady Stanu w pierwszym okresie jest dyskusyjna. E.Z. Karal wskazuje 41, B. Eryılmaz czy Z. Eraslan – 44. Por. E.Z. Karal, *Osmanlı tarihi...*, s. 149; B. Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde...*, s. 196; Z. Eraslan, *Şûrâ-yı Devletten Danıştaya...*, s. 103–105.

<sup>75</sup> Tekst przemówienia sułtana (*Nutk-ı Hümâyûn*) przetłumaczony na współczesny j. turecki: Z. Eraslan, *Şûrâ-yı Devletten Danıştaya...*, s. 302–304.

<sup>76</sup> E. Engelhardt, *La Turquie et le Tanzimat...*, s. 20.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> F. Gedikli, *Şura-yı Devlet Belgeler, Biyografik Bilgileri ve Örnek Kararlarıyla*, İstanbul 2018, s. 527.

nych struktur państwowych. Rada Stanu stała się najwyższym sądem apelacyjnym w sprawach administracyjnych oraz organem mającym pewien wpływ na doradzanie sułtanowi w zakresie prawodawstwa. Liberalowie osmańscy wiązali z tym organem ogromne nadzieje<sup>79</sup>. Już po ustanowieniu Rady w kręgach młodoosmańskich często krytykowano jej „potulność” wobec wpływających projektów, które zawsze opiniowano pozytywnie. W związku z tym *Şura-yı Devlet* była złośliwie określana przez jej krytyków mianem *Şura-yı Evvet*<sup>80</sup>. Niezależnie od reakcji społecznych należy zwrócić uwagę na kilka aspektów. Po pierwsze, Rada Stanu stała się w Imperium Osmańskim załącznikiem szerokiej reprezentacji społecznej tak ze względu na wyznanie, jak i pochodzenie jej członków – wielu z nich zostało oddelegowanych do pracy w *Şura-yı Devlet* z prowincji. Przyczyniło się to do wzrostu świadomości społecznej poddanych oraz zwróciło uwagę władzy na konieczność konstruowania norm prawnych w poszanowaniu dla wszystkich osmańskich narodów („Syryjczycy, Bułgarzy, Bośniacy itd. będą tutaj jak we wspólnym centrum i staną się pomocnikami moich ministrów”<sup>81</sup>). Po drugie, wprowadzenie nowej instytucji na wzór europejski otwierało drogę do dalszego reformowania ustroju osmańskiego w kierunku parlamentaryzmu i konstytucjonalizmu<sup>82</sup>. Po trzecie, instytucja Rady Stanu zakorzeniła się w ustroju osmańskim na tyle, że w Konstytucji z 1876 r. (*Kânûn-ı Esâsi*), Konstytucji z 1924 r. (*1924 Anayasası*) czy Konstytucji z 1961 r. była jednym z głównych organów wymiaru sprawiedliwości, który odpowiadał za rozpatrywanie spraw administracyjnych, rozstrzyganie sporów administracyjnych czy wyrażanie opinii na temat projektów aktów prawnych. Na przestrzeni lat w *Şura-yı Devlet* (późniejszej *Danıştay*) zasiadały cenione autorytety, kształtujące doktrynę osmańskiego i tureckiego prawa administracyjnego. Powołanie tej szczególnej instytucji o charakterze decyzyjnym stanowiło przełom w kształtowaniu nowoczesnego ustroju państwa osmańskiego.

## BIBLIOGRAFIA

### Źródła

Aristarchi bey (Gregoire), *Legislation ottomane: ou Recueil des lois, reglements, ordonnances, traités, capitulations et autres documents officiels de l'Empire Ottoman*, red. D. Nicolaidès, t. 2, Constantinople 1874.

<sup>79</sup> B. Lewis, *Narodziny nowoczesnej Turcji*, tłum. K. Dorsz, Warszawa 1972, s. 157.

<sup>80</sup> W j. tureckim słowo *evet* oznacza „tak”. Gra słów miała zatem sugerować według krytyków tej instytucji jej domniemaną zgodę na każdy przedstawiony projekt prawa. Por. F. Gedikli, *Şura-yı Devlet Belgeler...*, s. 14.

<sup>81</sup> *Ibidem*, s. 22.

<sup>82</sup> Jak wskazywał Engelhardt: „Tak czy inaczej, ze względu na charakter swoich funkcji i mieszaną charakter członkostwa *Şura-yı Devlet* można uznać za podstawowy parlament, nieśmiałą próbę reprezentacji narodowej. I takie właśnie były odczucia opinii publicznej w dniu uroczystego otwarcia *Şura-yı Devlet*”. Por. E. Engelhardt, *La Turquie et le Tanzimat...*, s. 20.

- Engelhardt E., *La Turquie et le Tanzimat, ou, Histoire des réformes dans l'Empire ottoman depuis 1826 jusqu'à nos jours*, t. 2, Paris 1884.
- Firth C.H., Rait R.S. (red.), *Acts and Ordinances of the Interregnum, 1642–1660*, London 1911, <http://www.british-history.ac.uk/no-series/acts-ordinances-interregnum/pp2-4> [dostęp: 2.11.2023].
- Kili S., Gözübüyük A.Ş., *Türk Anayasa Metinleri*, İstanbul 2000.
- Konstytucja Republiki Tureckiej*, tłum. K. Wojciechowska-Litwinek, D. Haftka-Işik, K. Stanek, Ö. Emiroğlu, Warszawa 2013.
- Kraelitz-Greifenhorst F. von, *Die Verfassungsgesetze des Osmanischen Reiches*, Wien 1919.
- Şemseddin S., *Kamus-ı Türki*, <https://turki.cagdassozluk.com/> [dostęp: 1.11.2023].
- TDV İslâm Ansiklopedisi*, Ankara 2003 (wyd. 28), Ankara 2020 (wyd. 31).
- Ustawa o zmianie Konstytucji Republiki Tureckiej nr 6771 z dnia 21.01.2017 r. (*Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*), <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170211-1.htm> [dostęp: 2.11.2023].
- Young G., *Corps de droit ottoman; recueil des codes, lois, règlements, ordonnances et actes les plus importants du droit intérieur, et d'études sur le droit coutumier de l'Empire ottoman*, t. 1, Oxford 1905.

## Opracowania

- Adamczyk A., *Kierunki reformy administracji terytorialnej Imperium Osmańskiego w latach 1839–1876*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 10, s. 75–94.
- Adamczyk A., *Ustrój polityczny Turcji w latach 1918–1960*, Warszawa 2013.
- Akgündüz A., *Bilinmeyen Osmanlı*, İstanbul 2000.
- Akgündüz A., *Islamic public law*, Rotterdam 2011.
- Andic F., Andic S., *Reforming Ottoman Governance: Success, Failure and the Path to Decline*, Piscataway 2014.
- Aydın M., *Türk Hukuk Tarihi*, İstanbul 2005.
- Babinger F., *Z dziejów imperium Osmanów. Sultan Mehmed Zdobywca i jego czasy*, tłum. T. Zabludowski, Warszawa 1977.
- Baelde M., *Les Conseils collatéraux des Anciens Pays-Bas (1531–1794)*, „Revue du Nord” 1968, nr 197, s. 203–212.
- Bazyłow L., *Historia Rosji*, t. 2, Wrocław 1985.
- Davison R.H., *Reform in the Ottoman Empire, 1856–1876*, New Jersey 1963.
- Ekinci E.B., *Osmanlı Hukuku. Adalet ve Mülk*, İstanbul 1974.
- Ember, G. *Der österreichische Staatsrat und die ungarische Verfassung 1761–1768: (Erste Mitteilung)*, „Acta Historica Academiae Scientiarum Hungaricae” 1959, t. 6, nr 1/2, s. 149–182.
- Eraslan Z., *Şûrâ-yı Devletten Danıştaya: Yapısal ve Fonksiyonel Dönüşüm (1868–1922)*, Ankara 2018.
- Eryılmaz B., *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İstanbul 2017.
- Gedikli F., *Şura-yı Devlet Belgeler, Biyografik Bilgileri ve Örnek Kararlarıyla*, İstanbul 2018.
- Gürpınar D., *Ottoman Imperial Diplomacy: A Political, Social and Cultural History*, London – New York 2014.

- İnalçik H., *Imperium Osmańskie. Epoka klasyczna 1300–1600*, tłum. J. Hunia, Kraków 2006.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2000.
- Karahanoğulları O., *Türkiye’de İdari Yargı Tarihi*, Ankara 2017.
- Karal E.Z., *Osmanlı tarihi. 7. Cilt, Islahat Fermanı Devri (1861–1876)*, Ankara 2003.
- Kołodziejczyk D., *Turcja*, Warszawa 2011.
- Kołodziejczyk D., *Zaproszenie do osmanistyki: typologia i charakterystyka źródeł muzułmańskich sąsiadów dawnej Rzeczypospolitej: Imperium Osmańskiego i Chanatu Krymskiego*, Warszawa 2013.
- Koranyi K., *Powszechna historia państwa i prawa*, t. 4, Warszawa 1967.
- Krzywkowski M., *Koncepcja ustanowienia Rady Stanu (w związku z projektem Rzecznika Praw Obywatelskich Janusza Kochanowskiego)*, „Zeszyty Prawnicze” 2013, t. 13, nr 4, s. 211–228.
- Krzywkowski M., *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Poznań 2011.
- Kurt R.S., *Osmanlı Devleti’nin Tanzimat Dönemi’nde Kaza Yönetiminin İdari Yapısı ve Yargısal Fonksiyonu*, İstanbul 2022.
- Lewis B., *Narodziny nowoczesnej Turcji*, tłum. K. Dorsz, Warszawa 1972.
- Maciejewski T., *Historia administracji i myśli administracyjnej. Czasy nowożytne i współczesne (XVI–XX w.)*, Warszawa 2013.
- Malec D., Malec J., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013.
- Sever Demir S., *The Place and Importance of The Tughra Form in Turkish Calligraphy: The Example of Sultan Suleiman the Magnificent*, „Mevzu: Sosyal Bilimler Dergisi” 2023, nr 10, s. 669–693.
- Shaw S.J., *Historia Imperium Osmańskiego i Republiki Tureckiej*, t. 1, tłum. B. Świetlik, Warszawa 2016.
- Shaw S.J., *The Central Legislative Councils in the Nineteenth Century Ottoman Reform Movement before 1876*, „International Journal of Middle East Studies” 1970, t. 1, nr 1, s. 51–84.
- Stirn B., *Conseil d’État*, Paris 1991.
- Şükrü Hanioglu M., *A Brief History of the Late Ottoman Empire*, Princeton 2008.
- Szpoper D., *Rada Państwa (1810–1917). Od subsydiarnego organu władzy rosyjskich imperatorów do izby wyższej parlamentu*, „Opolskie studia Administracyjno-Prawne” 2016, t. XIV, nr 2, s. 91–117.
- Szulc D., *Wybrane aspekty reform skarbowości Imperium Osmańskiego w latach 1839–1876*. „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2022, z. 1, s. 301–320.
- Szymański A., *System konstytucyjny Turcji*, Warszawa 2006.
- Tural E. (red.), *Türk İdare Tarihi*, Eskişehir 2013.
- Wituch T., *Tureckie przemiany: dzieje Turcji 1878–1923*, Warszawa 1980.
- Zürcher E.J., *Turcja. Od sultanatu do współczesności*, tłum. A. Gąsior-Niemiec, Kraków 2013.

THE ORIGINS OF THE COUNCIL OF STATE OF THE OTTOMAN EMPIRE  
AND ITS ORGANIZATION FROM 1867 TO 1868

Abstract

This paper conducts a system review of Ottoman state legislation from 1867 to 1868 concerning the establishment and organization of the Council of State (*Şura-yı Devlet*) of the Ottoman Empire. In particular, the contents of the Organic Ordinance of the Council of State and source materials concerning the reasons for the establishment of the Council of State, including Sultan Abdülaziz's speech (*Nutk-ı Hümâyûn*) and *La Turquie et le Tanzimat* by Edouard Engelhardt, were analyzed. The present analysis of the history of the Ottoman Council of State until 1868 also provides an overview of the most important system of state institutions in the Ottoman Empire, which were responsible for the legislative process as well as for the quasi-administrative judiciary in the period before the establishment of *Şura-yı Devlet*.

Keywords: Ottoman Empire, judiciary, Tanzimat, reforms, Council of State