

Bronisław Sitek

Wpływ rzymskiego prawa publicznego na ustawy municypalne w świetle «Tabula Heracleensis» i «lex Irnitana» : studium prawnoporównawcze

Studia Prawnoustrojowe nr 7, 263-277

2007

Artykuł został 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.

Bronisław Sitek
Olsztyn

Wpływ rzymskiego prawa publicznego na ustawy municypalne w świetle *Tabula Heracleensis* i *lex Irnitana*. Studium prawno-porównawcze

1. Zagadnienia wprowadzające

Liczne prace romanistyczne poświęcone są badaniom wpływu różnych nurtów filozoficznych czy praw orientalnych na prawo rzymskie. Należy wspomnieć prace takich autorów jak R. Taubenschlag¹, M. Talamanca² czy E. Levy³, które koncentrują się głównie w obrębie zagadnień prawa prywatnego. Niewielkim zaś zainteresowaniem badawczym cieszą się kwestie dotyczące wpływu rzymskiego prawa publicznego na prawo ustrojowe w municypiach. Głównym instrumentem wpływu prawa rzymskiego na prawo w municypiach były ustawy municypalne. W niniejszym artykule zostaną przedstawione wpływy prawa rzymskiego na rozwiązania zawarte w *Tabula Heracleensis* i *lex Irnitana*.

Akty normatywne, *Tabula Heracleensis* i *lex Irnitana*, chociaż dzieli je tylko nieco ponad 100 lat, pochodzą z dwóch różnych systemów politycznych. Pierwszy z nich powstał w okresie końca republiki, tj. w połowie I wieku przed Chrystusem, drugi zaś w okresie wczesnego pryncypatu, tj. w drugiej połowie I wieku po Chrystusie. Znacząco różne tło polityczne, jak również historyczne, w sposób znaczący miało wpływ na treść i znaczenie obu aktów prawnych.

¹ R. Taubenschlag, *The Law of greco-Roman Egypt in the light of the papiiri*, New York 1944, s. 1 n.; *Il diritto provinciale romano nel libro siro-romano*, [w:] *Atti del V Congresso Nazionale di studi romani*, Roma 1946, s. 84–97.

² M. Talamanca, *Lo schema „Genus-Species” nelle sistematiche dei giuristi romani*, [w:] *Colloquio Italo-Francese. La filosofia Greeca e il Diritto Romano, 14–17 aprile 1977*, t. 4, Roma 1977, s. 319 n.

³ E. Levy, *Weströmisches Vulgarrecht. Das Obligationrecht*, Weimar 1956, s. 1 n.; *Römisches Vulgarrecht und Kaiserrecht*, [w:] *Ius et Lex* [Festgabe Gutzwiller], Basel 1959, s. 56–71; *West-östliches Vulgarrecht und Justinien*, ZSS 76(1959), s. 1–36.

Tabula Heracleensis, będąca odzwierciedleniem republikańskiego porządku prawnego, jest jednocześnie odbiciem toczącej się wówczas wojny domowej oraz ścierania się poglądów optymatów i popularów co do kształtu ustroju państwa. Republikańska koncepcja państwa, utożsamiana z *populus Romanus*⁴, dobiegała końca. W tym okresie dokonywała się stopniowa unifikacja administracyjna Italii, co było konsekwencją powolnego odchodzenia od koncepcji państwa rozumianego jako *polis*, ograniczanej do samego miasta Rzymu⁵. Koncepcja ta nie przystawała już do istniejącej sytuacji politycznej, ekonomicznej i demograficznej. Panowanie Rzymu rozciągało się na cały basen Morza Śródziemnego, basen Morza Czarnego i aż po Morze Północne⁶. Organy republikańskie oraz normy prawa ustrojowego, powstałe w zamierzonych czasach, nie zapewniały sprawnego rządzenia państwem. Potrzeba reform podzieliła elity rządzące i intelektualne kraju, co w konsekwencji doprowadziło do wojny domowej. Podejmowane próby reformy ustroju państwa uwidaczniały się szczególnie w zakresie zmiany sposobu zarządzania państwem. Dążono do stworzenia silnego ośrodka decyzyjnego, czego zwolennikiem był Juliusz Cezar, unifikacji i ujednoczenia administracji Italii⁷, czego odbiciem jest *Tabula Heracleensis*⁸.

Druga z omawianych ustaw municypalnych to *lex Irnitana*, wydana w jakże odmiennym już klimacie politycznym, za panowania cesarza Wespazjana, tj. około 70–71 r. po Chrystusie⁹. Był to okres coraz silniejszej centralizacji władzy, uosobieniem której był cesarz, ujednoczenia administracji i organów administracyjnych w całym imperium, wyrazem czego była romanizacja podbitych terytoriów. Jednym z istotnych instrumentów procesu romanizacji było wprowadzanie jednolitej organizacji municypiów, również na odległych krańcach imperium, jak np. w prowincjach hiszpańskich. *Lex Irnitana* jest jedną z ustaw municypalnych, które zachowały się prawie w całości do naszych czasów¹⁰.

⁴ Zob. Ch. Meier, *Res publica amissa. Eine Studie zu Verfassung und Geschichte der späten römischen Republik*, Frankfurt am Main 1997, s. 116 n.

⁵ Więcej o procesie unifikacji Italii i rozwoju autonomii lokalnej w okresie końca republiki zob. W. Bojarski, *La suprématie de l'état romain et l'autonomie des villes*, EOS 1990, z. 1, s. 203 i n.

⁶ Więcej o poszerzaniu panowania rzymskiego w okresie końca republiki zob. K.H. Ziegler, *Das Völkerrecht der römischen Republik*, ANRW, I 2, s. 68–114; idem, *Friedensverträge im römischen Altertum*, Archiv des Völkerrechts, 27(1989), s. 45 i n.

⁷ O przemianach politycznych, społecznych i gospodarczych końca republiki zob. B. Sitek, *Actiones populares w prawie rzymskim na przełomie republiki i pryncypatu*, Szczecin 1999, s. 20 i n., a także zamieszczona tam literatura.

⁸ Więcej na temat daty wydania *Tabula Heracleensis* zob. B. Sitek, *Tabula Heracleensis (lex Iulia municipalis) Tekst. Tłumaczenie. Komentarz*, Olsztyn 2006, s. 5 i n.

⁹ Więcej na temat daty wydania *lex Irnitana* zob. F. Lamberti, *Tabulae Irnitanae. Municipality' e ius romanorum*, Napoli 1993, s. 18 n.

¹⁰ Wprawdzie według Aulusa Gelliusa w *N.A.* 17.14: *Sic adeo et municipia quid et quo iure sint quantumque a colonia differant, ignoramus existimamusque meliore condicione esse colonias quam municipia*. Aulus Gellius mówi, że panuje powszechna ignorancja co do

Układ materiału wynika z kontekstu politycznego i historycznego powstania obu aktów prawnych i ich relacji do prawa rzymskiego stosowanego w Rzymie. Najpierw ukazane zostaną przeprowadzone zmiany w prawie municypalnym, będące odbiciem zachodzących zmian w prawie rzymskim stosowanym w Rzymie, w szczególności w odniesieniu do źródeł prawa i urzędników. Następnie przedstawione zostaną nowe rozwiązania prawne istniejące tylko w *lex Irnitana*, będące konsekwencją przemian politycznych. W końcu zaprezentowane zostaną te elementy, które pomimo przeobrażeń politycznych pozostały niezmienione, chodzi w szczególności o zgromadzenia ludowe oraz dekurionów.

2. Charakter normatywny regulacji municypalnych

Ustawy municypalne były nadawane miastom prowincjonalnym celem określenia ustroju, stąd też przepisy zasadniczo odnosiły się do prawa publicznego. Tylko w niewielkim zakresie można znaleźć w nich normy prawne dotyczące prawa prywatnego, np. regulacje na temat ustanowienia i zakresu uprawnień opiekuna. W normach ustrojowych określone zostały organy municypalne oraz normy kompetencyjne określające właściwości poszczególnych organów. Ponadto występują tam normy prawa wyborczego, jako że system panujący w municypalach oparty był na ustroju republikańskim, czyli na demokracji bezpośredniej¹¹.

Porównując teksty obu ustaw, należy stwierdzić, że wyodrębnienie norm ustrojowych z tekstu *Tabula Heracleensis* jest znacznie trudniejsze niż w przypadku *lex Irnitana*. W ustawie tej normy ustrojowe znajdują się na początku tekstu w art. 19-20, 24 i 31. W *Tabula* są one połączone z normami kompetencyjnymi, czego przykładem są wersety 24-28, gdzie jest mowa o kompetencjach edylów kurulnych i plebejskich.

3. Wpływ prawa rzymskiego na przemiany w prawie municypalnym

Przemiany polityczne, społeczne i gospodarcze zachodzące na przełomie republiki i pryncypatu w Rzymie miały znaczący wpływ na treść prawa rzymskiego publicznego, zwłaszcza w zakresie źródeł prawa oraz kompetencji urzędników. Te zmiany odnotowuje się również w prawie municypalnym.

poprawnego rozumienia słów *municipium* i *colonia*, oraz jaki jest status prawny obu jednostek. Tymczasem można przyjąć, że u podłoża tej ignorancji znajduje się właśnie ów proces ujednoczenia administracji w municypalach i koloniach i zacierania różnic pomiędzy obu typami organizacji miast w okresie pryncypatu.

¹¹ Dalsza charakterystyka ustaw municypalnych i ich funkcji zob. J.S. Reid, *The municipalities of the Roman Empire*, Cambridge 1913, s. 436 n.

3.1. Źródła prawa

Wraz z pryncypatem pojawił się nowy ośrodek władzy. Już Oktawian August wiedział, że jednym z przejawów władzy jest tworzenie prawa. Dlatego też w stosunku do okresu republikańskiego, w pryncypacie coraz silniejszym źródłem prawa stawał się cesarz¹². Te zmiany uwidaczniają się również w ustawach municypalnych.

W *Tabula Heracleensis* w linii 52 jest mowa o [...] *legibus pl(ebei)ue sc(itis) s(enatus)[ue] c(onsultis)*, podobnie jak w linii 72: *leg(ibus) pl(ebei)ue sc(itis) s(enatus)ue c(onsultis)*. Wyliczenie w obu przypadkach źródeł prawa rzymskiego służyło do wprowadzenia dla urzędników municypalnych obowiązku podejmowania decyzji zgodnie z prawem obowiązującym w Rzymie. Bez wątplenia powszechnie uznawanym źródłem prawa rzymskiego były postanowienia zgromadzeń ludowych (*leges*), plebiscyta (*plebiscita*) czyli ustawy zgromadzeń plebejskich¹³. Największe jednak problemy badawcze budzi normotwórczy charakter uchwał senatu, zwanych *senatus consulta*.

Według A. Watsona¹⁴, tekst *Tabula Heracleensis* nie może być dowodem na normotwórczy charakter *s.c.* w połowie I wieku przed Chrystusem. Wyliczenie wespół z ustawami i plebiscytami ustaw senackich miało raczej na celu przypomnienie urzędnikom ich kompetencji wynikających m.in. właśnie z zaleceń senatu skierowanych do urzędników. Taki tok myślowy może znajdować oparcie w tekście Ulpiana, który mówi: *Hoc senatus consultum non tantum ad aedes, sed ad balinea vel aliud quod aedificium vel porticus sine aedibus vel tabernas vel popinas extenditur*¹⁵. Z tekstu tego wynika, że uchwała senatu dotyczyła spraw administrowania miejscami publicznymi, a zatem jako taka była skierowana do urzędników, nie zaś do ogółu społeczeństwa. Innego zdania jest F. Serrao, według którego w okresie powstania *Tabula* uchwały senatu uważne były za źródło prawa powszechnie obowiązującego. Stanowisko to znajduje swoje potwierdzenie w źródłach pozaprawniczych, zwłaszcza u Cycerona¹⁶.

Poszerzony układ źródeł prawa występuje w *lex Irnitana*. W art. 19 zostały wymienione takie źródła prawa jak: *leges, plebis scita, senatusve consulta edicta decreta constitutiones* [...]. Podobne sformułowanie znajduje się w art. 20, ale w art. 40 jest mowa tylko o *leges senatus consulta edicta decreta* [...]. Z kolei w art. 81 jest mowa o *legibus, plebisve scitis*,

¹² Więcej o prawotwórczej działalności cesarzy rzymskich zob. J.D. Harries, *Law Empire in late Antiquity*, Cambridge 1999, s. 36.

¹³ Więcej o źródłach prawa w tym okresie zob. M. Bretone, *Storia del diritto*, Bari 2001, s. 195.

¹⁴ *Law Making in the Later Roman Republic*, Oxford 1974, s. 26–27.

¹⁵ Ulp. 21 *ad Sab. D.* 30.41.8.

¹⁶ Cic. *Top.* 5.28; *De orat.* 1.57.243 i 2.27.116.

senatusve consultis edictisve decretisve [...]. Z tych zestawień wynika, że źródłami prawa w drugiej połowie I wieku po Chrystusie były *s.c.*, ustawy (*lex*) rozumiane jako akty normatywne uchwalane przez zgromadzenia ludowe oraz plebiscyta. Do tego momentu nie ma różnicy pomiędzy źródłami prawa przedstawionymi w *Tabula* a wyliczonymi w *lex Irnitana*.

W tej ostatniej ustawie pojawiają się jednak nowe źródła prawa, które są efektem prawotwórczej działalności cesarzy. I tak wymienia się edykty, dekrety i konstytucje, z tym że termin *constitutiones* występuje tylko jeden raz w art. 19. Edykty były konsekwencją uprawnień cesarza do wydawania edyktu na podstawie nabytego już przez Oktawiana Augusta *ius edicendi*. Dekrety to rozstrzygnięcia sporów w trybie odwoławczym. Rozstrzygnięcia takie były wydawane w formie dekretów. Termin *constitutiones* oznaczał w tym przypadku inne akty normatywne niż edykty i dekrety.

Tym samym w *lex Irnitana* znajduje się pełen zestaw źródeł prawa rzymskiego podany przez Gaiusa 1.2: *Costant autem iura populi Romani ex legibus, plebiscitis, senatusconsultis, constitutionibus principum, edictis eorum, qui ius edicendi habent, responsis praedentium*¹⁷. W wykazie źródeł według Gaiusa dochodzi jeszcze jedno źródło nie występujące w ustawach municypalnych, mianowicie prawotwórcza działalność prawników rzymskich. Brak tego źródła prawa w wykazie znajdującym się w *lex Irnitana* można wytłumaczyć koniecznością zachowania pewności prawa. Pisma prawników rzymskich w tym okresie były znane i stosowane zasadniczo w Rzymie¹⁸.

3.2. Wpływ prawa rzymskiego na przemiany w systemie organizacji organów municypalnych

Struktura organów municypalnych różni się od współczesnej organizacji systemu władzy w gminach. Rzymianie nie znali trójpodziału władzy, stąd w prawie municypalnym można mówić jedynie o organach stanowią-

¹⁷ „Prawa ludu rzymskiego składają się z ustaw, uchwał zgromadzeń plebejskich, uchwał senatu, konstytucji cesarzy, edyktów tych, którzy mają prawo ich wydawania i odpowiedzi znawców prawa”. Tłumaczenie podaje za W. Rozwadowski, *Gai Institutiones*. Tekst i przekład, ser. *Fontes Iuris Cognoscendi*, t. 1, Poznań 2003, s. 1.

¹⁸ O prawotwórczej działalności prawników można zasadniczo mówić dopiero od Augusta, kiedy to prawo cytowania pisma prawników w sądach mieli ci prawnicy, którzy otrzymali na to zgodę cesarza – *ius publicae respondendi*. Taki wniosek wypływa z tekstu Pomponiusza *liber singularis enchiridii* (D. 1.2.2.49): *Et, utobiter sciamus, ante tempora Augusti publice respondendi ius non a principibus debant... Primus divus Augustus, ut maior „consultorum” auctoritas haberetur, consuit, ut ex auctoritate eius responderent...* W tekście tym Pomponiusz wyraźnie wskazuje na dwa okresy w rozumieniu znaczenia tekstów prawników rzymskich, tj. przed i po Augustie. Dopiero od Augusta prawnicy otrzymali prawo publicznego wypowiedzenia prawa z mocą obowiązującą. Poglądy prawników mających aprobatę cesarza nabrały mocy prawa. Więcej na ten temat zob. M. Bretonne, *Storia ...*, s. 214, oraz W. Litewski, *Jurysprudencja rzymska*, Kraków 2000, s. 33 i n.

cych, do których zaliczano *ordo decurionum* oraz o organach prowadzących bieżące sprawy municipium. Tych ostatnich nie można utożsamiać ze współczesnymi organami wykonawczymi. Podobieństwo zasadza się wyłącznie w funkcji, jaką pełniły, różniły się natomiast zakresem kompetencji. Organy municypalne były kolegialne, a poszczególni urzędnicy, zwłaszcza duumwirowie, posiadali w wąskim zakresie uprawnienia sądownicze.

Informacje o organach władzy zawarte w *Tabula Heracleensis* są dość skąpe. Wiadomo, że w tym municipium urzędowali *quattuorviri*, o których jest wzmianka w linii 83, 90, 99, 136, duumwirowie, o których jest wzmianka w liniach 50, 83, 90, 99, 136 oraz kwestorzy, o których jest wzmianka w linii 46. W tekście *Tabula* wspomina się również wielokrotnie o edylach. Jednakże najczęściej chodzi o edylów urzędujących w Rzymie, np. w linii 24, gdzie jest mowa o edylu kurulnym o plebejskim. W linii 69 jest mowa o edylu ale bez jego specyfikacji *Quae loca publica porticusue publicae in u(rbe) R(oma) p(ropius)ue u(rbei) R(omae) p(assus) M sunt erunt, quorum locorum quousque porticus | aedilum eorumue mag(istratuom)*.

Quattuorviri byli to urzędnicy zajmujący się porządkowaniem dróg publicznych, stąd nazywano ich *quatturoviri viis in urbe purgandis*. Do ich kompetencji należało nie tylko oczyszczenie ulic, ale również troska o stan techniczny dróg w mieście¹⁹. Po raz pierwszy zostali wymienieni właśnie w *Tabula* i urząd ten przetrwał do III wieku po Chrystusie. W hierarchii urzędniczej byli podporządkowani edylom²⁰. Powołanie urzędu *quattuorviri* było powiązane z koniecznością rozstrzygania sporów rosnącej liczby peregrynów przybywających do Rzymu. Trudno zatem wskazać dokładną datę ustanowienia tego organu. Można jednak przyjąć, że istniał on już w początkach I wieku przed Chrystusem, czego dowodem jest *Tabula Heracleensis*. Charakterystyczne jest jednak to, że organ *quattuorviri* nie wstępuje w żadnym innym tekście pozostałych ustaw municypalnych. Ten fakt można wytłumaczyć zapewne tym, że w Heraklei nie było edylów, ci bowiem wykonywali swoje funkcje z Rzymu właśnie poprzez *quattuorviri*. W innych przypadkach, w tym i w Irnii, byli ustanowieni odrębni edylowie, którzy funkcje *quattuorviri* wykonywali samodzielnie lub przy pomocy innych urzędników, lub niewolników publicznych. Można zatem powiedzieć, że urząd *quattuorviri* istniał wyłącznie w Rzymie poza wyjątkiem Heraklei²¹.

¹⁹ W l. *sing. ench.* (D. 1.2.2.30) Pomponiusz pisze o *quattuorviri* w tych słowach: *Constituti sunt eodem tempore et quattuoviri qui curam viarum agerent...* (W tym czasie zostali ustanowieni i *quattuorviri*, którzy sprawują opiekę nad drogami...).

²⁰ Zob. G. Wesener, s.v. *Quattuorviri* [w:] *Kleine Pauly*, Bd. IV, München 1977, szp. 1293–1294. Zob. również J. Zając, *Aquileia. Status administracyjny antycznego miasta (II w. p.n.e. – III w. n.e.)*, *Balkanica Posnaniensia* 3 (1984), s. 212.

²¹ Urząd *quattuorviri* istniał najprawdopodobniej również w Pompejach. Zob. F. Senatore, *Quattuorviri aediles di Pompei?* *Zeitschrift Papirologie und Epigraphik*, 119(1997), s. 283 i n. Zob. również G. Wesener, s.v. *Quattuorviri*, *PWRE* 24, szp. 849–857; A. Nicoletti, s.v. *Quattuorviri*, *NNDI*, t. XIV, Torino 1967, s. 639–641.

Drugim organem zarządzającym byli duuwirowie, którzy sprawowali w municypium najwyższą władzę. Organ ten był wzorowany na urządzie konsulów w Rzymie, a swoimi korzeniami sięgał V wieku przed Chrystusem. Zakres kompetencji duumwirów podlegał ciągłym przemianom, tak że z czasem wykształciły się różne typy tych organów²². W *Tabula Heracleensis* chodzi o *duuoviri viis faciundis et reficiundis*, do obowiązków których należała troska o stan dróg podmiejskich, znajdujących się wokół Rzymu, oraz o stan dróg italskich²³. Regulacja prawna zawarta w liniach 50-52 dotyczyła municypiów położonych w Italii²⁴, a więc i w Heraklei.

Wśród organów administracji municypalnej w Heraklei znajdują się także kwestorzy, którzy odpowiadali za finanse publiczne oraz współdziałali z edylem przy dokonywaniu czynności prawnych w imieniu municypium, m.in. przy zawieraniu umów dzierżawy obowiązków publicznych (linia 46): *Quam uiam h. l. tuendam locari oportebit, aed(ilis), quem eam uiam tuendam locare oportebit, is eam uiam per l q(uaestorem) urb(anum), queiue aerario praeit* (Ponieważ na podstawie tej ustawy należy wydzierżawić utrzymanie drogi, edyl, na którym ciąży obowiązek troski o drogę, winien ten obowiązek wydzierżawić przy współdziałaniu kwestora miejskiego...). Był to urząd ukształtowany na wzór tego, który istniał już w Rzymie²⁵. Z tekstu *Tabula* nie wynika jednak, ilu kwestorów pełniło swoje obowiązki w Heraklei.

Tabula Hracleensis jest dokumentem pochodzącym z okresu kształtowania się organów municypalnych w czasie ujednoczenia administracji w Italii. Stąd też wiele czynności publicznoprawnych mieszkańcy Heraklei musieli dokonywać wobec urzędników w Rzymie.

Inaczej miała się sprawa z organami władzy zarządzającej w Irnii. Według *lex Irnitana* istniał tam dość dobrze zbudowany system organów administracji municypalnej, wzorowany na systemie organów ustroju republikańskiego. Takie rozwiązanie gwarantowało utrzymanie dalszej autonomii jednostek terytorialnych oraz sprawne zarządzanie. Był to również wyraz pragmatyzmu rzymskiego. System organów republikańskich całkowicie nie nadawał się do sterowania wielkim państwem, za to doskonale sprawdzał się w kierowaniu niewielkimi społecznościami, zamkniętymi w granicach jednego miasta.

W Irnii znajdowały się m.in. takie organy jak: duuowirowie, edylowie, kwestorzy. Specjalnym urzędnikiem był *praefectus imperatoris*, o którym

²² Więcej o duumwirach zob. A. Degrassi, *Sul duovirato nei municipi italici*, [w:] *Omaggio lui C. Daicovicu*, Bucarest 1960, s. 141–145; F. Grelle, s.v. *Duoviri*, NNDI, t. VI, Torino 1960, s. 325–327.

²³ Zob. H. Legras, *La Table latin d'Héraclée. (La prétendue lex Julia municipalis)*, Paris 1907, s. 92–93.

²⁴ Zob. W. Liebenam, *Städteverwaltung im Römischen Kaiserreiche*, Leipzig 1900, s. 259 i n.

²⁵ Więcej o urządzie kwestora zob. B. Sitek (red.), *Rzymskie prawo publiczne*, Olsztyn 2005, s. 36 i n.; J. Zabłocki, A. Tarwacka, *Publiczne prawo rzymskie*, Warszawa 2005, s. 55 i n.

mowa w art. 20. Urząd ten został stworzony za panowania Tyberiusza lub Klaudiusza. Jednak samodzielnym organem, zrywającym z republikańską zasadą kolegialności, był dopiero od czasów Wespazjana²⁶. Takie rozwiązanie znajduje się również w *lex Flavia municipalis*.

W układzie organów administracji municypalnej Irnii duuowirowie zajmowali podobną pozycję do konsulów w Rzymie. Był to system zasadniczo różny od tego, który występował w Heraklei. W Irnii był to najwyższy organ zarządzający i o najszerszych kompetencjach. W urzędzie zawsze było dwóch kolegów, a swoją funkcję pełnili przez jeden rok. Do ich kompetencji należało sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach o niewielkiej wartości przedmiotu sporu (art. 19), stąd nazywani byli oni *duuviri iure dicundo* (art. 25). Ponadto przewodniczyli oni posiedzeniom *ordo decurionum*, wyzwalali niewolników, ustanawiali opiekunów itp. Urząd ten przetrwał aż do czasów Justyniana²⁷.

Kolejnymi urzędnikami w Irnii byli edylowie. W odróżnieniu jednak od konstytucji republikańskiej nie było podziału na urząd edyla kurulnego i plebejskiego. Edylowie zajmowali się opieką nad targowiskami i miejscami publicznymi, a więc zakres ich kompetencji był podobny do tego, który mieli edylowie kurulni w Rzymie. W art. 19 jest mowa, że do kompetencji edylów należało: *aediles municipii Flavi Irn[i]tani sunt, annonam aedes sacras loca sacra religiosa oppidum vias vicos cloaca balinea macellum pondera mensuras exigendi aequandi, vigiliis cum res deiderabit exigendi...* (edylowie municypium Irnii są uprawnieni do sprawowania kontroli nad zabezpieczeniem miasta w produkty żywnościowe, sprawują pieczę nad budynkami sakralnymi, miejscami świętymi i kultem, murami miejskimi, drogami, dzielnicami, kanalizacją, łaźniami miejskimi, targowiskami, systemem miar i wag, nad bezpieczeństwem publicznym gdy jest to konieczne)²⁸.

Kwestorzy w administracji municypalnej w Irnii odpowiadali za finanse publiczne. W stosunku jednak do *Tabula*, w *lex Irnitana* kwestorzy byli urzędnikami bardziej samodzielnymi, niezależnymi od edylów, zaś w hierarchii urzędniczej podlegali duumwirom. Ich usytuowanie w strukturze władzy municypalnej oraz zakres ich kompetencji został określony w art. 20: *Eisque pecuniam communem municipium eius municipii exigendi erogandi custodiendi atministrandi dispensandi arbitratum Iivirorum [ius] potestasque esto*²⁹ (Ci według uznania duumwirów są uprawnieni do dysponowania

²⁶ Zob. M.A. Levi, *L'impero romano*, Torino 1963, s. 211–212.

²⁷ O tym urzędzie wspomina Justynian w jednej ze swoich konstytucji z 531 r. (C. 3.1.18).

²⁸ Więcej o edylach zob. A. Degrassi, *Duoviri aedilicia potestate, duoviri aediles, aediles duoviri*, [w:] *ST. N onore di Calderini e Paribeni I*, Milano 1956, s. 151–155. Zob. Również F. Senatore, op. cit.

²⁹ Tekst łaciński podają za F. Lamberti, *Tabulae Irnitane. Municipalita' e ius romanorum*, Napoli 1993, s. 274.

środkami publicznymi municipium, a w szczególności są uprawnieni do ich pobierania, dysponowania, strzeżenia, administrowania, i zwalniania).

4. Nowe rozwiązania ustrojowe w *lex Irnitana*

Centralizacja władzy w ręku cesarza miała swoje skutki również w prawie municypalnym. Daleko idąca autonomia lokalnych społeczności w pewnym stopniu była ograniczana różnymi metodami. Jedną z nich było wprowadzenie kontroli funkcjonowania municipium. Instrumentem tym był prefekt cesarski (*praefectus imperatoris*). Lokalna społeczność była zobowiązana do przedstawienia cesarzowi kandydata na urząd duumwira. Akceptacja tej kandydatury nie zależała jednak od dekurionów, lecz od samego cesarza. Cesarz mianował wskazanego i powierzał mu jednocześnie urząd prefekta, zapewne wzorując się na urzędzie *praefectus urbi* w Rzymie. W ten sposób pojawiła się możliwość odejścia od zasady kolegialności w municipium na rzecz centralizacji władzy. Taki prefekt wykonywał jednoosobowo urząd duumwira. W takim przypadku (*i*)is *praefectus eo iure esto, quo esset, si eum Iivirum ex h(ac) l(ege) solum creari oportuisset isque ex h(ac) l(ege) solus duumvir iure dicundo creatus esset* (Taki prefekt posiada te same uprawnienia, jakie posiadałby mianowany na podstawie niniejszej ustawy tylko jeden duumwir *iure dicundo*, gdyby okazało się to konieczne). *Praefectus imperatoris* zajmował się kontrolą nad funkcjonowaniem i przestrzeganiem prawa w municipium³⁰.

Mianowanie prefekta cesarskiego w miejsce duumwirów nie było czymś nowym, bowiem już w 60 r. po Chrystusie w Pompei został mianowany jeden prefekt z uprawnieniami dyktatora. Takie rozwiązanie występuje również w *lex Salpensiana* 24³¹. Ustanowienie prefekta nie było w tym czasie czymś obligatoryjnym, lecz odbiciem tendencji zmierzającej do ograniczenia autonomii lokalnej na rzecz centralizacji władzy.

5. Kontynuacja rozwiązań republikańskich w prawie municypalnym

Zmiany ustroju politycznego w Rzymie nie wywarły większego wpływu na pewne obszary systemu ustrojowego municypiów. Przetrwały tam instytucje zgromadzeń ludowych, wyborów oraz lokalnego senatu, zwanego *ordo decurionum*.

³⁰ Więcej o urzędzie *praefectus imperatoris* zob. G. Mennella, *Sui prefetti degli imperatori e dei cesari nelle cita' dell'Italia e delle provincie*, Epigraphica, 1988(50), s. 65–88.

³¹ Zob. W. Liebenam, *Städteverwaltung im römischen Kaiserreiche*, Leipzig 1990, s. 263.

5.1. Zgromadzenia ludowe

W okresie końca republiki zgromadzenia ludowe w Rzymie zaczęły tracić swoje znaczenie polityczne i społeczne poparcie. Wpierw utraciły uprawnienia w zakresie wykonywania sądownictwa karnego oraz prawo wyboru urzędników. W początkach pryncypatu zgromadzeniom ludowym pozostały jedynie uprawnienia ustawodawcze, ale i te powoli przejmował na siebie senat. Ostatnie zgromadzenie ludowe miało miejsce w 96 r. po Chrystusie, kiedy to cesarz Nerwa przeprowadził w ten sposób uchwalenie *lex agraria*³². Upadek znaczenia zgromadzeń ludowych spowodowany był niemożliwością zwołania zgromadzenia uprawnionych do głosowania w Rzymie, ze względu na ich rozproszenie po terytorium imperium oraz koncentrację władzy w ręku cesarza³³.

To, co było już nieprzydatne dla nowego ustroju politycznego w Rzymie, nadal sprawdzało się w municypiach. Instytucja zgromadzeń ludowych występuje zatem zarówno w *Tabula Heracleensis*, jak i w *lex Irnitana*³⁴.

W *Tabula* termin *comitia* występuje w linii 98 i 132. W obu przypadkach chodzi o zgromadzenia wyborcze. W linii 98 jest mowa o obowiązkach prowadzącego zgromadzenia ludowe o charakterze wyborczym. W linii 132 wspomina się o osobie infamowanej, a więc posiadającej złą opinię, taka jednostka nie może być prezentowana jako kandydat na urzędy podczas zgromadzeń ludowych. Te dwa przypadki pokazują, że już w okresie końca republiki również w municypiach kompetencje zgromadzeń ludowych zostały ograniczone wyłącznie do funkcji kreatywnej.

Te same zadania spoczywały na zgromadzeniach ludowych w Irnii. W *lex Irnitana* o zgromadzeniach wyborczych jest mowa w art. 49, 51, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 92. W art. 49 określone zostały okresy, w których nie można było zwoływać zgromadzeń ludowych ze względu na ferie związane ze żniwami lub winobraniami. W art. 51 zebrano reguły dotyczące publicznego obwieszczenia kandydatów ubiegających się o urzędy w municypium. Obwieszczenia tego winien dokonać ten, który ma prawo zwoływania zgromadzeń, zanim ono się odbędzie. W art. 52 i 54 jest mowa o osobach uprawnionych do zwoływania i prowadzenia zgromadzeń wyborczych. Prawo to mieli duumwirowie, z tym, że pierwszeństwo miał ten z duumwiorów, który był starszy wiekiem, dopiero, gdy ten nie mógł wypełnić tego obowiązku, uprawnienie to zyskiwał drugi z duumwiorów. W art. 55, 56, 57 i 60 zawarto reguły dotyczące przebiegu głosowania na zgromadzeniach wyborczych.

³² Zob. J. Zabłocki, op. cit., s. 99.

³³ O zgromadzeniach ludowych końca republiki zob. M. Kuryłowicz, *Rzymskie zgromadzenia ludowe*, Filomata 245, 1971, s. 257–265.

³⁴ Więcej o zgromadzeniach wyborczych w municypiach zob. A. Wilińskim *Inskrypcja z Heba. Uwagi o nowym źródle do historii rzymskiego prawa wyborczego*, CPH 5, 1953, s. 28 n.

W art. 58 znajduje się zakaz zakłócania przebiegu zgromadzeń ludowych. W art. 92 powtórzony został zakaz zwoływania zgromadzeń w ferie.

Analiza tekstu obu ustaw municypalnych pokazuje, że zgromadzenia ludowe, mimo że przetrwały upadek republiki w prawie municypalnym, to jednak zakres ich kompetencji, ograniczony w okresie końcowym republiki, ograniczał się wyłącznie do wyborów lokalnych urzędników. Zgromadzenia ludowe nie tworzyły już prawa lokalnego, bowiem uprawnienie to przeszło na *ordo decurionum*, podobnie jak w Rzymie, gdzie również senat rzymski stał się organem ustawodawczym.

5.2. *Ordo decurionum*

Kolejnym organem, który przetrwał zmiany ustrojowe w Rzymie, była rada miasta, określana łacińskim terminem *ordo decurionum*³⁵. Organ ten występował zarówno w ustroju miasta Haraklei, jaki i w Irnii. W *Tabula Heracleensis* o dekurionach wspomina się wielokrotnie, m.in. w liniach 86, 88, 109, 124, 126, 128, 135, 138, 149. Zapisy ustawowe są jednak dość skromne i nie dają pełnego obrazu kompetencji tego organu. W liniach 86 i 88 występuje zakaz pełnienia funkcji dekuriona przez obywatela rzymskiego, który wcześniej pełnił urząd duumwira lub *quattuoviri*. Zakaz ten mógł zostać uchylony wówczas, gdy chodziło o uzupełnienie wakującego miejsca po zmarłym lub skazanym dekurionie. W liniach 109, 126, 128, 135 jest kolejny zakaz dotyczący ubiegania się przez osoby infamowane o stanowisko dekuriona, a w linii 124 została przewidziana kara grzywny za załamanie tego zakazu³⁶. Osoby infamowane nie mogły też przebywać w otoczeniu dekurionów. W linii 138 jest zakaz przebywania osób infamowanych podczas widowisk publicznych w miejscach przeznaczonych dla senatorów czy dekurionów. W linii 149 mówi się o uprawnieniu dekurionów do wybierania delegatów mających zawieść dokumenty sporządzone podczas spisu ludności do Rzymu.

Zupełnie inna sytuacja jest w *lex Irnitana*. W ustawie tej znajdują się liczne uregulowania pozwalające na określenie funkcji tego organu oraz

³⁵ Nazwa *ordo* występowała w części zachodniej imperium, zaś w części wschodniej, w miastach o ustroju wzorowanym na konstytucji greckiej, rady takie były zwane ἀδ'ῶεῖς. Zob. W. Liebenam, op. cit., s. 227. Więcej o *ordo decurionum* zob. B. Sitek *O ciężkiej doli decuriones w okresie późnego cesarstwa rzymskiego. Uwagi poczynione na podstawie wybranych konstytucji cesarskich*, [w:] *Procesy ujednoczenia prawa prywatnego w świetle integracji europejskiej. Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu procesu integracji europejskiej na przykładzie doświadczeń samorządu w Polsce i we Włoszech*, Szczecin 2002, s. 109–123.

³⁶ Zakaz ubiegania się o urzędy publiczne, w tym dekuriona, przez osoby infamowane istniał również w okresie późniejszym, co potwierdzone zostało w fragmencie Marcjanusa 4 *Inst.* (D. 48.7.1 pr.). Więcej na ten temat zob. B. Sitek *Infamia w ustawodawstwie cesarzy rzymskich*, Olsztyn 2003, s. 163 n.

jego kompetencji. Do najważniejszych funkcji *ordo* należy zaliczyć funkcje uchwałodawczą, sądowniczą i kontrolną.

Dekurionowie podejmowali decyzje w formie uchwał, które zapadały bezwzględną większością głosów. W wielu przypadkach była to większość kwalifikowana, a więc ustalano odpowiednie *quorum* wymagane do ważności podjęcia decyzji. Głosowania odbywały się według kurii, *ordo* było podzielone na trzy kurie (art. 44, 50) I tak, w sprawie sprzedaży gruntów publicznych (art. 64) oraz ustanowienia audytora środków publicznych, zadaniem którego było m.in. przyjmowanie i kontrolowanie sprawozdań finansowych, konieczne było podjęcie uchwały kwalifikowaną większością głosów, tj. 2/3 wszystkich dekurionów (art. 79). Zaś w przypadku dysponowania środkami publicznymi przez duuowirów konieczne było, aby ci swoje decyzje przedstawiali dekurionom, z tym jednak, że obecnych na sali posiedzeń winno być przynajmniej 3/4 wszystkich dekurionów. W art. 39 jest z kolei norma mówiąca, że uchwały dekurionowie podejmowali większością głosów.

Jedną z najważniejszych funkcji pełnionych przez *ordo* była funkcja kreacyjna. W art. 19 dekurionowie otrzymali uprawnienie do rozszerzenia uprawnień edylów w stosunku do tych, które mieli na podstawie ustawy. W szczególności mogli przeprowadzać postępowanie egzekucyjne *pignoris capionem*, ale tylko do wysokości 10 tys. sesterców dziennie wobec tej samej osoby. Postępowanie to nie leżało w gestii edylów, z art. 71, wynika że organem uprawnionym do przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego byli duuowierowie, posiadający uprawnienia jurysdykcyjne. W ramach funkcji kreacyjnej dekurionowie byli uprawnieni również do wskazania kandydata na urząd duuowira, który następnie pełniłby jednoosobowo funkcję prefekta reprezentującego interesy cesarza w municypium (art. 24). Takie rozwiązanie było odejściem od wyboru dwóch duumwirów podczas zgromadzenia wyborczego. Dekurionowie mogli również dokonywać wyboru nowego dekuriona poprzez zastosowanie procedury *cooptatio* (art. 31)³⁷. Procedura ta była stosowana w przypadku wyborów uzupełniających, a liczba dekurionów niższa niż 63 członków. Kompetencje *ordo* dotyczyły również powoływania niższych urzędników municypalnych, w tym pisarzy, czyli *scribae* (art. 73). Dekurionowie podejmowali uchwałę o wysłaniu legatów do cesarza lub innych miast (art. 45, 46 i 47) oraz o powołaniu pełnomocnika municypium (art. 70 i 71). W końcu dekurionowie pełnili funkcję konsultacyjną w sprawie przydzielania urzędnikom niewolników publicznych (art. 78).

Kolejna grupa zadań *ordo* wypływa z realizacji funkcji porządkującej tego organu. Dekurionowie stanowili o dniach ferii lub o uroczystościach w municypium. Duumwierowie mieli prawo do dwukrotnego okresu ferii na

³⁷ Więcej o *lectio senatus* zob. A. Torrent Ruiz, *Diccionario de derecho romano*, Madrit 2005; T. Mommsen, *Römisches Staatsrecht*, t. II, 1, Leipzig 1887, s. 418–423.

źniwa i winobranie. W tym okresie duumwirowie nie przebywali w municypium, stąd ważniejsze sprawy nie były rozstrzygane. Na opuszczenie przez duumowirów miasta konieczna była zgoda *ordo*, której udzielano na wniosek zainteresowanych (art. 49). Podobnie było z uroczystościami publicznymi. Dni tych uroczystości były wyznaczane na podstawie dekretu dekurionów (art. 92). Według art. 63 dekurionowie decydowali o miejscach ogłaszania dokumentów publicznych, w tym i umów dzierżawy oraz innych prac publicznych. W ramach funkcji porządkującej mieściły się również zadania z zakresu policji, m.in. dekurionowie mogli wydawać dekrety zawierające reguły porządkowe, które winny być respektowane podczas przedstawień i uroczystości publicznych (art. 81) oraz dekrety dotyczące porządku na drogach publicznych – zapewne chodziło o utrzymanie czystości, stanu nawierzchni oraz regulacja ruchem ulicznym (art. 82).

Nie mniej ważna była funkcja sądownicza spełniana przez *ordo*. Dekurionowie wydawali szereg decyzji typowych dla sądów powszechnych, jak art. 61 ustanowienie opiekuna czy (art. 72) wyzwolenie niewolników publicznych. Dekurionowie dokonywali wyboru sędziów spośród siebie (art. 86 i 87), stanowili również organ odwoławczy od decyzji duumwirów lub edylów wymierzających karę grzywny (art. 66).

W ramach funkcji administracyjnej dekurionowie sprawowali pieczę nad murami miasta oraz wszelkimi konstrukcjami znajdującymi się w jego pobliżu. W art. 62 tylko na podstawie dekretu dekurionów można było prowadzić prace wyburzeniowe bądź naprawcze w miejscach strategicznych dla bezpieczeństwa miasta, chodziło o obiekty znajdujące się w bezpośredniej bliskości murów miasta. Prowadzenie prac, w tym remontowych czy wyburzeniowych, mogło bowiem prowadzić do osłabienia obronności miasta³⁸. Dekretem dekurionów (art. 76) określano granice municypium oraz granice poboru podatków lokalnych. W ramach uprawnień władczych dekurionowie mogli wprowadzić obowiązek wykonywania przez mieszkańców prac publicznych na rzecz municypium (art. 83).

Do ważniejszych zadań *ordo* należało podejmowanie decyzji w sprawie finansów publicznych, czyli finansów municypium. Ogólna dyspozycja uprawniająca dekurionów do wydawania dekretów w sprawach zarządu środkami publicznymi znajduje się w art. 79. Decyzje te musiały być podejmowane w obecności przynajmniej 3/4 wszystkich członków *ordo*. W tym zakresie zatwierdzano sprawozdania finansowe składane przez urzędników municypalnych (art. 67), podejmowano uchwały w sprawie wydatków na kult publiczny (art. 77) oraz uchwały w sprawie zaciągnięcia długu publicznego (art. 80). Kontrola dekurionów nad finansami publicznymi nie miała

³⁸ Więcej o prawie budowlanym w starożytnym Rzymie zob. C. Kunderewicz, *Prawo budowlane starożytnego Rzymu (II)*, CPH 31, 1979, z. 1, s. 53 n.

jednak charakteru ciągłego, stąd też mogli oni powoływać osobę posiadającą odpowiednie kwalifikacje do ciągłej kontroli finansów publicznych (art. 68 i 69), tworząc w ten sposób audyt wewnętrzny. W ramach odpowiedzialności za finanse publiczne należy widzieć również uprawnienia dekurionów za majątek municypalny. W art. 64 zostało postanowione, że uchwała w sprawie sprzedaży gruntów publicznych może zostać podjęta przez dekurionów wówczas, gdy zostanie ona uchwalona 2/3 głosów wszystkich członków *ordo*³⁹.

6. Zakończenie

Tabula Heracleensis i *lex Irnitana* – dwie ustawy municypalne pochodzące z różnych okresów – zawierają wiele podobieństw, ale również i różnic wynikających z przemian zachodzących w systemie politycznym Rzymu. Wprowadzenie władzy scentralizowanej w rękę cesarza uwidacznia się w szczególności w obszarze źródeł prawa oraz norm ustrojowych. W stosunku do *Tabula*, ustawy okresu republikańskiego, w *lex Irnitana* pojawia się nowe źródło prawa, konstytucje cesarskie, które nabierają coraz większego znaczenia. Podobnie było z normami prawa ustrojowego. W Heraklei szereg zadań było realizowanych przez organy znajdujące się w Rzymie, zwłaszcza przez konsulów czy edylów. W samym mieście urzędowali jedynie *quattuoviri* lub *duumwirovie*. W Irnii system organów był bardzo rozbudowany i przypominał zasadniczo ten, który obowiązywał w Rzymie w okresie republikańskim.

W *lex Irnitana* pojawiły się również nowe rozwiązania, nie występujące w *Tabula Heracleensis*, mianowicie nowy organ prefekta, który tak naprawdę mógł rządzić municypium samodzielnie, a na pewno był przedstawicielem cesarza w mieście. Ta zmiana była efektem centralizacji władzy w imperium rzymskim.

Przemiany polityczne nie wywarły jednak większego wpływu na działanie i funkcjonowanie *ordo decurionum* oraz na zgromadzenia ludowe. *Comitia* już pod koniec istnienia republiki miały wyłącznie kompetencje wyborcze, stąd też i w ustawach municypalnych zgromadzenia ludowe posiadały włącznie charakter wyborczy. Tym samym najważniejszym organem stali się dekurionowie, którzy tworzyli prawo lokalne w formie dekretów. Podejmowane przez nich uchwały dotyczyły porządku lokalnego, mianowania nowych urzędników oraz finansów publicznych.

³⁹ Więcej o finansach w municypiach zob. E. Marciniak, *Samorządy miast italskich wobec kwestii budownictwa użyteczności publicznej*, EOS 73, 1985, z. 2, s. 318 n.

Summary

The influence of Roman Public Law on the municipal laws in the light of Tabula Heracleensis and lex Irnitana. A legal and historical study

Each legislation is created under certain political and economical conditions. *Tabula Heracleensis* and *lex Irnitana* are two municipal bills from different periods. They have many similarities as well as differences implied by the changes in the politics and administration of ancient Rome. Introduction of centralised power in the person of princeps is especially pronounced as far as the sources of law and constitutional norms are concerned. Comparing *Tabula Heracleensis* from the republican period with *lex Irnitana* from the period of principate a new source of law becomes apparent – imperial constitutions, which become more and more significant in this period. It was similar in the case of constitutional norms. In Heraclea many tasks were carried out by the organs located in the city of Rome, especially by the consuls and the aedils. Only *quattuoviri* and *duoviri* governed in the city itself. The system of organs in the city of Irnia was very complex and resembled one we find in the city of Rome during the republic.

Lex irnitana introduces a number of new legal solutions which cannot be found in *Tabula Heracleensis* that is there appears a new organ – prefect – who in fact could govern the municipality on his own and with all probability was a representative of the emperor. That change was an effect of the centralization of power in the Roman Empire and of increasing control of imperial administration over the municipal.

Political changes did not have a significant impact on how *odro decurionum* and *comities* operated and functioned. *Comitia* even at the end of the republican period had exclusively electoral competences and because of that in municipal laws popular *comities* had only electoral character. This way *decurions* has become the most important organ, they created local laws in the form of decrees. Their resolutions concerned of local order, designations of new civil servants and public finances.