

DEFENSOR CIVITATIS. POŹNORZYMSKI ORGAN OCHRONY PRAWNEJ

PIOTR KANIA-KANIOWSKI

ABSTRACT (*Defensor civitatis*. Legal protection authority in the later Roman Empire): In the 4th century, an official with the title *defensor civitatis* became widespread in the Roman Empire. His task was to protect the poor from administrative injustices. Noteworthy were his powers regarding taxation, which served the state's fiscal goals by protecting sources of tax revenue. Initially, the *defensor* enjoyed a certain level of independence, but over time the position became subordinated to the local elites. In the 5th and 6th centuries, the original function of this official was distorted.

KEYWORDS: *defensor civitatis*, legal protection authority, taxation, later Roman Empire

SŁOWA KLUCZOWE: *defensor civitatis*, organ ochrony prawnej, podatki, późne cesarstwo rzymskie

Wstęp

Defensor civitatis, zwany również *defensor plebis*, był urzędnikiem miejskim, który został ustanowiony w cesarstwie rzymskim w IV w., w celu ochrony klas niższych przed potężniejszymi i wpływowymi jednostkami, zwłaszcza przed nadużyciami ze strony innych urzędników i wielkich posiadaczy ziemskich; wyposażony był w uprawnienia policyjne, finansowe i sędownicze¹.

Rola *defensor civitatis* od dawna wzbudza duże zainteresowanie historyków. Może to wynikać z kontrastu, który zdaje się istnieć pomiędzy ochronną funkcją tego urzędu a stereotypowym obrazem późnego cesarstwa rzymskiego jako państwa niezwykle opresyjnego, w którym wyzysk fiskalny prowadził do upadku gospodarczego i kryzysu społecznego. Problematyka związana z genezą i ewolucją funkcji *defensores civitatis* doczekała się licznych publikacji u autorów zagranicznych. Do najważniejszych zaliczyć trzeba monografie i artykuły, których autorami byli Émile Chénon², André Hoepffner³, Brinley Roderick Rees⁴, Vincenzo Mannino⁵, Fabrizio Oppedisano⁶. Wśród współczesnych autorów, którzy zajmują się tą tematyką, wyróżnia się przede wszystkim Robert M. Frakes, który poświęcił *defensores civitatis* kilka artykułów⁷ oraz monografię pod tytułem *Contra Potentium Iniurias: The Defensor Civitatis and Late Roman Justice*⁸. W polskiej literaturze brak jest monografii dotyczącej *defensores civitatis*. Nie oznacza to jednak, że urząd ten był ignorowany przez rodzimych autorów. Wzmianki dotyczące *defensores civitatis* można znaleźć w publikacjach poświęconych problematyce ustroju cesarstwa rzymskiego. Wymienić trzeba w szczególności monografię Szymon Olszańca pod tytułem *Prefektura praetorio Italii Illyrikum i Afryki 312–425 n.e.*, która zawiera obszerny fragment dotyczący przedmiotowego urzędu⁹. Ponadto Adam Świętoń omówił zwięźle najważniej-

¹ Pharr 1952, 579.

² Chénon 1889.

³ Hoepffner 1938.

⁴ Rees 1952.

⁵ Mannino 1984.

⁶ Oppedisano 2011.

⁷ Frakes 1994; Frakes 1998; Frakes 2018.

⁸ Frakes 2001.

⁹ Olszaniec 2014.

sze problemy dotyczące badań nad *defensores civitatis*, w artykule pod tytułem: *Defensor civitatis. obrońca praw plebejuszy w późnym Cesarstwie Rzymskim*¹⁰.

Źródła historyczne, z których możemy czerpać wiedzę na temat *defensores civitatis* to przede wszystkim akty normatywne zawarte w *Kodeksie Teodozjusza* oraz w *Kodeksie Justyniana*, ponadto dokumenty zachowane na egipskich papirusach, inskrypcje oraz stosunkowo nieliczne wzmianki zawarte w dziełach literackich¹¹.

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie roli, którą *defensores civitatis* odgrywali w ramach polityki podatkowej cesarstwa rzymskiego doby dominatu. Problem badawczy, który chciałbym poddać analizie, dotyczy odpowiedzi na pytanie, czy ochronna funkcja urzędu *defensor civitatis*, służyła realizacji celów fiskalnych państwa rzymskiego. Temu zagadnieniu poświęcony jest czwarty rozdział artykułu. Natomiast rozdziały I–III artykułu obejmują związane przedstawienie aktualnego stanu badań nad historią urzędu *defensor civitatis* w zakresie jego genezy, pozycji ustrojowej oraz funkcji. Szerokie ujęcie tematu jest usprawiedliwione, ponieważ stanowi potrzebny wstęp do dalszych rozważań, związanych z zarysowanym wyżej problemem badawczym.

I. Geneza urzędu *defensor civitatis*

Pierwsze wzmianki źródłowe, które potwierdzają funkcjonowanie *defensores civitatis* na terenie całego cesarstwa, pochodzą z konstytucji cesarskich datowanych na lata 60. IV w.¹² Jednakże wiele poszlak wskazuje na starszy rodowód tego urzędu.

Źródła (w szczególności teksty zachowane na papirusach) potwierdzają, że w pierwszej połowie IV w. w Egipcie działali urzędnicy zwani *syndikoi* oraz *ekdikoi*¹³. W późniejszym okresie słowa te stosowane były jako grecki odpowiednik terminu *defensor civitatis*¹⁴. Należy więc postawić pytanie czy *syndikoi* oraz *ekdikoi*, którzy funkcjonowali w Egipcie w pierwszej poł. IV w. byli już wówczas tożsami z *defensores civitatis*, a w konsekwencji czy można przyjąć, że urząd *defensor civitatis* funkcjonował w całym imperium już w pierwszej połowie IV w.

W okresie pryncypatu termin *syndikos* oznaczał we wschodniej części imperium wpływową osobę, która reprezentowała społeczność miejską, wnosząc w jej imieniu apelacje do cesarza w sprawach dotyczących interesów finansowych miasta¹⁵. W tym czasie *ekdikos* wykonywał podobne zadania, choć wydaje się, że zazwyczaj reprezentował osoby prywatne, a nie społeczności¹⁶.

W pierwszej połowie IV w. w Egipcie *syndikoi* i *ekdikoi* byli już urzędnikami administracji cesarskiej, wykonującymi zadania związane między innymi z prowadzeniem spisów własności do celów podatkowych, odzyskiwaniem zbiegłych i skradzionych niewolników oraz nadzorem

¹⁰ Świętoń 2004.

¹¹ Wykaz źródeł dotyczących omawianego zagadnienia zawiera: Frakes 2001, 245–250.

¹² *Cod. Theod.* I 29.1.

¹³ Rees 1952, 76.

¹⁴ Frakes 2001, 20–21.

¹⁵ Rees 1952, 77–79.

¹⁶ Rees 1952, 80–81. Precyzyjne rozróżnienie funkcji *syndikoi* oraz *ekdikoi* w okresie pryncypatu nie jest możliwe. Nie można wykluczyć, że terminy te były stosowane również zamiennie; por. Rees 1952, 79.

nad wypełnianiem liturgii¹⁷. Z czasem uzyskali też kompetencje do orzekania w sprawach cywilnych i karnych mniejszej wagi¹⁸. Według R.M. Frakesa włączenie *syndikoi* i *ekdikoi* w struktury administracji cesarskiej nastąpiło już w ramach reform Dioklecjana. Natomiast nadanie im kompetencji sędziowskich miało miejsce za panowania Konstantyna Wielkiego około roku 326¹⁹. W pierwszej połowie IV w. funkcja *syndikoi* i *ekdikoi* w Egipcie ewoluowała więc w kierunku organu kontrolno-sądowego i stała się ostatecznie bardzo zbliżona do funkcji, którą od lat 60. IV w. mieli pełnić *defensores civitatis*. Z tego względu uzasadnione wydaje się przyjęcie, że urząd *defensor civitatis*, znany z konstytucji cesarskich, stanowił implementację (i rozwinięcie) wzorców, które wypracowano w Egipcie.

Należy również wspomnieć o innych możliwych źródłach genezy urzędu *defensor civitatis*. Mianowicie już w okresie pryncypatu funkcjonowali *curatores*, którzy mieli sprawować niezależną kontrolę nad finansami miast. Na to stanowisko powoływano początkowo osoby niezwiązane z lokalnymi elitami. Jednak w IV w. *curatores* byli już wybierani przez rady miejskie. Utworzenie urzędu *defensor civitatis* mogło być więc próbą wprowadzenia do struktur miejskiej administracji fiskalnej czynnika zewnętrznego w miejsce nieskutecznych już *curatores*²⁰.

R.M. Frakes stoi na stanowisku, że w pierwszej połowie IV w. *defensores civitatis* funkcjonowali już na terenie całego cesarstwa²¹. Autor ten wskazał na szereg śladów źródłowych, które uprawniają przedmiotową hipotezę²². Należy jednak podkreślić, że są to tylko poszlaki. Brak natomiast dowodu źródłowego, który jednoznacznie potwierdziłby funkcjonowanie *defensores civitatis* poza Egiptem (w szczególności w zachodniej części imperium) w pierwszej połowie IV w. Ponadto nawet jeśli *defensores civitatis* rzeczywiście byli powoływani w całym cesarstwie już przed rokiem 364, to zmiany wprowadzone za panowania Walentyniana I i Walensa niewątpliwie zrewolucjonizowały pozycję ustrojową *defensores civitatis*.

II. Pozycja ustrojowa *defensores civitatis*

Jak wskazano wyżej, pierwsza pewna wzmianka o funkcjonowaniu *defensores civitatis* w zachodniej części cesarstwa pochodzi z konstytucji cesarza Walentyniana I i Walensa, która zo-

¹⁷ Frakes 2001, 245–250.

¹⁸ Frakes 2001, 55–56.

¹⁹ Frakes 2001, 84–85; Frakes 2018, 128.

²⁰ Olszaniec 2014, 254.

²¹ Frakes 2001, 85.

²² R.M. Frakes wskazał na inskrypcje pochodzące z zachodnich prowincji cesarstwa, wzmiankujące osoby, które wykonywały funkcję *defensor*. Przy czym żadna z tych inskrypcji nie jest precyzyjnie datowana na okres przed 364 r.; por. Frakes 2001, 63–68. Autor powołuje się też na źródła o charakterze normatywnym, w tym uwagi poczynione w komentarzach do konstytucji zachowanych w *Kodeksie Teodozjusza* jako *Cod. Theod.* XI 16.4 i *Cod. Theod.* II 4.2 oraz fragmenty tekstów prawnych zawartych w księdze syryjsko-rzymskiej (*Syro-Roman law book*), które mogą pośrednio wskazywać na istnienie zaginionej konstytucji Konstantyna Wielkiego poświęconej *defensores civitatis*; Frakes 2001, 70–76. Również wzmianki w źródłach literackich (Firm., *Mathesis*, 4.14.8 oraz Amm.Marc. XXV 9.4) pośrednio świadczą, zdaniem R.M. Frakesa, o funkcjonowaniu *defensores civitatis* poza Egiptem już przed rokiem 364; por. Frakes 2001, 77–84.

stała wydana w roku 364 lub 368²³. W akcie tym nakazano prefektowi *praetorio* powołać odpowiednie osoby na funkcje *defensores civitatis*²⁴ dla wszystkich miast (*civitates*) w diecezji *Illyricum*. Przedmiotowa konstytucja stanowiła, że celem utworzenia nowego urzędu jest obrona wszystkich plebejuszy przed niesprawiedliwością ze strony wpływowych obywateli (*Admodum utiliter edimus, ut plebs omnis Illyrici officiis patronorum contra potentium defendatur iniurias*).

Zgodnie z wolą cesarzy, wyrażoną w konstytucji zachowanej jako *Cod. Theod.* I 29.1, stanowisko *defensor civitatis* miały obejmować osoby pochodzące spoza lokalnych społeczności. Urząd ten miał być powierzany byłym funkcjonariuszom administracji cesarskiej. Wyraźnie wykluczono możliwość powoływania na to stanowisko dekurionów²⁵. To wyłączenie było kluczowe dla zapewnienia niezależności *defensores civitatis* od elit miejskich. Co więcej, na stanowisko *defensor civitatis* nie mogły być też powoływane osoby, które w przeszłości były zatrudnione w biurze (*officium*) prefekta lub namiestnika prowincji. Urząd obrońcy miały obejmować osoby o wysokiej pozycji i prestiżu²⁶. *Defensores* byli mianowani bezpośrednio przez prefekta *praetorio*, który o każdej nominacji miał obowiązek zawiadomić cesarza²⁷. Te rozwiązania ustrojowe zapewniały *defensores civitatis* wysoką pozycję, która pozwalała im przeciwstawiać się naciskom ze strony miejscowych notabli.

Konstytucja tych samych cesarzy, datowana na rok 365 lub 368²⁸, zmodyfikowała regulację dotyczącą kwalifikacji wymaganych od osób, które mogły być powoływane na stanowisko obrońcy²⁹. Zgodnie z tym aktem *defensor civitatis* nie mógł należeć do *ordo decurionum*. Osoba mająca wykonywać tę funkcję powinna zostać wybrana z grona byłych urzędników w randze *consulares* lub *praesides*, lub byłych *palatini*, *agentes in rebus*, lub osób, które pracowały w biurze prefekta, wikariusza lub byłych *scholastici*. Utrzymano więc zakaz powoływania na stanowisko obrońcy dekurionów, ale grono potencjalnych kandydatów rozszerzono na osoby zatrudnione w przeszłości w biurze prefekta oraz wikariusza³⁰.

Zgodnie z *Cod. Theod.* I 29.4 z 368 r. byli *agentes in rebus* mogli być powoływani na stanowisko *defensor civitatis*, nawet jeśli wcześniej byli zatrudnieni w biurze prefekta. Regulacja ta wydaje się zbędna w świetle zmian wprowadzonych przez *Cod. Theod.* I 29.3. Wskazuje

²³ *Cod. Theod.* I 29.1; Pharr 1952, 32; Olszaniec 2014, 254. Datowanie *Cod. Theod.* I 29.1 jest przedmiotem debaty od przeszło stu lat. Subskrypcja przy tekście konstytucji wskazuje na rok 364 (wzmiankuje bowiem, że akt wydano w roku konsulatu Jowiana i Varroniana). Jednakże akt ten adresowany był do Probusa pełniącego funkcję prefekta *praetorio* w *Illyricum*. Zważywszy na znane nam fakty o przebiegu kariery Probusa, Theodor Mommsen (a za nim inni autorzy) proponował skorygowanie daty wydania przedmiotowej konstytucji na rok 368. Jednakże problem datowania CTh I 29.1 nie jest bynajmniej rozstrzygnięty. Jak zauważył R.M. Frakes, nie mamy pełnej wiedzy o przebiegu kariery Probusa i jest możliwe, że zajmował on stanowisko prefekta także w roku 364; por. Frakes 2001, 94–103.

²⁴ W tekście *Cod. Theod.* I 29.1 nie użyto nazwy *defensor civitatis*, a zamiast tego posłużono się wyrażeniem *patronus*. Jednakże zamieszczenie tej konstytucji w tytule 29 księgi pierwszej *Kodeksu Teodozjusza*, poświęconemu obrońcom (*De Defensoribus Civitatum*), a także funkcja opisywanego w tym akcie urzędu jednoznacznie wskazują, że przedmiotem regulacji *Cod. Theod.* I 29.1 był właśnie *defensor civitatis*.

²⁵ *Cod. Theod.* I 29.1; *Cod. Theod.* I 29.3.

²⁶ Olszaniec 2014, 255.

²⁷ *Cod. Theod.* I 29.1.

²⁸ *Cod. Theod.* I 29.3.

²⁹ Frakes 2001, 108–110.

³⁰ Frakes 2001, 108–110.

się więc, że *Cod. Theod.* I 29.3 i *Cod. Theod.* I 29.4 mogły pierwotnie stanowić część tej samej konstytucji³¹.

Zasadniczą zmianę procedury wyboru *defensores civitatis* wprowadziła konstytucja z 387 r.³² Na urząd obrońców miały być odtąd powoływane osoby, które zostały wskazane przez mieszkańców miasta; przy czym kompetencja do zatwierdzenia wybranego kandydata należała do prefekta *praetorio*³³. Ewidentnie równocześnie przestał obowiązywać zakaz obsadzenia tego urzędu przez osoby należące do *ordo decurionum*.

Nie jest jasne czy zgodnie z konstytucją zachowaną jako *Cod. Theod.* I 29.6 kandydat na stanowisko *defensor civitatis* miał być wybierany wyłącznie przez członków rady miejskiej, czy w procedurze wyboru uczestniczył również plebs zebrany na zgromadzeniu. R.M. Frakes stoi na stanowisku, że kompetencja ta została przyznana wyłącznie dekurionom wchodzącym w skład rady³⁴. Jednakże treść interpretacji, którą omawiana konstytucja została opatrzona w *Kodeksie Teodozjusza*, wskazuje, że wybór *defensores civitatis* wymagał uzyskania aprobaty plebsu miejskiego. Fabrizio Oppedisano zwrócił uwagę, że wybór *defensores civitatis* przy współudziale zgromadzenia przewidywała także konstytucja cesarza Majoriana z 458 r.³⁵ Zważywszy, że celem konstytucji z 458 r. było przywrócenie funkcjonowania *defensores civitatis* w cesarstwie zachodnim, prawdopodobne jest, że Majorian wzorował się na rozwiązaniach przyjętych w konstytucji z 387 r. Zdaniem F. Oppedisano rola plebsu w wyborze *defensores civitatis* była prawdopodobnie niewielka i zazwyczaj sprowadzała się do zatwierdzenia kandydata wskazanego przez radę miejską. Jednakże w przypadku sporów wewnątrz elity, opinia zgromadzenia mogła zyskiwać na znaczeniu³⁶.

André Hoepffner uważał, że przyczyną reformy procedury wyboru *defensores civitatis*, która została wprowadzona konstytucją zachowaną jako *Cod. Theod.* I 29.6, była zmiana polityki władz centralnych wobec lokalnych elit. Mianowicie, chcąc uzyskać przychylność członków rad miejskich, cesarz postanowił oddać im kontrolę nad wyborem *defensores civitatis*³⁷. Wskazuje się jednak również, że na zmianę procedury wyboru obrońców mogła mieć wpływ ewolucja funkcji tego urzędu oraz trudności organizacyjne związane z koniecznością obsadzenia stanowiska osobami nienależącymi do *ordo decurionum*³⁸.

Skutki zmiany procedury wyboru *defensores civitatis*, wprowadzonej w 387 r., były znaczące. *Defensor civitatis* stracił bowiem swoją szczególną pozycję związaną z zajmowaniem tego stanowiska przez osoby nienależące do lokalnej elity. Po pierwsze rady miejskie zyskały wpływ na wybór piastunów tego urzędu. Po drugie zniesiono zakaz zajmowania stanowiska *defensor civitatis* przez osoby należące do *ordo decurionum*. W konsekwencji obrońca zaczął

³¹ Frakes 2001, 110–112.

³² *Cod. Theod.* I 29.6.

³³ Frakes 2001, 129–130.

³⁴ Frakes 2001, 134–135; Frakes 2018, 132–133.

³⁵ *Nov. Maj.* 3.1; Oppedisano 2011, 432–433.

³⁶ Oppedisano 2011, 436–437.

³⁷ Hoepffner 1938, 234.

³⁸ Frakes 2018, 136.

reprezentować interesy elity miejskiej, co często stało w sprzeczności z jego pierwotnym zadaniem, jakim była ochrona plebsu przed nadużyciami lokalnych urzędników³⁹.

W *Kodeksie Justyniana* znajduje się konstytucja cesarza Teodozjusza II i Arkadiusza datowana na rok 409⁴⁰, która wprowadzała kolejną istotną modyfikację procedury wyboru *defensores civitatis*. Zgodnie z treścią tego aktu *defensores civitatis* mieli być wybierani decyzją biskupów, kleru, osób w randze *honorati*, właścicieli ziemskich i członków kurii, spośród osób, które wyznawały ortodoksyjną religię chrześcijańską. Wybór musiał być zgłoszony prefektowi, który zatwierdzał kandydata. Trzeba jednak zaznaczyć, że autentyczność *Cod. Just.* I 55.8 jest poddawana w wątpliwość. Avshalom Laniado przekonuje, że przedmiotowa konstytucja nie została wydana w roku 409, a tekst zachowany w *Kodeksie Justyniana* jest efektem interpolacji dokonanej przez komisję, która przygotowała tę kodyfikację⁴¹.

W poł. V w. cesarstwo zachodnie znajdowało się w głębokim kryzysie. Stan państwa próbował poprawić cesarz Majorian. Temu celowi miał służyć również program reform ustrojowych wdrażanych za pomocą konstytucji cesarskich. Jedna z nich wydana w 458 r. dotyczyła *defensores civitatis*⁴². Aby zatrzymać upadek miast, Majorian nakazał przywrócić urząd obrońców. Mieli oni chronić mieszkańców przed nadużyciami, a w konsekwencji zapobiegać ucieczkom ludności z miast. *Defensores civitatis* wybierać mieli wszyscy członkowie społeczności: dekurionowie i plebejusze (*municipes honoratos plebemque commoneas*). Wybranych kandydatów zatwierdzał cesarz. Najwyraźniej praktyka polegająca na pozostawieniu wyboru obrońców mieszkańcom miasta, wprowadzona po raz pierwszy w konstytucji z 387 r. (*Cod. Theod.* I 29.6), utrwaliła się, w konstytucji z 458 r. określono ją bowiem mianem starego zwyczaju (*priscae consuetudinis morem*)⁴³.

Z roku 505 pochodzi konstytucja cesarza Anastazjusza, w której uregulowano, że *defensor civitatis* mogła zostać tylko taka osoba, która wyznawała ortodoksyjną religię chrześcijańską i potwierdziła to przysięgą złożoną w obecności biskupa. Obrońcy mieli być wybierani decyzją biskupów, kleru, osób w randze *honorati*, właścicieli ziemskich i członków kurii⁴⁴. Trzeba zauważyć, że przedmiotowy akt ma treść bardzo zbliżoną do wspomnianej już konstytucji z 409 r.

³⁹ Olszaniec 2014, 254–255; Olszaniec 2015, 231.

⁴⁰ *Cod. Just.* I 55.8.

⁴¹ Laniado 2006, 319–334. Autor zwrócił uwagę, że udział biskupów w wyborze *defensores civitatis* oraz nakaz powierzenia tej funkcji ortodoksyjnym chrześcijanom nie został powtórzony w konstytucji cesarza Majoriana z 458 r. (*Nov. Maj.* 3.1). Jednocześnie tekst *Cod. Just.* I 55.8 jest bardzo zbliżony do późniejszej konstytucji cesarza Anastazjusza z 505 r. (*Cod. Just.* I 55.11). Avshalom Laniado zaproponował interpretację, według której w czasie prac na *Kodeksie Justyniana* przeniesiono do *Cod. Just.* I 55.8 rozwiązania, które zostały przyjęte dopiero później w konstytucji Anastazjusza. Pogląd ten wspierają również inne ślady źródłowe. Z treści listu Świętego Augustyna z 420 r. (*August., Ep.* 22*) wynika, że nie wiedział on o przyznaniu biskupom kompetencji do udziału w wyborze *defensor civitatis*. Natomiast wzmianki zawarte w liście biskupa Severusa z Minorki (*Epistula Severi* 19.6 = Severus of Minorca, *Letter on the Conversion of the Jews*, red. S. Bradbury, Oxford 1996) świadczą o tym, że w pierwszej poł. IV w. stanowisko *defensores civitatis* nadal niekiedy zajmowały osoby niebędące ortodoksyjnymi chrześcijanami.

⁴² *Nov. Maj.* 3.1.

⁴³ *Nov. Maj.* 3.1.

⁴⁴ *Cod. Just.* I 55.11 = *Cod. Just.* I 4.19.

(*Cod. Just.* I 55.8). Możliwe, że cesarz Anastazjusz musiał powtórzyć regulacje przyjęte niemal sto lat wcześniej, ponieważ nie były one przestrzegane⁴⁵.

Kilkadziesiąt lat później, w roku 535, Justynian I postanowił odnowić urząd *defensor civitatis*. W tym celu wydana została nowela, w której uregulowano między innymi sposób wyboru kandydatów na to stanowisko⁴⁶. Zgodnie z wolą cesarza we wszystkich miastach należało sporządzić listę kandydatów zawierającą imiona zamożnych obywateli. Każdy z nich po kolei, po złożeniu ślubowania, miał wykonywać tę funkcję przez dwuletnią kadencję. Nikt nie mógł odmówić powołania na stanowisko obrońcy. Namiestnik prowincji nie miał prawa odwołać osoby zajmującej stanowisko *defensor civitatis*. W przypadku stwierdzenia nadużyć takie uprawnienie miał tylko prefekt *praetorio*. Z powyższego wynika, że w VI w. wykonywanie funkcji obrońcy było obywatelskim obowiązkiem ciążącym na zamożnych mieszkańcach miast⁴⁷.

Zachowane konstytucje cesarskie pozwalają prześledzić ewolucję jaką przeszła pozycja ustrojowa *defensor civitatis* między IV a VI w. Według regulacji wprowadzonych w latach 60. IV w. na stanowisko *defensor civitatis* miały być powoływane przez prefekta wyłącznie osoby spoza kręgu lokalnych elit, doświadczone w służbie w administracji cesarskiej. Jednakże już od 387 r. *defensores civitatis* byli wybierani przez członków społeczności miejskich. Jednocześnie zniesiono zakaz powierzania tej funkcji osobom należącym do *ordo decurionum*. Ostatecznie w VI w. Justynian I wprowadził obowiązek rotacyjnego obejmowania stanowiska *defensor civitatis* przez członków lokalnych elit. Wydaje się, że ewolucji tej towarzyszyło zmniejszenie się niezależności *defensores civitatis* oraz osłabianie prestiżu tego organu⁴⁸.

III. Kompetencje *defensores civitatis*

Poważnych trudności nastęrcza odtworzenie dokładnego zakresu kompetencji *defensores civitatis*. Trzeba też pamiętać, że obowiązki tego organu nie były niezmiennie i podlegały ewolucji wraz ze zmieniającymi się potrzebami państwa.

Wspominana wcześniej konstytucja cesarza Walentyniana I i Walensa, datowana na rok 364 lub 368, nie zawiera katalogu prerogatyw obrońców. Zawarto w niej jedynie ogólne stwierdzenie, że zadaniem *defensores civitatis* była ochrona plebejuszy przed niesprawiedliwością ze strony wpływowych obywateli⁴⁹. Kompetencje *defensores civitatis* dookreślone zostały w licznych późniejszych konstytucjach. Bardzo sugestywny (choć również mało precyzyjny) opis zadań omawianego organu można znaleźć w konstytucji datowanej na rok 385, która została zamieszczona w *Kodeksie Justyniana*⁵⁰. W akcie tym obowiązki *defensores civitatis* zostały zdefiniowane w następujący sposób:

⁴⁵ Należy jednak pamiętać o wątpliwościach co do autentyczności tekstu *Cod. Just.* I 55.8 – zob. przypis nr 41.

⁴⁶ *Nov. Just.* 15.1.

⁴⁷ Encinas 2020, 10.

⁴⁸ Dał temu wyraz cesarz Justynian I w preambule do konstytucji z roku 535 (*Nov. Just.* 15).

⁴⁹ *Cod. Theod.* I 29.1.

⁵⁰ *Cod. Just.* I 55.4

In defensoribus universarum provinciarum erit administrationis haec forma et tempus quinquennii spatii metiendum: scilicet ut imprimis parentis vicem plebi exhibeas, descriptionibus rusticos urbanosque non patiaris adfligi, officialium insolentiae, iudicum procacitati salva reverentia pudoris occurras, ingrediendi, cum voles, ad iudicem liberam habeas facultatem, superexigendi damna vel spolia plus petentium ab his, quos liberorum loco tueri debes, excludas, nec patiaris quicquam ultra delegationem solitam ab his exigi, quos certum est nisi tali remedio non posse reparari⁵¹.

R.M. Frakes uważa, że podstawowym zadaniem, które miał wykonywać *defensor civitatis*, było rozstrzygnięcie sporów sądowych w sprawach mniejszej wagi⁵². Autor ten stoi na stanowisku, że już w pierwszej poł. IV w. w Egipcie obrońcy mieli uprawnienia sędziowskie⁵³. Pogląd ten wydaje się być potwierdzony treścią licznych tekstów dokumentów zachowanych na papi-rusach⁵⁴. W konsekwencji, gdy *defensor civitatis* stał się organem powszechnym na terenie całego cesarstwa (co miało miejsce najpóźniej w latach 60. IV w.), to od początku był wyposażony w kompetencje do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Robert M. Frakes uważa, że ta kompetencja była szczególnie ważna zarówno dla ludności cesarstwa, jak i dla władz państwa. Ubożsi mieszkańcy borykali się bowiem z bardzo poważnymi trudnościami w dostępie do wymiaru sprawiedliwości (wynikającymi z wysokich kosztów postępowania sądowego). Dlatego możliwość oddania sprawy pod rozstrzygnięcie *defensor civitatis*, który urzędował w pobliskim mieście, było dla ludności cesarstwa ogromnym ułatwieniem, a często jedyną szansą na rozstrzygnięcie sporu przez przedstawiciela władzy państwowej⁵⁵. Przedmiotową interpretację potwierdza treść konstytucji cesarza Walentyniana I i Walensa datowanej na rok 365⁵⁶ oraz konstytucji tych samych cesarzy z 370 r.⁵⁷.

Ponadto wzmianki zawarte w szeregu innych aktów prawnych pozwalają odtworzyć bardziej szczegółowy (choć z pewnością nadal niepełny) zakres pozostałych kompetencji, w które *defensores civitatis* zostali wyposażeni już w IV w. Mianowicie mieli oni za zadanie informować inne organy o stwierdzonych nadużyciach, popełnionych na szkodę mieszkańców miast.

⁵¹ *Cod. Just.* I 55.4; „Następujące są wytyczne dla obrońców we wszystkich prowincjach, a ich kadencja trwać powinna pięć lat: po pierwsze będziesz działać jako rodzic dla prostego ludu; nie dopuścisz do zgniecenia mieszkańców wsi i miast przez podatki; będziesz się sprzeciwiać zuchwałstwu oficjeli z biur namiestnika, a także, przy zachowaniu należytego szacunku, zuchwałości samego namiestnika; będziesz miał swobodę zwracania się do namiestnika, kiedy chcesz; będziesz zapobiegać stratom spowodowanym poborem podatków w nadmiernej wysokości lub raczej grabieżom ze strony urzędników wysuwających nadmierne żądania wobec tych, których powinność chronić jak własne dzieci; nie pozwolisz również na pobranie od nich niczego ponad zwykły wymiar należności podatkowej. Bo pewne jest, że nie da się im ulżyć inaczej, jak tylko takim lekarstwem” (tłumaczenie Piotr Kania-Kaniowski).

⁵² Frakes 2001, 104; Frakes 2018, 130.

⁵³ Frakes 2001, 84–85.

⁵⁴ Frakes 2001, 44–50.

⁵⁵ Frakes 2001, 114–115.

⁵⁶ *Cod. Theod.* I 29.2. Zgodnie z tą konstytucją *defensor civitatis* miał rozstrzygać sprawy mniejszej wagi, a pozostałe kierować do namiestnika. Wśród spraw mniejszej wagi wymieniono: powództwa o zapłatę długu, spory o zbiegłych niewolników oraz sprawy dotyczące zwrotu kwoty zapłaconej powyżej *delegatio* (termin ten nie jest jasny, ale chodzić tu może o nadpłatę podatkową – por. analogiczny sposób użycia słowa w *Cod. Theod.* I 28.1).

⁵⁷ *Cod. Theod.* I 29.5. Konstytucja ta porusza problem ogromnych kosztów postępowania sądowego, które utrudniały dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

Początkowo nie mogli jednak samodzielnie karać sprawców⁵⁸. *Defensores civitatis* kontrolowali również proces wymiaru podatków, czuwając nad prawidłowością danych zamieszczanych w rejestrach⁵⁹. Zobowiązani byli też nadzorować zapłatę podatku w złocie, dbając przy tym o to, by podatnikom zostało wydane stosowne pokwitowanie⁶⁰. Ponadto obrońcy mieli za zadanie zapobiegać stosowaniu zafałszowanych miar i wag przy poborze podatków płatnych w naturaliach⁶¹.

Począwszy od przełomu IV i V w. zadania *defensores civitatis* zaczęły się zmieniać. W szczególności obrońcom powierzono obowiązki o charakterze policyjnym, związane z zapewnieniem porządku w miastach, w tym także dotyczące ochrony ładu religijnego⁶². Już w 392 r. *defensores civitatis* zostali zobowiązani do egzekwowania zakazu udziału w kultach pogańskich (w szczególności składania ofiar). Obrońcy mieli donosić o przypadkach nieprzestrzegania zakazów do namiestników pod groźbą kary za beczynność⁶³. *Defensores civitatis* zostali także zobowiązani do egzekwowania regulacji wymierzonych przeciwko heretykom⁶⁴. Warto odnotować, że powierzeniu *defensores civitatis* nowych funkcji związanych z ochroną ładu religijnego towarzyszyło wydanie regulacji zakazujących heretykom i poganom zajmowania urzędu *defensor civitatis* (o czym była już mowa w rozdziale II niniejszego artykułu).

U schyłku IV w. i w pierwszej poł. V w. na *defensores civitatis* zostały nałożone także liczne obowiązki niezwiązane bezpośrednio ze świadczeniem pomocy prawnej. Obrońcy zaczęli odgrywać rolę zastępców namiestników prowincji w zakresie spraw należących do sfery szeroko rozumianej administracji⁶⁵. Z konstytucji zachowanej jako *Cod. Theod.* III 30.6, pochodzącej z 396 lub 397 r., wynikało, że *defensores civitatis* mieli brać udział w sporządzaniu spisu inwentarza małoletniego, dla którego ustanowiono opiekuna prawnego. Konstytucja zachowana jako *Cod. Theod.* XII 19.3 z 400 r. stanowiła, że *defensores civitatis* mieli obowiązek, pod groźbą kary za beczynność, zapobiegać porzucaniu obowiązków przez członków rady miejskiej i osoby należące do *collegia* (przewidziano jednak możliwość zwolnienia z tych ciężarów osób, które wykonywały nałożone na nie obowiązki przez okres co najmniej trzydziestu lat). Zgodnie zaś z konstytucją zachowaną jako *Cod. Theod.* VIII 5.59, pochodzącą z 400 r., obrońca mógł zatrzymać i doprowadzić do namiestnika osoby, które bez zezwolenia korzystały z poczty państwowej. Konstytucja zachowana jako *Cod. Theod.* X 22.6 wydana w roku 412 przewidywała, że *defensores civitatis*, w zastępstwie namiestnika prowincji, mieli nadzorować przyjmo-

⁵⁸ *Cod. Theod.* I 29.7.

⁵⁹ *Cod. Theod.* XII 6.23.

⁶⁰ *Cod. Theod.* XI 1.19.

⁶¹ *Cod. Theod.* XI 8.3 = *Cod. Just.* I 55.9.

⁶² Olszaniec 2014, 257.

⁶³ *Cod. Theod.* XVI 10.12.; zbliżone regulacje zostały powtórzone później także w konstytucji *Cod. Theod.* XVI 10.13 z 395 r.

⁶⁴ Zadania *defensores civitatis* w zakresie zwalczania heretyków określiła konstytucja *Cod. Theod.* XVI 6.4 z 405 r., która była wymierzona przeciwko herezji donatystów oraz *Cod. Theod.* XVI 5.40 z 407 r., poświęcona zwalczaniu, między innymi, manichejczyków. Natomiast udział obrońców w egzekwowaniu zakazów zgromadzeń heretyków i publicznego głoszenia poglądów niezgodnych z oficjalną doktryną kościoła przewidywała konstytucja *Cod. Theod.* XVI 5.45 z 408 r.

⁶⁵ Frakes 2018, 139.

wanie kandydatów do cechu płatnerzy (*fabricenses*), weryfikując, czy kandydat nie jest obciążony obowiązkami wynikającymi z przynależności do *ordo decurionum*. Wydana w roku 413 konstytucja, zachowana jako *Cod. Theod.* XII 1.177, dozwalała w drodze wyjątku, by na terenie Illyricum osoba, na której nie ciążyły obowiązki dekuriona, mogła z własnej woli spełnić jednorazowe świadczenie na rzecz miasta bez konieczności przyjęcia na stałe przedmiotowych obowiązków. Od takiej osoby stosowne przyrzeczenie miał odebrać namiestnik lub ewentualnie *defensor civitatis*. Warto również wspomnieć też o konstytucji zachowanej jako *Cod. Theod.* VIII 12.8 z 415 r., która stanowiła, że *defensores civitatis* mieli (w zastępstwie innych urzędników) rejestrować darowizny.

Uderzającą jest mnogość zadań nałożonych na *defensores civitatis* u schyłku IV i w pierwszej poł. V w. Wydaje się, że obrońcom trudno było rzetelnie wykonywać wszystkie ciężące na nich obowiązki, co mogło mieć negatywny wpływ na skuteczność realizacji przez nich pierwotnej funkcji – udzielania plebejuszom pomocy prawnej. Co więcej, część z tych nowych obowiązków dotyczyła egzekwowania prawnych nakazów i zakazów oraz stosowania represji wobec osób uznanych przez państwo za szkodliwe (w szczególności, heretyków i pogan). Wykonując te zadania obrońcy sami stawali się elementem aparatu opresji państwowej. Jednakże nieuzasadnione jest twierdzenie, że w tym okresie ochronna funkcja obrońców zaniknęła całkowicie. *Defensores civitatis* w dalszym ciągu mieli za zadanie świadczyć pomoc prawną słabszym. Przykładowo konstytucja zachowana jako *Cod. Theod.* XV 8.2 z 428 r. zobowiązała obrońców do obejmowania ochroną osoby zmuszane do prostytucji.

Konstytucje pochodzące z ostatnich lat IV w. i z pierwszej poł. V w. zawierały wzmianki, które mogą sugerować, że *defensores civitatis* nie dopełniali swoich obowiązków z należytą starannością. Coraz powszechniejsze były też przepisy regulujące odpowiedzialność karną *defensores civitatis* za przypadki niedopełnienia obowiązków. Jako przykłady można tu wymienić wspomniane już wcześniej konstytucje zachowane jako *Cod. Theod.* XVI 10.12, *Cod. Theod.* XVI 10.13, *Cod. Theod.* XVI 6.4, *Cod. Theod.* XVI 5.40, *Cod. Theod.* XII 19.3 i *Cod. Theod.* VIII 5.59. W tym kontekście przywołać warto również konstytucję zachowaną jako *Cod. Theod.* V 14.33 datowaną na 393 r., w której zastrzeżono dla obrońców karę za nienależyte wywiązywanie się z obowiązku nadzoru nad odpowiednim zagospodarowaniem gruntów należących do *res privata*, które zostały oddane w dzierżawę na zasadzie emfiteuzy⁶⁶. Przyczyną wprowadzania tego rodzaju unormowań mogło być rosnące uzależnienie się *defensores civitatis* od lokalnych elit skutkujące tym, że obrońcy albo przymykali oko na przejawy działań sprzecznych z prawem, albo wręcz w tym procederze czynnie uczestniczyli⁶⁷. Potwierdzać taką interpretację wydaje się tekst konstytucji zachowanej jako *Cod. Theod.* XIII 11.10 z 399 r., który

⁶⁶ Tekst konstytucji sugeruje, że dochodziło do przypadków porzucania przez dzierżawców mniej urodzajnych gruntów celem zmniejszenia obciążających ich świadczeń. W razie stwierdzenia takich nadużyć *defensores civitatis* mieli przymusowo łączyć grunty dobrej jakości i porzucone grunty nieurodzajne w celu przypisania dzierżawcom wymiaru świadczeń ustalonego łącznie dla obydwu kategorii gruntów.

⁶⁷ Kamienik 1971, 31; Frakes 2001, 139–140.

wprost zarzuca *defensores civitatis* udział w procederze bezprawnego zajmowania gruntów wchodzących w skład *terra laetica*.

W poł. V w. pierwotną funkcję *defensores civitatis* próbował przywrócić cesarz Majorian⁶⁸. Celem tych działań było ograniczenie wyludniania się miast i przeciwdziałanie zjawisku zbiegostwa ludności miejskiej na wieś, wywołanego uciskiem podatkowym⁶⁹. Według postanowień noweli Majoriana obrońcy mieli przyjmować skargi ludności w sprawach podatkowych i rozpatrywać je samodzielnie bądź przekazywać je do cesarza. Z uwagi na postępującą dezintegrację zachodniego cesarstwa reforma ta nie mogła jednak przynieść trwałych rezultatów.

W VI w. urząd *defensor civitatis* przestał realizować swoje pierwotne funkcje i zatracił prestiż społeczny. Dobitnie wyraża to przywoływana już wcześniej nowela Justyniana I z roku 535, poświęcona reformie omawianego organu. W preambule tej konstytucji zawarto odwołanie do pierwotnej ochronnej funkcji *defensor civitatis*:

Nisi velociter revocemus curam defensorum per competens officium, nec ipsam ulterius antiquorum nominum habebimus veritatem. Aliis siquidem alia data sunt ab antiquitate nomina significativa aperte rerum, hoc autem defensorum nomen pure demonstrat antiquitatem aliquos praeposuisse rebus, quatenus ex omni eas iniustitia vindicarent liberas. Siquidem et propter hoc paterna voce defensores eos vocamus, quatenus eripiant malis iniustitiam patientes⁷⁰.

W dalszej części tekstu noweli przedstawiony został obraz całkowitego upadku prestiżu urzędu *defensor civitatis* i podporządkowania go namiestnikowi prowincji. Najwyraźniej w czasach Justyniana I pierwotna funkcja omawianego urzędu stała się tylko odległym wspomnieniem. Tekst sugeruje, że w VI w. podstawowym zadaniem obrońców było urzędowe poświadczenie dokonywanych przez ludność czynności prawnych.

Wolą Justyniana I było przywrócenie istotnej roli obrońców w lokalnej administracji. Nie oznaczało to jednak restytucji pierwotnej funkcji urzędu *defensor civitatis*. Zgodnie z postanowieniami noweli z 535 r., do zadań obrońców miało należeć przede wszystkim rejestrowanie dokumentów prywatnych, w tym umów darowizn i testamentów. Obrońcy powinni także brać udział w poborze podatków, zastępując w tych obowiązkach namiestnika. *Defensores civitatis* mieli również za zadanie działać w charakterze sędziów i rozstrzygać wszystkie sprawy dotyczące należności pieniężnych, w których wartość przedmiotu sporu nie przekraczała trzystu sztuk złota (*trecentorum aureorum*)⁷¹. Ponadto obrońcy mieli zajmować się ściganiem drob-

⁶⁸ *Nov. Maj.* 3.1.

⁶⁹ Olszaniec 2014, 226.

⁷⁰ *Nov. Just.* 15; „Jeśli szybko nie przywrócimy również właściwej funkcji obrońców, to nie będziemy już nawet posługiwali się prawdziwym znaczeniem starożytnych tytułów. Różne tytuły, wyraźnie wskazujące na ich funkcję, były przez starożytnych nadawane poszczególnym urządcom: ten tytuł – obrońca – jasno świadczy o tym, że starożytni powierzali pewnym ludziom prowadzenie spraw, aby mogli bronić ich przed wszelką niesprawiedliwością. Dlatego słowo, którym nazwano tych urzędników w języku przodków – obrońca – było uzasadnione właśnie dlatego, że mieli oni uwolnić ofiary niesprawiedliwości od dręczącego ich zła” (tłumaczenie Piotr Kania-Kaniowski).

⁷¹ *Nov. Just.* 15.4. Prawdopodobnie chodzi tu o kwotę 300 solidów – złotych monet będących w obiegu w czasach Justyniana I; por. Morriison 2007, 253,

nych przestępstw, w tym odmowy zapłaty podatków⁷². Ten zakres obowiązków miał już niewiele wspólnego z opieką nad plebsem (z istotnym wyjątkiem dotyczącym sprawowania funkcji sędziowskich, która była jedną z podstawowych kompetencji *defensores civitatis* już od IV w.). Zatem, pomimo deklaracji zawartej w preambule do noweli, Justynian I nie przywrócił *defensores civitatis* pierwotnej funkcji i pozycji ustrojowej.

Powolna utrata na znaczeniu *defensores civitatis* mogła mieć związek z przejęciem przez biskupów zadań dotyczących ochrony uboższej ludności⁷³. Zazwyczaj przyjmuje się, że w VII w., w związku z postępującym kryzysem miast, urząd *defensor civitatis* zaniknął całkowicie⁷⁴. Jednak możliwe jest, że w niektórych regionach cesarstwa bizantyńskiego urzędnik o nazwie *ekdikos* (grecki odpowiednik *defensor civitatis*) funkcjonował do IX lub początków X w.⁷⁵

IV. Funkcja *defensores civitatis* w ramach polityki podatkowej cesarstwa rzymskiego

Odrębnego omówienia wymaga funkcja *defensor civitatis* w sferze systemu podatkowego. Na doniosłe znaczenie tego aspektu działalności obrońców zwracali uwagę niektórzy autorzy, a w szczególności B.R. Rees⁷⁶. Niewątpliwie już w IV w. *defensor civitatis* został wyposażony w szerokie kompetencje dotyczące zapobiegania nadużyciom popełnianym przez administrację skarbową na szkodę podatników. Pierwsza ogólna wzmianka o powierzeniu *defensores civitatis* tego rodzaju zadań została zawarta w konstytucji cesarzy Walentyniana I i Walensa datowanej na rok 365⁷⁷. Natomiast konstytucja z roku 385 wyraźnie wymienia zwalczanie nadużyć mających miejsce przy poborze podatków jako jedno z naczelných zadań *defensores civitatis*⁷⁸. W kolejnych konstytucjach wydanych w IV w. szczegółowo określono kompetencje obrońców należące do tej dziedziny aktywności państwa (por. s. 99–100 niniejszego artykułu).

Na tym tle duże trudności interpretacyjne następuje konstytucja cesarza Gracjana, Walentyniana II i Teodozjusza I z 383 r., w której znajduje się wzmianka: *minores autem possessores defensor civitatis ad solutionem fiscalium pensitationum spectata fidelitate compellere*⁷⁹. Według R.M. Frakesa tekst tej konstytucji świadczy o stopniowym wypaczaniu się pierwotnej ochronnej funkcji *defensor civitatis*⁸⁰. „Nakłanianie” do zapłaty podatków – według tego autora – było bowiem równoznaczne ze stosowaniem przymusu celem wyegzekwowania należnych danin. Oznaczałoby to więc włączenie *defensores civitatis* w szeregi administracji podatkowej, której nadużyciom miał pierwotnie przeciwdziałać⁸¹. Interpretacja ta napotyka jednak pewne problemy. Przede wszystkim trudno uzasadnić dlaczego wypaczenie pierwotnej funkcji

⁷² *Nov. Just.* 15.6.

⁷³ Frakes 2018, 143.

⁷⁴ Kazhdan 1991, 630.

⁷⁵ Ilić 2021, 579.

⁷⁶ Rees 1952, 91.

⁷⁷ *Cod. Theod.* I 29.2.

⁷⁸ *Cod. Just.* I 55.4.

⁷⁹ *Cod. Theod.* XI 7.12; „natomiast obrońcy, których wierność jest potwierdzona, będą nakłaniać drobnych właścicieli ziemskich do zapłaty należności podatkowych” (tłumaczenie Piotr Kania-Kaniowski).

⁸⁰ Frakes 2001, 130–131; Frakes 2018, 131.

⁸¹ Frakes 2018, 131.

defensores civitatis miałyby nastąpić już na początku lat 80. IV w. i to jeszcze przed zmianą pozycji ustrojowej tego organu, którą wprowadziła konstytucja z 387 r. (*Cod. Theod.* I 29.6). Ponadto w kolejnych latach wydawano konstytucje, które wyposażały *defensores civitatis* w kompetencje dotyczące zwalczania nadużyć administracji podatkowej.

Pozorną sprzeczność pomiędzy treścią przedmiotowej konstytucji z 383 r. a ochronną funkcją *defensor civitatis* można wytłumaczyć, uwzględniając cele, jakie państwo chciało realizować za pomocą tego organu w sferze polityki fiskalnej. Warto zwrócić uwagę, że efektywne ściąganie podatków było jednym z najważniejszych celów władz cesarstwa rzymskiego doby dominatu. Wpływy pochodzące z podatków były niezbędne do utrzymania ogromnej armii i rzeszy urzędników oraz do realizowania pozostałych funkcji państwa. W warstwie retorycznej aktów prawnych wydawanych przez cesarzy i administrację państwową często pojawiała się idea umowy społecznej, zgodnie z którą państwo zapewniało obywatelom bezpieczeństwo przejawiające się w racjonalnym, uniwersalnym i sprawiedliwym systemie podatkowym, w zamian za co obywatele mieli rzetelnie wywiązywać się z obowiązku zapłaty przewidzianych prawem podatków. Tego rodzaju przekaz ideologiczny odnaleźć można w edyktie prefekta Egiptu Aristiusa Optatusa z 297 r.⁸² Edykt prefekta Egiptu wskazywał na przyczyny wprowadzenia reformy systemu podatkowego za panowania cesarza Dioklecjana. Deklarowanym celem zmian miała być likwidacja nierówności w wysokości pobieranych od podatników danin⁸³. Ponadto edykt wskazywał na pożądane postawy podatników i poborców podatkowych. Podatnicy mieli z wdzięcznością przyjąć korzystne dla nich zmiany i dobrowolnie uiszczać obciążające ich świadczenia⁸⁴.

Podobny model umowy społecznej wyraża treść konstytucji cesarza Majoriana z 458 r. (*Nov. Maj.* 3.1) dotyczącej przywrócenia *defensores civitatis* w podupadających miastach zachodniej części imperium. Uzasadniając sens tej reformy w przedmiotowej konstytucji, wskazano: *qui per iniuriam compulsorum rurales habitationes et solitudines expetunt, sub defensores tuitione degentes publicis se urbiumque conspectibus repetiti domicilii habitatione restituant*⁸⁵. Przez niesprawiedliwość (*iniuriam*) zmuszającą mieszkańców miast do ucieczki na wieś należy rozumieć wyzysk fiskalny wynikający z nadużyć administracji skarbowej. Natomiast powrót zbiegów do miejsca zamieszkania (który miał nastąpić po objęciu ludności ochroną przez *defensores civitatis*) byłby równoznaczny z ponownym objęciem tych ludzi obowiązkiem realizacji przewidzianych prawem świadczeń na rzecz państwa i społeczności lokalnej. Wyraźnie widać w tym tekście schemat umowy społecznej – cesarz zobowiązywał się ustanowić (przywrócić) obrońców w celu wyeliminowania nadużyć i nieprawidłowości w systemie podatko-

⁸² *P.Cair.Isid.* 1. = Johnson, Coleman-Norton, Bourne 1961, 235.

⁸³ Clark 2017, 42.

⁸⁴ Clark 2017, 42.

⁸⁵ *Nov. Maj.* 3.1; „Ci których niesprawiedliwość zmusiła do poszukiwania schronienia poprzez zamieszkanie na terenach wiejskich i w odosobnieniu, gdy obejmie ich opieka obrońców, ponownie znajdą się w polu widzenia władz państwowych i miejskich, powracając do dawnych miejsc zamieszkania” (tłumaczenie Piotr Kania-Kaniowski).

wym, a w zamian oczekiwał dobrowolnego i rzetelnego wypełniania obowiązków przez mieszkańców imperium.

Wydaje się, że właśnie w takim kontekście należy odczytywać wzmiankę uczynioną w konstytucji z 383 r. (*Cod. Theod.* XI 7.12). obrońcy mieli za zadanie skłonić podatników do zapłaty daniny publicznej przede wszystkim poprzez zapewnienie ludności ochrony przed nadużyciami administracji skarbowej. W konsekwencji dzięki opiece *defensores civitatis* podatnicy mogli rzetelnie i dobrowolnie wypełnić swoje obowiązki. Ustanawiając obrońców, państwo wywiązywało się ze swojej części umowy społecznej – zapewniało sprawiedliwy system podatkowy wolny od nadużyć i oczekiwało, że w ten sposób skłoni podatników, by oni także wywiązywali się z ciężących na nich obowiązków względem państwa. Natomiast w ostateczności, jeśli mimo wyświadczenia tych dobrodziejstw podatnicy nadal uparcie unikali płacenia podatków, to usprawiedliwione było zastosowanie wobec nich przymusu. Nie powinno więc dziwić, że kompetencje do przymusowej egzekucji danin publicznych wyposażeni zostali również *defensores civitatis*. Z punktu widzenia władz cesarstwa między ochronną funkcją *defensores civitatis* a obowiązkiem egzekwowania zaległości podatkowych nie zachodziła bowiem żadna sprzeczność⁸⁶. Obie sfery aktywności obrońców służyły ostatecznie temu samemu celowi – zabezpieczeniu przychodów podatkowych państwa.

Większość zadań, które miały być realizowane przez *defensores civitatis*, służyła zabezpieczeniu zarówno interesów podatników, jak i państwa. Przykład braku sprzeczności pomiędzy funkcją ochronną i fiskalną w działalności *defensores civitatis* można znaleźć w konstytucji z 371 r., zachowanej jako *Cod. Theod.* XIII 10.7. Zgodnie z treścią tego aktu w przypadku śmierci podatnika w jego miejsce miał wstąpić supernumerariusz, aby inne osoby współodpowiedzialne za zobowiązanie podatkowe ciężące na zmarłym nie zostały nadmiernie obciążone. *Defensor civitatis* miał za zadanie pośredniczyć w przekazywaniu do namiestnika skarg w sporach, które mogły powstać na tym tle. Regulacja tej konstytucji służyła niewątpliwie ochronie podatników przed zapłatą niewspółmiernie wysokiego podatku. Z drugiej strony konstytucja zabezpieczała również interes państwa, który polegał na utrzymaniu stabilnego wpływu przychodów podatkowych⁸⁷.

Należy również wspomnieć o konstytucji Honoriusza i Teodozjusza II z 409 r.⁸⁸ Zgodnie z tym aktem *defensores civitatis* mieli czuwać nad tym, aby *susceptores* nie stosowali przy poborze podatków sfalszowanych miar i wag na szkodę posiadaczy ziemskich. *Defensor civitatis* miał obowiązek aresztować sprawców takiego czynu i doprowadzić ich do sądu wraz z dowodami nadużyć. Konstytucja przewidywała także procedurę, na wypadek gdyby właściwe organy (w szczególności *defensor civitatis*) odmawiały przyjęcia skargi podatnika – skarżący miał wywiesić swoją skargę w publicznym miejscu i wezwać skrybę oraz urzędników, którzy wów-

⁸⁶ Taką sprzeczność dostrzegamy jednak współcześnie, ponieważ jesteśmy przyzwyczajeni do zasady oddzielenia funkcji organów egzekucyjnych od organów ochrony prawnej.

⁸⁷ Frakes 2018, 130.

⁸⁸ *Cod. Just.* I 55.9 = *Cod. Theod.* XI 8.3.

czas byli zobowiązani nadać sprawie bieg⁸⁹. Zwalczanie przypadków fałszowania miar i wag przy poborze podatków było w interesie zarówno państwa, jak i podatników. Proceder ten miał bowiem na celu przywłaszczenie przez poborców podatkowych nadwyżki świadczeń ściągniętych od podatników. Na skutek tego szkody ponosili zarówno podatnicy, którzy musieli uiszczać zawyżone świadczenia, jak i budżet państwa, który nie otrzymywał wyegzekwowanych nadwyżek.

Pomiędzy ochronną funkcją urzędu *defensor civitatis* a celami fiskalnymi państwa nie istniała zatem zasadnicza sprzeczność. Zadaniem *defensores civitatis* była ochrona ludności imperium przed pauperyzacją w wyniku wyzysku administracji. W większości przypadków interesy podatników i państwa były w tym zakresie zbieżne, obu stronom zobowiązania podatkowego zależało bowiem na zwalczeniu nadużyć urzędniczych, które drenowały zasoby wypracowane przez podatników. Jednakże państwo dążyło przede wszystkim do zabezpieczenia źródła przychodów podatkowych. Dlatego *defensor civitatis* – jako narzędzie służące do realizacji tego celu – miał również nakłaniać podatników do rzetelnego wywiązywania się z obowiązków wobec państwa. Powinien czynić to przez realizację swojej podstawowej ochronnej funkcji, przekonując mieszkańców imperium, że państwo wywiązuje się z umowy społecznej i zwalcza nadużycia administracji, tym samym umożliwiając podatnikom dobrowolne spełnienie ciężających na nich obowiązków. Jednakże na wypadek gdyby te środki perswazji zawiodły, obrońców wyposażono także w kompetencje dotyczące przymusowej egzekucji danin publicznych. Nie świadczy to jednak bynajmniej o wypaczeniu pierwotnej funkcji *defensores civitatis*, ustanowienie tego urzędu, jako organu ochrony prawnej, miało bowiem od początku silny związek z polityką fiskalną cesarstwa.

Podsumowanie

Utworzenie w IV w. urzędu *defensor civitatis* stanowiło wyraz woli władz cesarstwa rzymskiego, by zapewnić ochronę prawną mieszkańcom imperium. W interesie państwa była obrona ludności płacącej podatki przed wyzyskiem i nadużyciami ze strony lokalnych urzędników. Dlatego zasadniczym celem powołania urzędu *defensor civitatis* było zabezpieczenie stabilnych przychodów podatkowych. Regulacje prawne miały gwarantować obrońcom niezależność od lokalnych elit w wyniku powierzenia tego stanowiska byłym urzędnikom administracji cesarskiej i zakazu obejmowania funkcji *defensor civitatis* przez dekurionów. Obrońców wyposażono też w szeroki zakres kompetencji, które mogły służyć do skutecznego przeciwdziałania nadużyciom administracji, w szczególności w sferze wymiaru i poboru podatków. Zdaniem au-

⁸⁹ Treść tej konsytuacji stanowi kolejny przykład potwierdzający, że w pierwszej poł. V w. *defensores civitatis* często przedkładali interesy lokalnej elity nad obowiązek udzielania ochrony ofiarom nadużyć, a w konsekwencji odmawiali przyjmowania skarg osób pokrzywdzonych przez poborców podatkowych. Władze państwowe próbowały przeciwdziałać temu zjawisku, wprowadzając procedurę, według której postępowanie mogło zostać zainicjowane poprzez wywieszenie skargi w miejscu publicznym. Wydaje się jednak, że ona również mogła nie być skuteczna, jeśli bowiem solidarność lokalnych notabli była wystarczająco silna, to mogli oni przecież zignorować także skargę wywieszoną w miejscu publicznym.

tora pomiędzy ochronną funkcją urzędu *defensor civitatis* a zadaniami w zakresie egzekucji danin publicznych nie zachodziła sprzeczność, zważywszy na cele polityki fiskalnej państwa. U schyłku IV i w pierwszej poł. V w. kompetencje urzędu *defensor civitatis* uległy rozszerzeniu o zadania niezwiązane bezpośrednio z udzielaniem ochrony prawnej. Liczne nowe obowiązki mogły negatywnie wpływać na skuteczność działań obrońców. Ponadto jeszcze przed końcem IV w. elity miejskie zyskały wpływ na wybór obrońców, co pozbawiło *defensor civitatis* niezależności, a w konsekwencji doprowadziło do utraty znaczenia tego urzędu.

Bibliografia

- Chénon E., 1889: *Étude Historique sur le Defensor Civitatis*, „Nouvelle Revue Historique de Droit Français et Étranger” 13, 321–362.
- Clark P., 2017: *Taxation and the Formation of the Late Roman Social Contract*, <https://escholarship.org/uc/item/41p8g5p7> [dostęp: 9 grudnia 2023]
- Corona Encinas A., 2020: *Sobre la reforma en el cargo de defensor civitatis en época Justiniana. Aproximación exegetica a Nov. Iust. 15 / On the Reform of the Office of Defensor Civitatis during the Age of Justinian: An Exegetical Approach to Nov. Iust. 15*, „Revista General De Derecho Romano” 34, https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=422687 [dostęp: 11 grudnia 2023].
- Frakes R.M., 1994: *Late Roman Social Justice and the Origin of the Defensor Civitatis*, „CJ” 89, 337–348.
- Frakes R.M., 1998: *The Syro-Roman Lawbook and the Defensor Civitatis*, „Byzantion” 68, 347–355.
- Frakes R.M., 2001: *Contra Potentium Iniurias: The Defensor Civitatis and Late Roman Justice*, München.
- Frakes R.M., 2018: *The Defensor Civitatis and the Late Roman City*, „Antiquité Tardive” 26, 127–147.
- Hoepffner A., 1938: *Un aspect de la lutte de Valentinien Ier contre le Sénat: la création du defensor plebis*, „RH” 182.2, 225–237.
- Ilić T., 2021: *Ekdik (defensor civitatis) u Rimskom carstvu i Vizantiji*, „Anali Pravnog fakulteta u Beogradu” 69.3, 565–585.
- Johnson A.C., Coleman-Norton P.R., Bourne F.C., 1961: *Ancient Roman Statutes*, Austin.
- Kamienik R., 1971: *Ucisk podatkowy i nadużycia ze strony administracji rzymskiej w ostatnich wiekach Cesarstwa*, „Rocznik Lubelski” 14, 9–38.
- Kazhdan A., 1991: s. v. *defensor civitatis*, [w:] *The Oxford Dictionary of Byzantium*, I, red. A. Khazdan, New York–Oxford, 601.

- Laniado A., 2006: *Le Christianisme et l'évolution des institutions municipales du Bas-Empire: l'exemple du defensor civitatis*, [w:] *Die Stadt in der Spätantike – Niedergang oder Wandel?*, red. J. Krause, C. Witschel, Stuttgart, 319–334.
- Mannino V., 1984: *Ricerche sul „defensor civitatis”*, Mediolan.
- Morrisson C., 2007: Zaludnienie, gospodarka i społeczeństwo wschodu bizantyńskiego, [w:] *Świat Bizancjum. I: Cesarstwo Wschodniorzymskie 330–641*, red. C. Morisson, Kraków, 225–255.
- Olszaniec S., 2014: *Prefektura praetorio Italii Illyrikum i Afryki 312–425 n.e.*, Toruń.
- Olszaniec S., 2015: *Administracja*, [w:] *Świat rzymski w IV w.*, red. P. Filipczak, R. Kosiński, Kraków, 207–238.
- Oppedisano F., 2011: *Maioriano, la plebe e il defensor civitatis*, „Rivista di filologia e di istruzione classica” 139, 422–448.
- Pharr C. (red.), 1952: *The Theodosian Code and Novels and the Sirmondian Constitutions: Translation with Commentary, Glossary, and Bibliography*, Princeton.
- Rees B.R., 1952: *The Defensor Civitatis in Egypt*, „JJP” 6, 73–102.
- Świętoń A., 2004: *Defensor civitatis. Obrońca praw plebejuszy w późnym Cesarstwie Rzymskim*, [w:] *Człowiek a tożsamość w procesie integracji Europy*, red. B. Sitek, G. Dammacco, J. Szczerbowski, A. Kowalska, Olsztyn, 517–521.

Piotr Kania-Kaniowski
badacz niezależny (Zielona Góra)
pkkaniowski@gmail.com
ORCID: 0009-0005-6995-677