Powtórka z Rzymu

Maria Zabłocka

CURSUS HONORUM (KOLEJNOŚĆ SPRAWOWANIA URZĘDÓW) WYMOGIEM KARIERY POLITYCZNEJ

Zwrot „prawo rzymskie" niestety nawet prawnikom kojarzy się w zasadzie tylko z szeroko pojętym prawem cywilnym. W rzeczywistości już kilkadziesiąt lat temu stwierdzenie Teodora Mommsena, że „Rzymianie byli olbrzymami w dziedzinie prawa cywilnego, ale karłami w prawie karnym", zostało zakwestionowane. To samo dotyczy rzekomego braku wpływu *ius Romanorum* na Wyspy Brytyjskie i *common law*. Nadal jednak wiele osób, w tym i niektórzy historycy, nie docenia wartości, jakie mogłoby czerpać współczesne prawo administracyjne, korzystając z zasad wypracowanych w prawie rzymskim dotyczących sprawowania urzędów.

W okresie republiki urzędnicy rzymscy (*magistratus*) byli wybierani przez zgromadzenia ludowe na rok (*annualitas*) i pełnili swe funkcje nieodpłatnie (*gratuitas*)[1]. Urząd sprawowali kolegialnie (*collegialitas*), a w ramach danego urzędu zadaniami dzielili się rzeczowo, terytorialnie lub czasowo. Wobec kolegi w urzędzie lub niższego urzędnika mogli korzystać z prawa sprzeciwu, które miało skutek kasacji. Do ubiegania się o dany urząd trzeba było mieć nie tylko odpowiedni wiek, ale (po odbyciu dziesięcioletniej służby w legionach) koniecznie sprawować najpierw niższy urząd (kwestora i pretora) i odczekać co najmniej rok przed ubieganiem się o następny urząd, co miało umożliwić wytoczenie ewentualnego procesu przeciw urzędnikowi, którego w czasie spra-

[1] Por. J. Zabłocki, *Zasady sprawowania urzędów a doświadczenie rządzących* (w:) *Paralele Rzym republikański a UE. Ustrój w okresie rozkwitu czy kryzysu?*, Warszawa 2018, s. 21–31.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2022.1-2.16

wowania funkcji w zasadzie nie można było pozywać do sądu. Nie można było sprawować jednocześnie więcej niż jednego urzędu (*incompatibilitas*)[2]. Wprowadzono też zakaz bezpośredniego ponownego wyboru na ten sam urząd, na przykład między kolejnym ubieganiem się o urząd konsula przerwa (*vacatio*) miała wynosić dziesięć lat. Oprócz urzędów zwyczajnych, poniżej skrótowo przedstawionych, istniały też urzędy nadzwyczajne (decemwirowie, którzy spisali prawo na XII Tablicach, i dyktator – wyznaczany w sytuacjach kryzysowych najwyżej na sześć miesięcy). Pełnienie urzędów pomocniczych, jak na przykład *vigintisexviri* podlegający edylom, mogło być przygotowaniem do późniejszej kariery politycznej.

Pierwszym szczeblem w karierze urzędniczej był urząd kwestora. Kwestorzy znani byli już w epoce królewskiej. Ich zadaniem wtedy było wyszukiwanie sprawców szczególnie groźnych przestępstw (*quaestores parricidii*). We wczesnej republice najpierw mianował ich konsul. Kwestorzy prowadzili dochodzenia i występowali z oskarżeniem w sprawach o najcięższe zbrodnie. Od 445 r. przed Chr. z urzędników mianowanych stali się urzędnikami wybieranymi na zgromadzeniach ludowych (na *comitia tributa*), utracili funkcje sądownicze, a powierzono im nadzór nad skarbem państwa (*quaestores aerarii*) i na zlecenie senatu sprawowali pieczę nad archiwum państwowym w świątyni Saturna[3]. Początkowo wybierano dwóch kwestorów, z czasem ich liczba zwiększyła się do czterdziestu.

Drugim szczeblem w karierze był urząd edyla kurulnego. Edylowie byli wybierani na tych samych zgromadzeniach co kwestorzy. Mieli jurysdykcję w sprawach targowych i przy niektórych *actiones populares*, jak np. przeciw właścicielom dzikich zwierząt, które wyrządziły szkodę. W związku ze sprawowaniem nadzoru i jurysdykcji na targowiskach, edylowie wydawali edykty, w których wprowadzili między innymi odpowiedzialność za wady fizyczne towaru. Sprawowali też nadzór nad ulicami i placami, wykonując funkcje o charakterze policyjnym. Powierzono im pieczę nad porządkiem w mieście (*cura urbis*), jak troskę o zaopatrzenie Rzymu, zwłaszcza w zboże (*cura annonum*), a także pieczę nad igrzyskami (*cura ludorum*)[4].

Kolejnym szczeblem był urząd pretora. Pod nieobecność konsulów w mieście pretor miał prawo zwoływania zgromadzeń ludowych i senatu i przewodniczenia im. W sprawach karnych przysługiwało mu prawo karcenia (*coërcitio*). Do szczególnych uprawnień pretora należało zapewnienie stosowania prawa przez Rzymian, a później (po ustanowieniu pretora dla peregrynów) i przez peregrynów. W tym celu spisywał on edykt, w którym zapowiadał, w jakich okolicznościach zezwoli na prowadzenie procesu. Przed nim bowiem toczyła

[2] Na temat kolejności sprawowania urzędów (*cursus honorum*) por. A. Tarwacka, J. Zabłocki, *Rzymskie prawo publiczne*, Warszawa 2021, zwłaszcza s. 66–79.

[3] Por. E. Loska, *Kilka uwag na temat 'aerarium Saturni'*, „Studia Prawnicze KUL" 2013/4, s. 37–41.

[4] Por. R. Kamińska, *W trosce o Miasto. 'Cura urbis' w Rzymie okresu republiki i pryncypatu*, Warszawa 2015.

się pierwsza faza sporu sądowego, ale wyrok wydawał w drugiej fazie sędzia wybrany przez strony. Pretor nie mógł uchylać przepisów prawa cywilnego, ale w swym edykcie uściślał przepisy prawa cywilnego (*iuris civilis adiuvandi gratia*), jak również uzupełniał luki w prawie (szczególnie w przypadku sporów między obywatelem rzymskim a peregrynem – *iuris civilis supplendi gratia*). Mógł też poprawiać przepisy prawa cywilnego, które uznał za niesprawiedliwe (*iuris civilis corrigendi gratia*).

Najwyższym urzędem zwyczajnym był urząd konsula wybieranego na zgromadzeniach centurialnych. Urząd ten sprawowali jednocześnie dwaj konsulowie, którzy pełnili najwyższe dowództwo wojskowe, sprawowali władzę wykonawczą i sądowniczą. Do ich głównych uprawnień politycznych należało prawo zwoływania zgromadzeń ludowych i posiedzeń senatu oraz przewodniczenie im, a także prawo zgłaszania projektów ustaw. Sprawowali też sądownictwo w sprawach karnych i policyjnych zarówno w wojsku, jak i w Rzymie.

Urzędem nienależącym do *cursus honorum*, ale o najwyższym prestiżu, był urząd cenzora. Cenzorzy byli wybierani spośród byłych konsulów[5]. Do ich szczególnych zadań należało sporządzenie listy obywateli i ich majątku (*agere censum*). Ten, kto celowo nie stawił się na spis ludności, albo dlatego, by nie płacić podatku, albo dlatego, by uniknąć poboru do wojska, był sprzedawany w niewolę. Niewolnik, który na polecenie swego właściciela zgłosił się do cenzora i został wpisany na listę obywateli, stawał się wolny (*manumissio censu*). Cenzorzy sporządzali też listę senatorów, przy czym mogli usunąć senatora za względu na naganne zachowanie, co powodowało skreślenie z listy senatorów. Sprawowali też nadzór nad moralnością obywateli[6] (*regimen morum*). Po przeprowadzeniu specjalnego dochodzenia mogli piętnować notą cenzorską, co pociągało za sobą pozbawienie obywatela dobrego imienia (*ignominia*). Ocenie cenzorów podlegało wszystko, co było niegodziwe i naruszało dobre obyczaje, zwłaszcza naganne zachowanie wobec urzędników, niesubordynacja w służbie wojskowej, opieszałe załatwianie spraw przez urzędników, łapówkarstwo, przekupstwo, krzywoprzysięstwo, złożenie fałszywego świadectwa, zaniedbania wychowawcze wobec dzieci, niewywiązywanie się z obowiązków wobec rodziny, zaniedbywanie kultu przodków i grobów, niemoralny tryb życia, trwonienie majątku rodzinnego czy nawet nieuprawianie pola.

Urzędnicy rzymscy w zasadzie podlegali na równi z osobami prywatnymi jurysdykcji karnej i cywilnej[7].

Specjalnego trybunału, który rozpatrywałby wyłącznie przestępstwa urzędnicze, w Rzymie nie było. Odpowiedzialność cywilna urzędników inaczej wyglądała wobec osób prywatnych, inaczej wobec państwa. Wobec państwa od-

[5] Por. A. Tarwacka, *Prawne aspekty urzędu cenzora w starożytnym Rzymie*, Warszawa 2012.

[6] Por. A. Tarwacka, *Cenzor w sypialni. Urzędnicza kontrola moralności w życiu rodzinnym Rzymian okresu republiki*, Warszawa 2021.

[7] Por. P. Kołodko, *Uwagi na temat odpowiedzialności 'magistratus populi Romani' w świetle prawa prywatnego i prawa publicznego*, „Zeszyty Prawnicze" 2014/3, s. 117–147.

powiadali w zasadzie tylko za niewłaściwe wykorzystanie powierzonych im pieniędzy, choć odpowiedzialność ta była czysto teoretyczna, gdyż niektórzy otrzymywali do dyspozycji pieniądze publiczne bez ścisłego określenia ich przeznaczenia. Inaczej wyglądała odpowiedzialność kwestorów, którzy byli zobowiązani do składania rachunków z poniesionych wydatków. Skargi cywilne z tytułu dokonania czynu niedozwolonego (*delicta*) przez urzędnika w czasie sprawowania urzędu mogły być wniesione niezwłocznie.

Skarga karna przeciw urzędnikowi podczas sprawowania urzędu była w zasadzie niemożliwa, o ile nie wyraził on zgody na jej wniesienie (dzisiejszy immunitet). Po ustąpieniu z urzędu (czyli po roku) odpowiedzialność urzędnika nie podlegała żadnym ograniczeniom. Zasada niepociągania do odpowiedzialności karnej za przestępstwo (*crimen*) w czasie sprawowania urzędu nie obowiązywała jedynie w dwóch przypadkach: cudzołóstwa, które od czasów Augusta stało się przestępstwem prawa publicznego, i łapownictwa. Po zakończeniu kadencji każdy z urzędników mógł być pociągnięty do odpowiedzialności karnej, co zwłaszcza umożliwiała przerwa przed sprawowaniem kolejnego urzędu.

Przywrócenie rzymskich zasad sprawowania urzędów, zwłaszcza zasady *cursus honorum*, *incompatibilitas* i rocznej *vacatio* przed ubieganiem się o następny urząd, która umożliwiłaby wytoczenie ewentualnych procesów, uzdrowiłoby działanie władzy w wielu współczesnych państwach.

prof. dr hab. Maria Zabłocka
Autorka jest profesorem zwyczajnym w Katedrze Prawa Rzymskiego i Antycznego Uniwersytetu Warszawskiego.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2022.1-2.16