

Elżbieta LOSKA*

Rola konsula i pretora w procesie legislacyjnym okresu republiki

Uwagi ogólne

Tworzenie prawa już od zarania Rzymu należało do ludu. Zgromadzenia ludowe nie mogły jednak w tej dziedzinie działać samodzielnie, pierwszym etapem uchwalenia ustawy było ogłoszenie *rogatio*. Przedstawienie wniosku ustawodawczego należało do odpowiedniego urzędnika. W okresie królestwa był to król, w okresie republiki – konsul, a następnie trybun plebejski oraz pretor, w okresie urzędowania miał to prawo także dyktator.

Prawo inicjatywy ustawodawczej¹ było istotną częścią składową *ius agendi cum populo*² – jednej z najistotniejszych kompetencji przysługujących urzędnikom *cum imperio* w okresie republiki. Uprawnienie to obejmowało też możliwość zwoływania zgromadzeń ludowych, a także przeprowadzania wyborów. Zarówno działalność ustawodawcza, jak i przeprowadzanie wyborów wymagały przedstawienia ludowi *rogatio*³. Celem niniejszego opracowania nie jest wnikanie w treść *rogationes* proponowanych przez konsulów i pretorów⁴, a jedynie określenie wpływu, jaki urzędnicy ci mieli na proces powstawania prawa – w szczególności odpowiedź na pytanie, czy działanie w ramach *ius agendi cum populo* było jedyną jego formą. Warto także zauważyć, iż głosowanie nad ro-

* Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, e-mail: e.loska@uksw.edu.pl.

¹ Termin ten, jak najbardziej współczesny, wydaje się doskonale pasować do tego aspektu udziału *magistratus* w tworzeniu prawa w antycznym Rzymie.

² Fest. 44 L, s.v. *cum populo agere: cum populo agere hoc est populum ad concilium aut comitia vocare*. F. De Martino, *Storia della costituzione romana I*, Napoli 1951, s. 363.

³ Gell. 10,20,7: *Sed totius huius rei iurisque, sive cum populus sive cum plebs rogatur, sive quod ad singulos sive quod ad universos pertinet, caput ipsum et origo et quasi fons rogatio est.*; W. Liebenam, s.v. *rogatio*, „Real Enzyklopädie“ 1914, Nr. 1A, szp. 1000; W. Kunkel, R. Wittmann, *Staatsordnung und Staatspraxis der römischen Republik*, 2: *Die Magistratur*, München 1995, s. 208.

⁴ Jak wynika z analizy przeprowadzonej przez G. Rotondiego, *Leges publicae populi Romani*, Milano 1912, s. 56, projekty *leges* o bardzo podobnej treści były wnoszone przed zgromadzenia różnego rodzaju. Można zatem przypuszczać, że urząd pełniony przez rogatora także nie miał większego znaczenia. Przypadek legislacji związanej z odwołaniem Cyceron z wygnania potwierdza to przypuszczenie (*loc. cit.*).

gatio mogło być sprawdzianem popularności danego urzędnika, niekoniecznie miarą słuszności postanowień konkretnej *lex*.

Zarówno w tekstach źródłowych definiujących pojęcie *lex*⁵, jak i w opracowaniach związanych z legislacją w świecie rzymskim większą wagę przykładają się do roli zgromadzeń, przy całkowitym nieraz pominięciu udziału *magistratus*⁶. Należy jednak mieć na względzie fakt, iż bez inicjatywy urzędników zgromadzenia nie mogłyby działać – dotyczy to nie tylko zgromadzeń o charakterze ustawodawczym, ale także wyborczych i sędowniczych⁷.

Zależność ludu od urzędnika była wzajemna. Stąd teoria o tym, iż *lex* stanowiła umowę pomiędzy ludem a urzędnikiem⁸, teoria, jak się zdaje, mająca swój początek w następującym tekście źródłowym:

D. 1,3,1 (Papinianus 1 def.): *Lex est commune praeceptum, virorum prudentium consultum, delictorum quae sponte vel ignorantia contrahuntur coercitio, communis rei publicae sponsio.*

Według definicji Papiniana ustawa jest m.in. powszechnym przyrzeczeniem rzeczypospolitej⁹. Pozostałe składowe tego opisu mogą odnosić się także do innych znanych Papinianowi aktów prawnych. Ostatnie stwierdzenie jednak wydaje się określać ustawę w znaczeniu ścisłym, czyli akt uchwalony przez zgromadzenie ludowe. *Communis rei publicae sponsio* może oznaczać, że Papinian w takim sposobie stanowienia prawa widział odzwierciedlenie kontraktu werbalnego. Urzędnik zadawał pytanie, a lud udzielał odpowiedzi – i w ten sposób zawierano porozumienie, które wszyscy zobowiązywali się przestrzegać.

Stwierdzenie implikujące konieczność współpracy urzędnika z ludem znaleźć można także u Festusa:

Fest. 356 L, s.v. *rogat*: *Rogat, est consulit populum, vel petit ab eo, ut id sciscat, quod ferat.*

Gramatyk wyjaśniał, iż stawianie *rogatio* polegało na zasięgnięciu opinii czy wręcz żądaniu od ludu, aby postanowił przyjąć to, co zostało przed niego wniesione.

⁵ Najbardziej znane definicje to: G. 1,3 (*Lex est quod populus iubet atque constituit*) oraz D. 1,3,1 (*Lex est commune praeceptum, virorum prudentium consultum, delictorum quae sponte vel ignorantia contrahuntur coercitio, communis rei publicae sponsio*). Na temat pojęcia *lex* zob. E. Weiss, s.v. *lex*, "Real Enzyklopädie" 1925, Nr. 24, szp. 2315 i n.

⁶ Chlubnym wyjątkiem są tu Gell. 10,20,8 (*nam nisi populus aut plebs rogetur, nullum plebis aut populi iussum fieri potest*), choć antykwarysta również nie wskazał wprost na rolę urzędników, a także Fest. 442 L, s.v. *Scitum populi*: *Scitum populi --- <magistr>atus patricius --- <su>ffragis iussit ---us ex patribus et --- iam leges scrib<ta--- --- Plebisci>tum est, quod tribunus ---<ro>gavit, id est consu<luit> --- plebes autem est --- praeter patricos.*

⁷ Por. J.A. Crook, *Law and life of Rome*, London 1967, s. 265; K. Sandberg, *Magistrates and assemblies*, Rome 2001, s. 6.

⁸ Por. M. Ducos, *Les romains et la loi. Recherches sur les rapports de la philosophie grecque et de la tradition romaine à la fin de la République*, Paris 1984, s. 125. Autorka przekonuje, iż wydanie ustawy jest efektem współdziałania wszystkich organów sprawujących władzę: urzędników, ludu i senatu. Na ten temat również J. Zablocki, *Leges de plebiscitis*, „Prawo Kanoniczne” 1992, nr 35, s. 245.

⁹ A. Tarwacka, *O ustawach, uchwałach senatu i zakorzenionym zwyczaju. 3 tytuł 1 księgi Digestów. Tekst – tłumaczenie – komentarz*, „Zeszyty Prawnicze” 2004, nr 4.2, s. 257, tłumaczy ostatnie słowa jako „powszechne zobowiązanie państwa”.

sione. Uchwalenie *lex* mogło być zatem jedynie rezultatem ogłoszenia przez urzędnika *rogatio*:

Fest. 326 L, s.v. *rogatio*: *Rogatio est, cum populus consulitur de uno pluribusve hominibus, quod non ad omnis pertineat, et de una pluribusve rebus, de quibus non omnibus sanciantur. Nam quod in omnis homines resve populus scivit, lex appellatur. Itaque Gallus Aelius ait: "Inter legem et rogationem hoc interest. Rogatio est genus legis; quae lex continuo ea rogatio est. <rogatio> non potest non esse lex, si modo iustis comitiis rogata est"*.

Festus podkreślił, iż *rogatio* nie może się stać ustawą, jeśli nie zostanie przyjęta na właściwych zgromadzeniach. Dopóki nie zostanie uchwalona *lex*, wniosek urzędnika nie wiązał obywateli, był tylko pytaniem, które jeden z obywateli przedstawiał do rozstrzygnięcia ludowi.

Uchwalenie ustawy zatem wymagało ścisłej współpracy urzędników z ludem. Można więc sądzić, iż urzędnikowi zależało na przekonaniu jak największej liczby współobywateli do głosowania za przyjęciem postawionej przez niego *rogatio*.

Niewiele jest tekstów źródłowych dotyczących samego faktu ogłaszania wniosku, zachowała się jednak jego definicja:

Fest. 251 L, s.v. *promulgari*: *promulgari leges dicuntur, cum primum in vulgus eduntur, quasi provulgari*.

Według definicji przekazanej przez Festusa promulgowanie ustawy – a właściwie wniosku – oznaczało przedstawienie go po raz pierwszy ludowi, tak jakby podanie go do publicznej wiadomości. Autor nie poinformował, skutkiem czyjej działalności miała być owa promulgacja, można jednak założyć, iż chodzi o urzędników dysponujących *ius agendi cum populo*.

Zanim projektodawca promulgował prawo, zwykle konsultował je z innymi urzędnikami, zarówno tymi, którzy aktualnie piastowali swoje stanowiska, jak i byłymi. Po promulgacji zaś szukał aprobaty senatu i innych szanowanych osób, w szczególności tych, które miały wpływy polityczne, prosząc je o udział w dyskusji nad projektem¹⁰. Pomiedzy dniem promulgacji *rogatio* a dniem głosowania odbywały się *contiones*¹¹, na których dyskutowano zasadność uchwalenia wniosku. Przemawiali na nich w pierwszej kolejności obywatele niesprawujący urzędu, następnie *magistratus*¹². Zawsze, co oczywiste, głos zabierał *rogator*, jako ostatni wypowiedzieli się urzędnicy opowiadający się za przyjęciem wniosku¹³. Obywateli zwolywano na *contio* formułą *Omnes Quirites, ite ad conventionem*¹⁴.

¹⁰ DC 38,4,4–6. C. Williamson, *The Roman aristocracy and positive law*, "Classical Philology" 1990, No. 85, s. 273.

¹¹ Fest. 34 L, s.v. *contio*: *contio significat conventum, non tamen alium quam eum qui a magistratu vel a sacerdote publico per praeconem convocatur*; W. Liebenam, s.v. *contio*, "Real Enzyklopädie" 1900, Nr. 7, szp. 1149 i n.; M. Ducos, *op. cit.*, s. 113.

¹² DC 39,35,1.

¹³ Przykład takiej wypowiedzi podał Liwiusz: Liv. 10,8,12 *Ego hanc legem, quod bonum faustum felixque sit vobis ac rei publicae, uti rogas, iubendam censeo*.

¹⁴ Varro LL 6,88.

Ostatnie *contio* dotyczące danej sprawy odbywało się prawdopodobnie tuż przed zgromadzeniem, na którym miało się odbyć głosowanie nad ową sprawą. Varr. LL 6,88: “C. Calpurni”, *cos. dicit*, “*voca ad conventionem omnes Quirites huc ad me*”. *Accensus dicit sic*: “*Omnes Quirites, ite ad conventionem huc ad iudices*”. *Dein consul eloquitur ad exercitum*: “*Impero qua convenit ad comitia centuriata*”.

Z fragmentu traktatu Varrona *De lingua latina* można się dowiedzieć, iż na *contio* obywatele zwoływał *accensus* na polecenie konsula (można przypuszczać, iż w przypadku kiedy zgromadzenie zwoływał pretor, procedura wyglądała podobnie) słowami: *Wszyscy Kwiryty, zejdźcie się na zebranie, w to miejsce, przed konsulów*¹⁵. *Contio*, o którym pisał Warron, to właśnie ostatnie nieformalne zgromadzenie poprzedzające formalne głosowanie nad wnioskiem na *comitia centuriata*, dlatego też kończyło się słowami konsula: *Nakazuję, abyście zeszli się na zgromadzenie według centurii*.

Do zadań urzędnika zwołującego lud do głosowania nad projektem ustawy należało także czuwanie nad prawidłowym przebiegiem zgromadzenia. W przypadku nieprawidłowości (w tym pojawienia się niekorzystnego znaku) powinien on być przerwać zgromadzenie. Jeśli nieprawidłowości dotyczyły samego głosowania, można było je powtórzyć.

Rola konsula w procesie ustawodawczym

Ustawy, których wnioskodawcą był konsul, nosiły generalne miano *leges consularis*. Możliwe, iż na początku republiki, kiedy jeszcze rola zgromadzeń ludowych w tworzeniu ustaw była niewielka, termin ten odnosił się do wydawanych przez konsula edyktów o mocy wiążącej wszystkich obywateli¹⁶.

Wnioski wnoszone były przez konsulów z ich własnej inicjatywy, ale także na prośbę senatu. Przykład takiej sytuacji podaje Cycero:

Cic. Off. 3,109: *Quod idem multis annis post C. Mancinus, qui, ut Numantinis, quibuscum sine senatus auctoritate foedus fecerat, dederetur, rogationem suasit eam, quam L. Furius, Sex. Atilius ex senatus consulto ferebant; qua accepta est hostibus deditus*.

C. Mancinus zawarł pokój z Numantią bez *auctoritas senatus*, za co powinien zostać ukarany. Został zatem wydany Numantyjczykom na podstawie aktu, który sam zaproponował, a który wnieśli pod głosowanie obaj zarządzający konsulowie na mocy *senatus consultum*.

Senat mógł także zdecydować o późniejszych działaniach osoby wybranej na konsula, która nie objęła jeszcze urzędu:

¹⁵ L. Ross Taylor, *Roman voting assemblies. From the Hannibalic war to the dictatorship of Caesar*, Ann Arbor 2003, s. 56. J. Zablocki wyciąga z tego fragmentu intrygujący, lecz słuszny wniosek, iż w *contiones* mogły brać udział także kobiety – J. Zablocki, ‘*Leges votatae*’ na zgromadzeniach ludowych, „*Diritto@Storia*” 10/2011–2012, <http://www.dirittoestoria.it/10/Tradizione-Romana/Zablocki-Leges%20voto-assemblee-popolari-pol.htm> (13.09.2015).

¹⁶ U. Paanen, *Legislation in the comitia centuriata*, [w:] *Senatus populusque Romanus. Studies in Roman republican legislation*, red. J. Vaahtera, Helsinki 1993, s. 70.

Liv. 23,30,14: *Exitu anni Q. Fabius Maximus a senatu postulavit ut aedem Veneris Erycinae, quam dictator vovisset, dedicare liceret. Senatus decrevit ut Ti. Sempronius, consul designatus, cum [primum magistratum] inisset, ad populum ferret ut Q. Fabium duumvirum esse iuberent aedis dedicandae causa.*

Liwiusz przekazał, iż senat nakazał desygnowanemu konsulowi Tyberiuszowi Semproniuszowi wnieść pod głosowanie ludu wniosek nakazujący Quintusowi Fabiusowi dedykowanie świątyni. Miał to uczynić, oczywiście, po objęciu urzędu. Można się domyślać, iż powinien był to uczynić niezwłocznie, skoro senat zajął się sprawą jeszcze przed rozpoczęciem przez nowego konsula kadencji. Sytuacja miała miejsce w trakcie wojny z Hannibalem (216 r. p.n.e.) i dotyczyła wypełnienia ślubowania wzniesienia świątyni złożonego przez Quintusa Fabiusa w czasie, kiedy sprawował urząd dyktatora. Senat miał zatem wyraźny wpływ na legislację, nie tylko poprzez udzielanie *auctoritas patrum* projektom ustaw czy uchwalonym już *leges*. Mógł bowiem instruować urzędników co do treści promulgowanych przez nich *rogationes*. Ze sposobu, w jaki Liwiusz relacjonuje to wydarzenie, można wnosić, iż nie było ono niczym niecodziennym. Należy wspomnieć, iż w skład senatu wchodziłi byli członkowie magistratury – w tym mężowie konsularni – zatem również po zakończeniu kadencji mieli oni pewien wpływ na działalność legislacyjną swoich następców.

Konsulowie współpracowali także przy tworzeniu wniosków przez innych urzędników. Znakomitym przykładem jest opisywana przez Dionizjusza z Halikarnasu historia związana z uchwaleniem *lex Genucia* z 445 r. p.n.e.¹⁷ Grecki autor pisał, iż projekt został napisany na polecenie konsulów, przyjęty z radością przez trybunów plebejskich, a następnie poddany pod głosowanie na zgromadzeniu plebejskim¹⁸.

Głównym rodzajem zgromadzenia ludowego, które ustawy wnioskowane przez urzędników uchwalało, były *comitia tributa*. Dotyczyło to nie tylko zgromadzeń plebejskich, co oczywiste, jeśli weźmie się pod uwagę, że plebs zwoływano wyłącznie *tributum*, ale także zgromadzeń całego ludu. Powodem tego, najprawdopodobniej, była większa łatwość jego zwoływania¹⁹, co dla pragmatycznych Rzymian niewątpliwie stanowiło ważki argument. Istnieje teoria o jednym rodzaju *comitia tributa*, na którym zbierali się wyłącznie plebejusze²⁰, jednak nie wydaje się ona słuszna. Przeciw niej świadczy chociażby fragment z dzieła Liwiusza dotyczący wydania *lex Manilia* w 357 r. p.n.e.²¹:

¹⁷ Dion. Hal. 11,53–61; G. Rotondi, *op. cit.*, s. 208, nazywa ją *lex de tribuni militum consulari potestate creandis*. Jest to o tyle ciekawe, że Rotondi powołuje fragment Dionizjusza z Halikarnasu, w którym wyraźnie wskazane jest *nomen gentilicium* wnioskodawcy.

¹⁸ Por. U. Paanen, *op. cit.*, s. 22. Autor pisze, iż trybuni zwołali zgromadzenie ludowe. To stwierdzenie wydaje się niezgodne z tekstem źródłowym – Dionizjusz (11,61,1) pisał o *plāqoj e,j t¼n t¼m kklhs...an*, czyli o zgromadzeniu plebejskim (por. D. Magie, *De romanorum juris publici sacrique vocabulis sollemnibus in graecum sermonem conversis*, Lipsiae 1905, s. 10).

¹⁹ T. Frank, *Rome*, "Cambridge Ancient History" 1930, No. 8, s. 373; L. Ross Taylor, *op. cit.*, s. 7.

²⁰ K. Sandberg, *The 'concilium plebis' as a legislative body*, [w:] *Senatus populusque...*, s. 76 i n.

²¹ G. Rotondi, *op. cit.*, s. 221 i n.

Liv. 7,16,8: *Ab altero consule nihil memorabile gestum, nisi quod legem novo exemplo ad Sutrium in castris tributim de vicensima eorum qui manumitterentur tulit.*

Ta wzmianka Liwiusza dowodzi, iż konsulowie posługiwali się, przynajmniej w IV w. p.n.e., *comitia tributa* w celu legislacji²². Świadczy ona o tym, iż zbierały się zgromadzenia według *tribus*, których nie zwoływał i którym nie przewodniczył trybun plebejski – nie były to zatem *concilia plebis*. Prócz tego wydaje się mało prawdopodobne, aby konsul posłużył się zgromadzeniem wyłącznie plebejskim, przyjęcie istnienia *comitia tributa populi* wydaje się zatem jedynym właściwym rozwiązaniem²³.

Konsulowie, prócz inicjatywy ustawodawczej, mieli także możliwość blokowania wniosków swojego kolegi na urzędzie. Najsłynniejszym chyba tego przykładem jest działalność Marka Kalpurniusza Bibulusa w 59 r. p.n.e., który postawił sobie za punkt honoru zablokowanie wszystkich projektów drugiego konsula – Gajusza Juliusza Cezara. Zamknął się zatem w domu i codziennie ogłaszał *obnuntiationes per edicta* mające uniemożliwić działalność zgromadzeń ludowych ze względu na niekorzystne auspicje. Cezar jednak zupełnie zignorował sprzeciw kolegi i nie zaprzestał przedstawiania wniosków ludowi ani przewodniczenia zgromadzeniom²⁴. Z tego akurat przypadku nie wydaje się właściwe wyciąganie wniosków co do skuteczności konsularnej *intercessio* – najprawdopodobniej bowiem tylko charyzma Cezara spowodowała powszechną akceptację jego działań wbrew sprzeciwowi kolegi, a sama działalność Bibulusa była jak najbardziej zgodna z prawem²⁵.

Urzednicy mieli też prawo *intercessio* w stosunku do swojego kolegi na urzędzie lub urzędników niższych (wyjątkowy był pod tym względem tylko urząd trybuna plebejskiego: osoba go piastująca mogła zgłosić sprzeciw wobec postanowień któregośkolwiek z urzędników zwyczajnych):

Cic. leg. 3,6: *Magistratus nec oboedientem et <in>noxium civem multa vinculis verberibusve coerceto, ni par maiorve potestas populusve prohibessit, ad quos provocatio esto.*

Cycero pisał tu o możliwości odwołania się od decyzji wydanej przez urzędnika do urzędnika tej samej bądź wyższej rangi – oznaczało to, iż urzędnik taki miał możliwość zanegowania decyzji poprzednika. Konsul, który był najwyższą magistraturą zwyczajną, prawem intercesji niewątpliwie zatem dysponował. Warto nadmienić, iż sformułowanie *intercessio* w przypadku urzędników zawsze miało wydźwięk negatywny, oznaczało sprzeciw²⁶.

²² E. Stuart Stevely, *Tribal legislation before the 'Lex Hortensia'*, "Athenaeum" 1955, No. 33, s. 10.

²³ Na temat funkcjonowania patrycjuszowsko plebejskich *comitia tributa* zob. Th. Mommsen, *Römische Forschungen*, Berlin 1864, s. 151 i n.

²⁴ Cic. Att. 2,21,3–5; Cic. Har. Resp. 48; Suet., Iul. 20; Plut. Caes. 14,6; DC 38,6. Na temat *obnuntiatio* i jej konsekwencji zob. E. Loska, *Uwagi na temat procedury 'obnuntiatio'*, „Zeszyty Prawnicze” 2011, nr 11.1, s. 195 i n. oraz przywołana tam literatura.

²⁵ T.N. Mitchell, *The 'leges Clodiae' and 'obnuntiatio'*, "The Classical Quarterly" 1986, No. 36, s. 173.

²⁶ W. Kunkel, R. Wittmann, *op. cit.*, s. 208.

Ten środek mógł być także wykorzystywany przez członków magistratury bez inicjatywy z zewnątrz – na przykład w przypadku chęci zablokowania *rogatio* drugiego konsula.

Przykłady ustaw, których wnioskodawca pełnił urząd konsula

Ze względu na niekompletność materiału źródłowego nie zawsze jest możliwe określenie urzędu sprawowanego przez wnioskodawcę aktu prawnego. Czasem jest to wynikiem braku informacji na temat jego nazwiska rodowego (i co za tym idzie – brakiem nazwy aktu), czasem braku dokładnej daty głosowania nad wnioskiem. Niekiedy zaś kilka osób z tego samego rodu sprawowało urzędy w niewielkich odstępach czasu, co utrudnia przypisanie konkretnego aktu konkretnej osobie i w związku z tym precyzyjne określenie rangi autora projektu.

Czasem jednak teksty źródłowe pozwalają na identyfikację zarówno daty uchwalenia ustawy, jak i urzędu sprawowanego przez wnioskodawcę. Opisu-
jąc wydawanie aktów prawnych, Liwiusz używał niekiedy zwrotu *consul legem tulit*²⁷ – jeśli zatem historyk się nie mylił, możemy zakładać z dużą dozą prawdopodobieństwa, iż autorstwo tych *rogationes* należy przypisać konsulowi bądź obu konsulom danego roku.

Pierwszą *lex consularis* była, z powodów oczywistych, *lex Valeria* przypisywana Publiuszowi Waleriuszowi Publikoli, sprawującemu urząd konsula w pierwszym roku istnienia republiki. Jest to niewątpliwie ustawa konsularna, bowiem w tym okresie nie istniały inne urzędy dysponujące *ius agendi cum populo*.

Cycero w swoim traktacie o państwie przywołał kilka przykładów konkretnych ustaw konsularnych:

Cic. Rep. 2,60: *Gratamque etiam illam legem quarto circiter et quinquagesimo anno post primos consules de multa et sacramento Sp. Tarpeius et A. Aternius consules comitiis centuriatis tulerunt. Annis postea XX ex eo quod L. Papirius P. Pinarius censores multis dicendis vim armentorum a privatis in publicum averterant, levis aestumatio pecudum in multa lege C. Iuli P. Papiri consulum constituta est.*

W tym krótkim fragmencie filozof przywołał dwie takie ustawy, obie wnioskowane przez parę konsulów. Chodzi mianowicie o *lex Aternia Tarpeia*²⁸ z 454 r. p.n.e. oraz *lex Iulia Papiria*²⁹ z 430 r. p.n.e. Wniosek pierwszej z tych ustaw został przedstawiony do głosowania przed ludem zebrany na *comitia centuriata*. Stanowi to kolejne potwierdzenie działalności legislacyjnej konsu-

²⁷ Przykładowo: Liv. 10,9,3–4.

²⁸ G. Rotondi, *op. cit.*, s. 200.

²⁹ G. Rotondi, *op. cit.*, s. 211. Przekaz Cycerona sugeruje datę nieco wcześniejszą, jednak z przekazu Liwiusza (Liv. 4,30,3: *Legem de multarum aestimatione pergratam populo cum ab tribunis parari consules unius ex collegio prodicione excepissent, ipsi praeoccupauerunt ferre*) wynika data przyjęta przez Rotondiego – przytoczona sytuacja miała miejsce za konsulatu Lucjusza (lub Kajusza) Papiriusa Krassusa i Lucjusza Iuliusa Iullusa, którzy swój konsulat sprawowali w roku 430 p.n.e. O wysokości ustalonych grzywien – Fest. s.v. *ovibus duabus*, 220 L.

łów poza sferą militarną – wniesiona przez nich *rogatio* dotyczyła bowiem, wedle słów Cyncerona, grzywnien i kaucji.

Konsularny charakter miały też bez wątpienia *leges Valeriae Horatiae*. Potwierdzają to przynajmniej trzy niezależne przekazy – Cyncerona³⁰, Liwiusza³¹ i Dionizjusza z Halikarnasu³². Ustawy te zostały uchwalone przez *comitia centuriata*, o czym także wiadomo z lektury przywołanych tekstów – jest to jeden z niewielu przypadków, kiedy teksty źródłowe pozwalają na ustalenie tej informacji. Może to świadczyć o tym, iż sam charakter *rogatio* wskazywał na rodzaj zgromadzenia, na którym głosowano nad jego przyjęciem – tak, że historycy nie widzieli potrzeby informowania o tym odbiorców³³. Jest to jednak jedynie robocza hipoteza, którą trudno zweryfikować, stąd nie wydaje się właściwe wyciąganie z niej tak daleko idących wniosków, jak czynią to fińscy badacze³⁴. Utrzymują oni m.in., iż działalność *comitia centuriata* w zakresie legislacji była znikoma (czy wręcz że praktycznie cała działalność legislacyjna odbywała się na *concilia plebis* za sprawą trybunów³⁵) bądź że ograniczona ona była do kwestii wojskowości. Co prawda twierdzenie, iż urzędnicy kurulni powstrzymywali się od legislacji, gdyż nie mieli możliwości przeforsowania prawa wbrew woli trybunów³⁶, wydaje się na pierwszy rzut oka logiczne i przekonujące, jednak już powyższe przykłady, w tym bardzo istotne *leges Valeriae Horatiae*, z których jedna dotyczyła zrównania w mocy obowiązującej plebis-cytów i ustaw, świadczą o niedoskonałości owej tezy.

Niezmiernie ciekawym przykładem działalności ustawodawczej konsulów jest uchwalona w 58 r. p.n.e. *lex Gabinia Calpurnia de insula Delo*, której tekst udało się częściowo zrekonstruować³⁷:

³⁰ Cic., Rep. 2,54.

³¹ Liv. 3,55.

³² Dion. Hal. 11,45,1–2.

³³ Por. K. Sandberg, *The 'concilium plebis'...*, s. 86.

³⁴ Poglądy fińskich badaczy na legislację republikańską zawarte są w cytowanym już zbiorze *Senatus populusque...*

³⁵ K. Sandberg, *The 'concilium plebis'...*, s. 89. Autor twierdzi nawet, iż nigdzie w źródłach nie zachowała się fraza odpowiadająca stwierdzeniu *tribunus plebis plebem rogavit* w odniesieniu do konsulów poza wyborami i *leges de bello incendio*. Co do tego konkretnego brzmienia wydaje się to prawdziwe w odniesieniu do okresu republiki. Frazę *consul populum rogavit* odnaleźć można dopiero w *lex Quinctia de aquaeductibus* z 9 r. p.n.e. (FIRA I, s. 152), jednak argument Sandberga pozostaje nadal niezbyt silnym argumentem *e silencio* i wbrew twierdzeniu autora (*op. ult. cit.*, s. 92) nie daje jednoznacznego poparcia dla hipotezy, iż urzędnicy kurulni nie wnosili samodzielnie wniosków w okresie republiki. Sandberg odrzuca natomiast frazę *consul legem tulit* jako wskazującą na legislatora (*idem, Tribunician and non-tribunician legislation*, [w:] *The Roman middle republic politics, religion, and historiography c. 400–130 BC*, ed. Ch. Bruun, Roma 2000, s. 127). Jego zdaniem pokazuje ona jedynie autorstwo projektu, nie stanowi natomiast wskazówki co do tożsamości urzędnika, który faktycznie wniósł propozycję aktu prawnego przed zgromadzenie, czyli był bezpośrednio odpowiedzialny za rzeczywiste uchwalenie ustawy (*idem, Magistrates...*, s. 100 i n.). Z autorem polemizuje w tej kwestii F. Pina Polo, *The consul at Rome: The civil functions of the consuls in the Roman republic*, Cambridge 2011, s. 56 i n.

³⁶ K. Sandberg, *Magistrates...*, s. 136.

³⁷ *Lex Gabinia Calpurnia*, [w:] *Roman Statutes*, 1, ed. M. Crawford, London 1996, n. 22.

Lex Gabinia Calpurnia l. 1-4 A. Gab]iniu[s A.f. L. Calpurnius L.f. Piso co(n)s(ules) vacat] / [populum] iuure r[ogauerunt populusq(ue) iuure sceiuit in foro pro] / [aede C]astor(is) a(n)te d(iem) (sextum) k[alendas] ---, tribus --- principium fuit, pro] / [tribu] A. Gabinius A.f. Capito pr[eimus sceiuit. vacat]

Fragmentarycznie zachowana i uzupełniona na podstawie tekstu greckiego *praescriptio* ustawa zawiera informację o nazwiskach wnioskodawców, którymi byli obaj konsulowie roku 58 p.n.e., o tym, iż głosowano na forum przy świątyni Kastora³⁸ oraz wzmiankę o pierwszej głosującej *tribus*. Przykład ten potwierdza zatem, po pierwsze, istnienie zgromadzeń całego ludu zwoływanych według *tribus*, po drugie, aktywność legislacyjną konsulów pod koniec republiki.

Na koniec warto zauważyć, iż również byli konsulowie wypowiadali się na temat wniosków ustawodawczych innych urzędników, mając nierzadko spory wpływ na ich dalszy los. W 60 r. p.n.e. konsular Cycero opisywał w liście do przyjaciela Attyka sprawy publiczne:

Cic. Att. 1,19,4: Agraria lex a Flavio tribuno pl. vehementer agitabatur auctore Pompeio; quae nihil populare habebat praeter auctorem. Ex hac ego lege secunda contionis voluntate omnia illa tollebam, quae ad privatorem incommodum pertinebant [...].

Fragment ten jest niezmiernie ciekawy, bowiem Cycero poinformował w nim, że za zgodą *contio* usunął z wniosku trybuna Flaviusa³⁹ (nie może być jeszcze mowy o *lex* mimo użytego w tekście sformułowania) to, co było niekorzystne dla osób prywatnych. Otóż wedle rozpowszechnionego wśród romanistów zajmujących się prawem publicznym poglądu *rogatio*, po jej promulgacji, nie mogła być zmieniona, mogła być jedynie wycofana w całości⁴⁰. Promulgowany wniosek miał być głosowany na zgromadzeniu ludowym w dokładnie takiej formie, w jakiej opublikował go inicjujący wniosek urzędnik⁴¹. W tym fragmencie Cy-

³⁸ Sama ta informacja wystarcza do stwierdzenia, iż wniosku nie mogły przyjąć *comitia centuriata*, które mogły się zbierać wyłącznie poza miastem, ze względu na wojskowy charakter zgromadzenia (por. Gell. 15,27,5: *centuriata autem comitia intra pomerium fieri nefas esse, quia exercitum extra urbem imperari oporteat, intra urbem imperari ius non sit*). Wnioskodawcami byli konsulowie, nie głosowano zatem także na *concilia plebis*. *Comitia curiata* w owym czasie zostały już zastąpione przez kolegium 30 liktorów. Jedynym więc organem, który mógł ową ustawę uchwalić, pozostają *comitia tributa populi*.

³⁹ O przypuszczalnej treści i okolicznościach związanych z wniesieniem i wycofaniem tego wniosku pisał Kasjusz Dion – DC. 37,49–50.

⁴⁰ G. Rotondi, *op. cit.*, s. 124; C. Williamson, *The Roman aristocracy...*, s. 266. Autorka podkreśliła, że niemożność wprowadzania poprawek do projektu uniemożliwiała jakkolwiek spontaniczność przy tworzeniu prawa. Podaje także hipotezę, w myśl której ani lud rzymski, ani członkowie magistratury nie brali tak naprawdę udziału w tworzeniu prawa – urzędnicy tylko proponowali ludowi to, co stworzyli ich asystenci z pomocą jurystów, a lud tylko to aprobował bez żadnej szansy na wpłynięcie na ostateczny kształt prawa. Por. także M. Ducos, *op. cit.*, s. 111.

⁴¹ Temu celowi służyło składanie projektu ustawy w *aerarium*, jednak prawny tego obowiązek powstał dopiero po wydaniu *lex Licinia Iunia* w 62 r. p.n.e., nie jest zatem pewne, czy tak było wcześniej – E. Loska, 'Aerarium' i przechowywanie aktów prawnych, „Zeszyty Prawnicze” 2013, nr 13.2, s. 32 i n. Por. C. Williamson, *The laws of the Roman people. Public law in the expansion and decline of the Roman republic*, Ann Arbor 2005, s. 119.

cero pisał natomiast o usunięciu z wniosku części jego postanowień. Czy zatem Arpinata się mylił? Trudno przypuszczać, aby tak wytrawny polityk nie znał owej zasady. Zatem albo nie była ona sztywna, albo, co chyba bardziej prawdopodobne, zdarzało się, iż zwoływano *contiones* jeszcze przed promulgacją projektu ustawy, aby zwiększyć prawdopodobieństwo jego późniejszego uchwalenia. Niestety nie da się tej okoliczności ustalić z całą pewnością ze względu na skąpy materiał źródłowy. Nic zresztą dziwnego, zważywszy na to, iż wniosek ten nie przerodził się w plebiscyt.

Najsłynniejszą prawdopodobnie, a z pewnością najbardziej znaną interwencją konsula w sprawie wniosku innego urzędnika są trzy mowy Cycerona przeciw projektowi *lex agraria* autorstwa trybuna Rullusa. Jedna z nich została wygłoszona przed członkami senatu, dwie pozostałe – przed ludem. Z mów tych jasno wynika, że orator doskonale zdawał sobie sprawę, iż lud rzymski potrafił docenić techniczne znaczenie prawa, i że miało dla niego znaczenie, co dokładnie mówi projekt – mowy wygłoszone przed ludem miały nie mniej techniczno-prawny charakter niż ta wygłoszona w senacie⁴².

Rola pretorów w procesie legislacyjnym

Pretorzy mieli ogromny wpływ na tworzenie prawa w antycznym Rzymie. To stwierdzenie budzi natychmiastowe skojarzenie zwłaszcza z tworzonym przez nich *ius honorarium*. Nie należy jednak zapominać, iż pretorzy, dysponujący *imperium*, a co za tym idzie także *ius agendi cum populo*, mogli uczestniczyć, i uczestniczyli, w tworzeniu *ius civile*. Kompetencje legislacyjne konsulów nie były nigdy podawane w wątpliwość. Pretor, jako *collega minor* konsulów, miał w zasadzie wszystkie ich uprawnienia, nie było zatem przeszkód, aby i on wykorzystywał możliwość uczestnictwa w legislacji. Nie ma wielu ustaw, co do których można mieć pewność, że ich wnioskodawcą był pretor⁴³. Po części wynika to z niekompletności informacji, które dotrwały do czasów współczesnych, wydaje się jednak, iż można założyć, że aktywność legislacyjna pretorów była mniejsza niż innych urzędników wyposażonych w *ius rogandi*. Być może wynikało to ze specyfiki ich urzędu – skoro i tak mieli możliwość modyfikacji prawa obowiązującego przez wydawanie edyktów i działalność jurysdykcyjną, to nie odczuwali palącej konieczności wnoszenia projektów ustaw.

Oprócz przedstawiania ludowi do akceptacji własnych *rogationes* pretorzy wypowiadali się także na temat wniosków innych urzędników⁴⁴. Przykładowo Cycero, będąc pretorem, popierał uchwalenie *lex Manilia*:

Cic. de imp. Cn. Pomp. 69: *Que cum ita sint, C. Manili, primum istam tuam et legem et voluntatem et sententiam laudo vehementissimeque comprobo: deinde te hortor, ut auctore populo Romano maneas in sententia, neve cuiusquam vim aut minas pertimescas.*

⁴² C. Williamson, *The Roman aristocracy...*, s. 271, przyp. 16.

⁴³ F. De Martino, *op. cit.*, s. 368.

⁴⁴ C. Williamson, *The laws of the Roman people...*, s. 89.

Przyczyny, dla których orator wyraził tak entuzjastyczne poparcie dla zgłoszonego przez Maniliusza projektu, były polityczne⁴⁵. Jednak przykład ten wyraźnie wskazuje na możliwość takiego działania.

Przykłady ustaw, których wnioskodawcą był pretor

Teksty źródłowe nie przekazują wielu informacji o pretorskich *leges* czy *rogationes*, nie ulega jednak wątpliwości, że pretorzy działalnością legislacyjną się zajmowali.

Przykład *rogatio de bello incendio* wniesionej przez pretora podał Liwiusz: Liv. 45,21,1: *M. Iuuentius Talna praetor, cuius inter cives et peregrinos iurisdictio erat, populum adversus Rhodios incitabat rogationemque promulgaverat, ut Rhodiis bellum indiceretur.*

Z dalszej części przekazu wynika, iż wnioskowi sprzeciwiło się dwóch trybunów plebejskich. Sam wniosek promulgowany został bez uprzedniej konsultacji z senatem, a więc wbrew zwyczajowi. Także reakcja trybunów była przedwczesna – wedle Liwiusza przyjęte było, aby najpierw wypowiedział się lud, dopiero potem ewentualnie trybuni zgłaszali weto⁴⁶.

W 208 r. p.n.e. na wniosek pretora Publiusa Liciniusza Varusa uchwalono, iż *ludi Apollinari* mają się odbywać corocznie w tym samym czasie⁴⁷. Pretor działał na polecenie senatu, przerażonego kolejnymi spadającymi na Rzym klęskami i zarazami.

Najważniejszą chyba z pretorskich *leges* była *lex Aurelia*⁴⁸, uchwalona w 70 r. p.n.e. na wniosek pretora Lucjusza Aureliusza Kotty. Dotyczyła ona ustalenia składu trybunału *de rebus repetundis*.

Niezawodnym źródłem informacji są także mowy Cyncerona. W mowie *in Pisonem* orator opisywał losy wniosku, który miał umożliwić jego powrót z wygnania:

Cic. Pis. 35: *De me cum omnes magistratus promulgassent praeter unum praetorem, a quo non fuit postulandum, fratrem inimici mei, praeterque duos de lapide emptos tribunos, legem comitiis centuriatis tulit P. Lentulus consul.*

Choć w rezultacie wniosek o odwołanie Cyncerona z wygnania wniósł pod głosowanie konsul, promulgowali go niemal wszyscy urzędnicy, w tym co najmniej jeden z pretorów (nie jest jasne, czy inicjatywa ustawodawcza przysługiwała pretorom poza pretorem miejskim i pretorem dla peregrynów), o czym

⁴⁵ Por. A. Tarwacka, 'Imperator contra praedones'. Uwagi o „niekonstytucyjności” 'lex Gabinia', „Zeszyty Prawnicze” 2006, nr 6.2, s. 52.

⁴⁶ Liv. 45,21.

⁴⁷ Liv. 27,23,7. Zgodnie z zasadami tworzenia nazw ustaw rzymskich od nazwiska rodowego wnioskodawcy i sprawy, której dotyczyła, przyjęto dla niej nazwę *lex Licinia de ludis Apollinarius* – G. Rotondi, *op. cit.*, s. 260; M. Elster, *Die Gesetze der mittleren römischen Republik. Text und Kommentar*, Darmstadt 2003, s. 246 i n.

⁴⁸ G. Rotondi, *op. cit.*, s. 369.

Cycero wspomina z dumą. Wniosku nie poparły jedynie osoby związane z Kłodiuszem, sprawcą wygnania Arpinaty⁴⁹.

Potwierdzona źródłowo jest także aktywność legislacyjna pretora Marka Celiusza Rufusa w 49 r. p.n.e.⁵⁰:

Caes. bell. civ. 3,20,1–4: *Eisdem temporibus M. Caelius Rufus praetor [...] 4. Et ab hoc profectus initio, ne frustra ingressus turpem causam videretur, legem promulgavit, ut sexenni die sine usuris creditae pecuniae solvantur.*

Fragment ten nie pozwala niestety ustalić, czy prócz wniesienia projektu ustawy Celiusz zdołał ją przeprowadzić.

Uwagi końcowe

Nie jest przesadą stwierdzenie, że funkcja legislacyjna ludu była nierozdzielnie związana z władzą wykonawczą magistratury⁵¹. Inicjatywa ustawodawcza od zawsze leżała w rękach urzędnika. Bez jego działania lud nie zbierałby się na zgromadzenia. Należy jednak pamiętać, iż urzędnik ów też był przez lud wybierany i przez niego wyposażony we władzę. Z kolei sama wniesiona przez niego *rogatio* prawem nie była. Jak słusznie zauważył Rotondi⁵², źródłem prawa stawała się dopiero *rogatio*, którą za pomocą *iussum populi* zmieniono w *lex*. Tworzenie prawa wymagało zatem ścisłego współdziałania obu tych sprawujących władzę publiczną organów.

Urzędnikiem kurulnym, który najczęściej zwoływał zgromadzenia ludowe w Rzymie, był konsul. Jednak w razie jego nieobecności lub wówczas, kiedy konsul nie wyrażał chęci przeprowadzenia *comitia*, mógł go zastąpić pretor⁵³. Niewykluczone, iż projekty ustaw mogły być głosowane na zgromadzeniach zwołanych przez urzędnika innego niż *rogator*. Działalność legislacyjna pretorów stanowiła raczej niewielki procent ich działalności w sferze tworzenia prawa, nie można jej jednak zignorować.

Nie ulega raczej wątpliwości, iż zarówno konsulowie, jak i pretorzy mieli znaczącą rolę w tworzeniu prawa w republice. W tej kwestii działali bezpośrednio

⁴⁹ O sytuacji tej pisał także komentator Cycerona, Askoniusz – Asc., in Pisonem 11C *Frater ille inimici mei, id est P. Clodi Ap. Claudius, sicut iam saepe significavi, tum fuit praetor. Duos tribunos de quibus ipsis quoque iam diximus, quos de lapide emptos ait, quia mercede id faciebant, Sex. Atilium Serranum et Q. Numerium significat.* Po powrocie, w mowie wygłoszonej do senatu, Cycero wspominał o jeszcze jednej *rogatio* pretora w tej sprawie: Cic., red. sen. 22: *Iam vero praetores quo animo in me fuerint, vos existimare potuistis, cum L. Caecilius privatim me suis omnibus copiis studuerit sustentare, publice promulgarit de mea salute cum collegis paene omnibus, direptoribus autem bonorum meorum in ius adeundi potestatem non fecerit.*

⁵⁰ Kasjusz Dion przywołał ten projekt ustawy jako pośrednią przyczynę śmierci Celiusza, który ośmielił się sprzeciwić woli Cezara – DC. 42,22,1.

⁵¹ L. Capogrossi Colognesi, *Diritto e potere nella storia di Roma*, Napoli 2007, s. 159.

⁵² G. Rotondi, *op. cit.*, s. 9.

⁵³ J. Zablocki, *'Leges votatae'*...

nio – przez stawianie lub blokowanie wniosków, jak również pośrednio – jako członkowie senatu lub po prostu jako cieszący się autorytetem obywatele. Rola zgromadzeń ludowych była również wielce znacząca – bez ich udziału propozycje urzędników pozostałyby tylko projektami.

Bibliografia

Opracowania

- Capogrossi Colognesi L., *Diritto e potere nella storia di Roma*, Napoli 2007.
- Crook J.A., *Law and life of Rome*, London 1967.
- De Martino F., *Storia della costituzione romana I*, Napoli 1951.
- Ducos M., *Les romains et la loi. Recherches sur les rapports de la philosophie grecque et de la tradition romaine à la fin de la République*, Paris 1984.
- Elster M., *Die Gesetze der mittleren römischen Republik. Text und Kommentar*, Darmstadt 2003.
- Frank T., *Rome*, "Cambridge Ancient History" 1930, No. 8.
- Kunkel W., Wittmann R., *Staatsordnung und Staatspraxis der römischen Republik, 2: Die Magistratur*, München 1995.
- Liebenam W., s.v. *contio*, "Real Encyclopädie" 1990, Nr. 7.
- Liebenam W., s.v. *rogatio*, "Real Encyclopädie" 1914, Nr. 1A.
- Loska E., *Uwagi na temat procedury 'obnuntiatio'*, „Zeszyty Prawnicze” 2011, nr 11.1.
- Loska E., *'Aerarium' i przechowywanie aktów prawnych*, „Zeszyty Prawnicze” 2013, nr 13.2.
- Magie D., *De romanorum juris publici sacrique vocabulis sollemnibus in graecum sermonem conversis*, Lipsiae 1905.
- Mitchell T.N., *The 'leges Clodiae' and 'obnuntiatio'*, "The Classical Quarterly" 1986, No. 36.
- Mommsen Th., *Römische Forschungen*, Berlin 1864.
- Paanen U., *Legislation in the comitia centuriata*, [w:] *Senatus populusque Romanus. Studies in Roman republican legislation*, red. J. Vaahtera, Helsinki 1993.
- Pina Polo F., *The consul at Rome: The civil punctions of the consuls in the Roman republic*, Cambridge 2011.
- Roman Statutes*, 1, ed. M. Crawford, London 1996.
- Ross Taylor L., *Roman voting assemblies. From the Hannibalic war to the dictatorship of Caesar*, Ann Arbor 2003.
- Rotondi G., *'Leges publicae populi Romani'*, Milano 1912.
- Sandberg K., *The 'concilium plebis' as a legislative body*, [w:] *Senatus populusque Romanus. Studies in Roman republican legislation*, red. J. Vaahtera, Helsinki 1993.
- Sandberg K., *Magistrates and assemblies*, Rome 2001.
- Sandberg K., *Tribunician and non-tribunician legislation*, [w:] *The Roman middle republic politics, religion, and historiography c. 400–130 BC*, ed. Ch. Bruun, Roma 2000.
- Stuart Staveley E., *Tribal legislation before the 'Lex Hortensia'*, "Athenaeum" 1955, No. 33.
- Tarwacka A., *O ustawach, uchwałach senatu i zakorzenionym zwyczaju. 3 tytuł 1 księgi Digestów. Tekst – tłumaczenie – komentarz*, „Zeszyty Prawnicze” 2004, nr 4.2.
- Tarwacka A., *'Imperator contra praedones'. Uwagi o „niekonstytucyjności” 'lex Gabinia'*, „Zeszyty Prawnicze” 2006, nr 6.2.
- Weiss E., s.v. *lex*, "Real Encyclopädie" 1925, Nr. 24.
- Williamson C., *The Roman aristocracy and positive law*, "Classical Philology" 1990, No. 85.
- Williamson C., *The Laws of the Roman people. Public law in the expansion and decline of the Roman republic*, Ann Arbor 2005.
- Zablocki J., *'Leges de plebiscitis'*, „Prawo Kanoniczne” 1992, nr 35.
- Zablocki J., *'Leges votatae' na zgromadzeniach ludowych*, „Diritto@Storia” 10/2011–2012, <http://www.dirittoestoria.it/10/Tradizione-Romana/Zablocki-Leges%20voto-assemblee-popolari-pol.htm> (13.09.2015).

THE ROLE OF CONSUL AND PRAETOR IN THE LEGISLATION PROCESS
IN THE REPUBLIC

Abstract: The purpose of this article is to show the key role of co-operation between magistrates and people's assemblies in the law-making process in the Roman Republic. The paper defines also the basic concepts related to the legislation.

Keywords: LEGISLATION, CONSUL, PRAETOR, PEOPLE'S ASSEMBLIES, ROMAN PUBLIC LAW