

RENATA KAMIŃSKA

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

## KILKA UWAG NA TEMAT TEGO, KTO 'IUS PUBLICANDI HABUIT'

Podjmując rozważania na temat wywłaszczeń w prawie rzymskim, już na wstępie trzeba zaznaczyć, że o instytucji tej de facto nie mało zostało już w romanistyce powiedziane. Badaczom udało się wyjaśnić związane z nią wątpliwości i niespójności, jak choćby zasady czy procedurę jej przeprowadzania. Nadal jednak niejasna pozostaje kwestia dotycząca podmiotu uprawnionego do dokonywania wywłaszczeń. Trudności w dużej mierze wynikają z braku tekstów źródłowych, które pozwoliłyby na wyciągnięcie jednoznacznych wniosków. Ta okoliczność jest prawdopodobnie główną przyczyną, ze względu na którą większość autorów odsuwa to zagadnienie na dalszy plan swoich badań. Poniższe rozważania będą próbą poczynienia ustaleń w tym właśnie zakresie.

Przede wszystkim niemal pewne wydaje się, że w prawie antycznym istniała instytucja analogiczna do współczesnego wywłaszczenia<sup>1</sup>. Pośrednio dowodzą tego słowa Ulpiana pochodzące z jego komentarza do edyktu pretorskiego *ne quid in loco publico vel itinere fiat*.

D. 43,8,2,21 (Ulp. 68 *ad ed.*): *viae autem publicae solum publicum est, relictum ad directum certis finibus latitudinis ab eo, qui ius publicandi habuit, ut ea publice iretur commearetur.*

---

<sup>1</sup> Obecnie definicję wywłaszczenia podaje i instytucję tę reguluje ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2204); dalej: u.g.n.

Pretor zapowiedział w nim udzielenie interdyktu *ne quid in via publica itinereve publico facere immittere*, którego celem była ochrona dróg publicznych. Aby zapobiec jakimkolwiek niejasnościom, Ulpian podał ich definicję, konkretyzując tym samym przedmiot ochrony interdyktu. Z definicji tej wynika, że drogami publicznymi były te, których nawet grunt był publiczny, a kierunek i granice zostały wytyczone przez tego, komu przysługiwało *ius publicandi*.

Wywłaszczenie polegało zatem na odebraniu przez państwo prawa indywidualnego za odszkodowaniem<sup>2</sup>. Innymi słowy, jego istotą było pozbawienie jednostki lub ograniczenie przez organ administracji publicznej jej prawa własności lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Tak brzmiąca definicja instytucji wywłaszczenia dość wyraźnie pokazuje, że krąg podmiotów uprawnionych do jego przeprowadzania, tak jak obecnie, musiał być wąski<sup>3</sup>.

Przytoczony *passus* ma ogromne znaczenie z punktu widzenia prowadzonych rozważań, głównie ze względu na występujące w nim określenie *ius publicandi*, które najprawdopodobniej oznaczało prawo do wywłaszczania. Tak samo termin ten rozumie współczesna doktryna. Jak wyjaśnia Federico De Bujan<sup>4</sup> akt *publicatio* polegał na ceremonii, w wyniku której rzecz przekształcała się w publiczną i odtąd była przeznaczona do użytku wspólnego<sup>5</sup>. Ten sam sens nadają *ius publicandi* autorzy

---

<sup>2</sup> M. ZIMMERMANN, *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, Lwów 1939, s. 5.

<sup>3</sup> Współcześnie zgodnie z art. 112 ust. 4 u.g.n. organem tym jest starosta.

<sup>4</sup> A.F. DE BUJÁN, *Hacia un tratado de Derecho Administrativo y Fiscal Romano*, [w:] *Hacia Derecho Administrativo y Fiscal Romano*, red. A.F. DE BUJÁN, G.G. KRAEMER, B.M. OSUNA, Madrid 2011, s. 47.

<sup>5</sup> V. SCIALOJA, *Teoria della proprietà nel diritto romano*, I, Roma 1928, s. 235; C. CLOPPET, *Le droit et l'aménagement des voies publiques sous l'Empire romain*, «KTEMA» 19/1994, s. 314; M.G. ZOZ, *Riflessioni in tema di res publicae*, Torino 1999, s. 139, 450; J.M. ALBURQUERQUE, *La protección o defensa del uso colectivo de las cosas de dominio público: especial referencia a los interdictos de publicis locis* ('loca', 'itinere', 'viae', 'flumina', 'ripae'), Madrid 2002, s. 44, którzy podkreślają konstytutywne znaczenie *ius publicandi*. Z kolei o znaczeniu deklaratywnym przekonany jest G. SCHERILLO, *Lezioni di diritto romano. Le cose*, Milano 1945, s. 104-105, którego zdaniem *publicatio* miała oznaczać nie tylko przeznaczenie rzeczy do użytku publicznego, ale też stwierdzenie, że rzecz należy do ludu rzymskiego.

przekładów Digestów, proponując nazwanie go „prawem ustanowienia gruntu własnością publiczną”<sup>6</sup>. W praktyce zaś, jak można zakładać między innymi w oparciu o przytoczone wyżej słowa Ulpiana, prawo to realizowano na drodze aktu właściwego organu administracji publicznej, którym, co jest niemal pewne, byli odpowiedni urzędnicy. Sedno problemu dotyczy ustalenia, którzy konkretnie urzędnicy mieli takie uprawnienia. Pomocne będą teksty nie prawnicze, ale zwłaszcza *Ab urbe condita* Tytusa Liwiusza, który sporo miejsca w swoim dziele poświęcił opisom działalności cenzorów związanej z rozwojem urbanistycznym Rzymu. Dzięki jego relacjom można sformułować przypuszczenie, że to właśnie im przysługiwało *ius publicandi*.

Liv. 40,46,16: *ensoribus deinde postulantibus, ut pecuniae summa sibi, qua in opera publica uterentur, <attribueretur,> uectigal annuum decretum est.*

Powyższe słowa dotyczą M. Aemiliusa Lepidusa i M. Fulviusa Nobiliora, cenzorów ze 179 r. p.n.e., którzy pomimo waśni i silnej rywalizacji politycznej<sup>7</sup> realizowali dynamiczny plan urbanistycznego rozwoju Miasta, na co uzyskali od senatu niebagatelną kwotę sięgającą jednorocznych dochodów państwa<sup>8</sup>.

Na prowadzenie takiej działalności pozwalało przyznane im prawo do zawierania kontraktów (*locationes*) na budowę i remonty obiektów publicznych, z którego, jak z kolei pisał Polibiusz, często korzystali<sup>9</sup>.

Przykładu działalności cenzorów na rzecz rozwoju Miasta i zaopatrzenia go w wodę, głównie poprzez budowę akweduktów, dostarczył także Frontinus w traktacie *De aquaeductu urbis Romae*.

---

<sup>6</sup> 'Digesta Iustiniani'. *Digesta Justyniańskie. Tekst – przekład*, I, red. T. PALMIRSKI, Kraków 2013, s. 217; *The Digests of Justinian*, IV, red. A. WATSON, Pennsylvania 2009, s. 97 – “by him who had right to render it public”.

<sup>7</sup> Liv. 40,46,3-7.

<sup>8</sup> Liv. 40,46,16; Varr., *De ling. Lat.* 6,4; R.V. CRAM, *The Roman Censors*, «HSCP» 51/1940, s. 92; T.R.S. BROUGHTON, *The Magistrates of the Roman Republic*, I, New York 1951, I, s. 392; C. NICOLET, *Recherches sur la fiscalité directe sous la république romaine*, Bonn 1976, s. 59; R. KAMIŃSKA, *The Censors' Work in the Administration of Building Projects in Republican Rome*, «Zeszyty Prawnicze» 17.2/2017, s. 192.

<sup>9</sup> Polib. 6,17,2.

Front., *De aq.* 96: *Tutelam autem singularum aquarum locari solitam invenio positamque redemptoribus... eorumque operum probandorum curam fuisse penes censores aliquando et aediles, interdum etiam quaestoribus eam provinciam obvenisse, ut apparet ex S.C. quod factum est C. Licinio et Q. Fabio cos.*

Wyjaśnił on, że z reguły piecza nad poszczególnymi wodociągami była przekazywana wykonawcom na drodze *locationes*<sup>10</sup>. Natomiast obowiązek kontrolowania wykonywanych przez nich robót wynikających z treści tych umów niekiedy spoczywał na cenzorach i edylach, a niekiedy nawet na kwestorach, jak skonstatował Frontinus, odwołując się do uchwały senatu z roku 116 p.n.e.<sup>11</sup>

Zasady i warunki, na jakich cenzorzy mieli zawierać umowy z wykonawcami (*redemptores*), ustalali oni sami w ogłaszanych przez siebie edyktach<sup>12</sup>. Celem tych umów była z reguły naprawa istniejącej budowli publicznej albo wzniesienie nowej<sup>13</sup>. Cenzorzy natomiast, jak poinformował Frontinus, organizowali, koordynowali i kontrolowali przebieg prac budowlanych, a także sprawdzali, czy kontrahent wywiązał się z warunków ustalonych w umowie<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Liv. 39,44,5; 39,44,7; 42,3,7. Więcej o istocie *locationes censoriae* i ich rodzajach por. A. TRISCIUOGLIO, 'Sarta tecta, ultrotributa, opus publicum faciendum locare'. *Sugli appalti relativi alle opere pubbliche nell'età repubblicana e augustea*, Napoli 1998, s. 7-94. W literaturze polskiej por. ostatnio A. TARWACKA, *Prawne aspekty urzędu cenzora w starożytnym Rzymie*, Warszawa 2012, s. 272-275.

<sup>11</sup> T.R.S. BROUGHTON, *op. cit.*, s. 530; O. KERN, s.v. *Q. Fabius Maximus Eburnus*, «RE» 6/1907, kol. 1796-1797.

<sup>12</sup> A. TARWACKA, 'Censores edixerunt'. *Przedmiot i cele edyktów cenzorskich*, «CPH» 63.1/2011, s. 193, 213, 215; J.M. RAINER, *Public Building Contracts in the Roman Republic*, [w:] *Obligations in Roman Law. Past, Present, and Future*, red. T.A.J. MCGINN, Ann Arbor 2012, s. 177.

<sup>13</sup> *Tab. Her.* 2. 46; Cic., *In Verr.* 2,1,130; Front., *De aq.* 96,1; E. WEISS, *Der Rechtsschutz der römischen Wasserleitungen*, «ZSS» 45/1925, s. 92; A.E. ASTIN, *Cato the Censor*, Oxford 1978, s. 85; P.A. BRUNT, *Free Labour and Public Works at Rome*, «JRS» 70/1980, s. 85, 87; A. TRISCIUOGLIO, *op. cit.*, s. 3-4.

<sup>14</sup> Liv. 45,15; R. SAMTER, 'Probatio operis', «ZSS» 26/1905, s. 125-144; D. MARTIN, *A Reconsideration of 'probatio operis'*, «ZSS» 103/1986, s. 323-324; F. CANCELLI, *Studi sui censori e sull'arbitratus della 'lex contractus'*. *Esemplificate nel 'De agri cultura' di Catone*, Milano 1960, s. 99-101; V. PONTE, *La regulación de las vías públicas en el*

Do prowadzenia takiej działalności cenzorzy z pewnością potrzebowali jeszcze innych prerogatyw, wśród których, co wydaje się dość prawdopodobne, znajdowało się właśnie *ius publicandi*. Do takich przypuszczeń skłania poniższy fragment *Ab urbe condita* opisujący prace na rzecz rozwoju Miasta prowadzone przez M. Porciosa Katona i L. Waleriusa Flaccusa, cenzorów z roku 184 p.n.e.<sup>15</sup>

Liv. 39,44,4-7:... *Cato atria duo, Maenium et Titium, in lautumiis, et quattuor tabernas in publicum emit basilicamque ibi fecit, quae Porcia appellata est.*

Przytoczony passus to zaledwie urywek dłuższego wywodu Liwiusza poświęconego działalności budowlanej wymienionych powyżej cenzorów. Poza licznymi kontraktami na budowę i naprawę obiektów publicznych w Mieście, każdy z nich z osobna przyczynił się do powstania ważnych budowli w jego obrębie. I tak, Flaccus nakazał wybudować tamę na „wodach Neptuna”, natomiast Katon wznosił pierwszą w Rzymie bazylikę<sup>16</sup> od jego nazwiska nazwaną *Basilica Porcia*<sup>17</sup>. Szczególnie istotny jest zaś fakt, że na ten cel przeznaczył on zakupioną wcześniej nieruchomość w północno-zachodniej części forum składającą się z dwóch domów i czterech tawern, które zapewne kazał zburzyć właśnie z zamiarem postawienia w ich miejsce bazyliki<sup>18</sup>.

O szerokich kompetencjach administracyjnoprawnych cenzorów przypomniał Liwiusz tym razem w odniesieniu do działalności Tiberiusa Semproniusa Graccha:

Liv. 44,16,9-11: *ad opera publica facienda cum eis dimidium ex vectigalibus eius anni attributum ex senatus consulto a quaestoribus esset, Ti. Sempronius ex ea pecunia, quae ipsi attributa erat, aedes P. Africani pone Veteres ad Vortumni signum lanienasque et*

---

*seno del Derecho Administrativo Romano*, [w:] *Hacia Derecho Administrativo y Fiscal Romano*, red. A.F. DE BUJÁN, G.G. KRAEMER, B.M. OSUNA, Madrid 2011, s. 372.

<sup>15</sup> T.R.S. BROUGHTON, *op. cit.*, s. 374-375.

<sup>16</sup> J.M. RAINER, *op. cit.*, s. 175.

<sup>17</sup> Cat. Mai. 19,2; Ascon., *in Mil.* 34; A.E. ASTIN, *op. cit.*, s. 84.

<sup>18</sup> R.V. CRAM, *op. cit.* s. 92; C. HOLLERAN, *Shopping in the Ancient Rome. The Retail Trade in the Late Republic and the Principate*, Oxford 2012, s. 106.

*tabernas coniunctas in publicum emit basilicamque faciendam curavit, quae postea Sempronia appellata est.*

Gracchus, na mocy *senatus consultum* z roku 169 p.n.e., tego samego, w którym objął cenzurę<sup>19</sup>, otrzymał połowę rocznych wpływów do skarbu państwa na przeprowadzenie *opera publica*. Za przekazane mu pieniądze zakupił dla państwa dom Publiusa Africanusa oraz przyległe doń sklepy mięsne i tawerny, a następnie, najprawdopodobniej po uprzednim ich zburzeniu, zawarł kontrakt na budowę bazyliki (*Basilica Sempronia*)<sup>20</sup>.

W przytoczonym fragmencie, podobnie jak w poprzednim dotyczącym Katona, pojawia się ta sama kwestia nabywania przez cenzorów od osób prywatnych nieruchomości celem wzniesienia na nich obiektów publicznych. Co ważne, Liwiusz nie tylko poinformował o istnieniu takiego uprawnienia, ale na przykładzie Katona i Tiberiusa Gracchusa pokazał konkretne przypadki jego zastosowania. Można dzięki temu nabrać przekonania, że wywłaszczanie należało do kompetencji cenzorów. Takie przypuszczenie wydaje się zasadne i logiczne; skoro bowiem to oni zajmowali się rozwojem miejskiej infrastruktury, to również do nich powinno być należeć prawo do pozyskiwania środków, w tym terenów na realizację związanych z tym celów.

Taka teza została przyjęta na początku rozważań. Celem jej weryfikacji należy pochylić się nad kwestią podstaw prawnych, na których opierała się władza cenzorów pozwalająca im na przejmowanie ziem z rąk prywatnych i przekształcanie ich w publiczne<sup>21</sup>.

Cenzorzy należeli do urzędników wyższych, jednak nie posiadali władzy najwyższej, czyli *imperium*<sup>22</sup>. Mimo to ich kompetencje były

---

<sup>19</sup> T.R.S. BROUGHTON, *op. cit.*, s. 423-424.

<sup>20</sup> R.V. CRAM, *op. cit.*, s. 93; C. HOLLERAN, *op. cit.*, s. 106.

<sup>21</sup> W. KUNKEL, R. WITTMANN, *Staatsordnung und Staatspraxis der römischen Republik*, München 1995, s. 458; S.C. PÉREZ-GÓMEZ, *Régimen jurídico de las concesiones administrativas en el derecho romano*, Madrid 1996, s. 57-58.

<sup>22</sup> A. TARWACKA, *Wybór i objęcie urzędu przez cenzorów w starożytnym Rzymie*, «Zeszyty Prawnicze» 10.2/2010, s. 113; K. WYRWIŃSKA, 'Civis Romanus sum'. Rzymskie prawo publiczne. Wybrane zagadnienia, Kraków 2015, s. 83, 120.

traktowane jako władza najwyższa<sup>23</sup>. Jedną z nich było *ius coërcendi*, tj. prawo do stosowania przymusu wobec obywateli, które z punktu widzenia prawa do wywłaszczania odgrywało być może nawet kluczową rolę<sup>24</sup>. Jakkolwiek cenzorzy byli *magistratus sine imperio*, podczas gdy za szczyt kariery urzędniczej uważano konsulat, niemniej w rzeczywistości to właśnie cenzurę traktowano jako urząd najbardziej poczesny i prestiżowy. Do kompetencji, które by o tym świadczyły, należy choćby *regimen morum*, czyli kontrola obyczajności wśród Rzymian. Cenzorzy stali bowiem na straży moralności i porządku, podejmowali decyzje w sprawach sławy i niesławy senatorów i ekwitów, a w uzasadnionych przypadkach karali notą<sup>25</sup>. Zakres władzy skumulowanej w rękach cenzorów jest imponujący, szczególnie że dopełnia jej wspomniana już *coërcitio*.

Niebagatelne znaczenie z punktu widzenia możliwości dokonywania wywłaszczeń przez cenzorów musiała mieć związana z tym urzędem godność, czyli *auctoritas*. Jako świadectwo może posłużyć fragment z dzieła Liwiusza, który opisując działalność budowlaną cenzora Q. Fulwiusa Flaccusa<sup>26</sup>, wspomniał o pewnym incydencie z jego udziałem:

Liv. 42,3,3: *...auctoritate censoria sociis deterritis id sacrilegium prohibere.*

Otóż urzędnik ten, chcąc ozdobić świątynię Fortuna Equestris w Rzymie, zrabował marmurowe dachówki z przybytku Iuno Lacinia w Krotonie. Zastanawiające jest to, że pomimo, iż jego zachowanie było karygodne, to jednak nikt nie zaprotestował. Dlaczego? Prawdopodobnie

---

<sup>23</sup> A. TARWACKA, *Prawne aspekty...*, s. 115.

<sup>24</sup> Do autorów, którzy wątpią w możliwość zmuszenia jednostek, by odsprzedawali państwu swoje ziemie, należy m.in. F. DE ROBERTIS, *La espropriazione per pubblica utilità nel diritto romano*, Roma 1971, s. 259-261.

<sup>25</sup> Katalog tych przypadków stworzył TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, II.1 (przedruk Graz 1952), s. 377-382. Por. także Cic., *De leg.* 3,7; Liv. 4,8; A. JUREWICZ, *O moralności i etyce*, [w:] *Rzymskie prawo publiczne*, red. A. JUREWICZ, R. SAJKOWSKI, B. SITEK, J. SZCZERBOWSKI, Olsztyn 2011, s. 249-253.

<sup>26</sup> Por. T.R.S. BROUGHTON, *op. cit.*, s. 404; E. REIGADAS LAVANDERO, *Censura y 'res publica': aportación constitucional y protagonismo político*, Madrid 2000, s. 324-330.

właśnie z obawy przed *auctoritas*<sup>27</sup>. Dowodzi to, jak wielką atencją cieszyli się cenzorzy, skoro nawet w przypadku popełnienia *sacrilegium*, bo jego znamiona nosi popełniony przez Flaccusa czyn, nie odważono się mu przeszkodzić<sup>28</sup>.

O powadze i znaczeniu *auctoritas* wypowiedział się również Cycero w dziele *Topica*:

Cic., *Top.* 73: *ad fidem enim faciendam auctoritas quaeritur; sed auctoritatem aut natura aut tempus adfert. Naturae auctoritas in virtute inest maxima; in tempore autem multa sunt quae adferant auctoritatem: ingenium, opes, aetas, fortuna, ars, usus, necessitas, concursio etiam non numquam rerum fortuitarum. Nam et ingeniosos et opulentos et aetatis spatio probatos dignos quibus credatur putant; non recte fortasse, sed vulgi opinio mutari vix potest ad eamque omnia dirigunt et qui existimant. Qui enim rebus his quas dixi excellunt, ipsa virtute videntur excellere.*

Arpinata wyjaśnił, że do zbudowania zaufania konieczna jest właśnie *auctoritas*. Tę zaś zdobywa się albo poprzez naturę, albo poprzez czas. Godność związana z naturą jest zakorzeniona w cnocie. Z upływem czasu wiele czynników może mieć na nią wpływ. Są to: talent, władza, wiek, bogactwo, umiejętności, praktyka, konieczność, a czasem nawet szczęśliwy zbieg okoliczności. Ludzie bowiem myślą, że człowiek utalentowany albo zamożny, albo doświadczony przez czas jest godny zaufania. Być może nie jest to słuszne myślenie, ale opinię głoszoną przez wielu trudno zmienić.

O tym, jak ważna była w przekonaniu Cyclerona *auctoritas*, można przekonać się przede wszystkim z tonu jego wypowiedzi. Arpinata wyraźnie też ubolewał nad zbytnią łatwością jej zdobywania, co prowadziło do sytuacji, w której ten, czyjego natura nie pozwalała zbudować powagi, mógł ją sobie wypracować w czasie, starzejąc się, bogacąc czy

<sup>27</sup> Por. Val. Max. 1,1,20; M.P. FRONDA, 'Privata hospicia, beneficia publica'? Consul(ar) s, *Local Elite and Roman Rule in Italy*, [w:] *Consuls and 'Res Publica'. Holding High Office in the Roman Republic*, red. H. BECK, A. DUPLÁ, M. JEHNE, F. PINA POLO, Cambridge 2011, s. 235-236; A. TARWACKA, *Prawne aspekty...*, s. 43-44.

<sup>28</sup> Więcej por. A. DĘBIŃSKI, 'Sacrilegium' w prawie rzymskim, Lublin 1995, s. 89.



nabywając doświadczenie. Co gorsza, mógł ją osiągnąć również zwykły szczęściarz, którego upodobała sobie fortuna<sup>29</sup>.

W przypadku urzędu cenzora *auctoritas* wydaje się mieć wyjątkowe znaczenie i wymiar. Po pierwsze, wynika to z racji powagi samego urzędu, o który mogli się starać jedynie byli konsulowie. I choć to ich urząd był ostatnim szczeblem w ramach *cursus honorum*<sup>30</sup>, to jednak właśnie cenzurę uważano za szczyt kariery dostępny przecież tylko dla wybranych, wybitnych jednostek. Cycero dostrzegał w nim nawet pierwiastki religijne (*sanctissimus magistratus*)<sup>31</sup>. Być może dlatego od kandydatów na niego wymagano nieskazitelnego charakteru. Wydawałoby się to zresztą zrozumiałe; cenzorzy mieli przecież za zadanie czuwać nad morale współobywateli<sup>32</sup>. *Auctoritas* była więc w zasadzie nierozzerwalnie związana z postawą moralną sprawujących go osób<sup>33</sup>. To wszystko stawiało ten urząd na wyjątkowym miejscu pośród innych magistratur. Bardzo prawdopodobne wydaje się w związku z tym przypuszczenie Anny Tarwackiej<sup>34</sup>, że właśnie dzięki swej *auctoritas* cenzorzy, pomimo iż należeli do *magistratus sine imperio* i nawet bez posługiwania się środkami przymusu byli w stanie skłonić osoby prywatne do uznania celu publicznego za tak ważny, że te decydowały się odsprzedać swoje nieruchomości, by umożliwić jego realizację. Rzecz jasna, najprawdopodobniej zdawano też sobie sprawę, jak potężna władza wiąże się z tym urzędem i jak dotkliwie w związku z tym środki mogłyby zostać użyte przeciwko nazbyt krnąbrnemu obywatelowi. Mimo to zdarzały się wyjątki. Jednym z nich jest kazus Marka Liciniusza Krassusa, przez którego grunt miał zostać poprowadzony akwedukt:

---

<sup>29</sup> H. VAN DER BLOM, *Cicero's Role Models: The Political Strategy of a Newcomer*, Oxford 2007, s. 18, 200 i n.

<sup>30</sup> G. ROTONDI, *Leges publicae populi Romani*, Milano 1922, s.v. 'Lex Villia annalis', s. 278-279.

<sup>31</sup> Cic., *Pro Sest.* 55.

<sup>32</sup> TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*<sup>3</sup>..., II.1, s. 377-382; A. JUREWICZ, *O moralności i etyce*, [w:] A. JUREWICZ, R. SAJKOWSKI, B. SITEK, A. ŚWIĘTOŃ, *Rzymskie prawo publiczne, Wybrane zagadnienia*, Olsztyn 2011, s. 249-253.

<sup>33</sup> J.P. MARTIN, *Res publica, 'libertas' et principat*, [w:] 'Auctoritas'. *Mélanges offerts au professeur Olivier Guillot*, red. G. CONSTABLE, M. ROUCHE, Paris 2006, s. 40.

<sup>34</sup> A. TARWACKA, *Prawne aspekty...*, s. 286.

Liv. 40,51,6-7: *habuere et in promiscuo praeterea pecuniam: ex ea communiter locarunt aquam adducendam fornicesque faciendos. impedimento operi fuit M. Licinius Crassus, qui per fundum suum duci non est passus.*

Jak wynika z relacji Liwiusza, cenzorzy Aemilius Lepidus i Fulvius Nobilior<sup>35</sup>, poza funduszami przyznanymi im przez senat na zaplanowane przez nich wcześniej konstrukcje, pewną dodatkową kwotę niepodzielonych dotąd pieniędzy planowali przeznaczyć na budowę akweduktu. Celu nie udało się jednak zrealizować, gdyż M. Licinius Crassus, na którego gruncie miałyby on powstać, nie zgodził się na to. Niestety, Liwiusz nie wspominał o tym, co nastąpiło później, a więc jak zachowali się cenzorzy, niemniej jak wiadomo, z ich inicjatywy nie powstał żaden wodociąg.

Przytoczony fragment wprowadza wątpliwości co do wcześniejszych ustaleń. Przede wszystkim rzuca cień na wagę i znaczenie *auctoritas* cenzorów, która, jak powiedziano, dawała im możliwość albo przynajmniej ułatwiała przeprowadzanie pewnych czynności, w tym być może wywłaszczanie. Z drugiej jednak strony słów Liwiusza w odniesieniu do omawianej problematyki nie należy traktować zbyt kategorycznie. Jego wypowiedź, jak słusznie zauważa A. Tarwacka<sup>36</sup>, nie pozwala bowiem jednoznacznie ustalić, czemu konkretnie sprzeciwił się Crassus; a więc czy odmówił sprzedania nieruchomości czy może, jak sugeruje Rabun Taylor<sup>37</sup>, ustanowienia na niej służebności dla państwa<sup>38</sup>. Niemniej, zdaniem A. Tarwackiej, z fragmentu dzieła Liwiusza wynika niemoc cenzorów w zakresie wymuszenia na osobie prywatnej zgody na przeprowadzenie przez jej grunt akweduktu. Ta sytuacja sprawia, że autorka wątpi, jakoby ci *magistratus* byli uprawnieni do przeprowadzania

<sup>35</sup> Liv. 40,46,16.

<sup>36</sup> A. TARWACKA, *Prawne aspekty...*, s. 284.

<sup>37</sup> R.M. TAYLOR, *Public Needs and Private Pleasures. Water Distribution, the Tiber River and the Urban Development of Ancient Rome*, Roma 2000, s. 58-59, 104-105.

<sup>38</sup> E. LOZANO CORBI, *¿Existio en la epoca republicana el derecho a la expropiación forzosa por causa de utilidad pública?*, «REHJ» 17/1995, s. 129, wprost twierdzi, że omawiany fragment dzieła Liwiusza nie dowodzi niczego w kwestii przymusowego wywłaszczenia ze względu na użyteczność publiczną.

wywłaszczeń<sup>39</sup>. Z drugiej jednak strony podkreśla ich *auctoritas*, która w omawianych przypadkach musiała odgrywać istotną rolę. Jak wyjaśnia, to właśnie godność cechująca cenzorów sprawiała, że byli oni w stanie nakłonić właściciela nieruchomości do jej zbycia<sup>40</sup>. Tym bardziej, że mieli również *ius coërcendi*.

Silny związek między nim a prawem cenzorów do wywłaszczania *utilitatis causa* dostrzega badający tę instytucję Francesco De Robertis<sup>41</sup>. *Ius coërcendi* traktuje on mianowicie jako środek, za pomocą którego urzędnik osiągał określone wymagane zachowanie jednostki, która musiała podporządkować się woli urzędnika reprezentującego państwo i interes jego obywateli<sup>42</sup>. Uczony idzie nawet krok dalej, uznając, że *ius publicandi* cenzorów było wręcz uwarunkowane posiadaniem przez nich *ius coërcendi*. O ile prawdą jest, że oba te uprawnienia były ze sobą sprzężone, o tyle trudno przyjąć, że zależność między nimi była aż tak silna. Ciekawą, acz wątpliwą opinię formułuje Georg Meyer, który utrzymuje, że w republice sprzedaż nieruchomości prywatnej (*emptio venditio prosus voluntaria*) była praktykowana tylko o tyle, o ile uzasadniał to interes publiczny i zawsze na zasadzie dobrowolności<sup>43</sup>. Jeszcze większe zastanowienie budzi argumentacja, którą posłużył się ten uczony. Stwierdził on mianowicie, że taka konstrukcja była podyktowana miłością i poszanowaniem ojczyzny przez Rzymian. Te wartości sprawiały, że odmowa sprzedaży ziemi zdarzała się sporadycznie. I dlatego, skoro obywatele wykazywali się taką uległością wobec państwa, nie musiało ono stosować wobec nich przymusu<sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> A. TARWACKA, *Prawne aspekty...*, s. 284.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 286. Mimo to autorka jest przeciwna definitywnemu przypisaniu cenzorom *ius publicandi*.

<sup>41</sup> F. DE ROBERTIS, *op. cit.*, s. 245: „... la natura e l'essenza della *coërcitio*, in cui la *facoltà di espropriazione* trovava la sua realizzazione...”.

<sup>42</sup> F. DE ROBERTIS, *op. cit.*, s. 226 i n.

<sup>43</sup> E. LOZANO CORBI, *op. cit.*, s. 123-129. Zob. także M. ZIMMERMANN, *op. cit.*, s. 182; F.R. HERBER, *On the Importance of Expropriation in the Roman Empire and in Modern Europe*, «European Scientific Journal» 11/2015, s. 8-9.

<sup>44</sup> E. LOZANO CORBI, *op. cit.*, s. 123, za: G. MEYER, *'De iure expropriationis in imperio romano'*, Marburg 1867, s. 22.

Opinia Meyera wiele by wyjaśniała, a przede wszystkim pozwoliłaby wypełnić luki w naszej wiedzy na temat wywłaszczeń w antycznym Rzymie. Niestety, jest ona nazbyt wyidealizowana, a w dodatku nieoparta żadnymi racjonalnymi argumentami.

Pogląd zbieżny z tezą postawioną na początku niniejszych rozważań wyraził F. De Robertis<sup>45</sup>. Szukając odpowiedzi na pytanie, którzy urzędnicy byli wyposażeni w prawo do wywłaszczania, wychodzi on od ogólnego stwierdzenia, że uprawnienie to należy wiązać z działalnością w zakresie budownictwa publicznego oraz nadzoru nad porządkiem i bezpieczeństwem w mieście. W republice te zadania były domeną właśnie cenzorów. De Robertis idzie jednak krok dalej i uprawnienia w zakresie wywłaszczania przypisuje także edyłom. Rzeczywiście, wraz z cenzorami sprawowali oni szeroko pojętą *cura urbis*, jednak ich działalność miała inny wymiar. Przede wszystkim był to urząd niższy, bo znajdujący się na drugim szczeblu *cursus honorum*<sup>46</sup>. W kwestii budownictwa publicznego zaś edyłowie nie byli tak jak cenzorzy inicjatorami wznoszenia nowych konstrukcji, ale jedynie je koordynowali i nadzorowali. Jakkolwiek więc byli wyposażeni w szerokie kompetencje w zakresie *cura urbis*, to jednak przyznawanie im prawa do wywłaszczania jest chyba zbyt ryzykowne i mało przekonujące.

O cenzorach jako jedynych urzędnikach republikańskich, *qui ius publicandi habuerunt* przekonani są natomiast Georg Meyer<sup>47</sup> i Ferdinando Piccinelli<sup>48</sup>. Różne są jednak ich opinie odnośnie do wykonywania tego zadania w pryncypacie. Piccinelli przypisuje bowiem tę rolę *curatores aquarum* i *curatores viarum*, podczas gdy zdaniem Meyera nadal pełnili ją cenzorzy. Jest to dość sporna i mało wiarygodna teoria, zważywszy

---

<sup>45</sup> F. DE ROBERTIS, *op. cit.*, s. 270.

<sup>46</sup> Urząd ten powstał jako pomocniczy dla trybuna plebejskiego i choć dość szybko się usamodzielił, to jednak nigdy nie został włączony do *cursus honorum*. Por. R. KAMIŃSKA, *Sprawowanie urzędu edyla plebejskiego i edyla kurulnego w republice i w pryncypacie rzymskim*, «CPH» 66.2/2013, s. 168.

<sup>47</sup> G. MEYER, *op. cit.*, s. 22 i n.

<sup>48</sup> F. PICCINELLI, *Della espropriazione per causa di pubblica utilità considerate nel diritto romano*, Firenze 1882, s. 71.

przede wszystkim na fakt, że urząd ten zanikł już za panowania Augusta, a więc de facto na samym początku pryncypatu<sup>49</sup>.

O wyłącznej roli cenzorów w zakresie wywłaszczania przekonany jest także Antonio F. De Buján<sup>50</sup>. Po upadku republiki zadanie to przeszło zaś w ręce princepsa i jego specjalnych funkcjonariuszy. Odmienną opinię głosi natomiast Gerhard Radke, który zaprzecza, jakoby cenzorzy mieli prawo do wywłaszczania<sup>51</sup>. Wątpi w to również Anna Tarwacka, jakkolwiek podkreśla znaczenie cenzorskiej *auctoritas*, która z pewnością niejednokrotnie pomogła przekonać osobę prywatną do odsprzedania państwu należącej do niej nieruchomości<sup>52</sup>.

Jak powiedziano na wstępie, przeprowadzenie dokładnych badań, a tym bardziej poczynienie konkretnych ustaleń w przypadku zagadnienia dotyczącego wywłaszczeń w rzymskim prawie publicznym, nie jest w pełni możliwe, czego dowiodły powyższe rozważania. Jednym z głównym tego powodów jest brak tekstów źródłowych. Ta sytuacja sprawia, że przyjęta teza, w myśl której *ius publicandi* należało do cenzorów, również jest trudna do zweryfikowania, niemniej wydaje się prawdopodobna. Jednym z powtarzających się argumentów był ten o prowadzonej przez nich dynamicznej i szeroko zakrojonej działalności remontowo-budowlanej w Rzymie. Co ważne, to z reguły oni byli jej inicjatorami, koordynatorami i nadzorcami.

Niezmiernie ważną rolę, także na gruncie działalności administracyjnej cenzorów, odgrywała związana z tym urzędem *auctoritas*. Dodała mu splendoru i prestiżu, wynosząc cenzurę na wyżyny kariery urzędniczej, nawet pomimo braku *imperium*. Otaczające cenzorów respekt i atencja sprawiały, że byli oni w stanie, nawet bez potrzeby stosowania środków przymusu, przekonać osoby zajmujące nieruchomość do odsprzedania jej. Był to niezaprzeczalny atut urzędu, który nieraz zadecydował o powodzeniu wywłaszczenia.

---

<sup>49</sup> Cic., *In Verr.* 2,5,36; A. TARWACKA, 'Censoria potestas' Oktawiana Augusta, «Zeszyty Prawnicze» 11.1/2011, s. 363 i n.; R. KAMIŃSKA, *Urząd kuratora budynków w starożytnym Rzymie*, «Iura & Legal Systems» 4/2017, s. 85.

<sup>50</sup> A.F. DE BUJÁN, *op. cit.*, s. 48.

<sup>51</sup> G. RADKE, 'Viae publicae Romanae', «RE» suppl. 13/1973, szp. 1433-1438.

<sup>52</sup> A. TARWACKA, *Prawne aspekty...*, s. 284, 286.

Trudności towarzyszące badaniom nad tym zagadnieniem wynikają także z faktu, że instytucja wywłaszczenia nie została przez Rzymian w sposób jednolity uregulowana. Dodatkowo brak tekstów źródłowych mówiących o tej instytucji sprawia, że zgłębiający tę problematykę uczeni są raczej powściągliwi w formułowaniu opinii na temat organów uprawnionych do jej przeprowadzania. Również przeprowadzone powyżej badania nie dają jednoznacznej odpowiedzi w tym zakresie, choć pozwalają skłonić się ku postawionej na wstępie tezie na temat udziału cenzorów w przeprowadzaniu wywłaszczeń.

#### KILKA UWAG NA TEMAT TEGO, KTO ‘IUS PUBLICANDI HABUIT’

##### Streszczenie

Problematyka dotycząca instytucji wywłaszczenia w prawie rzymskim należy do bardzo skomplikowanych i trudnych do zbadania głównie ze względu na brak tekstów źródłowych. Wydaje się jednak, że w Rzymie republikańskim prawo do wywłaszczania, czyli *ius publicandi*, należało do cenzorów. Kluczowe znaczenie mogła w tym zakresie mieć związana z tym urzędem *auctoritas*.

#### SOME REMARKS ON WHO EXERCISED ‘IUS PUBLICANDI’

##### Summary

The institution of expropriation is one of the most complicated issues and is difficult to study, mainly because of the shortage of source texts. However, it seems that in republican Rome it was the censors who held the *ius publicandi*, viz. the right to expropriate. The decisive factor could have been the authority this magistracy enjoyed.

**Słowa kluczowe:** *ius publicandi*; wywłaszczenie; cenzor.

**Keywords:** *ius publicandi*; expropriation; censor.

## Literatura

- ALBUQUERQUE J.M., *La protección o defensa del uso colectivo de las cosas de dominio público: especial referencia a los interdictos de publicis locis* ('loca', 'itiner', 'viae', 'flumina', 'ripar'), Madrid 2002.
- ASTIN A.E., *Cato the Censor*, Oxford 1978.
- BROUGHTON T.R.S., *The Magistrates of the Roman Republic*, I, New York 1951.
- BRUNT P.A., *Free Labour and Public Works at Rome*, «JRS» 70/1980, s. 81-100.
- CANCELLI F., *Studi sui censori e sull'arbitratus della 'lex contractus'. Esemplicate nel 'De agri cultura' di Catone*, Milano 1960.
- CLOPPET C., *Le droit et l'aménagement des voies publiques sous l'Empire romain*, «KTEMA» 19/1994, s. 309-318.
- CRAM R.V., *The Roman Censors*, «HSCP» 51/1940, s. 71-110.
- DE BUJÁN A.F., *Hacia un tratado de Derecho Administrativo y Fiscal Romano*, [w:] *Hacia Derecho Administrativo y Fiscal Romano*, red. A.F. de Buján, G.G. Kraemer, B.M. Osuna, Madrid 2011.
- DĘBIŃSKI A., *'Sacriligium' w prawie rzymskim*, Lublin 1995.
- FRONDA M.P., *'Privata hospicia, beneficia publica'? Consul(ar)s, Local Elite and Roman Rule in Italy*, [w:] *Consuls and 'Res Publica'. Holding High Office in the Roman Republic*, red. H. BECK, A. DUPLÁ, M. JEHNE, F. PINA POLO, Cambridge 2011, s. 232-256.
- HERBER F.R., *On the Importance of Expropriation in the Roman Empire and in Modern Europe*, «European Scientific Journal» 11/2015, s. 1-22.
- HOLLERAN C., *Shopping in the Ancient Rome. The Retail Trade in the Late Republic and the Principate*, Oxford 2012.
- JUREWICZ A., *O moralności i etyce*, [w:] *Rzymskie prawo publiczne*, red. A. JUREWICZ, R. SAJKOWSKI, B. SITEK, J. SZCZERBOWSKI, Olsztyn 2011, s. 199-253.
- KAMIŃSKA R., *Sprawowanie urzędu edyla plebejskiego i edyla kurulnego w republice i w pryncypacie rzymskim*, «CPH» 66.2/2013, s. 165-176.
- KAMIŃSKA R., *The Censors' Work in the Administration of Building Projects in Republican Rome*, «Zeszyty Prawnicze» 17.2/2017, s. 189-205.
- KAMIŃSKA R., *Urząd kuratora budynków w starożytnym Rzymie*, «Iura & Legal Systems» 4/2017, s. 72-87.
- KERN O., s.v. *Q. Fabius Maximus Eburnus*, «RE» 6/1907, kol. 1796-1797.
- KUNKEL W., WITTMANN R., *Staatsordnung und Staatspraxis der römischen Republik*, München 1995.
- LOZANO CORBI E., *¿Existió en la época republicana el derecho a la expropiación forzosa por causa de utilidad pública?*, «REHJ» 17/1995, s. 123-129.
- MARTIN D., *A Reconsideration of 'probatio operis'*, «ZSS» 103/1986, s. 321-337.

- MARTIN J.P., 'Res publica', 'libertas' et principat, [w:] 'Auctoritas'. *Mélanges offerts au professeur Olivier Guillot*, red. G. CONSTABLE, M. ROUCHE, Paris 2006, s. 35-44.
- MEYER G., *De iure expropriationis in imperio romano*, Marburg 1867.
- MOMMSEN TH., *Römisches Staatsrecht*<sup>3</sup>, II.1 (przedruk Graz 1952).
- MOMMSEN TH., *Römisches Staatsrecht*<sup>3</sup>, III (przedruk Graz 1952).
- NICOLET C., *Recherches sur la fiscalité directe sous la republique romaine*, Bonn 1976.
- PALMIRSKI T. (red.), 'Digesta Iustiniani'. *Digesta Justyniańskie. Tekst – przekład*, I, Kraków 2013.
- PÉREZ-GÓMEZ S.C., *Régimen jurídico de las concesiones administrativas en el derecho romano*, Madrid 1996.
- PICCINELLI F., *Della espropriazione per causa di pubblica utilità considerate nel diritto romano*, Firenze 1882.
- PONTE V., *La regulación de las vías públicas en el seno del Derecho Administrativo Romano*, [w:] *Hacia Derecho Administrativo y Fiscal Romano*, red. A.F. DE BUJÁN, G.G. KRAEMER, B.M. OSUNA, Madrid 2011.
- RADKE G., *Viae publicae Romanae*, «RE» suppl. 13/1973, szp. 1433-1438.
- RAINER J.M., *Public Building Contracts in the Roman Republic*, [w:] *Obligations in Roman Law. Past, Present, and Future*, red. T.A.J. MCGINN, Ann Arbor 2012.
- REIGADAS LAVANDERO E., *Censura y 'res publica': aportación constitucional y protagonismo político*, Madrid 2000.
- ROTONDI G., *Leges publicae populi Romani*, Milano 1922.
- SAMTER R., 'Probatio operis', «ZSS» 26/1905, s. 125-144.
- SCHERILLO G., *Lezioni di diritto romano. Le cose*, Milano 1945.
- SCIALOJA V., *Teoria della proprietà nel diritto romano*, I, Roma 1928.
- TARWACKA A., *Wybór i objęcie urzędu przez cenzorów w starożytnym Rzymie*, «Zeszyty Prawnicze» 10.2/2010, s. 113-128.
- TARWACKA A., 'Censores edixerunt'. *Przedmiot i cele edyktów cenzorskich*, «CPH» 63.1/2011, s. 193-219.
- TARWACKA A., 'Censoria potestas' Oktawiana Augusta, «Zeszyty Prawnicze» 11.1/2011, s. 359-375.
- TARWACKA A., *Prawne aspekty urzędu cenzora w starożytnym Rzymie*, Warszawa 2012.
- TAYLOR R.M., *Public Needs and Private Pleasures. Water Distribution, the Tiber River and the Urban Development of Ancient Rome*, Roma 2000.



- TRISCIUOGGIO A., *'Sarta tecta, ultrotributa, opus publicum faciendum locare'. Sugli appalti relativi alle opere pubbliche nell'età repubblicana e augustea*, Napoli 1998.
- VAN DER BLOM, *Cicero's Role Models: The Political Strategy of a Newcomer*, Oxford 2007.
- WATSON A. (red.), *Digests of Justinian*, vol. 4, Philadelphia 2011.
- WEISS E., *Der Rechtsschutz der römischen Wasserleitungen*, «ZSS» 45/1925, s. 87-116.
- WYRWIŃSKA K., *'Civis Romanus sum'. Rzymskie prawo publiczne. Wybrane zagadnienia*, Kraków 2015.
- ZIMMERMANN M., *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, Lwów 1939.
- ZOZ M.G., *Riflessioni in tema di res publicae*, Torino 1999.