

Witold Wołodkiewicz

Czy prawo rzymskie przestało istnieć? [19]

Palestra 42/5-6(485-486), 125-130

1998

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



CZY PRAWO RZYMSKIE PRZESTAŁO ISTNIEĆ?

Redaguje Witold Wołodkiewicz

[19]

Jedną z podstawowych cnót współczesnego urzędnika, polityka, osoby sprawującej funkcje publiczne powinna być bezstronność. Bezstronność tę może podważyć przyjmowanie przez te osoby korzyści majątkowych lub uzyskiwanie zarobków, stwarzających różnego rodzaju powiązania ze światem gospodarki.

Uzyskiwanie dodatkowych przychodów przez osoby sprawujące funkcje publiczne lub przyjmowanie przez te osoby korzyści majątkowych może być spowodowane różnymi przyczynami. Może to być dążenie do poprawienia sytuacji majątkowej słabo opłacanego urzędnika i jego rodziny, chęć uzyskania satysfakcji, którą daje możliwość korzystania z niezawodnego samochodu, chęć wspomoczenia szans wyborczych ugrupowania politycznego pragnącego zrealizować program zbawienny – zapewne – dla społeczeństwa. Uzyskiwanie tego rodzaju korzyści może jednak rodzić po-

ważne zagrożenia. Zagrożenia te są często dostrzegane we współczesnych państwach.

Przejawem tych obaw mogą być zakazy przyjmowania przez osoby sprawujące funkcje publiczne darowizn, przekraczających pewną wartość (tak np. w Stanach Zjednoczonych). Przykładem na dostrzeganie niebezpieczeństwa skrzyżowania działalności publicznej z inną działalnością zarobkową może być obowiązująca np. we Włoszech, pełna *incompatibilitas* funkcji publicznych z inną działalnością (nie znaczy to jednak, że rodzi ona w tym kraju zawsze oczekiwane skutki). We Włoszech również profesor Uniwersytetu wybrany na posła, sędziego, ministra musi zawiesić wszelką działalność dydaktyczną i administracyjną w uczelni. Może jedynie prowadzić umiłowane badania naukowe. Profesorowie włoscy wykonujący wolny zawód (lekarze, adwokaci) powinni ograniczyć swą działalność uniwersytecką do dydaktyki i pracy naukowej. Nie mogą oni sprawować funkcji administracyj-

nych w uczelni i muszą nieco zmniejszyć pobierane wynagrodzenie.

W Polsce, w okresie przemian ustrojowych, ustawodawca dostrzegł niebezpieczeństwa wynikające ze styku działalności publicznej i gospodarczej, wydając w roku 1992 tzw. „ustawę antykorupcyjną” (ustawa z 5 czerwca 1992 o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące najwyższe funkcje publiczne, Dz.U. Nr 56, poz. 274). Ustawa ta zakazała zajmowania stanowisk w spółkach prawa handlowego oraz podejmowania działalności gospodarczej, jeżeli „pozostawałoby to w sprzeczności z obowiązkami tych osób lub mogło wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność” (art. 1, pkt 2). Zagadnienie to było już podejmowane przez redaktora niniejszego działu, na marginesie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (Palestra 5–6/95).

Rozwinięciem „ustawy antykorupcyjnej” jest nowa ustawa o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące najwyższe funkcje publiczne, z 21 sierpnia 1997 roku (Dz.U. Nr 106, poz. 679). Precyzuje ona krąg osób pełniących funkcje publiczne uniemożliwiające prowadzenie określonej działalności gospodarczej. Ustawa ta wprowadza obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym oraz tworzy tzw. „Rejestr korzyści”. Ogranicza również prowadzenie działalności gospodarczej przez małżonka osoby pełniące funkcje publiczne. Sabotowanie składania oświadczeń dotyczących stanu majątkowego i wpisów do „Rejestru korzyści”, świadczy dobitnie, że ustawa ta była potrzebna. Ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej i uzyskiwaniu korzyści w odniesieniu do posłów i sena-

torów są wręcz określone w konstytucji (art. 107 konstytucji RP) oraz w artykułach 34 i 35 ustawy z 9 maja 1996 roku o wykonywaniu zawodu posła i senatora (Dz.U. Nr 73, poz. 350).

Ujawniona w ostatnich miesiącach tzw. „afery żelatynowa” stanowi doskonałą ilustrację zagrożenia, jakie niesie ze sobą nieformalny wpływ sfery gospodarczej na sprawowanie funkcji publicznych. Pokazała fatalne skutki skrzyżowania tych dwóch płaszczyzn aktywności dla obrazu instytucji państwowych i polityków. Po nic nie wyjaśniającej sejmowej dyskusji o „aferze żelatynowej”, publicysta „Gazety Wyborczej” napisał: „Nasuwa się smutna obserwacja – w tej sprawie zwyciężył w klasie politycznej duch »grabkopodatnych«. »Grabkoodporni« – poza Janem Lityńskim – tym razem milczeli. Miejszy nadzieję, że następnym razem przemówią. Pewno żadna formacja nie była tutaj czysta; nikt przeto nie chciał wywołać wilka z lasu” (A. Michnik, „G.W.” 21–22 luty 1998).

Traktowanie sprawowania urzędów jako okazję do uzyskania korzyści majątkowych, stanowiło również problem w życiu publicznym i w legislacji antycznego Rzymu. Rzymianie wymagali od swych urzędników bezstronności w działalności publicznej, która była traktowana jako zaszczytny obowiązek obywatela (*honor et munus*). Zagadnienie pokus czyhających na urzędników, posiadających określone *imperium*, było często przedmiotem zainteresowania rzymskich prawotwórców. Rzymianie dostrzegali, że korupcja wśród urzędników przynosi szkodę wizerunkowi państwa. Ustawy z okresu republiki i legislacja z okresu cesarstwa wprowadza-

ły unormowania, które miały przeciwdziałać uzyskiwaniu przez urzędników korzyści, związanych z pełnieniem przez nich funkcji publicznych. Nie znaczy to jednak, że zakazy te były zawsze skuteczne.

Przejawem obaw przed niekorzystnymi skutkami korupcji dla państwa były postanowienia, że senatorowie nie powinni niczego nabywać od skarbu państwa, a ich działalność zarobkowa była uważana za niegodną sprawowanego urzędu. Senatorowie nie mogli również zaciągać nadmiernych długów. Dostrzegano również niebezpieczeństwo wysyłania do prowincji urzędników wraz z żonami, gdyż często zdzierstwa zarządców prowincji wynikały z poduszczania ich przez małżonki. Ograniczenia te nie spotykały się jednak ze zrozumieniem reprezentantów rzymskiej klasy politycznej.

Łapówki pobierane przez urzędników rzymskich niezależnie od tego czy były wymuszane, czy tylko przyjmowane, były nazywane *res* albo *pecuniae repetundae*. Określenie to wywodziło się z możliwości odzyskania tych przysporzeń (*repetere* oznacza „wracać”, „odzyskiwać”). Przyjmowanie korzyści materialnych przez urzędników lub ich wymuszanie (*concussio*) było karane jako *crimen repetundarum*. Odpowiedzialność karną za to przestępstwo wprowadzały ustawy z okresu republiki.

Odpowiedzialność za wymuszenia i bogacenie się urzędników (głównie chodziło tu o zarządców prowincji) sprowadzała się początkowo jedynie do obowiązku zwrotu uzyskanej przez urzędnika korzyści. Nie wydaje się, żeby wydana w roku 149 p.n.e. *lex Calpurnia*, zmieniła w sposób zasadniczy prywatno-

prawny charakter odpowiedzialności urzędników.

Podstawowa zmiana w zakresie odpowiedzialności skorumpowanych urzędników nastąpiła w czasach reform Gaiusa Semproniusa Gracchusa. *Lex Acilia repetundarum*, wydana prawdopodobnie w r. 123 p.n.e., stworzyła pierwszy instytucjonalny sąd złożony z 50 sędziów (*quaestio perputua*) do sądenia urzędników. Orzeczenia tego sądu, poza obowiązkiem zwrotu przysporzenia, nakładały również na skazanych sankcje karne. *Lex Iulia repetundarum* z roku 59 p.n.e., wnioskowana przez Juliusza Cezara, usystematyzowała podlegające karze rodzaje korupcji urzędniczej. Wprowadziła też surowe sankcje o charakterze kryminalnym. Ustawodawstwo okresu cesarstwa zaostrzyło znaczenie odpowiedzialności skorumpowanych urzędników. *Lex Iulia repetundarum* stanowiła podstawę odpowiedzialności urzędników jeszcze w prawie justyniańskim.

Jako *crimen repetundarum* były traktowane wszelkie przypadki przyjęcia korzyści majątkowej przez osobę sprawującą urząd wyposażony w *imperium* lub przez osoby jej bliskie. Mogło się to wiązać np. z beczynnością urzędnika lub sędziego, złożeniem korzystnego dla zainteresowanego wniosku lub opinii w Senacie, powierzeniem wykonania publiczanowi prawa pobierania podatków lub wykonywania robót publicznych, przyjęciem darowizny przekraczającej określoną granicę. Określeniem *pecuniae repetundae* oznaczano również wymuszanie i grabienie prowincji przez jej zarządców lub pobierających podatki publiczanów. W przypadku tych ostatnich przestępstw ich sprawców można było

pociągnąć do odpowiedzialności karnej również na podstawie innych ustaw.

W rozważaniach rzymskich jurystów, dotyczących wymuszeń dokonywanych przez urzędników i łapówkarstwa, wiele miejsca zajmują kwestie odpowiedzialności prywatno-prawnej osób pełniących funkcje publiczne. Obowiązek zwrotu uzyskanej bezprawnie korzyści majątkowej nie ograniczał się do samego urzędnika. Do zwrotu byli zobowiązani również dziedzice osoby sprawującej urząd, jeżeli w odziedziczonym przez nich majątku znajdowało się nadal uzyskane przysporzenie. Uzyskane przez urzędnika, wbrew zakazom, przedmioty nie podlegały zasiedzeniu, mogły więc być odzyskane przez poszkodowanego nawet w przypadku ich zbycia przez urzędnika.

★ ★ ★

Naraził się [konsul Gajusz Flaminusz] także senatowi przy okazji nowej ustawy, którą na niekorzyść stanu senatorskiego przeprowadził [prawdopodobnie w roku 220 p.n.e.] trybun ludowy Kwintus Klaudiusz, za poparciem jednego tylko członka senatu, właśnie Gajusza Flaminiusza. Ustawa zabraniała senatorowi lub synowi byłego senatora posiadać okręt morski o nośności przekraczającej trzysta amfor. Ta bowiem nośność wydawała się wystarczająca do przewożenia płodów z posiadłości. Wszelkie zaś interesy handlowe wydały się niegodne senatorów. Sprawę przeprowadzono wśród gwałtownej walki, przy czym popierający ustawę Flaminusz ściągnął na siebie nienawiść nobilów, ale za to zdobył sobie sympatię ludu a przez to drugi konsulat.

(Livius, *Dzieje rzymskie*, 21, 63, 3–4, tłum. M. Brożek)

★

Poza tym przeprowadził [trybun ludowy Sulpicjusz za konsulatu Mariusza – lata 107–100 p.n.e.] ustawę, na mocy której żaden członek senatu nie mógł być obciążony długiem przekraczającym dwa tysiące drachm. Ale sam po śmierci pozostawił trzy miliony długów.

(Plutarch, *Sulla* 8, 2, tłum. M. Brożek)

★

Przy tej sposobności Sewerus Cecyna [czasy panowania Tyberiusza] wystąpił z wnioskiem, aby żaden urzędnik, któremu zarząd prowincji przypadnie, nie udawał się tam w towarzystwie żony. ... Niech senatorowie sami nad tym pomyślą, że ilekroć jacyś urzędnicy są o zdzierstwa oskarżani, większość zarzutów dotyczy ich żon. Do nich zaraz lgną najgorszy ludzie spośród mieszkańców prowincji, one biorą na siebie sprawy i zatwierdzają je. ... Niewielu słuchało tej mowy z uznaniem; większość, oponując wśród wrzawy, utrzymywała, że ani tej sprawy nie ma na porządku dziennym, ani Cecyna nie jest godzien być w tak ważnej kwestii cenzorem.

(Tacyt, *Roczniki* 3.33, tłum. S. Hammer)

★

Lex Iulia repetundarum pertinet ad eas pecunias, quae quis in magistratu potestate curatione legatione vel quo alio officio munere ministeriove publico cepit, vel cum cohorte cuius eorum est – „Lex Iulia repetundarum odnosi się do tych pieniędzy, które przyjął ten kto pełni urząd, sprawuje poselstwo albo otrzymał inne zadanie lub sprawuje

czynność publiczną, względnie znajduje się w orszaku takiej osoby”.

(Marcianus – D.48, 11, 1, pr.)

★

Qui munus publice mandatam accepta pecunia ruperunt, crimine repetundarum postulantur – „Ci którzy sprzeniewierzyli się powierzonemu obowiązku publicznemu, ponieważ przyjęli pieniądze, będą oskarżeni o przestępstwo korupcji”.

(Papinianus – D.48, 11, 9)

★

Lege Iulia repetundarum cavetur, ne quis ob militem legendum mittendumve aes accipiat, neve quis ob sententiam in senatu consiliove publico dicendam pecuniam accipiat, vel ob accusandum vel non accusandum: utque urbani magistratus ob omni sorde se abstineant neve plus doni muneris in anno accipiant, quam quod sit aureorum centum – „*Lex Iulia repetundarum* postanawia, aby nikt nie otrzymywał pieniędzy za mianowanie lub nadanie funkcji żołnierzowi, za wydanie opinii w senacie lub w jakiegokolwiek publicznej radzie, ani za wniesienie lub niewniesienie oskarżenia. Urzędnicy miejscy winni się powstrzymać od wszelkiej chciwości, nie mogą też otrzymywać, w ciągu roku, podarków przekraczających 100 aureusów”

(Venuleius Saturninus – D.48, 11, 6, 1)

★

Hodie ex lege repetundarum extra ordinem puniuntur et plerumque vel exilio puniuntur vel etiam durius, prout admiserit – „Obecnie na podstawie ustawy

przeciwko zdzierstwom, kara jest wymierzana *extra ordinem*. Karą jest zazwyczaj wygnanie lub, w zależności od przewinienia, większa kara”.

(Macer – D.48, 11, 7, 3)

★

Si simulato praesidis iussu concussio intervenit, ablatum eiusmodi terrore restitui praeses provinciae iubet et delictum coercet – „Jeżeli ktoś dokonał wymuszenia, powołując się na rzekome polecenie namiestnika prowincji, namiestnik prowincji nakaze dokonać zwrotu poszkodowanemu i ukaże sprawcę”.

(Ulpianus – D.47, 13, 1)

★

Publicani autem sunt, qui publico fruuntur (nam inde nomen habent), sive fisco vectigal pendant vel tributum consequantur: et omnes, qui quod a fisco conducunt, recte appellantur publicani – „Publikanami są ci, którzy pobierają podatki i inne daniny. Są zwani publikanami wszyscy, którzy cokolwiek otrzymują w dzierżawę od skarbu państwa”.

(Ulpianus – D.39, 4, 1, 1)

★

Quantae audaciae, quantae temeritatis sint publicanorum factiones, nemo est qui nesciat – „Wszyscy wiedzą jak bezczelne i zuchwałe są stowarzyszenia publikanów”.

(Ulpianus – D.39, 4, 12, pr.)

★

Praetor ait: »Quod publicanus eius publici nomine vi ademerit quodve familia pub-

licanorum, si id restitutum non erit, in duplum, aut si post annum agetur, in simplum iudicium dabo« – „Powiada pretor: »Jeżeli dzierżawca podatków lub jego *familia* wymusi coś jako świadczenie publiczne i nie zostanie to zwrócone, udzieli skargi o zwrot podwójnej wartości [wymuszenia], po roku o zwrot równowartości«”.

(Ulpianus – D.39, 4, 1, pr.)

★

Quod contra legem repetundarum proconsuli vel praetori donatum est, non poterit usu capi – „Co zostało dane prokonsulowi lub pretorowi, sprzecznie z ustawą przeciwko zdzierstwom, nie może być zasiedziane”.

(Paulus – D.48, 11, 8, pr.)