

III. DEBIUTY

DAWID G. SZULC

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

e-mail: dawszu@st.amu.edu.pl

ORCID: 0000-0001-9442-8662

DOI: 10.14746/cph.2022.1.14

Wybrane aspekty reform skarbowości Imperium Osmańskiego w latach 1839–1876*

Wstęp

Nie ulega wątpliwości, że państwo, aby mogło sprawnie funkcjonować, potrzebuje podatków oraz pomysłu na zarządzanie wynikającymi z nich wpływami¹. Nic więc dziwnego, że skarbowość odgrywała pierwszoplanową rolę w utrzymaniu ciągłości tak złożonego organizmu politycznego jak Imperium Osmańskie. Kiedy rozpad państwa zdawał się być coraz bardziej realnym problemem, jej kształt stał się jedną z głównych kwestii w czasie planowania i wprowadzania fundamentalnych reform, które miały wyprowadzić Wysoką Portę z ogarniającego ją kryzysu². Przedmiotem

* Autor jest wdzięczny prof. Ilonie Czamańskiej za uwagi i sugestie do tego tekstu.

¹ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2010, s. 27.

² Kryzys państwa osmańskiego postępował już od XVII w. Miał on liczne przyczyny w sferze wewnętrznej i zewnętrznej działalności państwa. Warto wskazać w szczególności na aspekty społeczne (narastające dążenia separatystyczne ludów zamieszkujących imperium), polityczne (problemy związane z sukcesją tronu oraz działania lokalnych możnowładców) czy ekonomiczno-ustrojowe (czerpanie z przestarzałych rozwiązań w zakresie sprawowania władzy i zarządzania skarbem państwa). Świadomość istnienia tej dezorganizacji wzbudziła na przełomie XVIII i XIX w. wśród elit imperium poczucie konieczności zreformowania państwa. Por. M. Balczewski, *Wybrane aspekty kryzysu państwa tureckiego w drugiej połowie XVII w.*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Historica” 1986, nr 26, s. 77–89.

niniejszego opracowania są zmiany w skarbowości Imperium Osmańskiego, jakie zaszły w okresie głębokich przemian z lat 1839–1876³. Zagadnienie to nie doczekało się dotąd odrębnego opracowania w ramach rodzimej literatury naukowej, co przy jego doniosłości stanowi uzasadnienie dla podjęcia tego tematu. Celem artykułu jest przedstawienie nieznannej szerzej problematyki reform skarbowości odrębnego kulturowo i pod wieloma względami wyjątkowego państwa w czasie prób przecięcia głębokiego kryzysu.

Ponieważ osnowę niniejszego tekstu stanowi przede wszystkim ogólny, wyrażony w aktach prawnych wyższego rzędu, kierunek przemian skarbowości Imperium Osmańskiego, nie pretenduje on do roli całościowego ujęcia tego złożonego zagadnienia. W artykule pominięto kwestię prawa celnego, a także treści i stosowania szczegółowych norm dotyczących finansów publicznych.

I

Niezbędne dla podjętego tematu jest przedstawienie zarysu funkcjonowania skarbowości osmańskiej sprzed reform *Tanzimatu*. Nie ulega wątpliwości, że sprawny system finansowy był istotnym warunkiem trwania wielomilionowego i wielokulturowego organizmu politycznego. W kwestiach skarbowości Osmanowie przejawiali daleko idącą elastyczność. Polegała ona na zachowaniu w niektórych regionach tradycyjnych form opodatkowania, a nawet reliktyw tradycyjnych systemów monetarnych⁴. Model ten nie tylko implikował decentralizację systemu, ale także wywoływał skutki dla form sprawowania administracji, której jedną z zasadniczych funkcji był pobór podatków.

Obłożenie ludności podatkami w państwie osmańskim wynikało z dwóch zasadniczych podstaw prawnych: islamu (*szarijatu*) oraz *kanunu* – prawa państwowego

³ Reformy z lat 1839–1876 określane są mianem *Tanzimatu* (tur. reorganizacje). Obejmowały one wiele aspektów funkcjonowania Imperium Osmańskiego: system organów państwowych, prawodawstwo, sądownictwo, skarbowość czy edukację. Ich początek przypadł na wydanie przez sułtana Abdülmecida edyktu z Gülhane (tur. *Tanzimat Fermanı*) w 1839 r. Wówczas rozpoczął się proces przemian państwa osmańskiego, który polegał na kształtowaniu nowych wzorców ustrojowych i prawnych inspirowanych rozwiązaniami znanymi z Europy zachodniej. Okres ten wieńczy przekształcenie Imperium Osmańskiego w monarchię konstytucyjną w 1876 r. – sułtan Abdülhamid II odszedł wtedy od wielu przyjętych w ramach reform rozwiązań. Z dziejami *Tanzimatu* związani są wybitni mężowie stanu – wielcy wezyrowie, którzy przyglądając się prawnemu doświadczeniu Europy, postanowili przenieść go na grunt turecki. Warto wspomnieć m.in. o Midhacie Paszy, Fuadzie Paszy, Alim Paszy czy Reszidzie Paszy. Por. B. Lewis, *Narodziny nowoczesnej Turcji*, tłum. K. Dorsz, Warszawa 1972, s. 102–164.

⁴ G. Ágoston, *Introduction* [w:] G. Ágoston, B. Masters (red.), *Encyclopedia of the Ottoman Empire*, New York 2009, s. XXX.

w dużej mierze zależnego od woli władcy⁵. Odzwierciedleniem funkcjonowania tych dwóch filarów systemu prawa osmańskiego był podział danin publicznoprawnych na podatki wynikające z prawa oraz sułtańskie, nazywane także podatkami Rady Sułtańskiej (*tekalif-i divaniye*)⁶, które stanowiły *sui generis* wolę władcy wynikającą z jego autorytetu, preradzającą się w procesie historycznym w prawo zwyczajowe Imperium Osmańskiego.

Religia islamu w jasny sposób za pośrednictwem świętej księgi Koranu definiowała podatki wynikające z prawa (*hukuk*)⁷. W pierwszej kolejności należy wspomnieć o jednej z najistotniejszych danin publicznoprawnych, która do dziś jest jednym z filarów islamu. *Zakat*⁸ jest jałmużną religijną, która stanowi w istocie podatek od majątku płacony raz do roku⁹. Oprócz niego do podatków wynikających z prawa należy zaliczyć: dziesięcinę (*usuzr*¹⁰), podatek gruntowy (*kharadz*¹¹) oraz podatek pogłówny pobierany od niemuzułmanów (*dżizye*¹²). Odzwierciedla to ogólną zasadę

⁵ *Kanun* to osmańskie księgi praw, które były rozporządzeniami sułtańskimi w zakresie prawa publicznego oraz dziedzin zbliżonych. Por. m.in. J. Bielawski, *Islam, religia państwa i prawa*, Warszawa 1973, s. 276; H. Inalcik, *Imperium Osmańskie. Epoka klasyczna 1300–1600*, tłum. J. Hunia, Kraków 2006, s. 83–88.

⁶ S.J. Shaw, *Historia Imperium Osmańskiego i Republiki Tureckiej*, t. 1: 1280–1808, tłum. B. Świątlik, Warszawa 2016, s. 197.

⁷ H. Inalcik, D. Quataert (red.), *Dzieje gospodarcze i społeczne Imperium Osmańskiego. 1300–1914*, tłum. J. Hunia, Kraków 2008, s. 61.

⁸ Jak wskazuje A. Akgündüz: „Chociaż termin ten dosłownie oznacza oczyszczenie, obfitość i bogactwo, jako termin prawny oznacza swobodne przekazanie części swojego majątku muzułmaninowi, który według szariatu jest ubogi. [...] Muzułmańscy prawnicy sklasyfikowali dobra, za które należy płacić *zakat*, na dwie główne grupy: *amwāl-i zāhirah* i *amwāl-i bātinah*. Pierwsza z nich odnosi się do towarów, takich jak pszenica, owoce i zwierzęta hodowlane, których ukrycie jest mało prawdopodobne, natomiast druga obejmuje takie towary, jak złoto, srebro i inne towary, które mogą być ukryte. A. Akgündüz, *Islamic Public Law*, Rotterdam 2011, s. 442–452.

⁹ M. Sadowski, *Islam: religia i prawo*, Warszawa 2017, s. 123–128.

¹⁰ Dziesięcina jako podatek w religii islamu pełniła inną rolę niż znana nam danina w Europie. W uproszczeniu był to podatek pochodny od *zakatu*, który stanowił opłatę od uzyskanych produktów rolnych. Jego wysokość zależała od metody nawadniania ziemi – nawadniana samoczynnie (np. przez deszcz) była obłożona podatkiem w wysokości 1/10. Użycie zaś metod mechanicznych do nawadniania ziemi skutkowało nałożeniem podatku w wysokości 1/20 uzyskanych plonów. Por. A. Akgündüz, *Islamic...*, s. 454.

¹¹ Podatek ten stanowił największą część dochodów państw islamskich i był początkowo nakładany tylko na niemuzułmanów. Z biegiem lat uznano, że ciąży on na ziemi i dlatego należy pobierać tę daninę również od muzułmanów. Por. A. Görke, *Taxation* [w:] G. Bowering i in. (red.), *The Princeton Encyclopedia of Islamic Political Thought*, Princeton University Press, 2013, s. 545.

¹² „Zgodnie z prawem islamskim wszyscy mężczyźni niebędący muzułmanami są zobowiązani do płacenia corocznej sumy na rzecz wspólnoty muzułmańskiej jako symbol ich statusu jako członków *ahl al-dhimma* [mieszkańców danego państwa islamskiego – D.S.] [...]. W języku arabskim podatek ten nazywany był *dżizya*. Według szkoły hanafickiej (interpretacja prawa oparta na pismach Abu Hanify, zm. 767), stosowanej w Imperium Osmańskim, ustanowiono trzy poziomy

wczesnych systemów podatkowych państw islamskich, które opierały się na opodatkowaniu wyłącznie ziemi lub osób. Jurysprudencja islamska wywodziła w procesie historycznym z systemu religijnego także wiele innych form opodatkowania. Były to m.in. podatek od owiec, podatek miejski czy podatek od kopalń¹³.

Prawodawstwo państwowe w państwach islamskich zależało od decyzji samych władców, dlatego pozostawało odmienne w każdym z rządzonych przez nich państw. Możliwe było więc dostosowanie go do realiów regionalnych. W konsekwencji brak sprzeczności regulacji między elementami wprowadzanego porządku prawa publicznego a *szarijatem* decydował o ich wdrażaniu – również w dziedzinie podatkowej¹⁴. W ten właśnie sposób – ze względu na położenie – Imperium Osmańskie mogło czerpać nie tylko z rozwiązań doby klasycznej epoki islamu i szkół sunnickich¹⁵, ale także z bizantyjskich, seldżuckich i innych systemów finansowych.

Spojrzenie na system skarbowości osmańskiej pozwala na przedstawienie kilku istotnych spostrzeżeń: po pierwsze, od początku swego istnienia Imperium Osmańskie było skupione na zapewnieniu płynności finansowej oraz stworzeniu odpowiedniej administracji terytorialnej, która wymuszała prawną klasyfikację gruntów osmańskich. Można wyróżnić system timarocki, będący lennem z przypisaną wartością rocznego dochodu poniżej 20 tys. *akcze*¹⁶ w ramach zarządu ziemią państwową (*miri*), które nadzorowali urzędnicy zwani *timar defterdari*, grunty prywatne (*mülk*) oraz majątki fundacji religijnych (*vakıf*). W ramach systemu timariockiego mieściły się także większe lenna: *ziamety* z rocznym dochodem do 100 tys. *akcze* oraz *hass* – majątki związane ze sprawowaniem wysokich urzędów państwowych. Taki podział

opodatkowania w zależności od statusu ekonomicznego i możliwości płatniczych danego człowieka. Był to jeden z niewielu podatków w Imperium Osmańskim, który był naliczany indywidualnie”. B. Masters, *Jizya* [w:] G. Ágoston, B. Masters (red.), *Encyclopedia...*, s. 303. Por. też: A.H. Lybyer, *Władanie Imperium Osmańskim w czasach Sulejmana Wspaniałego*, tłum. M. Młynarz, Oświęcim 2015, s. 125.

¹³ S.J. Shaw, *Historia Imperium...*, s. 197.

¹⁴ G. Bozkurt, *Review of the ottoman legal system*, „Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi” 1992, nr 3, s. 117.

¹⁵ M. Samojedny, *Sunnickie szkoły prawa muzułmańskiego*, „Acta Erasmiiana” 2013, t. V: *Varia*, s. 185–201.

¹⁶ H. Inalcik, *Imperium...*, s. 239. Warto zwrócić uwagę na dzieje osmańskiej monety, która od XIV w. ulegała dewaluacji. B. Masters wskazał, że za czasów sułtana Mehmeda IV (lata 1648–1687) suma 4 tys. *akcze* miała niewielką siłę nabywczą i starczała na zakup jednego osła. Por. B. Masters, *Capitulations* [w:] G. Ágoston, B. Masters (red.), *Encyclopedia...*, s. 118. Waga srebrnego *akcze* wynosiła w 1326 r. 1,15 g, zaś pod koniec XVII w. zaledwie 0,23 g. Wówczas moneta ta została zastąpiona przez srebrny *kursuz*. Trudno jest zatem jednoznacznie określić siłę nabywczą pieniądza osmańskiego w długim okresie. Por. Ş. Pamuk, *Pieniądz w Imperium Osmańskim, lata 1326–1914* [w:] H. Inalcik, D. Quataert (red.), *Dzieje gospodarcze...*, s. 825–848.

ziem w pierwszym okresie państwowości osmańskiej umożliwił skuteczne szacowanie podatków i ich pobór¹⁷.

Po drugie, już w epoce klasycznej powstały pierwsze przepisy prawa sułtańskiego, które regulowały organizację i sposób prowadzenia spraw finansowych państwa. Warto wskazać na czasy Mehmeda II Zdobywcy, kiedy to w ramach jednego z kodeksów sułtańskich uregulowano kwestie związane z gospodarką, podatkami i ziemią, co stanowiło pierwszy krok do określenia normatywnych ram funkcjonowania systemu finansowego Imperium Osmańskiego¹⁸. W czasach Sulejmana Wspaniałego powstała zasada, która do dziś funkcjonuje w zakresie pobierania danin publiczno-prawnych w Republice Tureckiej¹⁹, tj. nakładanie podatków według możliwości ich zapłaty – oraz podstawowe instytucje prawno-finansowe: centralne i regionalne. W tych czasach dokonano także spisu najważniejszych kwestii związanych z systemem podatkowym w *Kodeksie praw Rodu Osmana (Kanunname-i Ali Osman)* pióra Ebüssuûda Efendiego, który doprowadził do ujednoczenia stawek podatków oraz nałożył obowiązek wyznaczania poborców podatkowych przez gubernatorów prowincji²⁰. Ukazuje to działania prawodawcze zmierzające do kompilacji norm prawa skarbowego w zbiorach praw sułtańskich, które usystematyzowane w kodeksach stały się podwaliną systemu finansowego imperium na przełomie XV i XVI w.

Po trzecie, warstwa urzędnicza i uprzywilejowani współpracownicy sułtańscy należeli do wyspecjalizowanej administracji państwowej, która była odpowiedzialna za finanse państwa i skuteczne zapewnianie skarbcu. Byli to w szczególności pisarze kancelarii sułtańskiej, przydzielani do zarządzania skarbcem Imperium²¹. Kluczową rolę odgrywał urzędnik odpowiedzialny za finanse (*defterdar*), który z czasem zarządzał ujednoczonym systemem księgowym całego państwa²².

¹⁷ Warto podkreślić, że podatki aż do XIX w. były pobierane w ramach funkcjonującego w Imperium Osmańskim systemu dzierżawy podatków, który stanie się istotnym problemem przy okazji „dobroczynnych reorganizacji”.

¹⁸ S.J. Shaw, *Historia Imperium...*, s. 114.

¹⁹ Istotnym porównaniem historycznej ewolucji zasad podatkowych na ziemiach tureckich jest treść art. 73 konstytucji współczesnej Republiki Tureckiej: „Każdy jest zobowiązany do płacenia podatków w zależności od posiadanych środków finansowych, w celu pokrycia wydatków publicznych. Sprawiedliwy i zrównoważony rozkład obciążeń podatkowych jest społecznym celem polityki fiskalnej” (tłum. D.S.), por. <https://www.anayasa.gov.tr/en/legislation/turkish-constitution/> [dostęp: 27.03.2022].

²⁰ S.J. Shaw, *Historia Imperium...*, s. 175.

²¹ Centralny skarbiec osmański wykształcił się dopiero w XIV w. za panowania Murada I. Rozrost państwa oraz aparatu urzędniczego wymagał uporządkowania spraw finansowych, co polegało na rozdzieleniu prywatnego skarbcu sułtana oraz skarbu centralnego państwa. Ibidem, s. 195.

²² Ibidem, s. 196.

Po czwarte, równoległe do kształtowania się podatkowości osmańskiej zaczęły pojawiać się pierwsze próby formowania instytucji budżetu państwa. Z pewnością można mówić o budżetach skarbu centralnego co najmniej od XVI w.²³ Dochody i wydatki spisywane w dokumentach budżetowych epoki klasycznej nie obejmowały jednak znacznej części finansów, które przepływały przez lenna timarockie oraz majątki fundacji religijnych²⁴, co stanowi o ograniczaniu tejże instytucji jedynie do spraw skarbcza centralnego państwa, którego głównym zadaniem było utrzymanie armii Imperium Osmańskiego.

Swoiste cechy osmańskiego systemu prawno-finansowego umożliwiły skuteczny zarząd nad rozległym imperium, które obejmowało miliony poddanych. Jednak z biegiem lat system ten stał się niewydolny ze względu na stopniowe zmniejszanie wpływów do budżetu państwa, czego przyczyną była zwłaszcza dzierżawa podatków. Powstały w XVI w. system finansowy Imperium Osmańskiego przetrwał jednak do czasu „dobroczynnych reform” (*Tanzimat*). Skarb sultański i system zarządu nad finansami państwa wydawały się przestarzałe, co w konsekwencji zmusiło reformatorów, takich jak sułtanowie Mahmud II i Abdülmecid I czy wielki wezyr Mustafa Reşid Pasza, do podjęcia decyzji o zreformowaniu ich na wzór europejski. Zmiany w długim okresie państwowości osmańskiej były jednak powolne i oparte w dużej mierze na tradycji, co przesądzało o ewolucyjnym charakterze wprowadzania każdej z nich.

II

Najważniejsze zmiany o charakterze prawno-finansowym zostały zainicjowane w państwie osmańskim w latach 1808–1876. Pod wpływem ruchów reformatorskich, kształtowania idei państwa narodowego oraz konieczności uzdrowienia finansów państwowych Osmanowie wysunęli szereg postulatów, które – poza ożywieniem gospodarczym – miały doprowadzić do usprawnienia funkcjonowania całego systemu skarbowego. Efektem tych wysiłków była przede wszystkim okrojowana przez sułtana Abdülhamida II Konstytucja z 1876 r.²⁵ Jej materia określała nie tylko system relacji między poszczególnymi instytucjami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ale także fundamentalne dla funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki zagadnienia prawno-finansowe²⁶.

²³ K.K. Karaman, S. Pamuk, *Ottoman State Finances in European Perspective, 1500–1914*, „The Journal of Economic History” 2010, t. 70, nr 3, s. 594.

²⁴ E. Özvar, *Budgets* [w:] G. Ágoston, B. Masters (red.), *Encyclopedia...*, s. 96 i n.

²⁵ D. Szulc, *Tanzimat jako doktryna polityczno-prawna – aspekty wybrane* [w:] *Badania i rozwój młodych naukowców w Polsce. Nauki humanistyczne i społeczne*, cz. VIII: *Prawo*, Poznań 2019.

²⁶ Dla uporządkowania kwestii metodologicznych artykułu przyjmuję szerokie rozumienie prawa finansowego, które obejmuje gałęzie wyodrębnione w procesie historycznym z nauki prawa skarbowego.

Kształtowanie systemu prawa finansowego Imperium Osmańskiego w latach 1839–1876 było procesem złożonym, który wymagał wprowadzenia w życie szeregu aktów prawnych regulujących pobór podatków czy zarządzanie budżetem według standardów XIX w. Działalność prawodawcza reformatorów Imperium Osmańskiego skupiona była na centralizacji i konsolidacji państwa. Pierwszym znaczącym krokiem podjętym w tym celu był spis ludności, który miał usprawnić pobór do wojska oraz adekwatne do stanu faktycznego opodatkowanie ludności²⁷. Następnie dla zapewnienia szczególnej kontroli nad finansami państwa na polecenie sułtana Mahmuda II powołano Ministerstwo Finansów (*Maliye Nezâreti*), które miało nadzorować funkcjonowanie wszelkich jednostek finansowych państwa oraz zapewnić niezbędną pomoc dla rządu centralnego w poborze podatków²⁸.

Dokumentem rozpoczynającym okres reform *Tanzimatu* był Dekret Cesarski z *Gülhane (Gülhane Hatt-ı Hümayûnu)* wydany w listopadzie 1839 r. Jednym z celów reform była kwestia uporządkowania i zwiększenia efektywności poboru podatków osmańskich. Pismo cesarskie w szczególności wskazywało na konieczność rezygnacji z systemu dzierżawy podatków, który określony został jako „szkodliwy i nieprzynoszący dobrych owoców”²⁹. Jak wskazano w edykcje reformatorskim, administracja finansowa państwa była zależna od arbitralnej decyzji lokalnych notabli, którzy – w odczuciu władz centralnych – byli nastawieni na własny zysk, często osiągnięty działaniami o znamionach okrucieństwa i tyranii³⁰. W podatkach, które pobierane były przez władzę centralną, reformatorzy widzieli sposób na zaspokojenie potrzeb bezpieczeństwa (sprawnej wojskowości) i innych państwowych wydatków, a co za tym idzie – na zwiększenie integralności państwa i bezpieczeństwa finansowo-gospodarczego. W założeniach edyktu wielość danin publicznoprawnych miała zostać wyeliminowana przez wprowadzenie podatku indywidualnego i proporcjonalnego do własności podmiotu, który miałby go uiścić³¹. Ten zabieg legislacyjny miał stanowić środek zaradczy na arbitralność w pobieraniu podatków od ludności w przestarzałym i coraz mniej efektywnym systemie dzierżawy, który nie określał enumeratywnie wszystkich rodzajów podatków w państwie. Stąd edykt wyraźnie wskazywał, że ponad nowy podatek nie można żądać od poddanych niczego więcej. To pokazuje kurs reform nastawiony na skuteczny pobór podatków, likwidację systemu ich dzierżawy, usprawnienie administracji prawno-finansowej oraz zabezpieczenie obywateli przed arbitralnością w kwestii danin publicznoprawnych. Wszystkie rozwiązania zawarte

²⁷ B. Lewis, *Narodziny...*, s.121.

²⁸ Szerzej o osmańskim Ministerstwie Finansów: S.J. Shaw, E.K. Shaw, *Historia Imperium Osmańskiego i Republiki Tureckiej*, t. 2: 1808–1975, tłum. B. Świetlik, Warszawa 2012, s. 131–133.

²⁹ F. von Kraelitz-Greifenhurst, *Die Verfassungsgesetze des Osmanischen Reiches*, Wien 1919, s. 16.

³⁰ *Ibidem*, s. 17.

³¹ *Ibidem*.

w edykcie stanowiły pierwszy etap kształtowania skarbowości osmańskiej w duchu europejskich rozwiązań³².

Jak wiadomo, w epoce *Tanzimatu* nastąpiły wzmożone prace legislacyjne. Erik J. Zürcher wskazuje, że w 1840 r. zreorganizowano osmański system podatkowy, pozostawiając tylko podatek pogłówny, dziesięcinę oraz podatki alokacyjne. Zbiegło się to z eliminacją systemu dzierżawy podatków, która została zastąpiona poborem bezpośrednim, dokonywanym przez rząd centralny za pomocą wyspecjalizowanych urzędników – *muhassilów*³³. Niekompetentna kadra urzędnicza oraz brak współpracy dawnych dzierżawców poboru podatkowego przyczyniły się do fiaska całego przedsięwzięcia rok później. W 1852 r. ponownie nadano uprawnienia do ściągania podatków gubernatorom prowincji w częściowym zakresie³⁴, natomiast orędownik reform, Mustafa Reşid Pasza, stracił stanowisko wielkiego wezyra i kontrolę nad państwem. Wówczas tempo reform zwolniło, by wejść w nową fazę wraz z wydaniem edyktu sultańskiego z 1856 r.

Wydany przez sultana w 1856 r. edykt *Islâhat Fermâm* (staroosmański *Islâhat Hatt-ı Hümâyûnu*) kolejny raz akcentował deklaracje istotne dla finansów państwowych: „Tak jak równość podatków pociąga za sobą równość innych obciążeń, tak równe prawa rodzą równe obowiązki”³⁵. Deklarację tę można potraktować jako załączek zasady równości w osmańskim prawie podatkowym. Edykt w kolejnych zdaniach szeroko opisywał kierunki reform finansowych państwa, które dotyczyły uszczegółowienia kwestii poboru podatków i cel. Na jego mocy stawały się one daninami powszechnymi, które nałożono na wszystkich poddanych niezależnie od ich klasy społecznej czy wyznawanej religii³⁶. Kolejny raz reformatorzy osmańscy zasygnalizowali konieczność rychłej eliminacji nadużyć w poborze podatków oraz konieczność wprowadzenia – mimo początkowego niepowodzenia – bezpośredniego poboru podatków. Edykt przewidywał wprowadzenie podatków lokalnych, które miały zostać ustalone w ramach systemu osmańskiego prawa skarbowego – nie mogły jednak szkodzić one produkcji ani rozwojowi handlu wewnątrzpaństwowego. Niektóre prowincje miały zostać objęte specjalnym podatkiem związanym z korzystaniem z dróg i komunikacji na lądzie i na morzu. Reformy w państwie osmańskim odbiły się echem wśród narodów

³² Edykt z 1839 r. postulował wprowadzenie podatku proporcjonalnego: „Ponadto należy ustalić podatek, który jest proporcjonalny do własności i majątku każdego podmiotu, i nie można żądać od nikogo więcej niż ten podatek”. F. von Kraeplitz-Greifenhorst, *Die Verfassungsgesetze...*, s. 17. Był to rewolucyjny postulat zmiany w dziedzinie podatkowości osmańskiej, który stanowił pierwszy krok do sformułowania zasady legalizmu na ziemiach tureckich.

³³ E.J. Zürcher, *Turcja. Od sultanatu do współczesności*, tłum. A. Gąsior-Niemiec, Kraków 2013, s. 58–59.

³⁴ J. Reychman, *Dzieje Turcji: od końca XVIII wieku*, Warszawa 1970, s. 29.

³⁵ F. von Kraeplitz-Greifenhorst, *Die Verfassungsgesetze...*, s. 25.

³⁶ *Ibidem*, s. 26.

okcydentu w związku z wydaniem w Paryżu Traktatu o pokoju i przyjaźni w 1856 r.³⁷ Artykuł 9 tego dokumentu wspominał o wydanym przez sułtana fermanie, który zagwarantuje równość wszystkich obywateli³⁸.

Islâhat Fermân z 1856 r. wskazywał także na dorobek legislacji osmańskiej w zakresie rozwoju instytucji budżetu państwa. Mowa tu o pierwszej w dziejach Imperium Osmańskiego regulacji prawnej budżetu – *Bütçe Nizamnamesi* z 1855 r.³⁹ Statut składający się z 13 artykułów klasyfikował przychody i wydatki państwa oraz przekazywał kompetencje do kierowania budżetem organowi ustawodawczemu (*Meclis-i Tanzimat*) oraz sułtanowi, który miał ostateczny głos w sprawie zatwierdzenia i wykonywania budżetu⁴⁰. Od tego momentu rozwijała się praktyka osmańska w zakresie sporządzania i ogłaszania rocznych dochodów i wydatków państwa. *Islâhat Fermân* zapowiadał ponadto regulację wynagrodzeń urzędników państwowych oraz tworzenie nowych instytucji finansowych, w tym banków, które mogłyby udzielać państwu osmańskiemu kredytów, a tym samym miałyby się przyczynić do reformy systemu monetarnego. Jak wskazuje Bernard Lewis, w czasach sułtana Mahmuda II zmieniano formę i nazwę monet osmańskich aż 72 razy⁴¹. Nie ulega zatem wątpliwości, że stabilizacja finansów państwowych, zapewnienie skarbcu oraz opanowanie inflacji i słabej waluty były palącymi problemami reform osmańskich w XIX w. Ostatecznie jednak reforma systemu monetarnego i wprowadzanie nowych środków płatniczych nie przyniosły

³⁷ Traktat ten był dokumentem regulującym ład międzynarodowy po wojnie krymskiej (1853–1856). Jak wskazywał Zygmunt Cybichowski: „Austria, Francja i Anglja zawarły z Turcją umowę z 15 kwietnia 1856 r., w której poręczyły wspólnie i oddzielnie niezawisłość i całość Turcji i oświadczyły, że będą uważały za *casus belli* każde pogwałcenie pokoju paryskiego z 30 marca 1856 r. Umowa ta zobowiązywała poręczycieli do działania łącznego, a także indywidualnego i do wydania wojny w obronie traktatu paryskiego”. Z. Cybichowski, *Prawo międzynarodowe publiczne i prywatne*, Warszawa 1928, s. 24.

³⁸ „His Imperial Majesty the Sultan having, in his constant solicitude for the welfare of his subjects, issued a Firman, which, while ameliorating their condition without distinction of Religion or of Race, records his generous intentions towards the Christian population of his Empire, and wishing to give a further proof of his sentiments in that respect, has resolved to communicate to the Contracting Parties the said Firman, emanating spontaneously from his Sovereign will. The Contracting Powers recognise the high value of this communication. It is clearly understood that it cannot, in any case, give to the said Powers the right to interfere, either collectively or separately, in the relations of His Majesty the Sultan with his subjects, nor in the Internal Administration of his Empire”. Tekst Traktatu paryskiego (Traktat o pokoju i przyjaźni) z 30 marca 1856 r. w j. angielskim: https://content.ecf.org.il/files/M00934_TreatyOfParis1856English.pdf [dostęp: 27.03.2022].

³⁹ H.G. Çiçek, S. Dikmen, *Osmanlı Devleti'nde Bütçenin ve Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi*, „Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi” 2015, t. 11, nr 2, s. 89.

⁴⁰ S. Ozekicioglu, H. Ozekicioglu, *First borrowing period at Ottoman Empire (1854–1876): Budget policies and consequences*, „Business and Economic Horizons” 2010, t. 3, nr 3, s. 37.

⁴¹ B. Lewis, *Narodzin...*, s. 145–146.

zamierzonych efektów, stając się jedną z przyczyn bankructwa państwa w 1875 r.⁴² Ponadto edykt sułtański wskazywał na konieczność upłynnienia kapitału, który zamierzano pozyskać dzięki pożyczkom oraz rozwojowi handlu i rolnictwa, a także przewidywał, że większość celów w nim wskazanych będzie możliwa do osiągnięcia dzięki wykorzystaniu wiedzy, nauki i kapitału pochodzących z Europy⁴³.

Edykt reformatorski kładł szczególny nacisk na zasadę równości w osmańskim prawie skarbowym. Nie różnicowano już poddanych ze względu na wyznawaną religię. Wprowadzono nowy podatek *bedl-i askeri* (podatek od niemuzułmanów, którzy podlegali na mocy szczególnych przepisów poborowi do wojska), który zastąpił wcześniej wspomniany podatek *dżizye*⁴⁴. Kolejny raz postulowano opracowanie systemu bezpośredniego poboru danin, co wyeliminowałoby nadużycia polegające na wprowadzaniu w poszczególnych regionach nielegalnych podatków (nieokreślonych w normach prawa osmańskiego). Tekst wskazuje również na podatek od robót drogowych, które od czasu reform *Tanzimatu* były finansowane z budżetu centralnego⁴⁵.

Reformy zapowiadane dwoma omówionymi wyżej edyktami sułtańskimi wskazywały na istotne dla prawa skarbowego kierunki zmian, z których liczne uwzględniono w tekście konstytucji z 1876 r. Usprawnienie poboru danin publicznoprawnych wymagało ponownego podziału ziem, który dokonał się na mocy dekretu o gruntach z 1858 r. (*Arazi Kanunnamesi*). Ziemia państwowa podzielona została wówczas na pięć kategorii: własność prywatną, ziemię państwową, ziemię z nadań, ziemię pozostawione pod jurysdykcją ustaw oraz nieużytki⁴⁶. Dzięki nowemu podziałowi gruntów państwo zyskało dużą część areału, który zaczął przynosić znaczne korzyści skarbowi centralnemu. Zbiegł się on z reformą administracji regionalnej, która trwała od 1864 r. do czasów następujących po uchwaleniu wskazanej konstytucji⁴⁷. Omówione wyżej działania reformatorów doby *Tanzimatu* były kontynuowane w osmańskiej ustawie zasadniczej.

Jak zapowiadał edykt *Islâhat Fermâni*, nowe instytucje finansowe miały uzdrowić nie tylko system monetarny państwa, ale także jego płynność finansową. Pierwsza

⁴² Ibidem.

⁴³ F. von Kraeplitz-Greifenhorst, *Die Verfassungsgesetze...*, s. 27.

⁴⁴ S.J. Shaw, *The Nineteenth-Century Ottoman Tax Reforms and Revenue System*, „International Journal of Middle East Studies” 1975, t. 6, nr 4, s. 431. Artykuł ten stanowi szerokie omówienie problematyki reform podatkowych w Imperium Osmańskim w XIX w.

⁴⁵ Proces niszczenia dróg wymógł na organach tworzących prawo wprowadzenie specjalnych danin – początkowo określanych przez gubernatorów, później zbieranych razem z dziesięciną, na rozporządzeniu z 1869 r. skończywszy. To ostatnie wskazywało na konieczność pracy męczących przy budowie regionalnych dróg co najmniej cztery dni w roku. Ibidem, s. 433.

⁴⁶ G. Bozkurt, *Review of the ottoman...*, s. 125–126.

⁴⁷ Szeroko o reformie administracji w Imperium Osmańskim: A. Adamczyk, *Kierunki reformy administracji terytorialnej Imperium Osmańskiego w latach 1839–1876*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 10, s. 75–94.

pożyczka, której udzieliły Imperium Osmańskiemu Francja i Wiek Brytania w 1854 r. nie przyczyniła się znacząco do poprawy kondycji finansowej rządu centralnego. Do końca 1861 r. liczne zobowiązania sprawiały, że państwo osmańskie zmierzało nie tylko ku bankructwu, ale także ku przejściu kontroli finansowej nad państwem przez obce mocarstwa⁴⁸. Jak wskazuje André Autheman: „zadłużenie Imperium Osmańskiego oceniano w 1860 r. na 774 mln franków, z czego 310 mln franków stanowiło zadłużenie zagraniczne, a 237 mln franków – zmienne i krótkoterminowe zadłużenie krajowe”⁴⁹. Sytuacja ta doprowadziła do współpracy między państwami finansującymi a Portą Otomańską. Jej przejawem było powstanie jednej z najważniejszych instytucji finansowych w Imperium Osmańskim – Banku Osmańskiego. Przedstawiono kilka projektów, które zakładały, że Bank Osmański będzie spółką kapitałową, której rzeczywisty zarząd znajdzie się nie tylko poza Konstantynopolem, ale także całym państwem osmańskim. Fasadowo jednak miała być to instytucja państwowa. Historia osmańskiej bankowości zaczyna się wraz z fundacją Bank-ı Osmani przez kapitał brytyjski. Kilka lat później bank ten został zmuszony do założenia spółki z francuską *Crédit Mobilier*, co w konsekwencji od podpisania umowy z września 1862 r. dało początek Bank-ı Osmani-i Şahane (Imperialnemu Bankowi Osmańskiemu). Jego najważniejszymi zadaniami było „emitowanie banknotów, dyskontowanie papierów komercyjnych, zbieranie dochodów Imperium w imieniu rządu, spłacanie kuponów dłużnych i handel metalami szlachetnymi”⁵⁰. Z czasem bank ten przejął kontrolę nad osmańskim budżetem państwowym oraz jego wykonywaniem, zastępując ostatecznie skarb państwa, znany z epoki klasycznej. Dodatkowo instytucja ta przejęła zarząd nad osmańskim długiem publicznym, stając się monopolistą w dziedzinie finansów państwowych po 1875 r.

Okres reform przyczynił się do znacznego rozwoju legislacji w dziedzinie prawa skarbowego. Co jednak najistotniejsze, postulaty z dwóch opisanych wyżej edyktów sułtańskich oraz innych aktów prawnych znalazły odzwierciedlenie w tekście ustawy zasadniczej Imperium Osmańskiego. Stanowiła ona podsumowanie dorobku *Tanzimat* oraz tworzyła ramy funkcjonowania regulacji prawno-finansowych państwa tureckiego w XIX stuleciu.

III

Pierwsze dwa artykuły konstytucji Imperium Osmańskiego (*Kânûn-ı Esâsi*) z 1876 r. wskazywały na istotne znaczenie państwa rozumianego jako integralna całość. Artykuł 1 deklaruje jednolity charakter państwa, które musi funkcjonować

⁴⁸ B. Lewis, *Narodziny...*, s. 155; A. Autheman, *La Banque impériale ottomane*, Paris 1996, s. 5 i n.

⁴⁹ A. Autheman, *La Banque...*, s. 18.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 24.

także w ramach ujednoczonych procedur – również w zakresie skarbowości⁵¹. Kolejny artykuł określa zasadę braku przywilejów i specjalnych immunitetów dla Stambułu w stosunku do innych miast⁵². Warto bowiem zaznaczyć, że stolica Imperium Osmańskiego w czasach przed uchwaleniem ustawy zasadniczej cieszyła się przywilejem zwolnienia mieszkańców z większości podatków stosowanych w pozostałych częściach państwa. W procesie historycznym doszło więc do ujednoczenia stosowanych podatków i równości praw podatników.

Osobiste prerogatywy sułtana określone w art. 7 konstytucji zapewniały mu znaczący wpływ na funkcjonowanie wszelkich instytucji związanych ze skarbowością. W szczególności mógł on mianować i odwoływać ministrów, co było kluczowe dla funkcjonowania Ministerstwa Finansów (*Maliye Nâzirhığı*), przemianowanego w nowym porządku konstytucyjnym na Komitet Organizacji Ministerstwa Finansów i Rozporządzeń (*Maliye Nezareti Heyetinin Teşkilatıyla Vezâifini Şamil Nizamname*)⁵³. Ponadto sułtan mianował zarządców prowincji, którzy mieli odpowiadać za wyznaczanie dzierżawców podatków państwowych oraz nadzór nad poborem danin w prowincjach. Sułtan miał także prawo do wybijania monety oraz zwoływania parlamentu, mającego szerokie kompetencje dotyczące budżetu i wszelkich spraw finansowych.

Artykuł 20 konstytucji regulował instytucję podatku dochodowego. Był to podatek powszechnie nakładany w ówczesnej Europie⁵⁴. W Imperium Osmańskim podatek ten był nakładany proporcjonalnie do wielkości majątku poddanego, co wpisuje się w trendy panujące na Starym Kontynencie. Omawiany przepis definiuje podatek jako opłatę stałą, powszechną oraz przymusową, która jest należna państwu⁵⁵. Uzupełniająco charakter ma art. 25 konstytucji, który zakazuje używania tytułu podatku

⁵¹ „Imperium Osmańskie składa się z obecnego terytorium i posiadłości oraz częściowo niezależnych, podległych prowincji. Tworzą one jednolitą całość, z której żadna część nie może być oddzielona pod żadnym pretekstem” [*Devleti Osmaniye memalik ve kitaatı hazırayı ve eyalati mümtüzeyi muhtevi ve yekvücut olmakla hiç bir zamanda hiç bir sebeple tefrik kabul etmez*, tłum. D.S.]. S. Kili, A.Ş. Gözübüyük, *Türk anayasa metinleri 1839–1980*, Ankara 1982, s. 27. Koncepcja jednolitego systemu podatkowego pojawiła się już akcie prawnym *Sened-i İttifak* z 1808 r. Por. S.J. Shaw, E.K. Shaw, *Historia Imperium...*, s. 27.

⁵² „Stambuł jest stolicą Imperium Osmańskiego. Miasto to nie może posiadać przywilejów czy specjalnych immunitetów w stosunku do innych miast imperium” [*Devleti Osmaniyenin payitahtı İstanbul şehridir ve şehri mezkurun sair Osmaniyeden ayru olarak bir güne imtiyaz ve muafiyeti yoktur*, tłum. D.S.]. S. Kili, A.Ş. Gözübüyük, *Türk anayasa...*, s. 27.

⁵³ S. Açar, *Defterdarlık Kurumu Perspektifinden Osmanlı Devleti Mülki* [w:] S.F. Göncüoğlu (red.), *Defterdarlık Osmanlı Devlet Teşkilatı'nın Kadim Bir Kurumu*, Istanbul 2016, s. 75

⁵⁴ „[...] do podatku [dochodowego – D.S.] powrócono w latach 40. XIX w. i od tego czasu stał się on jedną z podstawowych konstrukcji wszystkich systemów podatkowych. Początkowo podatki dochodowe oparte były na zasadzie proporcjonalności [...]”. B. Brzeziński, *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, Toruń 2008, s. 32.

⁵⁵ „Stale podatki są nakładane na wszystkich poddanych proporcjonalnie do wielkości ich majątku, zgodnie z obowiązującymi przepisami i szczegółowymi wytycznymi” [*Teklifî mukarrere*

czy cła dla jakiegokolwiek pobranej sumy pieniędzy, która nie ma oparcia w akcie normatywnym. To stwierdzenie zostaje powtórzone w art. 96 konstytucji, który wskazuje, że „podatki państwowe można wprowadzić, oszacować i pobrać tylko na mocy prawa”⁵⁶. Świadczy to o konieczności wskazania konkretnego podatku w prawie pisany, co w świetle nowych kryteriów przesądzało o jego legalności. Zapis ten stanowił zwieńczenie postulowanych wcześniej zmian polegających na wskazaniu tytułu prawnego do pobierania danin państwowych. Powyższe artykuły stanowiły o zachowaniu w Imperium Osmańskim jednej z najważniejszych zasad prawa podatkowego – zasady praworządności.

Na marginesie można wskazać, że podatki specjalne, które zostały przewidziane w edykcje *Islâhat Fermânı* z 1856 r., zostały również określone w tekście konstytucji. Ze względu na dynamikę sytuacji politycznej opisywany akt normatywny zapewniał w art. 24 możliwość nakładania specjalnych podatków w czasie wojny, co stanowiło *lex specialis* w stosunku do zakazu wymuszania finansowego⁵⁷.

Odrębną kwestią stały się normy dotyczące budżetu państwa. W pierwszej kolejności należy wskazać, że przez budżet osmańska konstytucja rozumiała szacunkowe przychody i wydatki państwa⁵⁸. Instytucja budżetu była bezpośrednio powiązana z podatkami państwowymi i stanowiła podstawę nakładania nowych podatków i ich egzekwowania (art. 97 konstytucji). Nadzrędną rolę w uchwalaniu budżetu państwa miało Walne Zgromadzenie (*Meclisi Umumi*). Przygotowaną analizę finansową poddawano pod głosowanie według poszczególnych rozdziałów (art. 98. konstytucji). Sesje obu izb zaczynały się 1 listopada każdego roku. Głównym ich zadaniem w ramach przepisów konstytucyjnych było uchwalenie budżetu do końca roku (art. 99 konstytucji). Przepisy wyraźnie wskazywały, że fundusze państwowe pokrywają tylko zatwierdzone na mocy prawa wydatki budżetowe. Odstępstwem od tej zasady mogły być sytuacje o szczególnym charakterze, o ile przewidywały je inne przepisy prawa (art. 100 konstytucji)⁵⁹. Christoph Herzog i Malek Sharif tak określili działają-

nizamati mahsusasma tevfiikan kâffeî tebaa beyninde herkesin kudreti nisbetinde tarh ve tevzi olunur, tłum. D.S.]. S. Kili, A.Ş. Gözübüyük, *Türk anayasa...*, s. 29.

⁵⁶ *Tekâlîfi Devletin hiçbirî bir kanun ile tâyin olunmadıkça vaz ve tevzi ve istihsal olunamaz* (tłum. D.S.). Ibidem, s. 39.

⁵⁷ „Konfiskata mienia, praca przymusowa oraz czasowe przejęcie własności są zabronione. Wyjątek od tej zasady stanowią podatki nałożone i inne niezbędne środki podejmowane zgodnie z prawem w czasie wojny” [*Müsadere ve angarya ve cerime memnudur. Fakat muharebe esnasında usulen tâyin olunacak tekâlîf ve ahval bundan müstesnadır*, tłum. D.S.]. Ibidem, s. 29.

⁵⁸ „Budżet państwa jest określony w ustawie, która określa szacunkowe przychody i wydatki. Prawo to stanowi o wprowadzaniu, ocenie i poborze podatków państwowych” [*Devletin bûdçesi varidat ve mesarifati takribîyesini mübeyyin kanundur. Tekâlîfi Devletin vaz ve tevzi ve tahsil emrinde müstenit olacağı kanun budur*, tłum. D.S.]. Ibidem, s. 39.

⁵⁹ „Żaden dodatkowy wydatek budżetowy nie może zostać pokryty z funduszy państwowych, chyba że na mocy prawa” [*Bir kanunu mahsus ile muayyen olmadıkça emvâli Devletten muvazene haricinde sarfiyat caiz olamaz*, tłum. D.S.]. Ibidem.

ność legislatywy osmańskiej: „[...] pojęcie posiadania reprezentacji, obrony interesów okręgu wyborczego, negocjowania podatków, interpelowania rządu i próba kontrolowania budżetu państwa były bardzo dobrze ugruntowane i wysoko rozwinięte przez deputowanych pierwszego osmańskiego parlamentu. Byli oni świadomi tych politycznych pojęć i starali się je stosować, jak pokazuje ich udział w parlamencie”⁶⁰. Mimo to stworzenie zupełnie nowych rozwiązań konstytucyjnych stanowiło ogromne wyzwanie dla nowo powołanych parlamentarzystów, którzy musieli zmierzyć się z poważnymi zagadnieniami gospodarczymi. Nie zmienia to jednak faktu, że uprawnienia parlamentarzystów w tej materii były dość szerokie⁶¹. Należy wskazać, że niższa izba Walnego Zgromadzenia (*Heyeti Mebusan*) miała możliwość zapoznania się ze sprawozdaniem budżetowym na cztery miesiące przed zakończeniem roku, którego budżet dotyczył (art. 104 konstytucji). Na mocy art. 102 izba niższa miała kluczową rolę w zatwierdzeniu budżetu⁶². Rozwiązanie Izby Deputowanych przed zatwierdzeniem nowego budżetu powodowało konieczność przedłużenia ważności tego obowiązującego. Sytuacja ta nie mogła się powtórzyć, co w konsekwencji oznaczało konieczność skompletowania nowego parlamentu w rok od wydania decyzji o przedłużeniu starego budżetu. Art. 103 konstytucji zawierał wymóg określenia ustawowo ostatecznego kształtu budżetu. Miał on zawierać dokładne liczby pokazujące dochód roku, którego dotyczył, oraz wyszczególnione wydatki, które miały zostać poniesione w danym roku.

Konstytucja przewidywała przekazanie kontroli nad wydatkami państwa oraz dobrami publicznymi specjalnemu organowi – Trybunałowi Obrachunkowemu (*Divanı Muhasebatın*). Jego kompetencje zostały określone w art. 105⁶³. Miał on nadzo-

⁶⁰ Ch. Herzog, M. Sharif, *Introduction* [w:] Ch. Herzog, M. Sharif (red.), *The First Ottoman Experiment in Democracy*, Würzburg 2016, s. 14.

⁶¹ A.T. Erdoğan, *The Administrative and Judicial Status of the First Ottoman Parliament According to the 1876 Constitution* [w:] ibidem, s. 78.

⁶² „Budżet jest głosowany na jeden rok i jest ważny tylko w roku, do którego się odnosi. Jeżeli izba deputowanych zostanie rozwiązana z nadzwyczajnych powodów bez zatwierdzenia budżetu, ministrowie, decyzją wydaną na podstawie dekretu sultańskiego, ale nie dłużej niż na okres jednego roku, przedłużają ważność budżetu z poprzedniego roku do następnej sesji Izby Deputowanych” [*Muvazene Kanunun hükmü bir seneye mahsustur. O senenin haricinde hükmü cari olamaz ancak bazi ahvali fevkalâdeden dolayı Meclisi Mebusan muvazeneyi kararlaştırmaksızın fesih olunduğu halde hükmü bir seneyi tecavüz etmemek üzere bir kararname ile Vükelâyı Devlet ba iradei seniye seniye sabika muvazenesinin cereyanı ahkâmını Meclisi Mebusanın gelecek içtimaina kadar temdit ederler*, tłum. D.S.]. S. Kili, A.Ş. Gözübüyük, *Türk anayasa...*, s. 40.

⁶³ „Powołany zostanie Trybunał Obrachunkowy, który będzie nadzorował prace urzędników, którym powierzono wpływy i wydatki związane z mieniem państwowym, w celu zbadania rocznych sprawozdań finansowych sporządzonych przez różne departamenty ministerialne oraz corocznego przedstawiania wyników kontroli i uwag Izbie Deputowanych w specjalnym sprawozdaniu. Pod koniec każdego kwartału Trybunał Obrachunkowy będzie prezentował Sułtanowi, za pośrednictwem Wielkiego Wezyra, sprawozdanie z sytuacji finansowej państwa” [*Emvali Devle-*

rować prace urzędników, którym powierzono wpływy i wydatki związane z mieniem państwowym, w celu zbadania rocznych sprawozdań finansowych sporządzonych przez różne departamenty ministerialne, oraz przedstawiać wyniki kontroli i uwagi Izbie Deputowanych w specjalnym, corocznym sprawozdaniu. Ponadto Trybunał Obrachunkowy miał prezentować sułtanowi – za pośrednictwem wielkiego wezyra – sprawozdanie z sytuacji finansowej państwa. Członkowie tego gremium powoływani byli przez dekret sułtański. Konstytucja określała ich liczbę na 12 i przewidywała możliwość ich usunięcia w drodze głosowania izby niższej Walnego Zgromadzenia (art. 106⁶⁴).

Konstytucja osmańska opierała się na zasadzie decentralizacji, w związku z czym najważniejsze stało się określenie kompetencji lokalnych organów władzy w kwestiach skarbowych. W art. 109 konstytucja potwierdziła wcześniejsze reformy administracji terytorialnej, które wprowadzono na podstawie *İ dâre-i Vilâyet Nizamnâmesi* z 1864 r. oraz *İ dâre-i Umû miye-i Vilâyet Nizamnâmesi* z 1871 r.⁶⁵ Nowum wprowadzonym przez konstytucję było wskazanie organu administracji rządowej, jaką były rady generalne prowincji (*Vilâyet Mecalisi Umumiyesinin*). Ich kompetencjami w dziedzinie skarbowej na mocy art. 110 było ustanawianie kredytów rolnych oraz składanie skarg i wniosków o zadośćuczynienie do właściwych organów władzy publicznej w sprawach niezgodności przy poborze podatków. Przyznano wówczas kompetencje do rozpatrywania spraw podatkowych już na najniższym poziomie administracji państwowej (gminie). Kolejnymi szczeblami w hierarchii podatkowej były prowincjonalne rady administracyjne oraz rady generalne prowincji⁶⁶.

Przez wiele lat państwo osmańskie opierało się na systemie milletów – wspólnot religijnych, cieszących się dość dużą autonomią. Na mocy art. 111 konstytucji przyznano im kompetencje do kontrolowania wpływów z nieruchomości i ruchomości w ramach systemu *wakfów*, wykorzystywania funduszy lub nieruchomości zapisanych w testamentach na działania, cele charytatywne lub zasiłki oraz zarządzania funduszami dla sierot. Organizacje religijne podlegały jednak władzom lokalnym

tin kabız ve sarfına memur olanların muhasebelerini rüiyet ve devairden tanzim olunan sâl muhasebelerini tetkik ederek hulâsai tetkikat ve neticei mütalâatını her sene bir takriri mahsus ile Heyeti Mebusana arzylelemek üzere bir Divanı Muhasebat teşkil olunacaktır. Bu divan her üç ayda bir kere ahvali maliyeyi Riyaseti Vükelâ vasıtasile ba takrir tarafı Hazreti Padişahiye dahi arzeder, tûm. D.S.]. Ibidem.

⁶⁴ „Trybunał Obrachunkowy składa się z dwunastu nieusuwalnych członków, mianowanych przez dekret sułtański. Żaden z nich nie może zostać odwołany, chyba że uzasadnienie jego zwolnienia zostanie zatwierdzone decyzją większości Izby Deputowanych” [*Divanı Muhasebatın âzası oniki kişiden mürettep olacak ve herbiri Heyeti Mebusandan ekseriyetle azlinin lüzumu tastik olunmadıkça memuriyetinde kaydı hayat ile kalmak üzere ba iradei seneyi nasbolunacaktır, tûm. D.S.]. Ibidem.*

⁶⁵ A. Adamczyk, *Kierunki reformy...*, s. 86.

⁶⁶ Ibidem.

oraz każdorazowo radzie generalnej prowincji, w której się znajdowały. Świadczy to o znaczącej roli administracji lokalnej w kwestiach skarbowości osmańskiej.

IV

Rok 1876 stanowił w dziejach reform *Tanzimatu* cezurę, która z jednej strony wieńczyła okres wprowadzania w życie postulowanych od początku XIX w. zmian poprzez ogłoszenie konstytucji, z drugiej strony otwierała okres rządów sułtana Abdülhamida II, który zawiesił konstytucję osmańską aż do 1908 r., tj. do czasu przejęcia władzy przez ruch młodoturecki i wymuszenia na władcy przywrócenia ustawy zasadniczej⁶⁷. Rządy sułtana doprowadziły do zawieszenia funkcjonowania parlamentu, zatem część procedur oraz instytucji konstytucyjnych nie mogła działać zgodnie z normami prawnymi określonymi w *Kânûn-ı Esâsî*. Należy jednak wspomnieć, że dorobek „dobroczynnych reorganizacji” nie został porzucony. Zmieniona w XIX w. skarbowość obowiązywała nadal i była udoskonalana przez administrację państwową. Budżet państwa – przy zmienionej procedurze jego uchwalania, która wszelkie kompetencje w tym zakresie nadawała departamentom rządowym, ministrom, wielkiemu wezyrowi oraz sułtanowi⁶⁸ – nadal był kluczową instytucją zreformowanego systemu finansów publicznych oraz istotnym elementem kontroli i zwalczania kryzysu finansowego Imperium Osmańskiego. Druga era konstytucyjna (1908–1920) Imperium Osmańskiego charakteryzowała się licznymi nowelizacjami najwyższego aktu normatywnego. Istotne jest jednak to, że większość z omówionych wyżej regulacji prawno-finansowych nie została zmieniona. W nowelizowanych tekstach konstytucji na przestrzeni lat 1914–1918 ograniczano prerogatywy osobiste sułtana w zakresie długotrwałego rozwiązywania parlamentu, co miało szczególne znaczenie dla uchwalania budżetu. Znalazło to odzwierciedlenie w znowelizowanym 29 grudnia 1914 r. art. 102 konstytucji, który wskazywał: „Budżet jest ważny tylko przez jeden rok i nie może obowiązywać po upływie tego roku. Jeśli Izba Deputowanych zostanie rozwiązana z powodów nadzwyczajnych bez przeprowadzenia głosowania nad budżetem, ale nie w przypadku odroczenia lub zamknięcia obrad, ministrowie przedłużają ważność budżetu na rok następny do czasu następnej sesji Izby Deputowanych, na mocy uchwały opartej na cesarskim dekrete, ale nie dłużej niż na jeden rok”⁶⁹. Przypieczętowano

⁶⁷ A. Szymański, *System konstytucyjny Turcji*, Warszawa 2006, s. 7–8.

⁶⁸ E.D. Akarli, *Economic Policy and Budgets in Ottoman Turkey, 1876–1909*, „Middle Eastern Studies” 1992, t. 28, nr 3, s. 444.

⁶⁹ *Muvazene kanunun hükmü bir seneye mahsustur. O senenin haricinde hükmü cari olamaz ve bu hükmün tecil ve tatil ile ihlâl edilemez. Ancak, Meclisi Mebusan muvazeneyi kararlaştırmaksızın fesholunduğu halde*. Tekst znowelizowanej konstytucji Imperium Osmańskiego z 1876 w j. tureckim i niemieckim: <http://www.verfassung.eu/tr/verf76-index.htm> [dostęp: 27.03.2022].

zatem w kolejnych tekstach ustaw zasadniczych osiągnięcia reformatorów doby *Tanzimat* w dziedzinie skarbowości. Późniejsza sytuacja polityczna, przegrana I wojna światowa oraz konieczność stoczenia wojny o niepodległość państwa (*Türk Kurtuluş Savaşı*⁷⁰) przyczyniły się do ostatecznego upadku Imperium Osmańskiego i jego transformacji w Republikę Turecką. W konstytucji z 1924 r. (*Teşkilât-ı Esasiye Kanunu*) podatki określono jako udział obywateli w wydatkach państwa, zaś ich pobieranie przez kogokolwiek wbrew tej zasadzie było zabronione (art. 84⁷¹). Ponadto według art. 85⁷² tego aktu prawnego podatki mogły być nakładane i pobierane wyłącznie na mocy prawa, co było prostą kontynuacją zasady legalizmu, którą postulowano już w czasach *Tanzimat*. W oparciu o dawne zwyczaje w poszczególnych prowincjach daniny zbierała nadal administracja państwowa. W części konstytucji, która została poświęcona finansom państwa (art. 95–101), po raz kolejny wskazano na szczególną rolę parlamentu (Zgromadzenia Narodowego) w zakresie uchwalania budżetu. Oprócz organu władzy ustawodawczej w procedurze badania zgodności finansów państwa z prawem partycypował Trybunał Obrachunkowy. Przyjęto także jeszcze raz normę prawa, która wyraźnie wskazywała na roczny okres obowiązywania budżetu państwa. Konstytucja ta ze zmianami obowiązywała do 1961 r. To doskonale ukazuje kontynuację przez Republikę Turecką osmańskich rozwiązań w dziedzinie skarbowości, które zostały zapoczątkowane w epoce *Tanzimat*.

Podsumowanie

Przedstawione rozważania stanowią jedynie wprowadzenie do tematyki osmańskiej skarbowości, którą chciałem przedstawić polskojęzycznym czytelnikom. Na podstawie przeprowadzonej analizy tekstów prawnych można sformułować kilka istotnych dla tej problematyki tez: po pierwsze, można zauważyć wzloty i upadki reform, których doniosłość w zakresie zauważalnego egalitaryzmu społeczeństwa czy zmian prawnych jest niepodważalna. Stopniowo odchodzono w polityce podatkowej od zastanych danin prawa *szarijatu* na rzecz podatków, które cechowało równouprawnienie podatników oraz urzeczywistnianie zasad proporcjonalności,

⁷⁰ Wojna z lat 1919–1923, która zdecydowała o niepodległości państwa tureckiego oraz utworzyła drogę Mustafie Kemalowi Atatürkowi do przejęcia władzy i transformacji państwa w laicką republikę. Por. D. Kołodziejczyk, *Turcja*, Warszawa 2011, s. 99–118.

⁷¹ *Vergi, Devletin umumi masarifine halkın iştiraki demektir. Bu esasa mugayir olarak hakiki veya hükmî şahıslar tarafından veya onlar namına rüsum, âşar ve sair tekâlif alınması memnudur.* Tekst konstytucji Republiki Tureckiej z 1924 r. w j. tureckim: <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1924-anayasasi/> [dostęp: 27.03.2022].

⁷² *Vergiler ancak bir kanun ile tarh ve cibayet olunabilir. Devlet, vilâyet idarei hususiyeleri ve belediyelerce teamülen cibayet edilmekte olan rüsum ve tekâlifin kanunları tanzim edilinceye kadar kemakân cibayete devam olunabilir.* Ibidem.

legalizmu i niedyskryminacji. Wprowadzone rozwiązania stanowiły przejaw dążenia Imperium Osmańskiego do europeizacji oraz unowocześnienia ustroju państwa. Po drugie, reformy *Tanzimat* pozwoliły na stworzenie norm konstytuujących instytucje budżetu państwa i załączki funkcjonowania bankowości, których odzwierciedlenie można znaleźć w rozmaitych aktach prawnych tamtej epoki. Po trzecie, działania reformatorów osmańskich z XIX w. przyczyniły się do częściowego ujednoczenia systemu skarbowego tego państwa. Po czwarte, prawodawstwo doby „dobroczyńnych reorganizacji” można ocenić nie tylko jako istotne dla formowania XIX-wiecznego systemu finansowego Imperium Osmańskiego, ale także jako podwalinę współczesnych zasad prawa finansowego i podatkowego Republiki Tureckiej, która wszak po części przejęła dorobek reform swego poprzednika.

BIBLIOGRAFIA

Źródła

- Kili S., Gözübüyük A.Ş., *Türk anayasa metinleri 1839–1980*, Ankara 1982.
- Kraelitz-Greifenhorst F. von, *Die Verfassungsgesetze des Osmanischen Reiches*, Wien 1919.
- Konstytucja Republiki Tureckiej z 1982 r.: <https://www.anayasa.gov.tr/en/legislation/turkish-constitution/>.
- Konstytucja Republiki Tureckiej z 1924 r.: <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1924-anayasasi/>.
- Traktat paryski (Traktat o pokoju i przyjaźni) z 30 marca 1856 r.: https://content.ecf.org.il/files/M00934_TreatyOfParis1856English.pdf.
- Znowelizowana konstytucja Imperium Osmańskiego z 1876 r.: <http://www.verfassungen.eu/tr/verf76-index.htm>.

Literatura

- Adamczyk A., *Kierunki reformy administracji terytorialnej Imperium Osmańskiego w latach 1839–1876*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 10.
- Ágoston G., Masters B. (red.), *Encyclopedia of the Ottoman Empire*, New York 2009.
- Ağar S., *Defterdarlık Kurumu Perspektifinden Osmanlı Devleti Mülki* [w:] S.F. Göncüoğlu (red.), *Defterdarlık Osmanlı Devlet Teşkilatı'nın Kadim Bir Kurumu*, Istanbul 2016.
- Akarli E.D., *Economic Policy and Budgets in Ottoman Turkey, 1876–1909*, „Middle Eastern Studies” 1992, t. 28, nr 3.
- Akgündüz A., *Islamic Public Law*, Rotterdam 2011.
- Autheman A., *La Banque impériale ottomane*, Paris 1996.
- Balczewski M., *Wybrane aspekty kryzysu państwa tureckiego w drugiej połowie XVII w.*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Historica” 1986, nr 26.
- Bielawski J., *Islam, religia państwa i prawa*, Warszawa 1973.

- Bozkurt G., *Review of the ottoman legal system*, „Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi” 1992, nr 3.
- Brzeziński B., *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, Toruń 2008.
- Çiçek H.G., Dikmen S., *Osmanlı Devleti’nde Bütçenin ve Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi*, „Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi” 2015, t. 11, nr 2.
- Cybuchowski Z., *Prawo międzynarodowe publiczne i prywatne*, Warszawa 1928.
- Czamańska I., *Historia Serbii*, Poznań 2021.
- Erdoğdu A.T., *The Administrative and Judicial Status of the First Ottoman Parliament According to the 1876 Constitution* [w:] Ch. Herzog, M. Sharif (red.), *The First Ottoman Experiment in Democracy*, Würzburg 2016.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2010.
- Görke A., *Taxation* [w:] G. Bowering i in. (red.), *The Princeton Encyclopedia of Islamic Political Thought*, Princeton 2013.
- Herzog Ch., Sharif M. (red.), *The First Ottoman Experiment in Democracy*, Würzburg 2016.
- Inalcik H., *Imperium Osmańskie. Epoka klasyczna 1300–1600*, tłum. J. Hunia, Kraków 2006.
- Inalcik H., Quataert D. (red.), *Dzieje gospodarcze i społeczne Imperium Osmańskiego. 1300–1914*, tłum. J. Hunia, Kraków 2008.
- Karaman K.K., Pamuk S., *Ottoman State Finances in European Perspective, 1500–1914*, „The Journal of Economic History” 2010, t. 70, nr 3.
- Kołodziejczyk D., *Turcja*, Warszawa 2011.
- Lewis B., *Narodziny nowoczesnej Turcji*, Warszawa 1972.
- Lybyer A.H., *Władanie Imperium Osmańskim w czasach Sulejmana Wspaniałego*, tłum. M. Młynarz, Oświęcim 2015.
- Ozekicioglu S., Ozekicioglu H., *First borrowing period at Ottoman Empire (1854–1876): Budget policies and consequences*, „Business and Economic Horizons” 2010, t. 3, nr 3.
- Pamuk Ş., *Pieniądz w Imperium Osmańskim, lata 1326–1914* [w:] H. Inalcik, D. Quataert (red.), *Dzieje gospodarcze i społeczne Imperium Osmańskiego. 1300–1914*, tłum. J. Hunia, Kraków 2008.
- Reychman J., *Dzieje Turcji: od końca XVIII wieku*, Warszawa 1970.
- Sadowski M., *Islam: religia i prawo*, Warszawa 2017.
- Samojedny M., *Sunnickie szkoły prawa muzułmańskiego*, „Acta Erasmiana” 2013, t. V: *Varia*.
- Shaw S.J., *Historia Imperium Osmańskiego i Republiki Tureckiej*, t. 1: 1280–1808, tłum. B. Świątlik, Warszawa 2016.
- Shaw S.J., *The Nineteenth-Century Ottoman Tax Reforms and Revenue System*, „International Journal of Middle East Studies” 1975, t. 6, nr 4.
- Shaw S.J., Shaw E.K., *Historia Imperium Osmańskiego i Republiki Tureckiej*, t. 2: 1808–1975, tłum. B. Świątlik, Warszawa 2012.
- Szulc D., *Tanzimat jako doktryna polityczno-prawna – aspekty wybrane* [w:] *Badania i rozwój młodych naukowców w Polsce. Nauki humanistyczne i społeczne*, cz. VIII: *Prawo*, Poznań 2019.
- Szymański A., *System konstytucyjny Turcji*, Warszawa 2006.
- Zürcher E.J., *Turcja. Od sutanatu do współczesności*, tłum. A. Gąsior-Niemiec, Kraków 2013.

SELECTED ASPECTS OF THE TAX REFORM OF THE OTTOMAN EMPIRE
BETWEEN 1839 AND 1876

Abstract

The paper provides an overview of the selected aspects of the fiscal law of the Ottoman Empire between 1839 and 1876. In particular, the emphasis is placed on examining the evolution of state taxes in the context of the system as well as the institutions of the state budget, which were based on the rules of Sharia law in the early stages of the Ottoman statehood, while a general tendency towards their westernization was noticeable from 1839 onwards.

Keywords: Ottoman Empire, state treasury, Tanzimat, reforms, constitutionalism