

*Michał Dahl*

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

## Wprowadzenie do tureckiego prawa administracyjnego

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2015.003>

Obowiązujący w Turcji system prawa administracyjnego nie doczekał się jak dotąd dogłębnej analizy w polskiej nauce prawa. Trudno znaleźć publikację w języku polskim poświęconą zagadnieniom administracyjnoprawnym w nawiązaniu do Turcji. Obecnie obowiązujące realia, gdzie poza konstytucjonalistami tylko bardzo nieliczni podejmują próby opisanie poszczególnych instytucji tureckiego prawa, przeważnie w ujęciu komparatystycznym, są – moim zdaniem – trudne do uzasadnienia<sup>1</sup>.

Głównym celem niniejszego artykułu jest zachęcenie polskiego Czytelnika do zainteresowania systemem prawnym Republiki Tureckiej za sprawą przybliżenia podstawowych informacji dotyczących tureckiego prawa administracyjnego. Przedmiot pracy nie został wybrany przypadkowo, albowiem analizowana dziedzina bardzo dobrze oddaje charakter i wskazuje na kierunki rozwoju większości gałęzi tureckiego prawa po transformacji demokratycznej z pierwszej połowy ubiegłego wieku.

---

<sup>1</sup> Warto odnotowania pozycją na rynku wydawniczym jest monografia A. Adamczyka, *Ustrój polityczny Turcji w latach 1918–1960* (Warszawa 2013) będąca jak dotąd jedyną publikacją autorstwa polskiego historyka państwa i prawa, poświęconą wyłącznie reformom prawnoustrojowym w Turcji po 1909 r.

W szwajcarskiej Lozannie 24 lipca 1923 roku podpisany został traktat pokojowy gwarantujący suwerenność Turcji oraz wyznaczający granice jej terytorium państwowego. Wydarzenie to, umożliwiające powstanie republiki proklamowanej ostatecznie 29 października przez jej późniejszego prezydenta, Mustafę Kemala (od 1934 roku „Atatürka”), zakończyło jednocześnie „osmański” etap historii Turków<sup>2</sup>. Jak słusznie zauważył jednak Tomasz Wituch, „Turcy stali się spadkobiercami nie tylko [...] osmańskich sułtanów, ale także Bizantyjczyków, starożytnych Greków, a nawet Hetytów”<sup>3</sup>. Fakt ten ma niezwykle istotne znaczenie w kontekście tureckiego prawa, którego poprawna analiza jest możliwa tylko po prześledzeniu ewolucji poszczególnych instytucji na przestrzeni epok. Ogromna rola, którą odegrali kolejni osmańscy reformatorzy w wykształceniu się tureckiej administracji i prawa administracyjnego w jego obecnym kształcie, została podkreślona także w niniejszym artykule przez poświęcenie jego pierwszej części właśnie rozważaniom historycznoprawnym. Jednakże bardzo wiele gałęzi tureckiego prawa przejęło *gros* rozwiązań stosowanych wcześniej w krajach Zachodu, przekształcając lub powołując instytucje na kształt „sprawdzonych” wcześniej m.in. w Szwajcarii (prawo cywilne), we Włoszech i w Niemczech (prawo i procedura karna) czy we Francji (prawo administracyjne). Owe zapożyczenia charakteryzujące tureckie prawo administracyjne, a także ich zakres zostały opisane w kolejnej części artykułu. Warto przy tym zaznaczyć, iż każdy z prezentowanych w niniejszym tekście aspektów wymaga znacznie szerszego omówienia. Biorąc jednak pod uwagę charakter pracy oraz ograniczenia, jakie z niego wynikają (głównie objętościowe), a także postawiony na początku cel, prezentowane treści mają za zadanie posłużyć jako wstęp do dalszych badań, a także źródło informacji dla wszystkich zainteresowanych prawem administracyjnym i tureckim porządkiem prawnym.

---

<sup>2</sup> T. Uslubaş, *Geçmişten Günümüze Türkiye*, Istanbul 2013, s. 5–9.

<sup>3</sup> T. Wituch, *Tureckie przemiany. Dzieje Turcji 1878–1923*, Warszawa 1980, s. 269–270.

# 1. Geneza tureckiego prawa administracyjnego

Chcąc dokładnie i wyczerpująco opisać wydarzenia, które doprowadziły do powstania prawa administracyjnego, obowiązującego w obecnym kształcie na terytorium Republiki Tureckiej, należałoby rozpocząć od przedstawienia rozwiązań administracyjnych stosowanych za czasów Osmana I, założyciela dynastii przez stulecia stojącej na czele imperium. Na potrzeby niniejszego opracowania najodpowiedniejsza wydaje się periodyzacja zaproponowana przez Erika Zürchera, za datę początku analizy przyjmująca rok 1789 i wydarzenia związane z wybuchem rewolucji francuskiej. Zdaniem tego autora następujący po wybuchu rewolucji okres rozpoczął pierwszą fazę wyłaniania się nowoczesnej Turcji w XIX wieku. Jako dominującą tendencję rozwojową autor koncepcji, skądinąd docenianej zarówno przez historyków państwa, jak i prawa tureckiego, uznał „rosnące wpływy Europy w imperium osmańskim oraz reakcje na nie osmańskiego państwa i społeczeństwa”, co miało istotne znaczenie dla funkcjonowania instytucji, głównie administracyjnych, ówczesnego imperium<sup>4</sup>. Prezentowane dalej rozwiązania administracyjnoprawne zostały uszeregowane według kryterium chronologicznego, z zastosowaniem podziału na najważniejsze, zdaniem autora, okresy rozwoju tureckiego prawa administracyjnego, co w jego przekonaniu ma znacznie ułatwić poprawne zrozumienie wyłożonych treści.

## 1.1. Okres osmański

Zarówno prawo administracyjne, jak i współczesne rozwiązania instytucjonalne stosowane w tureckiej administracji są wynikiem reform sułtańskich, zapoczątkowanych pod koniec XVIII wieku przez Selima III (1789–1807). Niejako zmuszony do podjęcia reform przez kłopoty finansowe, z jakimi borykało się państwo osmańskie,

---

<sup>4</sup> E.J. Zürcher, *Turcja. Od sułtanatu do współczesności*, tłum. A. Gąsior-Niemiec, Kraków 2013, s. 2–3.

władca ów ograniczył niezależność urzędników państwowych m.in. przez wprowadzenie instytucji nadzoru administracyjnego i skarbowego nad dokonywanymi przezeń wydatkami. Kontrola sułtana nad urzędnikami, zwanymi pisarzami (*küttab*), została sformalizowana przez rozszerzenie zakresu kompetencji administracyjnych wielkiego wezyra (*Bab-ı Asafi*), co pozwoliło na ukrócenie nepotyzmu i korupcji<sup>5</sup>. Powołano również instytucję asystenta administracyjnego wielkiego wezyra (*reis ül-küttab*), odpowiedzialnego za kontrolę awansów, będących odtąd uznaniem umiejętności, a także dbającego o sprawne działanie aparatu urzędniczego. Za czasów Selima podjęto też próby tego, co współcześnie nazywamy „odchudzeniem administracji”, przez odebranie tytułu wezyra osobom, dla których stanowiska tej rangi były w ówczesnej administracji publicznej praktycznie niedostępne. Sułtan podjął również działania prewencyjne w kwestii procederu, jakim było wówczas łapownictwo wśród Osmanów obejmujących stanowiska administracyjne. Obok nakładania bezprawnych podatków było ono często praktykowane jako sposób odzyskania przynajmniej części majątku przekazanego sułtanowi w formie zwyczajowego prezentu związanego z nominacją. Selim III nie zaniechał odwiecznego zwyczaju, jednakże nakazał zmniejszenie wartości owych prezentów, co po części przyniosło zamierzony skutek<sup>6</sup>.

Kolejnym istotnym sułtanem reformatorem był Mahmud II, rządzący nieprzerwanie od 1808 do 1839 roku. Jego cechy charakteru, przede wszystkim silniejsze niż u poprzednika upór i determinacja, sprawiły, iż okres jego panowania był bardzo długi, a zakres wprowadzonych reform nieporównywalnie większy. Sułtan ów dążył do większej centralizacji, co niosło za sobą konieczność reorganizacji struktury organów władzy centralnej w Stambule. Za rządów Mahmuda II doszło do ponownej rozbudowy aparatu biurokratycznego, głównie pisarzy, skupionych w pałacu sułtańskim i Wysokiej Porcie

---

<sup>5</sup> Wezyrowie osmańscy stanowili odpowiednik europejskich ministrów, podczas gdy wielki wezyr, pełniący funkcję szefa rządu, był dodatkowo głównym dowódcą armii sułtańskiej.

<sup>6</sup> S.J. Shaw, *Historia Imperium Osmańskiego i Republiki Tureckiej*, tłum. B. Świetlik, t. 1: 1280–1808, Warszawa 2012, s. 404–414.

(*Bab-ı Ali*)<sup>7</sup>. W 1836 roku stanowisko zastępcy wielkiego wezyra (*sadaret kethüdası*) przekształcono w Ministerstwo Spraw Administracji Cywilnej (Umur-u Mülkiye Nezareti), późniejsze Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Mahmudowi przypisuje się również stworzenie rozbudowanej hierarchii biurokratycznej według nowoczesnych wzorów za sprawą reorganizacji systemu administracji publicznej. Wprowadzono także system regularnych płac w miejsce zwyczajowych opłat (*bahşış*), tworząc tym samym nowe źródło dochodów urzędniczych. Warto nadmienić, iż to dzięki niesubordynowanym urzędnikom, niestosującym się do zaleceń władcy, słowo *bahşış* nabrało dzisiejszego pejoratywnego znaczenia, będąc odtąd kojarzone z nienależnie pobraną opłatą, czyli „łapówką”. Za rządów Mahmuda II zapoczątkowano też historyczną przemianę tradycyjnej struktury administracji miejskiej w prawdziwie nowoczesną, co stanowiło reakcję na problemy, stanowiące „skutki uboczne” reform sułtańskich. Aby im zaradzić, mianowano urzędników delegowanych do likwidacji określonych problemów, posiadających w tym celu specjalne kompetencje administracyjne. Niezwykle istotną rolę powierzono dawnemu inspektorowi akcyzowemu (*muhtesip*), którego w 1826 roku uprawniono do administrowania sprawami dotyczącymi przybyszów niemających w mieście stałego miejsca zamieszkania, pozostawiając mu też poprzednio przysługujące kompetencje do kontroli nad cechami. Urzędnik o takich kompetencjach (*ihtisap ağası*) uzyskał także kontrolę nad nowo powstałymi urzędami burmistrzów (*muhtar*) oraz intendentów (*kahya*), mianowanych przez sułtana dla każdej dzielnicy miasta w imperium, początkowo dla przeprowadzania spisów ludności. Zakres ich obowiązków został z czasem rozszerzony, obejmując m.in. egzekwowanie przepisów dotyczących ubioru, wydawanie świadectw tożsamości mieszkańcom ubiegającym się o paszporty, a także zastępowanie funkcji administracyjnych wykonywanych wcześniej przez cechy, co czynili

---

<sup>7</sup> Wysoką Portą nazwano bramę w Stambule, przez którą wchodziło się do dzielnicy najwyższych instytucji państwowych Imperium Osmańskiego. W XVII w. odgrywała ona rolę siedziby wielkiego wezyra, następnie Ministerstwa Spraw Zagranicznych. W Europie mianem Wysokiej Porty (in. Porty Ottomańskiej) określano osmański rząd.

jako pierwsi w historii przedstawiciele władzy centralnej w prowincjach. Z czasem *ihtisap ağası* dzielnic i ich pomocnicy uzyskali miano głównych urzędników miejskich w Stambule i innych dużych miastach imperium, a wytworzona za rządów Mahmuda struktura administracji municypalnej posłużyła jako punkt wyjścia reformatorów w kolejnych dekadach<sup>8</sup>.

Jeszcze za rządów Mahmuda II powołano kilka rad konsultacyjnych, skupiających wyróżniających się kompetencją i nieposzlakowaną opinią urzędników. Najwyższej Radzie Rozporządzeń Sądowych (*Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye*) powierzono opracowanie „uporządkowanego i stabilnego” państwa w drodze reorganizacji administracji państwowej i społeczeństwa (*tanzimat-ı hayriye*). Dekret ustanawiający tę radę dał nazwę ruchowi reformatorskiemu wyłonionemu z jego działań, oznaczającemu właśnie reorganizację i uporządkowanie – *tanzimat*<sup>9</sup>. Sułtan Abdülmecit 3 listopada 1839 roku ogłosił uroczyste pismo monarsze (*hatt-ı şerif*), zwane manifestem z Gülhane (od nazwy parku, w którym zostało ono zaprezentowane). Jak czytamy w manifeste, „uważamy za słuszne wysiłki, by poprzez nowe instytucje wnieść w prowincje imperium dobroczynne skutki dobrej administracji”<sup>10</sup>. Czas reform *tanzimat*, przypadający na okres panowania sułtanów Abdülmecida (1839–61) i Abdülaziza, zakończył się wraz ze zdetronizowaniem tego ostatniego przez grupę spiskowców 30 maja 1876 roku. Omawiany okres jest niezwykle istotny dla dalszej analizy, ponieważ jego sukcesy i niepowodzenia zaciążyły na ruchu reformatorskim trwającym aż do powstania Republiki Tureckiej. Jednym z głównych celów reform *tanzimat* było wzmocnienie pozycji władzy centralnej w prowincjach. Próbowano to osiągnąć m.in. przez ograniczenie władzy lokalnej elity (*ayan*) i przekazanie większości ich kompetencji urzędnikom podlegającym bezpośrednio władzom w Stambule. Powierzono także większą władzę w prowincjach gubernatorom, jednocześnie dbając o zachowanie nad nimi wystarczająco silnej kontroli. Przyjęto również rozwią-

---

<sup>8</sup> S.J. Shaw, E.K. Shaw, *Historia Imperium Osmańskiego i Republiki Tureckiej*, tom 2, 1808–1975, Warszawa 2012, s. 81–98.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 83.

<sup>10</sup> D. Kołodziejczyk, *Turecja*, Warszawa 2011, s. 19.

zanie, w myśl którego administracja na szczeblu lokalnym miała być zorganizowana na podobieństwo struktury rządu centralnego, na odpowiednio mniejszą skalę, rozszerzając jednocześnie zakres mechanizmów kontrolnych gwarantujących pełną władzę sułtana<sup>11</sup>. Reformy objęły też organizację administracji miast osmańskich, w szczególności stolicy, z której najważniejszą było zastąpienie wspomnianego *ih̄tisap ağası* burmistrzem Stambułu, który wsparty przez Radę Miejską (*Şehir Meclisi*) był od 1854 roku tytułowany jako *şehir emini*. Organizacja miasta pozostała prawie niezmienną aż do końca istnienia Imperium Osmańskiego, służąc jako wzór dla systemu administracji miejskiej innych miast imperium oraz późniejszej Republiki Tureckiej. Warto odnotować przy tym dwa akty administracyjne, które wywarły znaczący wpływ nie tylko na rozwój tureckiej administracji municypalnej, ale także na system tamtejszego prawa administracyjnego w ogóle. Mowa tu o Kodeksie administracyjnym wilajetów z 1870 roku, wprowadzającym rady municypalne w miastach oraz Kodeksie municypalnym prowincji (*Vilayet Belediye Kanunu*) dotyczącym składu i sposobu wyboru rad miejskich, przyjętym przez parlament w 1877 roku<sup>12</sup>.

Prawo administracyjne pojawiło się w Imperium Osmańskim wraz z zainteresowaniem europejską myślą społeczno-polityczną, począwszy od 1839 roku. Do tego czasu prawo i instytucje europejskie nie miały wpływu na system prawny obowiązujący na obszarze imperium. W okresie tanzimatu osmańscy badacze zaczęli czerpać wiedzę z książek i artykułów napisanych przez swoich zachodnich kolegów, zgłębiając tym samym tajniki mechanizmów i instytucji, jakie nigdy wcześniej nad Bosforem nie funkcjonowały. Rozwiązania te były często przez nich określane jako „nieprzystające” nie tylko do osmańskiego porządku prawnego, ale również do mentalności społecznej<sup>13</sup>. Nie można jednak zaprzeczyć, iż reformatorzy posługiwali się zachodnimi wzorcami przy planowaniu nowych instytucji. Świadczy o tym chociażby fakt, iż celem pierwszej w historii po-

---

<sup>11</sup> S.J. Shaw, E.K. Shaw, op.cit., s. 147.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 163–164.

<sup>13</sup> M. Heper, A.Ü. Berkman, *Development Administration in Turkey: Conceptual Theory and Methodology*, Istanbul 1980, s. 29.

droży zagranicznej osmańskiego sułtana, odbytej przez Abdüłaziza w 1867 roku, były Anglia i Francja. Rola tej ostatniej w procesie narodzin tureckiego prawa administracyjnego jest nieoceniona, ponieważ to właśnie Francja posłużyła osmańskim, a później tureckim decydom za wzór do stworzenia i organizacji większości instytucji administracyjnych i rozwiązań administracyjnoprawnych. Najlepszymi przykładami na potwierdzenie owej fascynacji było powołanie takich instytucji jak: Rada Państwa (Danıştay) czy Trybunał Obrachunkowy (Sayıştay), dziś będących jednymi z najważniejszych instytucji w Republice Tureckiej. Znaczący wpływ rozwiązań francuskich łatwo zauważalny jest także w systemie tureckiej administracji prowincjonalnej, jednak jak trafnie zauważył Tahsin Bekir Balta, turecki wkład w adaptację nowych instytucji nie może być pominięty<sup>14</sup>. Powołany w 1868 roku Danıştay, obecnie najwyższy sąd administracyjny Turcji, jest kopią francuskiego Conseil d'Etat, co do czego nie ma zresztą żadnych wątpliwości. Na mocy postanowień pierwszej konstytucji osmańskiej, promulgowanej w 1876 roku, rola Danıştay została znacznie zdewaluowana, jednak odebrane kompetencje jurysdykcyjne zostały mu przywrócone wraz z konstytucją z 1924 roku. Poza wymienionymi do rozwoju tureckiego prawa administracyjnego przyczyniły się następujące instytucje powstałe po 1839 roku: Sąd Kasacyjny (Yargıtay), działalność szkół wojskowych, medycznych, technicznych, prawniczych i administracyjnych (*mülkiye*), a także banku rolnego (*Ziraat Bankası*), fundacji, zsekularyzowanych sądów (*Nizamiye*) i szkół (*idadi*). Wszystkie te instytucje, w większym lub mniejszym stopniu oparte na rozwiązaniach francuskich, przyczyniły się do rozwoju tego, co nazywamy obecnie systemem tureckiego prawa administracyjnego, którego dalsza ewolucja została przedstawiona w kolejnych częściach pracy.

## 1.2. Okres republikański

Zwołanie Wielkiego Zgromadzenia Narodowego w Ankarze 23 kwietnia 1920 roku i sformułowanie słynnego postulatu nadającego

---

<sup>14</sup> T.B. Balta, *Reports on Turkish administrative law and institutions*, Istanbul 1956, s. 186–187.

narodowi prawo do samostanowienia rozpoczęło nowy rozdział w historii tureckiej państwowości. Cały okres lat 20. obfitował w wydarzenia istotne dla procesu formowania się systemu prawnego Republiki. Do najważniejszych zmian, z punktu widzenia ich wpływu na ukształtowanie tureckiego prawa administracyjnego w jego obecnej postaci, zaliczamy: uchwalenie ustawy konstytucyjnej z 20 stycznia 1921 roku, zniesienie sułtanatu, proklamację republikańskiej formy państwa oraz likwidację kalifatu<sup>15</sup>. W celu uporządkowania systemu źródeł prawa, które na skutek działań politycznych stało się niespójne, rozpoczęto prace nad przygotowaniem konstytucji państwa tureckiego.

Konstytucja z 1924 roku, będąca wynikiem prac Komisji Konstytucyjnej (Kanunu Esasi Encümeni), odwoływała się do tradycji tureckiego okresu walki o niepodległość. Powtarzając za Andrzejem Adamczykiem, „Raport Komisji Konstytucyjnej stwierdził, że przestudiowała ona konstytucje wielu państw, m.in. Francji i Polski, lecz najważniejszymi źródłami inspiracji były «duch» rewolucji tureckiej i analiza potrzeb narodu tureckiego, a nie teorie wypracowane przez naukę prawa konstytucyjnego. Rozwiązań ustrojowych innych państw nie przenoszono w identycznej formie, lecz dopasowywano do warunków tureckich, przy czym uznano za nieprzydatne dla Turcji rozwiązania państw federalnych, to jest konstytucji Stanów Zjednoczonych oraz Szwajcarii. Pomimo nietypowych rozwiązań instytucjonalnych, [...] konstytucja z 1924 r. stanowi ważny wkład w proces recepcji europejskiej myśli prawnopaństwowej w Turcji”. Sprawowanie władzy ustawodawczej i wykonawczej w imieniu narodu powierzone zostało jednoizbowemu parlamentowi. Należącą do parlamentu władzę wykonawczą powierzono jednak wybranemu przez niego Prezydentowi, a także mianowanej przez Prezydenta Radzie Ministrów<sup>16</sup>.

Zmiany okresu republikańskiego miały doprowadzić do ostatecznego zerwania z osmańską tradycją Turcji, zarówno na gruncie politycznym oraz prawnym, jak i społecznym oraz kulturalnym. Głównym celem reform stało się zastąpienie myśli i wartości zwią-

<sup>15</sup> A. Adamczyk, op.cit., s. 68–103.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 99.

zanych z szeroko rozumianą kulturą islamu w wyniku obrania racjonalistyczno-pozytywistycznej i sekularystycznej orientacji przez niedawno proklamowaną Republikę. Konieczne stało się pozyskanie urzędników i sędziów „nowej generacji”, gotowych stanąć na straży przestrzegania naczelných postulatów wojny o niepodległość z lat 1918–1923. Aby to osiągnąć, zakładano szkoły i uniwersytety mające, tak jak słynna placówka w Ankarze, powołana do życia w 1925 roku przez samego Atatürka, wykształcić nową kadrę jurystów i administratywistów.

Na mocy ustaw przyjętych w latach 20. wszystkie instytucje, jakie zachowały się z czasów państwa teokratycznego, zostały zlikwidowane. Inaczej było w przypadku Daniştay, którego niezbędność została jednak zasygnalizowana przez umieszczenie go wśród przepisów konstytucji z 1924 roku (art. 51). Zadowolenie z funkcjonowania francuskiego modelu instytucji zaważyło na jego odtworzeniu w listopadzie 1925 roku pomimo pewnych modyfikacji, datowanych na lata 1931, 1938 i 1946, struktura organizacyjna i charakter Daniştay zostały zmienione tylko w sposób nieznaczący. Utracił on co prawda swój polityczny charakter, jednocześnie umacniając swoje kompetencje o charakterze konsultacyjnym i administracyjnym oraz otrzymując swoją najważniejszą rolę, którą odgrywa do dziś, mianowicie prawo do działania jako najwyższy sąd w sprawach administracyjnych<sup>17</sup>.

W 1926 roku przyjęto prawo regulujące status urzędników państwowych, a cztery lata później obowiązujące do dziś tzw. ustawy miejskie, będące niemal bezpośrednimi odwzorowaniami regulacji francuskich. Rozszerzenie roli państwa w dziedzinie ekonomii (etatyzm), w połączeniu z realizacją doktryny nacjonalistycznej, doprowadziło do znacznego rozrostu aparatu państwowego, a tym samym pojawienia się nowych, bardziej wyspecjalizowanych gałęzi w tureckim prawie administracyjnym.

Pierwsze próby systemowych reform administracji publicznej podjęto w Turcji w latach 50. ubiegłego wieku. W 1953 roku powołano do życia Instytut Administracji Publicznej obejmujący zakre-

---

<sup>17</sup> E. Örücü, *Conseil d'Etat: The French Layer of Turkish Administrative Law*, "The International and Comparative Law Quarterly" 2000, nr 49, s. 681.

sem swojego działania nie tylko Turcję, ale i cały obszar Bliskiego Wschodu (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü; TODAİE). Jego działanie niejako „uwolniło” administrację publiczną spod wyłącznych kompetencji prawa administracyjnego, czyniąc ją odrębną dziedziną badań. Wraz z założeniem podobnej placówki w ramach struktury Wydziału Nauk Politycznych Uniwersytetu Ankarskiego w 1957 roku wdrożony został nowego typu program edukacji w zakresie administracji publicznej. Narodową Organizację Planowania (Devlet Planlama Teşkilatı, DPT) powołano 30 września 1960 roku – jej podstawowym zadaniem, obok projektowania tzw. planów pięcioletnich, było doradzanie rządowi w kwestiach polityki ekonomicznej, socjalnej i kulturalnej, zgodnie z przyjętymi wcześniej wytycznymi. Wraz ze wzrostem liberalizacji tureckiej gospodarki straciła rację bytu, zostając ostatecznie wcielona do nowo powołanego Ministerstwa Rozwoju w czerwcu 2011 roku.

Kolejna faza reform administracyjnych została podjęta w następstwie puczu wojskowego z marca 1971 roku. Główne zmiany koncentrowały się na przywróceniu jakości i „zachodnich standardów” w tureckiej administracji, co zamierzano osiągnąć przede wszystkim przez zagwarantowanie możliwie najwyższej ochrony pracowników administracji poszczególnych szczebli. Było to motywowane przykładami z „rozwinętych krajów Zachodu”, według których tylko od odpowiednio chronionego urzędnika można oczekiwać efektywnej służby i profesjonalizmu. Kontrowersje wzbudziły natomiast masowe zwolnienia urzędników państwowych dokonywane nie tylko według kryterium braku odpowiednich kompetencji, ale przeważnie ze względu na nieposłuszeństwo wobec nowego reżimu<sup>18</sup>.

### 1.3. Konstytucja z 1982 roku

Podstawą, na jakiej opiera się współczesny system źródeł prawa administracyjnego w Turcji, jest konstytucja ratyfikowana 7 listopada 1982 roku. Poza pierwszymi 16 artykułami, z których można wyprowadzić najważniejsze zasady prawa administracyjnego (sze-

---

<sup>18</sup> M. Heper, A.Ü. Berkman, op.cit., s. 31–33.

rzej na ten temat oraz na temat struktury administracji w rozdz. czwartym ustawy), istotne dla administratywistów są też postanowienia zawarte w rozdz. drugim części trzeciej konstytucji poświęconym władzy wykonawczej. Znajdziemy tam m.in. uregulowania dotyczące pozycji ustrojowej i kompetencji Prezydenta Republiki (art. 101–108), Rady Ministrów (art. 109–116), obrony narodowej (art. 117–118), procedur wprowadzania stanów nadzwyczajnych (art. 119–122), a także administracji (art. 123–137)<sup>19</sup>. Danıştay pojawia się w rozdziale trzecim, poświęconym władzy sądowniczej (art. 155), obok m.in. Sądu Konstytucyjnego (Anayasa Mahkemesi; art. 146–153) i Sądu Kasacyjnego (Yargıtay; art. 154).

#### 1.4. Przemiany i wyzwania w XXI wieku

Członkostwo Turcji w organizacjach i strukturach międzynarodowych, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Bank Światowy, wywarło i wywiera nadal ogromny wpływ na kształt tureckiego prawa administracyjnego. Najlepszym przykładem na występowanie tego zjawiska jest coraz bardziej widoczna w Turcji prywatyzacja, a także powoływanie niezależnych instytucji o kompetencjach kontrolnych. Te ostatnie opierają się przeważnie na modelu amerykańskim, tym samym wprowadzając elementy amerykańskich rozwiązań prawnoustrojowych do tureckiego prawa administracyjnego. W porównaniu z wymienionymi działaniami o wiele większy wpływ na system prawny Republiki Tureckiej ma jej trwający od 1963 roku związek ze strukturami europejskimi. Jako oficjalny kandydat do członkostwa w Unii Turcja świadomie rozpoczęła proces harmonizacji swojego porządku prawnego z *acquis communautaire* Unii Europejskiej<sup>20</sup>. Jak każdy kraj chcący uzyskać status członka w tej szczególnej organizacji międzynarodowej, Turcja musi, wcześniej czy później, uznać wyższość prawa unijnego nad konstytucją i ustawami krajowymi. Oznacza to z jednej strony koniecz-

---

<sup>19</sup> E. Örücü, *Conseil d'Etat*, s. 683–684.

<sup>20</sup> Status kraju kandydującego do członkostwa w Unii Europejskiej Turcja otrzymała podczas Szczytu Rady Europejskiej w Helsinkach, który odbył się 11–12 grudnia 1999 r.

ność nowelizacji konstytucji z 1982 roku, w tym preredagowania 90-letniej zasady suwerenności, z drugiej zaś utratę tożsamości przez tureckie prawo administracyjne i obniżenie jego rangi na rzecz aktów administracyjnych wydawanych przez organy Unii Europejskiej.

Kolejną istotną zmianą na dużą skalę, nie mającą wcześniej precedensu nie tylko w historii tureckiego prawa administracyjnego, ale także historii prawa w Turcji w ogóle, było uznanie przez ten kraj mocy obowiązującej wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jest to o tyle istotne, iż zarówno przed podjęciem decyzji o przyznaniu temu organowi międzynarodowemu wpływu na wewnętrzny porządek prawny, jak i już po tym dyskusje o jej sprzeczności z turecką ustawą zasadniczą zdawały się nie milknąć. Ostatecznie jednak zarówno Wielkie Zgromadzenie Narodowe Turcji, jak i Sąd Konstytucyjny oraz Rada Państwa zgodnie akceptują moc wiążącą wyroków Trybunału, uznając je jednocześnie za źródło tureckiego prawa<sup>21</sup>.

## 2. Charakterystyka tureckiego prawa administracyjnego

Jak wynika z przeprowadzonej w poprzednim rozdziale analizy, współczesne tureckie prawo administracyjne powinno być poprawnie opisywane jako system *sui generis*, z wyraźnymi zapożyczeniami z rozwiązań demokracji zachodnich, głównie Francji. Należy pamiętać, iż Republika Turecka, będąca państwem stosunkowo młodym, ma jednak za sobą wielowiekową osmańską tradycję. Począwszy od reform okresu tanzimatu, zainaugurowanych w 1839 roku przez działalność towarzystw naukowych i szkół prawnych propagujących wiedzę na temat rozwiązań prawnoadministracyjnych stosowanych w krajach Europy Zachodniej, udział zapożyczonych rozwiązań w tureckim systemie prawa administracyjnego wciąż wzrastał. Warto jednak przypomnieć, iż zjawisko to miało charakter

---

<sup>21</sup> S. Güran, *Administrative Law*, w: *Introduction to Turkish Law*, red. T. Ansay, D. Wallace, Ankara 2006, s. 50.

ograniczony. Jak słusznie zauważył Tahsin Bekir Balta, do instytucji zachodnich sięgano początkowo dopiero wówczas, gdy ich tureckie odpowiedniki okazywały się nie działać wystarczająco dobrze, co przestało być aktualne w okresie republikańskim, kiedy to kompleksowe reformy objęły wszystkie instytucje, mniej lub bardziej przypominające osmańskie pierwowzory<sup>22</sup>.

Zakres regulacji tureckiego prawa administracyjnego jest nieporównywalnie szerszy niż w przypadku jego brytyjskiego odpowiednika. Podobnie jak model stosowany we Francji, obejmuje ono swym zasięgiem m.in. problematykę wydawania aktów administracyjnych, własności publicznej, ciężarów państwowych, w tym podatków, kontroli sądowej nad administracją, statusu urzędników państwowych czy zasady działania administracji poszczególnych szczebli. Warto przy tym wspomnieć, iż Daniştay w swoich wyrokach odwołuje się często do francuskiej doktryny, a okazjonalnie także do przypadków rozpatrywanych przez swój francuski odpowiednik (Conseil d'Etat).

Podsumowując, zarówno w czasach Imperium Osmańskiego, jak i w okresie republikańskim dochodziło do „zapożyczeń” wielu instytucji, głównie z systemu francuskiego, które zostały później zastosowane w tureckim prawie administracyjnym. W przeciwieństwie do innych gałęzi tureckiego prawa, w przypadku prawa administracyjnego mamy do czynienia z selektywnym podejściem do adaptowanych rozwiązań ustrojowych. Najlepszym przykładem na potwierdzenie tej tezy jest działanie Rady Państwa lub administracji w prowincjach, które pomimo tzw. zupełnej adaptacji zachowały pewne odrębności od francuskich oryginałów. Częściowo wynika to z braku zaufania do zachodnich rozwiązań występującego zwłaszcza po okresie walki o niepodległość. Charakterystykę tureckiego systemu prawa administracyjnego najlepiej oddaje więc określenie go jako „*sui generis* home made system, with the contribution of foreign law”, sformułowane przez amerykańskich i tureckich badaczy<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> T.B. Balta, op.cit., s. 187–188.

<sup>23</sup> S. Güran, op.cit., s. 49. Przytoczony cytat można tłumaczyć jako „swego rodzaju rodzimy system prawa, z widocznymi elementami prawa obcego”.

### 3. Podsumowanie

Pojawieniu się i rozwojowi prawa administracyjnego w Turcji towarzyszyły takie procesy jak: modernizacja, demokratyzacja, westernizacja, sekularyzacja i konstytucjonalizacja. Wzrost zainteresowania rozwiązaniami stosowanymi w krajach Zachodu skutkowało implementacją części z nich, co jest szczególnie widoczne na gruncie prawa cywilnego, karnego i administracyjnego<sup>24</sup>. Rozwiązania przyjęte w prawie administracyjnym, w dużym stopniu inspirowane modelem funkcjonującym we Francji, czego najlepszym przykładem jest organizacja i funkcjonowanie Rady Państwa (Danıştay), są jednak także efektem ewolucji instytucji *stricte* tureckich. Wspomniany dualizm charakteryzuje turecki system prawa administracyjnego, które jest przez przedstawicieli doktryny określane jako *sui generis* prawo rodzime, z widocznym udziałem rozwiązań zapożyczonych.

Wydaje się rzeczą oczywistą, iż tureckie prawo administracyjne i jego instytucje rozwijają się w sposób odzwierciedlający narodowe potrzeby i idee, nierzadko uniemożliwiające skuteczną implementację zagranicznych rozwiązań prawno-instytucjonalnych. Celem niniejszego artykułu było zachęcenie Czytelnika do zgłębiania wiedzy na temat tureckiego systemu prawnego w wyniku zaprezentowania jego ewolucji na przykładzie najciekawszej, zdaniem autora, dziedziny, jaką jest prawo administracyjne. Przemiany zachodzące obecnie w Republice Tureckiej, a także wyzwania stojące przed tureckim prawem i administracją, będące także przedmiotem zainteresowania pracy, zdają się kontynuacją nieuchronnego procesu przemian, zainicjowanego w 1839 roku przez sułtana Abdülmeccida. Wydarzenia te wprowadziły dawne Imperium na drogę westernizacji, którą mimo historycznych przemian podąża ono do dziś.

Pytanie o zasadność poszerzania wiedzy na temat prawa administracyjnego o rozwiązania stosowane w Turcji zdaje się pytaniem retorycznym, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, iż podobne dylematy mieli sułtani reformatorzy oraz twórcy Republiki w odniesieniu do

---

<sup>24</sup> E. Özücü, *Critical Comparative Law: Considering Paradoxes for Legal Systems in Transition*, Deventer 1999, s. 83.

rozwiązań stosowanych w krajach Zachodu. Zdaniem autora wiedza na temat zasad tureckiego prawa administracyjnego, a także historii i struktury administracji na obszarze Republiki, choć ograniczona tylko do kwestii najistotniejszych, może stanowić interesującą perspektywę do oceny systemów stosowanych w krajach europejskich. Ocena ta może być dokonana z uwzględnieniem wielu kryteriów, tj. efektywność działania administracji czy podatność rodzimego prawa administracyjnego na wpływy zewnętrzne, do wyboru których pomocny może także okazać się niniejszy artykuł.

## STRESZCZENIE

### Wprowadzenie do tureckiego prawa administracyjnego

Obowiązujący w Turcji system prawa administracyjnego nie doczekał się jak dotąd dogłębnej analizy w polskiej nauce prawa. Trudno znaleźć publikację w języku polskim poświęconą zagadnieniom administracyjnoprawnym w nawiązaniu do Turcji. Obecnie obowiązujące realia, gdzie poza konstytucjonalistami tylko bardzo nieliczni podejmują próby opisanego poszczególnych instytucji tureckiego prawa, przeważnie w ujęciu komparatystycznym, są – zdaniem autora – trudne do uzasadnienia. Głównym celem niniejszego artykułu jest zachęcenie polskiego Czytelnika do zainteresowania systemem prawnym Republiki Tureckiej przez przybliżenie podstawowych informacji dotyczących tureckiego prawa administracyjnego. Przedmiot pracy nie został wybrany przypadkowo, albowiem analizowana dziedzina bardzo dobrze oddaje charakter i wskazuje na kierunki rozwoju większości gałęzi tureckiego prawa po transformacji demokratycznej z pierwszej połowy ubiegłego wieku.

**Słowa kluczowe:** Republika Turecka; prawo administracyjne; reformy administracyjnoprawne

## SUMMARY

### Introduction to the Turkish administrative law

The existing administrative law system in Turkey has not been profoundly analysed in the Polish science of law. It is difficult to find a text related

to Turkey, which would include a legal or administrative context. The current reality in which, apart from constitutionalists, only a few attempt to describe the various institutions of the Turkish law, mostly in a comparative way, is – in my opinion – difficult to justify. The main purpose of this article is to encourage a Polish reader to take an interest in the Turkish legal system by presenting basic information on the Turkish administrative law. The subject of the paper was not chosen by chance, as the analyzed area greatly reflects the directions of most branches of the Turkish law development after the democratic transition in the first half of the last century.

**Keywords:** Republic of Turkey; administrative law; legal-administrative reforms

## BIBLIOGRAFIA

- Adamczyk A., *Ustrój polityczny Turcji w latach 1918–1960*, Warszawa 2013.
- Balta T.B., *Reports on Turkish administrative law and institutions*, Istanbul 1956.
- Güran S., *Administrative Law*, w: *Introduction to Turkish Law*, red. T. Ansay, D. Wallace, Ankara 2006.
- Heper M., Berkman A.Ü., *Development Administration in Turkey: Conceptual Theory and Methodology*, Istanbul 1980.
- Kapucu N., Palabıyık H., *Turkish Public Administration. From Tradition to the Modern Age*, Ankara 2008.
- Kołodziejczyk D., *Turcja*, Warszawa 2011.
- Leksykon wiedzy o Turcji*, red. T. Majda, Warszawa 2003.
- Leżański T., *Wstęp*, w: *Konstytucja Republiki Tureckiej*, Warszawa 2013.
- Örücü E., *Conseil d'Etat: The French Layer of Turkish Administrative Law*, "The International and Comparative Law Quarterly" 2000, nr 49.
- Örücü E., *Critical Comparative Law: Considering Paradoxes for Legal Systems in Transition*, Deventer 1999.
- Shaw S.J., *Historia Imperium Osmańskiego i Republiki Tureckiej*, tłum. B. Świetlik, t.: 1280–1808, Warszawa 2012.
- Shaw S.J., Shaw E.K., *Historia Imperium Osmańskiego i Republiki Tureckiej*, tłum. B. Świetlik, t. 2: 1808–1975, Warszawa 2012.
- Szymański A., *System konstytucyjny Turcji*, Warszawa 2006.
- Uslubaş T., *Geçmişten Günümüze Türkiye*, Istanbul 2013.
- Wituch T., *Tureckie przemiany. Dzieje Turcji 1878–1923*, Warszawa 1980.

*Konstytucja Republiki Tureckiej*, tłum. K. Wojciechowska-Litwinek et al.,  
Warszawa 2013.

Zürcher E.J., *Turcja. Od sułtanatu do współczesności*, tłum. A. Gąsior-  
-Niemiec, Kraków 2013.