

Część I.
Współczesne wyzwania
prawa administracyjnego
i procedur administracyjnych

A. O prawie, prawie administracyjnym i administracji – uwagi i refleksje ogólne

TOMASZ GIARO

UNIwersytet Warszawski

Prawo administracyjne w starożytnym Rzymie?

I. Debaty nad genezą prawa administracyjnego

Sam termin „administracja” pochodzi z łaciny, gdzie *administrare* znaczy zarządzać, kierować, pomagać, obsługiwać, *administer* – lecz również *minister*! – to sługa i pomocnik, a *administrator* to już kierownik czy zarządca. Administracja jako uregulowane prawnie zjawisko społeczne pojawia się przecież nieuchronnie – najwcześniej w postaci administracji skarbowej i wojskowej – we wszystkich nieco większych i bardziej skomplikowanych społecznościach. Rozwiniętą administracją państwową dysponują już cywilizacje starożytne, jeśli wykształciły w szerszym zakresie władztwo terytorialne; zwłaszcza Rzym wytworzył z czasem rozbudowane kadry urzędnicze, obejmujące swoją działalnością cały obszar imperium.

O ile jednak prawo cywilne, handlowe, karne, konstytucyjne, finansowe i podatkowe cieszą się od dawna i bez zastrzeżeń starożytną genealogią, właśnie prawu administracyjnemu odmawia się jej nader często, choć równie niesłusznie. Wprawdzie kilka lat temu w ślad za badaczem włoskim *F. Lucrezi*¹ protestowali przeciwko negowaniu obecności w Rzymie starożytnym tej gałęzi prawa *F. Longchamps de Bérier*² i niżej podpisany³. Nie wydaje się jednak, by za tymi proklamacjami podążyły w ostatnim czasie w Polsce szerzej zakrojone badania, jeśli pominąć prace *B. Sitka* i jego współpracowników nad rzymskim ustrojem administracyjnym, zwłaszcza municypalnym⁴.

Przyczyny wspomnianej niechęci doktryny współczesnej do rzymskiego prawa administracyjnego są dwie. Po pierwsze, jej przekonanie, że administracja rzymska nie była w pełni rozwinięta, a kadry urzędnicze były słabe, jak stwierdzał już w końcu XIX w. obok wielu innych ówczesnych prawników *L. Petrażycki*. Uczony nasz tłumaczył zresztą w ten sposób

¹ *F. Lucrezi*, Per un diritto amministrativo romano, Atti dell'Accademia Romanistica Costantiniana 2001, t. 13, s. 779.

² *F. Longchamps de Bérier*, Instytucje rzymskiego prawa administracyjnego?, w: *J. Boć, A. Chajbowicz* (red.), Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego, Wrocław 2009, s. 103–111.

³ *T. Giaro*, Czy Rzymianie byli ludem prawa? Problemy porównań diachronicznych, w: *J. Przygodzki, M.J. Piak* (red.), Społeczeństwo a władza. Ustrój, prawo, idee, Wrocław 2010, s. 115–129.

⁴ *B. Sitka*, Tabula Heracleensis (Lex Iulia municipalis) – tekst, tłumaczenie, komentarz, Olsztyn 2006; *tenże*, Lex coloniae genitivae Iuliae, Poznań 2008; *A. Jurewicz, R. Sajkowski, B. Sitka*, Rzymskie prawo publiczne, Olsztyn 2011.

konkretne zagadnienie, a mianowicie zauważalny w prawie rzymskim niedorozwój doktryny osób prawnych: „możemy skonstatować, że prawo rzymskie nie ufa urzędnikom, że nie rozporządza rzetelnym i uczciwym personelem urzędniczym do zarządzania osobami prawnymi i do zastępowania ich w obrocie”⁵.

Po drugie, przytacza się całą listę niespełnionych w starożytności warunków aksjologicznych. Wedle doktryny współczesnej prawo administracyjne zakłada takie zjawiska, jak państwo prawa, trójpodział władz oraz inne swobody, wydarte absolutyzmowi przez korzystającą z dobrodziejstw konstytucyjnego państwa liberalnego nowożytną jednostkę⁶. Przykładowo J. Zimmermann wiąże powstanie nowoczesnego prawa administracyjnego z rozwojem nowoczesnego parlamentaryzmu, a tym samym z intensyfikacją ustawodawstwa, które w myśl zasady praworządności (legalizmu) ograniczało zakres swobodnego uznania władzy⁷. Podobnie wypowiada się J. Lang w podręczniku pod redakcją M. Wierzbowskiego oraz M. Stahl w podręczniku pod redakcją własną⁸.

Wprawdzie już w świecie starożytnym istniały załączki doktryny podziału władz w postaci teorii konstytucji mieszanej i zrównoważonej, jednak w Rzymie, gdzie pretorowi przysługiwały kompetencje zarazem prawodawcze, wykonawcze i sędownicze, ściśle pojęty trójpodział władz był zjawiskiem – podobnie jak w nowożytnym angielskim *common law* – nieznanym. W związku z tym historię nowoczesnej administracji rozpoczyna się zazwyczaj dopiero najwcześniej od okresu oświecenia⁹, podczas gdy powstanie dyscypliny naukowej prawa administracyjnego datuje się dopiero na ostatnią ćwierć XIX stulecia. Jej pierwszy regularny wykład rozpoczął mianowicie na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Getyndze w semestrze letnim 1876 r. ewangelicko-luterański kanonista Otto Mejer (1818–1893)¹⁰.

Rozumiana w ten sposób nauka prawa administracyjnego, która wyodrębniła się wówczas ze starszych dyscyplin naukowych, takich zwłaszcza jak znana od XVII stulecia tzw. kameralistyka oraz nauka o policji (*Polizeywissenschaft*) czy też policystyka, nie ma bezpośredniego związku genetycznego z prawem rzymskim. Jego bardzo pośrednie wpływy polegają jedynie na tym, że w XIX w. nauka prawa dokonała ekstrapolacji kategorii doktrynalnych niemieckiej pandektystyki na teren prawa publicznego. Kategorie te zastosowano mianowicie jako budulec nowej dziedziny: akt administracyjny wzorowany był na konstrukcji czynności prawnej, podczas gdy prawa podmiotowe publiczne – na prywatnych prawach podmiotowych¹¹.

Rozważany jest jednak również – i to nie bez dobrych racji – wcześniejszy rodowód administracji i prawa administracyjnego. Wywodzi się je mianowicie z jednej strony ze średniowiecznej administracji kościelnej i będącego jej podstawą prawa kanonicznego, z drugiej zaś strony z zarządu i samorządu późnośredniowiecznych gmin miejskich, a zwłaszcza tzw. komun włoskich. Zdaniem amerykańskiego historyka zachodniej tradycji prawnej H.J. Ber-

⁵ L. von Petrażycki, *Die Lehre vom Einkommen*, vol. 2, Berlin 1995, s. 589.

⁶ F. Lucrezi, *Per un diritto amministrativo romano*, s. 779.

⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 354.

⁸ J. Lang, *Zagadnienia wstępne*, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 26; M. Stahl, w: M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 33–35.

⁹ Por. np. H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 15.

¹⁰ H. Mohnhaupt, *Historische Vergleichung im Bereich von Staat und Recht*, Frankfurt am Main 2000, s. 151.

¹¹ U. Wesel, *Geschichte des Rechts*, München 1997, s. 432; H. Mohnhaupt, *Historische Vergleichung*, s. 73–76; P.G. Monateri, T. Giaro, A. Somma, *Le radici comuni del diritto europeo*, Roma 2005, s. 149.

mana (1918–2007) większość nowoczesnych instytucji prawnych powstała w średniowieczu – ten paradoks terminologiczny unaocznia pułapki ściśle chronologicznego szufladkowania materiału¹².

II. Rzut oka na administrację rzymską

Argument słabości administracji rzymskiej można jednak zaakceptować tylko dla okresu republiki. Hołdowała ona bowiem wtedy rzeczywiście modelowi „szczupłego” państwa, w którym cenzor wydzierżawiał osobom prywatnym nawet pobór podatków i roboty publiczne. Tymczasem rozpoczęty w 27 r. n.e. następny okres pryncypatu przyniósł bujny rozwój nie tylko cesarskiej administracji centralnej, lecz także administracji prowincjonalnej i wreszcie lokalnej¹³. Ta ostatnia stanowiła zawsze odwzorowanie ustroju miasta Rzymu, składała się bowiem z trzech elementów: urzędników (*duoviri* lub *duumviri*), odpowiadającej rzymskiemu senatowi rady miejskiej (*curia*) i zgromadzeń ludowych, określanych – podobnie jak w Rzymie – jako *comitia* lub *concilia*.

Zapoczątkowany w okresie pryncypatu rozwój administracji osiągnął w późniejszym okresie dominatu fazę hipertrofii. Sprzyjało jej załamywanie się mechanizmów dawnego prawa jurysprudenckiego, zwłaszcza wyparcie za czasów *Hadriana* (117–138) odpowiedzi na pytanie prawne (*responsum*) jako typowo prawniczego źródła prawa przez reskrypt cesarski. Prawo jurysprudenckie obumarło definitywnie wraz z dynastią Sewerów, co przypieczętowały autorytarne rządy cesarzy wojskowych (235–284). Prawnicy stali się wyłącznie anonimowymi urzędnikami kancelarii cesarskich. Ostatni znany nam z imienia prawnik dosięgający z pewnym trudem poziomu prawników „klasycznych” to uczeń *Ulpiana*, piastujący około 228 r. urząd prefekta wigilii *Herenniusz Modestyn*.

Niemniej jednak należy pamiętać, że już w dwóch ostatnich stuleciach p.n.e Rzym był imperium ówczesnego świata, co z ustrojowo-strukturalnego punktu widzenia oznacza, że musiał on być śródziennomorską megaorganizacją¹⁴. Odpowiedź na pytanie o jej stabilność, a więc o efektywność zarządzania obszarem o rozmiarach globalnych, które dla wielu późniejszych organizmów politycznych okazały się nieosiągalne, może być dwójaka. Po pierwsze, już długo przed wydaniem edyktu *Karakalli* (*constitutio Antoniniana*), który w 212 r. n.e. przyznał obywatelstwo rzymskie wszystkim mieszkańcom imperium, wykorzystywano w funkcji integracyjnej *ius gentium* jako ponadnarodową część systemu rzymskiego prawa prywatnego¹⁵. Po drugie, Rzymianie mieli sprawną administrację, a ich prawo administracyjne było nie mniej imponujące, mimo że dużo mniej znane niż prawo prywatne¹⁶.

Dzisiejsza prywatyzacja, a zwłaszcza kontraktualizacja, prawa publicznego znajduje swój precedens historyczny w Rzymie jako państwie zarządzanym z zasady za pomocą środków

¹² H.J. Berman, *Law and Revolution*, vol. 1, The Formation of the Western Legal Tradition, Cambridge MA–London 1983; częściowo krytycznie T. Vesting, Harold J. Berman, *Ancilla Iuris* 2008, s. 59–60.

¹³ P.J. du Plessis, C. Ando, K. Tuori (red.), *The Oxford Handbook of Roman Law and Society*, Oxford–New York 2016, zwłaszcza cz. 3, s. 98–136.

¹⁴ F.G. Maier, *Megaorganisation in Antiquity: The Roman Empire*, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 1995, t. 151, s. 705–713.

¹⁵ Ch. Baldus, *Recht als Regulativ menschlichen Zusammenlebens*, w: K. Erlemann, K.L. Noethlichs (red.), *Neues Testament und antike Kultur*, t. 1, Neukirchen–Vluyn 2004, s. 223.

¹⁶ F. Lucrezi, *Per un diritto amministrativo romano*, s. 777–788.

prywatnych. Najwybitniejszy historyk epoki augustowskiej i wielki stylista, *Tytus Liwiusz*, określił tę praktykę trafnie jako załatwianie spraw publicznych z użyciem kapitału prywatnego (23,49,3 *res publica privata pecunia administrata*). Rzym dostarcza zatem potomności w tym względzie dwóch przeciwstawnych modeli. W okresie republiki pod prawie zupełną nieobecność aparatu urzędniczego, a tym bardziej administracji gospodarczej i przedsiębiorczości publicznej¹⁷, państwo rzymskie było klasycznym państwem szczupłym. Natomiast w okresie pryncypatu w miarę rozrostu administracji imperialnej konstytucje cesarskie coraz szczegółowiej normowały biurokrację centralną, ustrój prowincji, organizację miast, pobór podatków i koncesje publiczne.

III. Rzymska doktryna prawa administracyjnego

W okresie pryncypatu Rzymianie dysponowali jednak nie tylko rozbudowaną administracją i rozwiniętym prawem administracyjnym, lecz także jego doktryną, mimo że znajdowała się ona w niezbyt zaawansowanym stadium rozwoju. Od drugiej połowy II w. n.e. znana jest mianowicie pod standardowym tytułem *libri de officio* tzw. literatura instruktażowa, omawiająca kompetencje poszczególnych urzędów i ich piastunów, takich jak konsul, prokonsul, kwestor, namiestnik prowincji, prefekci *pretorio*, *urbi*, *vigilum* itp.¹⁸ Tego typu prace pisał już *C. Ateius Capito* (*De officio senatorio*), jak również uczeń *Ofiliusza* – *Q. Aelius Tubero Młodszy* (*De officio senatorio*, *De officio iudicis*).

Obszerniejsza literatura administracyjna *de officio* powstała w połowie II w. n.e., w tzw. złotym wieku dynastii Antoninów (138–192). Wtedy to prawnik *Kwintus Wenulejusz Saturninus* napisał pierwszą w Rzymie pracę o zadaniach prokonsula (*De officio proconsulis* w czterech księgach), z której zachowało się niestety tylko osiem fragmentów oryginalnych i dwa cytowane w przekazie *Ulpiana*. Mniej więcej współczesny *Wenulejuszowi* członek rady przybocznej cesarza *Antoninusa Piusa* i *Marka Aureliusza*, *Ulpiusz Marcellus*, stworzył natomiast pierwszą pracę poświęconą zadaniom konsula (*De officio consulis* w pięciu księgach), z której zachował się jednak tylko jeden fragment (D. 4,4,43).

Nieco później, bo za rządów cesarza *Karakalli* i *Aleksandra Sewera*¹⁹, prawnik *Emiliusz Macer* napisał monografię w dwóch księgach o zadaniach namiestnika prowincji (*De officio praesidis*), z której zachowało się jedynie – podobnie jak w przypadku dzieła *Wenulejusza* – dziesięć krótkich fragmentów. Wreszcie *Juliusz Paulus* wydał monografię w dwóch księgach *De officio proconsulis* oraz cztery prace w rozmiarze jednej księgi. Poświęcone one były zadaniom asesorów sądowych (*De officio adsectorum*), pretora do spraw opieki (*De officio praetoris tutelari*) oraz prefektów miasta Rzymu (*De officio praefecti urbi*)²⁰ i straży miejskiej (*De officio praefecti vigilum*)²¹.

¹⁷ W. Kunkel, R. Wittmann, Staatsordnung und Staatspraxis der römischen Republik, München 1995, s. 446–461; U. Malmendier, Societas publicanorum, Köln–Weimar 2002, s. 49–53.

¹⁸ A. Dell'Oro, I libri de officio nella giurisprudenza romana, Milano 1960; W. Litewski, Jurysprudencja rzymska, Kraków 2000, s. 83–84.

¹⁹ O literaturze prawa administracyjnego za panowania Sewerów F. Schulz, History of Roman Legal Science, Oxford 1963, s. 242–252.

²⁰ S. Ruciński, Praefectus urbi. Strażnik porządku publicznego w Rzymie, Poznań 2008, s. 63–67.

²¹ P. Grabowski, Strażacy z Wiecznego Miasta, Przegląd Pożarniczy 2005, Nr 12, s. 28–29.

Drugi obok *Paulusa* wielki prawnik późnoklasyczny, *Ulpian*, napisał monografię *De officio proconsulis* (w dziesięciu księgach) i *De officio consulis* (w trzech księgach), jak również krótsze jednotomowe prace: *De officio praefecti urbi*, *praefecti vigilum*, *curatoris rei publicae*, *praetoris tutelaris* i *quaestoris*. Działający już w epoce dioklejańskiej (284–305) *Aureliusz Arkadiusz Charyzjusz*, kierownik kancelarii wyspecjalizowanej w odpowiedziach na listy skierowane do cesarza (*magister libellorum*) stworzył pracę o obowiązkach dowódcy gwardii pretoriańskiej (*De officio praefecti praetorio*)²². Prawnicy rzymscy zajmowali się też problematyką tak typowo administracyjną, jak regulacja prawna stowarzyszeń (*collegia*, *sodalitates*, *corpora*) czy tzw. interdyktów jako środków umożliwiających obywatelom korzystanie z dróg i rzek publicznych itp.²³

IV. Administracja Italii

Italia zorganizowana była początkowo nie na zasadzie terytorialnej, lecz jako federacja organizmów miejsko-państwowych. Składała się ona z *ager Romanus*, który był rzymskim gruntem publicznym, następnie z bliskiego etnicznie obszaru *nomen Latinum* i w końcu z odleglejszych terenów sprzymierzonych. U schyłku republiki spośród 4 mln jej mieszkańców 1,3 mln było obywatelami rzymskimi, którzy zamieszkiwali tylko 1/5 terytorium włoskiego. W Lacjum i środkowej Italii występowały przede wszystkim gminy obywatelskie (*municipia civium Romanorum*), dalej powstałe z przyczółków wojskowych, wyposażone również w pełne prawo obywatelstwa kolonie obywatelskie (*coloniae civium Romanorum*) i wreszcie pozbawione czynnego i biernego prawa wyborczego gminy półobywatelskie (*civitates sine suffragio*)²⁴.

Te ostatnie gminy ponosiły jednak liczne polityczne i finansowe ciężary, a ich mieszkańcy zobowiązani byli do służby wojskowej w oddziałach pomocniczych (*auxilia*) armii rzymskiej. Jako członkowie włoskiej wspólnoty obronnej Latyni dysponowali prawem przesiedlenia się do Rzymu (*ius migrandi*), w wyniku czego automatycznie nabywali obywatelstwo rzymskie. Mimo przywileju uczestnictwa w obrocie gospodarczym z Rzymianami (*ius commercii*) i zawierania z nimi mieszanych małżeństw rzymsko-latyńskich (*ius conubii*) nie przysługiwało im jednak w Rzymie ani czynne (*ius suffragii*), ani bierne (*ius honorum*) prawo wyborcze²⁵.

Również municypalne organizacje latyńskie występowały w trzech postaciach: *municipia Latina*, czyli zamieszkane przez dawnych Latynów, zwanych też „starymi” (*Latini veteres*) lub „pierwotnymi” (*Latini prisci*), miasta latyńskie, jak Tibur (*Tivoli*), Praeneste (*Palestrina*) i Cora (*Cori*), a następnie zakładane przez te miasta *coloniae Latinae* i wreszcie, poczynając od 268 r. p.n.e., *coloniae Latinae* zakładane przez sam Rzym, a zamieszkane przez nową, sztuczną lub fikcyjną kategorię Latynów: *Latini coloniarii*. Tym ostatnim przysługiwało *ius commercii*, podczas gdy w przeciwieństwie do dawnych, historycznych kategorii Latynów brakowało im *ius conubii* i *ius migrandi*²⁶.

²² S. Ruciński, Praefecti praetorio. Dowódcy gwardii pretoriańskiej od 2 roku przed Chr. do 282 roku po Chr., Bydgoszcz 2013, s. 41–46.

²³ R. Kamińska, Ochrona dróg i rzek publicznych w prawie rzymskim w okresie republiki i pryncypatu, Warszawa 2010.

²⁴ M. Talamanca, I mutamenti della cittadinanza, Mélanges de l'École française de Rome – Antiquité 1991, t. 103, s. 703–733.

²⁵ D. Kremer, Ius Latinum. Le concept de droit latin sous la République et l'Empire, Paris 2007.

²⁶ Tamże, s. 125–136.

Pozostałe gminy italskie, zwłaszcza odleglejsze miasta i szczepy południa Italii, zatrzymując swoje własne prawo, stały się – jako gminy stowarzyszone (*civitates foederatae*) – sprzymierzeńcami Rzymu (*socii*). Były one zobowiązane wobec Rzymu do pomocy wojskowej, polegającej na dostarczaniu oddziałów pomocniczych (*auxilia*). W dobie pryncypatu oddziały te przewyższyły liczebność tradycyjnych legionów rzymskich²⁷. Innym cudzoziemcom, określanym jako obcy (*peregrini*), przysługiwała zdolność prawna jedynie według prawa ludów (*ius gentium*), ujętego w edykcji rzymskiego pretora dla cudzoziemców. Wyjątek stanowili przypuszczalnie pozbawieni wszelkich praw *dediticii*, którzy poddali się Rzymianom nie w wyniku umowy międzynarodowej, lecz w wyniku bezwarunkowej kapitulacji²⁸.

V. Administracja prowincji

Słowo *provincia*, które oznaczało początkowo zakres rzeczowy zadań służbowych urzędnika rzymskiego wyposażonego w *imperium*, zyskało z czasem nowe znaczenie geograficzne zarządzanego przezeń okręgu²⁹. Poczynając mianowicie od III w. p.n.e., przeciwstawiano Italii jako własnemu terytorium obywateli rzymskich tereny podbite, a zarządzane przez pretora, które w tym sensie stanowiły jego prowincję. Prowincje, z których pierwszą stała się w 241 r. p.n.e. Sycylia, a następnie w 237 r. Sardynia i Korsyka, traktowano w Rzymie nie jako terytoria stowarzyszone, lecz bezpośrednio zawojowane. Zarządzali nimi rzymscy pretorzy, a od czasów *Sulli* (138–78 r. p.n.e.) piastunowie tzw. promagistratur, czyli propretor lub prokonsul, jak określano byłych pretorów i konsulów, którym przedłużono ich okres urzędowania.

Sprawowali oni urząd namiestnika (*praeses provinciae*) dysponującego nieograniczoną wojskową władzą zwierzchnią (*imperium*). Ludność prowincji, którą stanowili np. od 146 r. p.n.e. Kartagińczycy czy od 70 r. p.n.e. Żydzi, traktowana była identycznie jak zamieszkali w Italii cudzoziemcy, którzy bezwarunkowo skapitulowali przed Rzymianami (*peregrini dediticii*). Natomiast zdobyty na nich grunt prowincjonalny był własnością ludu rzymskiego (*populus Romanus*). Oznaczało to, że jego posiadacz był tylko dziedzicznym dzierżawcą, w związku z czym płacił podatek gruntowy (*stipendium, tributum*). Podatek ten rozumiano bowiem w Rzymie tradycyjnie jako czynsz za korzystanie z cudzej rzeczy, podczas gdy prawdziwa własność była zawsze wolna od podatków³⁰.

Z tematem prowincji wiąże się kwestia zasięgu terytorialnego prawa rzymskiego, które początkowo było jedynie prawem miasta Rzymu, później zromanizowanej Italii i wreszcie całego Zachodu. Natomiast w prowincjach wschodnich, gdzie przeważał język grecki lub stare języki orientalne, a romanizacja była stosunkowo powierzchowna, pozostało w mocy lokalne prawo ludowe, podczas gdy rzymskie prawo prowincjonalne było słabo wykształcone³¹. W przeciwieństwie do Italii aż do czasów Cezara nie stosowano na Wschodzie zbiorowych

²⁷ D. Gazda, *Wojny domowe w imperium rzymskim*, Warszawa 2008, s. 33–34.

²⁸ J.M. Rainer, *Römisches Staatsrecht. Republik und Prinzipat*, Darmstadt 2006, s. 263–268.

²⁹ J. Richardson, *Roman Law in the Provinces*, w: D. Johnston (red.), *The Cambridge Companion to Roman Law*, Cambridge 2015, s. 45–46.

³⁰ D.P. Kehoe, *Tenure of Land and Agricultural Regulation*, w: P.J. du Plessis, C. Ando, K. Tuori (red.), *The Oxford Handbook*, s. 648, 654.

³¹ J.G. Oudshoorn, *The Relationship between Roman law and local law in the Babatha and Salome Komaise Archives*, Leiden–Boston 2007; J.L. Alonso, *The Status of peregrine law in Roman Egypt: 'Customary law' and legal pluralism in the Roman Empire*, *Journal of Juristic Papyrology* 2013, t. 43, s. 351–404.

nadań obywatelstwa rzymskiego. Rzymski namiestnik sprawował nad miejscowym wymiarem sprawiedliwości tylko zwierzchni nadzór administracyjny, odbywając raz w roku sesję sądową (*conventus*), która była instancją właściwą dla przestępstw głównych.

Wypróbowaną na Zachodzie formę miast „sprzymierzonych” (*civitates foederatae*) zastosowano również na Wschodzie. Miasta-państwa Grecji, „wyzwolonej” przez Rzymian w 196 r. p.n.e. spod macedońskiego „jarzma”³², zwano „wolnymi” (*civitates liberae*) lub – jeśli otrzymały immunitet podatkowy – nawet „wolnymi i zwolnionymi” (*liberae et immunes*). Niemniej jednak również owe *poleis* wyjęte spod władzy rzymskiego namiestnika prowincji zobowiązano do pomocy wojskowej na rzecz Rzymu, co uczyniło ich wolność iluzoryczną. W stosunkach między centralą a prowincjami, które w okresie republiki podporządkowano ściśle Rzymowi, pojawia się w okresie pryncypatu zjawisko „monarchii dwupoziomowej” (*two-level monarchy*). Obejmowało ono zwłaszcza Judeę i Królestwo Bosforu, zamieszkiwane w sumie przez kilka milionów mieszkańców³³.

VI. Transformacje po przejściu do pryncypatu

O ile urzędy republikańskie z ich zaledwie rocznymi kadencjami miały charakter niefachowo-polityczny, o tyle od początku pryncypatu zaczął obok nich powstawać biurokratyczny model administracji. W systemie pryncypatu istniejące formalnie nadal republikańskie instytucje ustrojowe słabły w miarę wzmacniania się autorytetu pryncepsa. Konsul zachował przewodnictwo obradom senatu oraz sądownictwo niesporne (*iurisdictio voluntaria*), np. procesowe odstąpienie praw (*in iure cessio*), a także mianowanie opiekunów, a następnie spory o wykonanie fideikomisów, o alimenty, o wyzwolenia niewolników i jednostronne przyrzeczenia (*pollicitatio*) na rzecz gminy. Poza tym konsul stał się głównie tytułem honorowym, którego nosiciel należał jednak zawsze do stanu szlacheckiego (*nobilitas*). Dlatego oprócz konsulów zwykłych (*ordinarii*) wybierano corocznie od razu drugą, a nawet więcej par konsulów pomocniczych (*suffecti*), co w okresie republiki następowało dopiero po śmierci lub ustąpieniu konsula.

Urząd pretora stracił w nowym ustroju stosunkowo niewiele, choć już od czasów *Sulli* liczba pretorów wzrosła do ośmiu, w tym sześciu jako przewodniczący stałych sądów karnych (*quaestiones perpetuae*). Cesarz *Klaudiusz* (41–54) jeszcze podwyższył liczbę pretorów do osiemnastu. Jednak od początku pryncypatu kosztem procesu zwyczajnego, polegającego na przekazaniu sprawy przez pretora do rozstrzygnięcia sędziemu prywatnemu (*ordo iudiciorum privatorum*), rozwijał się proces nadzwyczajny (*extraordinaria cognitio*), powierzony od początku do końca urzędnikom cesarskim³⁴; za panowania cesarza *Hadriana* (117–138) doszło do ostatecznej redakcji tekstu edyktu pretorskiego, co definitywnie i formalnie pozbawiło pretora funkcji prawotwórczej³⁵.

Już za sprawą *Oktawiana Augusta* senat zmalał ponownie do liczby 600 członków, wskazywanych już nie przez cenzora, którego wybrano po raz ostatni w 22 r. p.n.e., lecz przez sa-

³² F.W. Walbank, Świat hellenistyczny, Warszawa 2003, s. 225–249.

³³ F. Millar, Rome, The Greek World and the East, t. 2, Chapel Hill–London 2004, s. 228–245.

³⁴ J.G. Wolf, Claudius Iudex, w: V.M. Strocka (red.), Die Regierungszeit des Kaiser Claudius. Umbruch oder Episode?, Mainz 1994, s. 148–150.

³⁵ F. Longchamps de Brier, Pretor jako promotor dobra wspólnego, w: W. Arndt, F. Longchamps de Brier, K. Szczucki (red.), Dobro wspólne – teoria i praktyka, Warszawa 2013, s. 78–91.

mego cesarza. Mimo że ten przejął politykę zagraniczną i dowodzenie armią, senat zachował znaczną rolę polityczną, gdyż przypadły mu kompetencje przysługujące uprzednio zgromadzeniom ludowym. W zakresie wyboru urzędników komisja senatorów i ekwitów wybierała kandydatów (*destinatio*)³⁶, a począwszy od Tyberiusza (14–37 r. n.e.) proponowała ich do wyboru w liczbie nie większej niż liczba wolnych urzędów. Atrofia instytucji republikańskich postępowała również w prawotwórstwie, gdzie uchwała senatu (*senatus consultum*) zyskiwała tym bardziej moc ustawy (Gai. 1,4), im rzadziej zbierały się komicja³⁷. Od końca II w. n.e. uchwałę senatu określano wprost jako mowę (*oratio*) pryncypsa, co ograniczyło kompetencję senatu do wyrażenia akklamacji³⁸.

VII. Transformacje po przejściu do późnego cesarstwa

Uboóstwienie pryncypsa nie było w rzymskim zwyczaju konstytucyjnym nowością. Od śmierci Oktawiana Augusta w 14 r. n.e. utarł się bowiem zwyczaj dokonywania apoteozy (*consecratio, deificatio*) pryncypsa po jego zgonie, a jeden z tzw. cesarzy wojskowych, Aureliian (270–275), miał wprowadzić ją już za swego życia³⁹. Jednak począwszy od Dioklecjana (284–305), gdy z pominięciem republikańskiej fasady pryncypatu nowa legitymizacja władzy oparła się wprost na komendzie wojskowej, tytułatura *Domine* lub po grecku *Kyrie* („Panie!”) stała się oficjalną. Przyjęcie chrześcijaństwa umożliwiło z czasem, lecz na szerszą skalę dopiero za panowania dynastii Karolingów, urzędową zmianę koncepcji ubóstwienia cesarza w ideologię władzy „z Bożej łaski”⁴⁰.

Jednak mimo zacytowanego przez Ulpiana na początku III w. powiedzenia, że cesarz nie podlega ustawom (D. 1,3,31: *princeps legibus solutus*), które zwalniało go pierwotnie tylko od sankcji nałożonych na bezzennych i bezdzietnych przez ustawy małżeńskie Augusta, pewien stopień związania go prawem uchodził za oczywisty. Zdaniem współczesnego Ulpianowi Paulusa ze względów moralnych (D. 32,23: *inverecundum est*) cesarz nie powinien np. dochodzić zapisów z testamentu nieważnego na mocy wspomnianych ustaw. Ideał przestrzegania prawa znalazł również wyraz w legislacji Sewerów (C. 6,23,3; I. 2,17,8). Porzekadło ulpiańskie stało się jednak doktryną państwową dopiero za czasów Justyniana, gdyż jeszcze w 429 r. cesarz zachodniorzymski Walentynian III (425–455) uznał się w konstytucji *digna vox* (C. 1,14,4) wyrażnie za związanego prawem (*legibus alligatus*).

Poza ścisłym ceremoniałem dworskim absolutyzm późnoantyczny odznaczał się dokładnie ustalonymi rangami i tytułami urzędników. Wprawdzie ówczesna ludność prywatna dzieliła się tylko na dwie kategorie: szacowniejszych (*honestiores*) i pośledniejszych (*humiliores*)⁴¹, jednak urzędnicy działali w systemie dużo bardziej skomplikowanym. Składał się on miano-

³⁶ J. Bert Lott, *Death and Dynasty in Early Imperial Rome: Key Sources with Text, Translation and Commentary*, Cambridge 2010, s. 242–243.

³⁷ D. Ibbetson, *Sources of Law*, w: D. Johnston (red.), *The Cambridge Companion to Roman Law*, s. 30–32.

³⁸ W. Eck, *The Emperor, the Law and Imperial Administration*, w: P.J. du Plessis, C. Ando, K. Tuori (red.), *The Oxford Handbook*, s. 105.

³⁹ A. Watson, *Aurelian and the Third Century*, London–New York 1999, s. 187–188; R. Suski, *Konsolidacja cesarstwa rzymskiego za panowania cesarza Aureliana 270–275*, Kraków 2008, s. 254–259, 281–282.

⁴⁰ F. Kern, *Gottesgnadentum und Widerstandsrecht im früheren Mittelalter*, Darmstadt 1980.

⁴¹ R. Rilingier, *Humiliores – Honestiores. Zu einer sozialen Dichotomie im Strafrecht der römischen Kaiserzeit*, München 1988.

wicie ze znakomitych (*illustres*), do których należeli konsulowie, prefekci i patrycjusze, wspañiałych (*spectabiles*), jak prokonsulowie, wikariusze i wyżsi oficerowie, oraz najjaśniejszych (*clarissimi*), którymi byli wszyscy namiestnicy prowincji. Natomiast najdoskonalsi (*perfectissimi*) tworzyli wśród wyższych urzędników cesarstwa paradoksalnie klasę najniższą, do której mógł awansować nawet biurowy personel pomocniczy.

VIII. Administracja późnego cesarstwa

Już Rzym republikański był społeczeństwem silnie hierarchicznym, a cecha ta pogłębiła się jeszcze w okresie pryncypatu, gdy cesarz tworzył podzielony na klasy płacowe korpus urzędniczy. W okresie dominatu jego wyższe klasy otrzymywały wciąż nowe przywileje, podczas gdy jego biurokracyzacji towarzyszyła daleko posunięta korupcja. Tę ostatnią miała zwalczać powołana już przez *Hadriana* pod niewinną nazwą „zaopatrzeniowców zbożowych” (*frumentarii*), a zreformowana przez *Dioklecjana* i odtąd wciąż rosnąca w siłę tajna policja państwa (*agentes in rebus*)⁴². O ile w początkowym okresie pryncypatu nastąpiło zatem upaństwowienie prywatnych urzędów cesarza, o tyle teraz dokonał się proces odwrotny: urzędy administracji centralnej stały się prywatnymi urzędami dworskimi panującego.

Najważniejszy urząd centralny późnego cesarstwa stanowił *magister officiorum* jako przełożony wszystkich kancelarii cesarza (*scrinia*). Było ich – podobnie jak w okresie pryncypatu⁴³ – trzy: *scrinium memoriae*, *epistularum* i *libellorum*. Przełożony kancelarii dowodził również gwardią pałacową, która od czasów *Konstantyna Wielkiego* (306–337) zastąpiła gwardię pretorianów. Niżej w hierarchii stał *quaestor sacri palatii*, czyli kierownik resortu sprawiedliwości, który redagował ustawy cesarskie i odpowiadał na wnioski procesowe (*praeces*) poddanych. *Comes sacrarum largitionum* jako minister finansów („świątych rozdawnictw”) zarządzał fiskusem, a *comes rerum privatarum* („majątku prywatnego”) – cesarskimi domenami prywatnymi. Wszyscy oni posiadali najwyższą rangę *illustres* lub – jako członkowie rady państwa (*consistorium*), odpowiadającej dawnemu *consilium* pryncypsa – *comites consistoriani*⁴⁴.

Władzę cywilną i wojskową, tradycyjnie zjednoczone w osobie namiestnika prowincji, rozdzielił po raz pierwszy *Gallienus*, jeden z energiczniejszych cesarzy wojskowych, który w latach 260–268 rządził imperium jako jedynowładca. Odtąd zarząd terytorialny stał się organizacją wyłącznie cywilną, która zgodnie z zasadami procesu kognicyjnego obejmowała również wymiar sprawiedliwości. Jednak zupełny rozdział obu władz został uznany za fiasko nowej konstytucji rzymskiej dopiero przez *Dioklecjana*⁴⁵. *Praefecti praetorio*, zarządzający w randze *illustres* czterema prefekturami cesarstwa, spadli przy tym z administracji centralnej do roli najwyższych organów administracji terytorialnej; stojącym na czele diecezji wikariuszom przysługiwała ranga *spectabiles*; wreszcie prowincjami zarządzali namiestnicy z tytułem *clarissimi*. Od ich decyzji procesowych można było apelować do zarządu diecezji, do prefektur i wreszcie do samego cesarza.

⁴² Ch. Kelly, *Ruling the Later Roman Empire*, Cambridge MA–London 2004, s. 206–212.

⁴³ Co do pryncypatu por. K. Kłodziński, *Officium a rationibus*. Studium z dziejów administracji rzymskiej w okresie pryncypatu, Toruń 2017.

⁴⁴ S. Olszaniec, *Comites consistoriani w wieku IV*. Studium prozopograficzne elity dworskiej cesarstwa rzymskiego, Toruń 2007.

⁴⁵ W. Waldstein, J.M. Rainer, *Römische Rechtsgeschichte*, München 2005, s. 185, 223.

IX. Prawo administracyjne staro- i nowożytnie

Ten krótki przegląd administracji, prawa administracyjnego i jego doktryny w Rzymie starożytnym nie uzasadnia oczywiście zbyt daleko idących analogii do epoki nowożytnej. Z drugiej strony wydaje się jednak, że definicja prawa administracyjnego, oparta na kryteriach aksjologicznych, domaga się dalszej analizy. Zresztą prawo rzymskie nie było w żadnym wypadku aksjologiczną pustynią. Znało ono, zarezerwowaną wprawdzie dla obywateli rzymskich, ideologię swobód publicznych (*iura libertatis*)⁴⁶. Znało też liczne środki ochrony administracyjnej jednostki przed nadużyciami władzy: republikańskie ustawodawstwo przeciw zdzierstwom (*repetundae*), popełnianym przez urzędników rzymskich w prowincjach, prawo do uniknięcia kary śmierci przez udanie się obywatela rzymskiego na wygnanie (*exilium*), a nawet podejmowane właśnie w trybie administracyjnym środki prawne przeciw znęcaniu się właścicieli nad niewolnikami⁴⁷.

Rzym starożytny zna również przykłady „administracji dobrobytu”, zwanej dziś także „administracją świadczącą” (*Leistungsverwaltung*). Należy do nich zwłaszcza powstałe już w późnej republice rozdawnictwo żywności, zwłaszcza zboża (*frumentationes*), z którego w epoce Oktawiana Augusta korzystało ponad 200 tys. osób⁴⁸. Oczywiście przywóz zboża do Rzymu i jego dystrybucja musiały być dokładnie zorganizowane i nadzorowane, najpierw przez edylów kurulnych (*cura annonae*), a potem przez specjalnego urzędnika *praefectus annonae*⁴⁹. Należy też wspomnieć o straży pożarnej (*militia vigilum*) i policyjnych służbach miejskich (*cohortes urbanae*), powołanych w Rzymie przez Augusta. W epoce pryncypatu weszło w zwyczaj rozdawnictwo pieniędzy w trakcie uroczystości publicznych i rozpowszechniły się tzw. fundacje alimentacyjne, założone i utrzymywane w celu wsparcia sierot lub dzieci ubogich przez cesarzy Nerwę (96–98) i Trajana (98–117), ale również przez osoby prywatne⁵⁰.

Na ile takie instytucje społeczne zaliczyć trzeba do pozaprawnej kategorii filantropii, a na ile do pojęcia administracji świadczącej, jest zagadnieniem dyskusyjnym⁵¹. Niełatwo było zresztą rozróżnić w Rzymie między rozdawnictwem żywności – i jej sprzedażą po obniżonej cenie – o charakterze prywatnym i publicznym czy socjalnym i politycznym. Pomoc dla ubogich współobywateli należała bowiem do popularnych narzędzi walki wyborczej o urzędy. W każdym razie, o ile w okresie republiki można mówić o prawie obywatela do „pomocy żywnościowej”⁵², to już od czasów Juliusza Cezara i Oktawiana Augusta, a więc mniej więcej od schyłku republiki i początków pryncypatu, ubodzy mogli się uważać za podopiecznych panującego⁵³. Wydaje się zatem, że materiału do ponownego rozważenia sprawy rzymskiego prawa administracyjnego nie zabraknie.

⁴⁶ T. Giaro, Wartość prawna wolności i jej źródła antyczne, w: E. Kozerska, P. Sadowski, A. Szymański (red.), Idea wolności w ujęciu historycznym i prawnym, Toruń 2010, s. 25.

⁴⁷ F. Longchamps de Brier, L'abus del diritto nell'esperienza del diritto privato romano, Torino 2013, s. 3–34.

⁴⁸ P. Veyne, Le pain et le cirque. Sociologie historique d'un pluralisme politique, Paris 1976.

⁴⁹ B. Sirks, Food for Rome, Amsterdam 1991.

⁵⁰ R.A. Bauman, Human Rights in Ancient Rome, London–New York 2000, s. 109–110; M. Wójcik, Fundacje dobroczynne w rzymskim prawie poklasycznym, Lublin 2003, s. 23–26.

⁵¹ I. Sierpowska, Pomoc społeczna jako administracja świadcząca – studium administracyjnoprawne, Warszawa 2012.

⁵² K. Wyrwińska, Civis Romanus sum. Rzymskie prawo publiczne, Kraków 2015, s. 44–48.

⁵³ H. Bolkestein, Wohltätigkeit und Armenpflege im vorchristlichen Altertum, Utrecht 1939, s. 371–377, 467–469.