

Cytowanie

CHICAGO: B. Sitek, *Konstytucyjne podstawy świadczącej funkcji samorządu gminnego/municipalnego. Studium prawno-historyczne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4, s. 67–79, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.04.05>

APA: Sitek, B. (2023), *Konstytucyjne podstawy świadczącej funkcji samorządu gminnego/municipalnego. Studium prawno-historyczne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 4, s. 67–79, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.04.05>

Bronisław Sitek

ORCID ID: 0000-0002-7365-6954

SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie

E-mail: bronislaw.sitek@gmail.com

Konstytucyjne podstawy świadczącej funkcji samorządu gminnego/municipalnego. Studium prawno-historyczne

Słowa kluczowe: konstytucja, samorząd terytorialny, municypia, zadania gminy, antyczny Rzym

Keywords: local government, constitution, commune tasks, ancient Rome, municipia

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest analiza prawnohistoryczna świadczącej rozwoju i zakresu przedmiotowego funkcji samorządu terytorialnego. Zakres prowadzonej analizy został ograniczony do porównania rozwiązań prawnych i instytucjonalnych w Polsce z istniejącymi w antycznym Rzymie. Punktem wyjścia opracowania jest analiza przepisów Konstytucji pod kątem świadczącej funkcji samorządu terytorialnego. W tym celu niezbędne jest omówienie takich kwestii jak: status konstytucji obu państw, ustroj oraz pozycja ustrojowa samorządu gminnego i municypalnego. Obecnie mówi się o ograniczonej autonomii samorządów, zaś w przypadku municypiów należy mówić o niezależności. Miało to znaczenie co do zakresu i formy wykonywania świadczącej funkcji samorządu. We wnioskach końcowych wskazane zostało, że do zakresu świadczącej funkcji municypiów ograniczony

był zasadniczo do dostarczenie wody do miasta, zboża oraz organizacji masowej rozrywki. W pracy została wykorzystana przede wszystkim metoda prawnohistoryczna.

Abstract

Constitutional Basis for the Providing Function of Commune/Municipal Self-Governmen

The subject of the study is a legal-historical analysis showing the development and objective scope of the function of local government. The scope of the conducted analysis was limited to the comparison of legal and institutional solutions in Poland with those existing in ancient Rome. The starting point of the study is the analysis of the provisions of the Constitution in terms of the supporting function of local government. For this purpose, it is necessary to discuss such issues as: the status of the constitutions of both countries, the system and the systemic position of the commune and municipal. Currently, there is talk of limited autonomy of local governments, but in the case of municipalities, one should talk about independence. In the final conclusions, it was indicated that the scope of the providing function of the municipia was basically limited to the supply of water to the city, grain.

✱

I. Wstęp

Wykorzystując metodę prawnohistoryczną i porównawczą możliwe jest wykazanie podobieństwa oraz różnic jakie zachodzą w wykonywaniu funkcji świadczącej we współczesnych samorządach i w municypiach antycznego Rzymu. Konieczne jest jednak już na samym początku opracowania stwierdzić, że współczesna koncepcja świadczącej funkcji samorządu gminnego nie była znana w antycznym Rzymie. Można jednak mówić o pewnych ówczesnych rozwiązaniach przedmiotowo i funkcjonalnie analogicznych do współczesnych rozwiązań.

W celu realizacji tego zadania badawczego niezbędne jest przedstawienie i porównanie ustrojowych rozwiązań organizacji i funkcjonowania współczesnych samorządów z antycznymi municypiami. Wskazane jest również odniesienie się od konstytucyjnej wizji państwa dawnego i współczesnego, samej konsty-

tucji, ustroju i zadań samorządu. Dopiero tak zdefiniowane założenia metodologiczne, pozwolą na określenie funkcji jaką obecnie odgrywają samorządy, a jaką kiedyś odrywały municypia w zakresie realizacji funkcji świadczącej.

II. Konstytucja Imperium Rzymskiego a konstytucja współczesnego państwa

Od przynajmniej XVII w. powstawały dzieła opisujące historię Rzymu¹. Jednak dopiero w połowie XX wieku pojawiły się opracowania dotyczące konstytucji państwa rzymskiego, z wykorzystaniem współczesnego aparatu pojęciowego oraz teraźniejszych koncepcji państwa. Przykładem takiego opracowania może być 6 tomowe dzieło autorstwa F. De Martino, *Storia della costituzione romana*, Napoli 1951–1974. Nie jest to jedyne tego rodzaju opracowanie².

Musimy sobie zdawać sprawę z tego, że Rzymianie nie znali współczesnej koncepcji konstytucji. Sam termin *constitutio* oznaczał konstytucję cesarską³ lub zbiór określonego typu aktów prawnych, np. *constitutione apostolorum*. Współczesne znaczenie terminu „konstytucja” należy doszukiwać się w praktykach legislacyjnych XV w., kiedy to ważniejsze akty prawne określano właśnie mianem konstytucji. Dopiero w XVIII w. zaczęło kształtować się rozumienie terminu „konstytucja” jako podstawowego i centralnego akty prawnego dla ustroju państwa⁴.

Z powyższej analizy rozwoju znaczenia terminu „konstytucja” wynika, że można jedynie szukać podobieństw i różnic jakie istnieją pomiędzy kon-

¹ Historia Rzymu była również przedmiotem historyków antycznych, czego przykładem jest Liwiusz ze swoim dziełem *Ab urbe condita*. Ówczesne opracowania historii Rzymu pisane były zasadniczo w formie opisu zdarzeń. Obecnie zaś historycy opisują nie tylko zdarzenia, ale również dokonują ich selekcji i posadowienia ich w kontekście politycznym, społecznym czy gospodarczym.

² Z. Zecchini, *Polibio e la 'costituzione' romana: storia di un fraintendimento*, Scritti di storia per Mario Pani, Bari 2011, s. 525–535; D. Castiglione, *The political theory of the constitution*, „Political Studies” 1996, nr 3, s. 417–435; A. Lintott, *The constitution of the Roman Republic*, Oxford 1999; J. Bleicken, *Die Verfassung der Römische Republik*, Paderborn 1995.

³ Th. Mayer-Maly, s.v. *Constitutiones* [w:] *Der Kleine Pauly. Lexikon der Antike in fünf Banden*, Bd. 1 München 1972.

⁴ S. Bożyk, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza w Państwie* [w:] *Silne Państwo*, red. M. Szyszkowska, Białystok 1999, s. 22.

stytucyjną koncepcją państwa rzymskiego a koncepcją współczesnego państwa. Koncepcja współczesnego państwa opiera się na określonych ideach i zasadach ustrojowych zapisanych właśnie w konstytucji. Warto przypomnieć, że na początku współczesnych konstytucji znajdują się podstawowe rozstrzygnięcia dotyczące ustroju politycznego państwa. Dalej są normy kompetencyjne, normy organizacyjne, do których zalicza się też normy dotyczące organizacji i funkcjonowania samorządów oraz normy proceduralne i programowe⁵.

Jako że w antycznym Rzymie nie istniał żaden akt prawny rangi konstytucyjnej w dzisiejszym znaczeniu, to oznacza, że ówczesny ustroj, a właściwie poszczególne ustroje państwa, było ich bowiem cztery, rozwijał się w dużej mierze pod wpływem wydarzeń politycznych, społecznych i ekonomicznych. Stąd można jedynie mówić o istnieniu niepisanej konstytucji państwa rzymskiego. Największy wpływ na kształtowanie się tej konstytucji miały zdarzenia historyczne leżące u podstaw zmian ustrojowych. Zatem zmiany ustrojowe nie były efektem uchwał (ustaw) podejmowanych przez senat rzymski (*senatus consulta*). Do tych przełomowych zdarzeń o charakterze konstytucyjnym należy zaliczyć: wypędzenie królów, wojna punicka, wojna domowa z końca republiki, utworzenie urzędu pryncypsa czy w końcu wprowadzenie władzy absolutnej przez Dioklecjana w 284 r. W ślad za tymi zdarzeniami szły przepisy prawa stanowionego obok prawa zwyczajowego wynikającego z rozwoju praktyki organizacji i funkcjonowania władzy publicznej. Można zatem mówić o niepisanej konstytucji państwa rzymskiego, która kształtowała się analogicznie do współczesnej konstytucji Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej⁶.

III. Samorząd gminny a municypia

Ze względu na cel opracowania niezbędne jest wyjaśnienie podobieństw i różnic jakie zachodzą pomiędzy współczesnymi gminami a antycznymi municypiami w zakresie ich ustrojowego usytuowania oraz wymagań funkcjonalnych

⁵ *Ibidem*, s. 28; A. Bisztyga, *Kilka uwag o zasadach naczelných Konstytucji RP* [w:] *Zasady naczelných Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. A. Bałaban, P. Mijała, Szczecin 2011, s. 319–327.

⁶ T. Tulejski, T. Banach, *Republika Rzymska i Wielka Brytania – kilka uwag na temat konstytucji niepisanej*, Łódź 2022, s. 9 n.; P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013, s. 17 i n.

jakie są lub były stawianie obu instytucjom. Należy także zauważyć, że Polsce, ale też w innych państwach, samorządność sięga po województwo, region, land czy kanton. Samorządność w antycznym Rzymie dotyczyła jedynie municypiów, czyli współczesnych gmin. Pozostałe jednostki podziału terytorialnego państwa, jak diecezje, prowincje czy prokuratury, był częścią aparatu państwowego⁷.

Dzisiejsze samorządy gminne w kulturze ustrojowej Europy Zachodniej są zasadniczo traktowane jako jeden z dwóch członów administracji publicznej. Przykładem czego jest przypisanie gminie w art. 7 ustawy 8 marca 1990 r⁸. o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.) tzw. zadań własnych oraz w art. 8 u.s.g. tzw. zadań zleconych⁹. Samorząd gminny jest wprawdzie częścią władzy publicznej, ale w dużej mierze zależną od władzy państwowej, która decyduje o tym, które zadania należą do zadań własnych, a które do zadań zleconych gminy. Można zatem mówić jedynie o ograniczonej autonomii samorządów ustawowo określonej przez władzę ustawodawczą¹⁰. Owa zależność samorządów gminnych od władzy państwowej uwidacznia się w sferze finansów jakimi dysponują samorządy¹¹. Stąd Leon Kieres zauważa, że w orzecznictwie trybunalskim w sprawach finansowych interes jednostek samorządu terytorialnego wiąże się z interesem państwa rozumianego jako dobro wspólne. To w interesie państwa leży również dbałość o właściwą realizację zadań przez jednostki samorządu terytorialnego¹².

⁷ A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, M. Wójcik, *Prawo rzymskie publiczne*, Warszawa 2010, s. 87–112; V. Marotta, *Un esempio di amministrazione giudiziale: decreti dei consigli cittadini e appellatio* [w:] *Amministrare un impero Roma e le sue province*, red. A. Baroni, rento 2007, s. 21–50.

⁸ T.j. Dz.U. 2023 poz. 40. Więcej o zadaniach własnych i zleconych samorządów gminnych zob. A. Agopszwicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminny samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999, s. 69–90.

⁹ Zob. M. Chmaj, *Zadania gminy* [w:] *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, red. M. Chmaj, Lublin 1997, s. 154–162.

¹⁰ A. Chodorowska, J. Michalska, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego i zasada samorządności w Polsce i we Francji* [w:] *Wybrane zagadnienia samorządu terytorialnego*, red. A. Bisztyga, I. Pankevych, Zielona Góra 2021, s. 113–124; G. Herz, *Samorząd terytorialny – pojęcie, istota i podstawy prawne* [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2005, s. 9–20.

¹¹ E. Feret, *Gromadzenie i rozdysponowywanie środków publicznych w gminie na podstawie metody budżetowania brutto* [w:] *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2017, s. 593–606.

¹² L. Kieres, *Europejska karta samorządu lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3, s. 96.

Inna była pozycja ustrojowa municypaliów w antycznym Rzymie. Była ona efektem procesów kształtowania się państwowości rzymskiej oraz odmiennej wizji państwa. Początkiem państwa rzymskiego była grecka koncepcja państwa utożsamianego z miastem, tj. polis. Stąd Arystoteles opisał ponad 160 ustrojów politycznych funkcjonujących w znanych mu miastach¹³. Koncepcja Rzymu jako miasta państwa istniała prawie do początku wojny domowej, czyli do początku ostatniego wieku republiki. Dopiero wówczas rozpoczął się proces romanizacji ludności zamieszkujące tereny będące pod panowaniem imperium rzymskiego, poczynając od Italii¹⁴. Proces integracji przejawiał się nie tylko w sferze powszechnego stosowania łaciny czy budowy kolonii, a więc nowych miast z ludnością rzymską lub łatyńską, ale również szerzyła się kultura organizacyjna struktur państwa i municypaliów. Państwo rzymskie nie było już utożsamiane z miastem Rzym, lecz z państwem posiadającym władzę centralną, system organizacji administracji całego państwa, silną władzę stanowiącą prawo. Władztwo państwowe rozciągało się na cały basen Morza Śródziemnego, w dużej mierze na basen Morza Czarnego.

W odniesieniu do municypaliów istotne znaczenie miało wydanie ok. 44 r. przed Chr. przez Juliusza Cezara modelowej ustawy o charakterze konstytucyjnym *lex Julia municipalis*. Ustawa ta miała wpływ na treść ustaw wydawanych dla poszczególnych municypaliów i kolonii, a tym samym na ujednoczenie organów stanowiących i wykonawczych¹⁵. Nowe ustawy municypalne były wzorowane, a niekiedy wręcz kalkowane z ustawy modelowej.

W tej nowej wizji państwa rozumianego jako imperium, municypalia zachowały jednak daleko idącą samodzielność. Była to samodzielność o wiele dalej idąca niż obecna autonomia samorządów. Nie istniała żadna ustawa wskazująca na konkretne zadania przypisane municypaliom. Raczej należy mówić o istnieniu domniemania kompetencji władz municypalnych we wszystkich

¹³ M. Malmon, *Arystotelesowa poszukiwania idealnego ustroju państwowego*, „Kultura i Wartości” 2013, nr 6, s. 9–19.

¹⁴ H. Lagras, *La Table latin d’Héraclée (Pretendeu lex Julia municipalis)*, Paris 1907, s. 4 n.

¹⁵ E. Twarowska-Antczak, *Od lex Iulia municipalis do falwiesich leges municipales. Rozwój rzymskiej administracji municypalnej w okresie od Juliusza Cezara do Domicjana. Problematyka prawnohistoryczna*, Warszawa 2018, s. 75 n.; B. Sitek, *Tabula Heraclensis (lex Iulia municipalis). Tekst, tłumaczenie, komentarz*, Olsztyn 2006, s. 14–15; *idem*, *Organy Władzy w „municipium Irni”. Ze studiów nad prawem municypalnym w Starożytnym Rzymie*, „Journal of Modern Science” 2005, nr 1, s. 21–42.

sprawach, które nie były zastrzeżone władzy państwowej, tj. namiestnika prowincji, cesarza czy senatu rzymskiego. I tak do kompetencji namiestników prowincji należało m.in. rozstrzygnięcie sporów w sprawie cywilnych powyżej wartości przedmiotu spory wynoszącego 1000 sestreców, tj. ok. 7500 zł.¹⁶ A także wyrokowanie w sprawach karnych, które całkowicie były zastrzeżone namiestnikom prowincji¹⁷. Do zadań cesarza i senatu rzymskiego należało zagwarantowanie bezpieczeństwa, czyli pokoju.

Samodzielność, a nawet niezależność municypiów od władz w Rzymie uwiadaczała się najbardziej w sferze finansów. To na władzach miasta, zwłaszcza na duumwirach i dekurionach, pierwowzór współczesnych burmistrzów i rannych, spoczywał obowiązek znalezienia odpowiednich środków na sfinansowanie zadań realizowanych przez nich dla dobra wspólnego mieszkańców municypium. Cesarz tylko w sytuacjach nadzwyczajnych, jak trzęsienie ziemi, pożar, który strawił większą część miasta, mógł wesprzeć finansowo konkretne municypium. W takim jednak przypadku ustanawiany był specjalny urzędnik mianowany przez cesarza, który w jego imieniu zarządzał danym miastem przez 5 lat – *duumviri quinquennales*¹⁸.

IV. Świadcząca funkcja samorządu gminnego i municypiów w antycznym Rzymie

Irena Lipowicz dość dobrze opisała istotę oraz przekształcenia systemowe jakie towarzyszą rozwojowi koncepcji świadczącej funkcji samorządu terytorialnego w ostatnich dekadach¹⁹. Warto zwrócić uwagę jedynie na zjawisko prywatyzacji zadań typowych jeszcze do niedawna dla administracji świad-

¹⁶ W 60 r. po Chr. za 3 sestercy można było kupić 8.75 litra zboża (ok. 1 kg). Po przemnożeniu wychodzi kwota 7395 zł. Zob. H. Chantraine, s.v. *Sestertius* [w] *Der Kleine Pauly. Lexikon der Antike*, vol. 5, red. K. Ziegler, W. Sontheimer, H. Gartner, Munchen 1979, col. 148; S. Pieprzny, *Powiat i gmina w systemie bezpieczeństwa lokalnego – możliwości i ograniczenia*, „*Studia Iuridica*” 2020, nr 85, s. 126–139.

¹⁷ W. Litewski, *Rzymski proces karny*, Kraków 2003, s. 69 n.

¹⁸ B. Sitek, *Zadania municypium w świetle lex Irnitana. Przyczynek do studiów nad prawem municypalnym w Starożytnym Rzymie*, „*Zeszyty Prawnicze UKSW*” 2006, nr 6.1, s. 159–171.

¹⁹ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiotem administracji świadczącej*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2015, nr 3, s. 115–130.

czącej, jak usługi medyczne, szkolnictwo, wodociągi czy kanalizację. W centrum zadań administracji świadczącej nadal pozostaje system pomocy społecznej, celem której jest zapewnienie mieszkańcom gminy godnego życia zwłaszcza osobom znajdującym się w trudnych sytuacjach życiowych²⁰.

Wychodząc ze współczesnej perspektywy zadań samorządu terytorialnego rodzi się zatem pytanie o to, czy można mówić o istnieniu świadczącej funkcji municypiów, a jeśli tak to w jakim zakresie była ona realizowana? Jak zostało to już wcześniej wykazane, inna była pozycja ustrojowa municypiów aniżeli dzisiejszych jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza gminy. Municipia posiadały daleko idącą niezależność w definiowaniu swoich zadań i w pozyskiwaniu niezbędnych środków finansowych na ich realizację²¹.

Szukając odpowiedzi na postawione pytanie, należy mieć na uwadze, że świadcząca funkcja administracji publicznej, w tym municypalnej, polega na świadczeniu usług publicznych, a zwłaszcza na zaspakajaniu potrzeb lokalnej społeczności. Analizując źródła, zwłaszcza zachowane teksty ustaw municypalnych, m.in w *lex Irnitana*, można stwierdzić, że ówczesne municipia w okrojonym przedmiotowo zakresie realizowały funkcję świadcząca. Do najważniejszych działań czy zadań municypiów należy zaliczyć dostarczanie wody pitnej, żywności i rozrywki. W pewnym zakresie municipia partycypowały również w budowie i finansowaniu ówczesnego systemu edukacji²². Służba zdrowia zaś była całkowicie poza kręgiem zainteresowania władz lokalnych.

Antyczny świat imperium rzymskiego charakteryzował się tym, że ludzie mieszkali zasadniczo w miastach. Jak na owe czasy miasta te były dość liczne, np. miasto Side liczyło ok. 60 tys. mieszkańców, zaś Efez nawet ok. 200 tys. mieszkańców. Sam Rzym w czasach panowania Oktawiana Augusta liczył znacznie ponad milion mieszkańców²³. Większość jednak miast liczyła pomiędzy 10 a 30 tys. mieszkańców. Liczba mieszkańców zmuszała tym sa-

²⁰ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 178.

²¹ B. Sitek, *Zadania municypium...*, s. 159–171.

²² B. Sitek, *Stosowanie kary chłosty jak środka dydaktycznego w antycznym Rzymie. Współczesne refleksje [w:] Przemoc w świetle starożytnym. Źródła – struktura – interpretacja*, red. D. Słapek, I. Łuć, Lublin 2017, s. 333–349.

²³ Zob. S. Ruciński, *Czy starożytny Rzym był milionowym miastem?* „Meander” 2007, nr 3–4, s. 204–307; J. Beloch, *Die Bevölkerung der griechisch-römischen Welt*, Leipzig 1886, s. 394.

mym władze municypium do zapewnienia mieszkańcom przede wszystkim wody bieżącej. W tym celu budowano akwedukty. Jak wykazuje Günther Grabrecht już w okresie przedrzymskim miasta bliskiego wschodu miały własne akwedukty lub inne systemy doprowadzające wodę²⁴. Liczba wybudowanych akweduktów w antycznym Rzymie znacząco przewyższała liczbę akweduktów nierzymskich.

Już na etapie planowania budowy miasta szukano lokalizacji w pobliżu ujęcia bieżącej wody. W praktyce jednak większość miast budowano na równinach, stąd też doprowadzenie wody do miasta wymagało budowy wielokilometrowych akweduktów. Było to przedsięwzięcie kosztowne i wymagające nie lada wysokich kwalifikacji inżynierskich. Zasady budowy akweduktów opisał jeden z najlepszych rzymskich architektów Witruwiusz, który twierdził, że woda jest najbardziej potrzebna zarówno dla codziennego życia, jak i jego przyjemności²⁵. Woda była przeznaczona przede wszystkim do zaspokojenia potrzeb mieszkańców w wodę pitną. Władze municypium odpowiadały nie tylko za budowę samych akweduktów, ale również systemu rozpraszania wody w całym mieście.

Ważnym obszarem wykorzystywania wody były termy, czyli łaźnie miejskie, z których korzystali wszyscy mieszkańcy, w tym niewolnicy. Łaźnie były nie tylko miejscem dbałości o higienę osobistą, ale również miejscem spotkań towarzyskich, a nawet edukacji. W większych miastach wraz z termami budowano boiska sportowe, sale gimnastyczne, a nawet biblioteki czy bufety²⁶. Ponadto woda była wykorzystywana również do zasilania licznych fontann zdobiących miasta.

Drugim obszarem świadczącej funkcji municypium było zapewnienie miastu żywności, zwłaszcza zboża – *cura annonae*. Aby zrozumieć tę funkcję municypium, należy być świadomym, że nie można żadną miarą przełożyć współczesnego systemu zaopatrzenia miast w żywność na rzeczywistość jak

²⁴ G. Grabrecht, *Mensch und Wasser im Altertum* [w:] *Die Wasserversorgung Antiker Städte*, Bd. 3. Mainz am Rhein 1988, s. 13–44.

²⁵ Vitruviusz, *De arch.* 8.1.

²⁶ K. Grewe, *Römische Wasserleitungen nördlich der Alpen* [w:] *Die Wasserversorgung Antiker Städte*, Bd. 3. Mainz am Rhein 1988, s. 45–98; A. Lintott, M. Jońca, *Rzym antyczny jest wciąż z nami*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2017, nr 17.2, s. 235–247; F. Dupont, *La vita quotidiana nella Roma repubblicana*, Bari 2011, s. 277.

miała w Imperium Rzymskim. Obecnie wolny rynek oraz nowe technologie masowej produkcji żywności sprawiają, że kompetencje władz publicznych w tym zakresie ograniczają się głównie do kontroli jakości produktów żywnościowych, czym zajmuje się w dużej mierze inspekcja handlowa czy sanitarna. Inaczej wyglądała sytuacja w antycznym Rzymie. Wówczas był zorganizowany system instytucji i urzędników, którzy zajmowali się aprowizacją miast, w tym i Rzymu. W municypiach zadanie to zasadniczo było realizowane przez edylów. Został zbudowany też system rozdawnictwa zboża dla biedniejszej części mieszkańców miast – *frumentatio*²⁷. Był to rodzaj dzisiejszej pomocy społecznej.

Ważnym elementem zadań municypiów było zapewnienie rozrywki. Znowu należy wskazać, że współcześnie państwo, gminy tylko częściowo i to w niewielkim stopniu zapewniają publiczną rozrywkę. Ta bowiem w dużej mierze jest skomercjalizowana. W antycznym świecie, zadanie to było realizowane przez państwo lub municypia. W tym celu w każdym mieście budowano amfiteatry, wspomniane już sale gimnastyczne czy boiska. Ponadto organizowane były jeszcze inne rozrywki przy okazji obchodów świąt religijnych, mających status uroczystości publicznych, jak np. *ludi* czy poświęcenie świątyń²⁸. Ponadto w okresie republiki w Rzymie, a później również i w municypiach były organizowane różnego rodzaju publiczne uroczystości połączone z igrzyskami czy w związku z wyborami²⁹.

V. Wnioski końcowe

Funkcja świadcząca samorządu terytorialnego, zwłaszcza gminy, której źródło znajduje się w Konstytucji RP, podlega ciągłej ewolucji co formy i zakresu świadczonych usług. Niewątpliwie współczesna koncepcja świadczącej funkcji samorządu terytorialnego swoimi korzeniami sięga czasów antycz-

²⁷ R.J.A. Wilson, *The corn supply of ancient Rome*, „*Hermathena*” 1983, nr 134, s. 85–89.

²⁸ Były różnego rodzaju *ludi*, w tym *Ludi Magni* obchodzone we wrześniu na część boga Jowisza, *Ludi Saeculares* obchodzone z okazji założenia Rzymu czy *Ludi Plebei*. Zob. L. Winniczuk, *Ludzie, zwyczaje i obyczaje starożytnej Grecji i Rzymu*, Warszawa 1983, s. 611–613.

²⁹ B. Sitek, *Convivium, cena i donum munus w antycznym Rzymie a współczesne dylematy korupcji wyborczej (crimen ambitus)*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2010, nr 11, s. 5–15.

nych, zwłaszcza antycznego Rzymu. Dokonując jednak porównania prawno-historycznego koncepcji i zadań współczesnych samorządów z municypiami należało wyjaśnić dwie kwestie. Po pierwsze, fundamentem organizacji i funkcjonowania współczesnego państwa, w tym samorządów, jest konstytucja. Takiego aktu prawnego nie znano w antycznym Rzymie. Konstytucja, a w konsekwencji i ustrój państwa rzymskiego, powstawał w wyniku rozwoju historycznego, zwyczajów oraz różnego rodzaju wydarzeń politycznych, gospodarczych i społecznych. Stąd można co najwyżej sugerować istnienie pewnego podobieństwa niepisanej konstytucji rzymskiej do niepisanej konstytucji Wielkiej Brytanii.

Druga kwestia wymagająca wyjaśnienia to porównanie pozycji ustrojowej samorządów i municypiów. Współczesne samorzady są częścią administracji publicznej. To ustawodawca określa zakres przedmiotowy zadań własnych gminy oraz podstawy prawne powierzania gminom zadań zleconych. Obecnie mówi się o autonomii samorządów, która to jednak *de facto* jest znacznie ograniczona, co uwidacznia się w sposobie finansowania gmin. Inaczej było z municypiami, które były raczej jednostkami samodzielnymi finansowo i decyzyjnie. Jedynie wyjątkowo organy państwa, zwłaszcza cesarze i namiestnicy prowincji, interweniowali w sprawy wewnętrzne municypium. Stąd władze municypium samodzielnie określały zadania do realizacji oraz ich finansowanie, również w zakresie świadczącej funkcji administracji lokalnej.

Współczesny wachlarz zadań w zakresie świadczącej funkcji samorządów jest znacznie szerszy i bardziej wysublimowany. Zobowiązania władz municypiów w zakresie świadczącej funkcji administracji były ograniczone zasadniczo do zagwarantowania miastu świeżej wody, zboża i rozrywki. Stąd od czasów antycznych antyczny rzymski świat określano jako *panem et circenses*, chleba i igrzysk.

Literatura

- Agopszwicz A., Gilowska Z., *Ustawa o gminny samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999.
Beloch J., *Die Bevölkerung der griechisch-römischen Welt*, Leipzig 1886.
Biszyga A., *Kilka uwag o zasadach naczelnych Konstytucji RP [w:] Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. A. Bałaban, P. Mijała, Szczecin 2011.

- Bleicken J., *Die Verfassung der Römische Republik*, Paderborn 1995.
- Bożyk S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza w Państwie* [w:] *Silne Państwo*, red. M. Szyszkowska, Białystok 1999.
- Castiglione D., *The political theory of the constitution*, „Political Studies” 1996, nr 44.3.
- Chantraine H., s.v. *Sestertius* [w:] *Der Kleine Pauly. Lexikon der Antike*, vol. 5, red. K. Ziegler, W. Sontheimer, H. Gartner, Munchen 1979.
- Chmaj M., *Zadania gminy* [w:] *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, red. M. Chmaj, Lublin 1997.
- Chodorowska A., Michalska J., *Europejska Karta Samorządu Lokalnego i zasada samorządności w Polsce i we Francji* [w:] *Wybrane zagadnienia samorządu terytorialnego*, red. A. Bisztyga, I. Pankevych, Zielona Góra 2021.
- Dębiński A., Misztal-Konecka J., Wójcik M., *Prawo rzymskie publiczne*, Warszawa 2010.
- Dupont F., *La vita quotidiana nella Roma repubblicana*, Bari 2011.
- Feret E., *Gromadzenie i rozdysonowywanie środków publicznych w gminie na podstawie metody budżetowania brutto* [w:] *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2017.
- Grabrecht G., *Mensch und Wasser im Altertum* [w:] *Die Wasserversorgung Antiker Städte*, Bd. 3. Mainz am Rhein 1988.
- Grewe K., *Römische Wasserleitungen nördlich der Alpen* [w:] *Die Wasserversorgung Antiker Städte*, Bd. 3. Mainz am Rhein 1988.
- Herz G., *Samorząd terytorialny – pojęcie, istota i podstawy prawne* [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2005.
- Kieres L., *Europejska karta samorządu lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 77.3.
- Lagras H., *La Table latin d’Héraclée (Pretendeu lex Julia municipalis)*, Paris 1907.
- Lintott A., M. Jońca, *Rzym antyczny jest wciąż z nami*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2017, nr 17.2.
- Lintott A., *The constitution of the Roman Republic*, Oxford 1999.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny j ako podmiotem administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3.
- Litewski W., *Rzymski proces karny*, Kraków 2003.
- Malmon M., *Arystoteles a poszukiwania idealnego ustroju państwowego*, „Kultura i Wartości” 2013, nr 6.
- Marotta V., *Un esempio di amministrazione giudiziale: decreti dei consigli cittadini e apelatio* [w:] *Amministrare un impero Roma e le sue province*, red. Baroni, Trento 2007.
- Mayer-Maly Th., s.v. *Constitutiones* [w:] *Der Kleine Pauly. Lexikon der Antike in fünf Bänden*, Bd. 1 München 1972.
- Pieprzny S., *Powiat i gmina w systemie bezpieczeństwa lokalnego – możliwości i ograniczenia*, „Studia Iuridica” 2020, nr 85.

- Ruciński S., *Czy starożytny Rzym był milionowym miastem?*, „Meander” 2007, nr 3–4.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Sitek B., *Convivium, cena i donum munus w antycznym Rzymie a współczesne dylematy korupcji wyborczej (crimen ambitus)*, „Studia Prawnoustrojowe” 2010, nr 11.
- Sitek B., *Organy Władzy w „municipium Irni”. Ze studiów nad prawem municypalnym w Starożytnym Rzymie*, „Journal of Modern Science” 2005, nr 1.
- Sitek B., *Tabula Heraclleensis (lex Iulia municipalis). Tekst, tłumaczenie, komentarz*, Olsztyn 2006.
- Sitek B., *Zadania municipium w świetle lex Irnitana. Przyczynek do studiów nad prawem municypalnym w Starożytnym Rzymie*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2006, nr 6.1.
- Sitek B., *Stosowanie kary chłosty jak środka dydaktycznego w antycznym Rzymie. Współczesne refleksje [w:] Przemoc w świetle starożytnym. Źródła – struktura – interpretacja*, red. D. Słapek, I. Łuć, Lublin 2017.
- Tulejski T., Banach T., *Republika Rzymska i Wielka Brytania – kulka uwag na temat konstytucji niepisanej*, Łódź 2022.
- Twarowska-Antczak E., *Od lex Iulia municipalis do falwjsich leges municipales. Rozwój rzymskiej administracji municypalnej w okresie od Juliusza Cezara do Domicjana. Problematyka prawno-historyczna*, Warszawa 2018.
- Wilson R.J.A., *The corn supply of ancient Rome.* „Hermathena” 1983, nr 134.
- Winniczuk L., *Ludzie, zwyczaje i obyczaje starożytnej Grecji i Rzymu*, Warszawa 1983.
- Zecchini Z., *Polibio e la ‘costituzione’ romana: storia di un fraintendimento*, Scritti di storia per Mario Pani, Bari 2011.