

**Jerzy Krzynówek**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski  
e-mail: jerzy.krzynowek@uwm.edu.pl

ORCID: 0000-0002-7142-5247

DOI: 10.15290/mhi.2018.17.02.03

## **Charakter prawny zamówień publicznych w Rzymie republikańskim**

### **ABSTRAKT**

W Rzymie okresu republiki rozwinął się złożony system reguł prawnych określających postępowanie przy zamawianiu usług i towarów przez państwo. Cenzorzy nadzorowali wszelkie wpływy państwa nazywane vectigalia, takie jak opłaty za korzystanie z ziemi publicznej, salin, kopalni, ceł i innych. Zwykle cenzorzy prowadzili aukcję, wybierając kontraktora na okres *lustrum*, który oferował najwyższą kwotę zebranych należności. *Locationes censoriae* stanowiły główny instrument prawny, ukształtowany w praktyce i utrzymywany siłą tradycji. Pozwalał on państwu rzymskiemu spełniać swoje funkcje mimo braku aparatu biurokratycznego. Normy prawa na styku sfery publicznej i prywatnej określają postępowanie uczestników od ogłoszenia zamówienia przez prowadzenie licytacji, zawarcie umowy, jej wykonanie i zabezpieczenie, aż po kontrolę wykonania i surową odpowiedzialność tych, którzy nie wywiązali się należycie z przyjętego zamówienia.

### **ABSTRACT**

#### **Legal framework of public contracts in Roman Republic**

Rome in the republican period used to allocate public services, building projects etc. to private contractors. *Locationes censoriae* was a main legal tool to that end. The system of legal rules was developed, which operate on the border of the public and private sectors producing a legal, economic and political intertwining of both spheres. A sophisticated set of rules introduced by custom and maintain by tradition, determined the procedure of enactment of intention to make a contract and auction to choose a contractor with whom to conclude a contract. Its rules covered also the way to secure the position of the state either by way of a real right (ownership, right

of pledge, mortgage) or by additional debtors (personal security), usually both, which could lead to severe responsibilities for contractors and their guaranties.

**Słowa kluczowe:** *locationes censoriae, operae publicae*, nadzór cenzorów nad kontraktami, odpowiedzialność kontraktowa

**Key words:** *locationes censoriae, operae publicae*, making a contract by censors, responsibilities of private contractors.

1. Republika rzymska nie wykształciła aparatu biurokratycznego, który zapewniłby funkcjonowanie państwa<sup>1</sup> w sferze działalności gospodarczej, w tym administracji fiskalnej (było to typowe dla śródziemnomorskiej polis). Obowiązek pobierania dochodów należnych państwu, powierzała prywatnym obywatelom lub ich spółkom<sup>2</sup>. Wykonywanie zadań związanych z zaopatrzeniem, budową i utrzymaniem infrastruktury publicznej, czyli strony wydatkowej państwa również przekazywano w ręce indywidualnych przedsiębiorców i tworzonych przez nich zrzeseń. O skali robót publicznych, źródłem poboru opłat i danin publicznych oraz udziału obywateli w realizacji zadań powierzanych w ramach zamówień publicznych daje wyobrażenie tekst Polibiusza [6.17; połowa II w. p.n.e.]

Tak wiele jest robót, które cenzorzy podejmują w całej Italii dla naprawy lub budowy gmachów publicznych, że nie łatwo można je zliczyć; prócz tego tak liczne są rzeki, porty, lasy kopalnie, grunty, słowem wszystko co podlega władzy Rzymian, że (...) krótko mówiąc, niemal wszyscy obywatele biorą udział w dzierżawach i płynących z tego zyskach. Mianowicie jedni nabywają sami u cenzorów prawo wypuszczania w dzierżawę, drudzy są z nimi w spółce, jeszcze inni składają za nich swój majątek w skarbie państwa jako porękę<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> *Civitas* rzymska nie może być traktowana na równi z nowoczesnym państwem, wprawdzie wiele idei organizacji politycznej obecnych w kulturze Republiki przez wieki zachowało swoją żywotność, jednak zasady jej funkcjonowania były odmienne od współczesnego państwa, dlatego używanie określeń „państwo” i konstytucja wymaga zachowania perspektywy historycznej, w celu uniknięcia anachronicznego użycia tych terminów. Por. W. Litewski, *Podstawowe wartości prawa rzymskiego*, Kraków 2001, s. 187 i nast. Punkty kardynalne rzymskiej konstytucji tworzyły urzędy (*magistratus*) wyposażone w *imperium* i *potestas* z konsulami na czele (*consules*), systemem zgromadzeń ludowych (*comitia*) i senatem (*senatus*), bliżej organizacja rzymskiej *civitas* zob. A. Dębiński i in., *Prawo rzymskie publiczne*, Warszawa 2010, s. 21 i nast.

<sup>2</sup> Nasze źródła do tej problematyki to głównie historycy, przede wszystkim Liwiusz, oraz pisarze z II w. p.n.e. tacy jak Katon, Warron i Cynceron, a także *leges*, w szczególności poświadczone w inskrypcjach statuty miast (*leges municipales*). Liwiusz (Liv. 39.44.4-8) daje przegląd zamówień publicznych za cenzury Katona. Zamówił on dwa *atria* (hale), cztery *tabernae* (budynki na sklep lub warsztat) oraz jedną bazylikę (budynek urzędowy), która później nosiła jego rodowe nazwisko (*basilica porcia*).

<sup>3</sup> Cyt. za: A. Ziółkowski, *Historia Rzymu*, Poznań 2008, s. 246.

Polibiusz przekonuje czytelnika, że praktycznie każdy obywatel jest beneficjariuszem zamówień składanych przez rzymskich urzędników, biorąc udział w takim lub innym charakterze w uzyskaniu i realizacji zamówienia. Kontrakty dotyczyły dochodów<sup>4</sup> należnych państwu oraz wydatków na budowle i budynki wznoszone w Rzymie i Italii<sup>5</sup>. W tych przedsięwzięciach uczestniczyły rzesze rzymskich *negotiatores* (ludzi interesu) jako kontrahenci, współnicy, gwaranci udzielający poręczeń osobistych i rzeczowych.

Pobór podatków, ceł, opłat i danin, czyli strona dochodowa prezentowała się w oczach kontraktorów korzystniej, zapewniając większe zyski przy mniejszym wysiłku organizacyjnym. Na tych dochodach swoją uwagę koncentrowały spółki publikańskie<sup>6</sup> tworzone, aby sprostać przyjętym w kontrakcie zamówieniom i zapewnić kapitał i struktury organizacyjne niezbędne do ich realizacji. Ich status pozostaje nie do końca wyjaśniony, gdyż nie znalazły się one w zakresie zainteresowania prawa prywatnego. Źródła prawnicze dostarczają jedynie skąpych informacji na temat ich wewnętrznej organizacji i statusu prawnego, a brak precyzji źródeł nieprawniczych nie pozwala na spójną rekonstrukcję reguł rządzących powstawaniem i funkcjonowaniem tych organizacji. W postępowaniach o zawarcie kontraktu na pobór ceł, podatków, opłat, dostaw oraz robót publicznych państwo reprezentowali wysokiej rangi urzędnicy, przede wszystkim cenзорzy. Polibiusz informuje, że także senat, któremu przypisuje istotną rolę w rządzeniu rzymską republiką, miał kompetencje w zakresie zamówień publicznych dokonywanych w postaci *locationes censoriae*<sup>7</sup>. Senat, chociaż miał niewielkie kompetencje formalne, odgrywał w rzeczywistości rolę polityczną wykraczającą poza swoje uznane prawem funkcje<sup>8</sup>, dlatego w konkretnych obszarach trudno czasem wytyczyć granice jego oddziaływania. Granice między działaniem

4 Ściąganych z *ager Romanus* (była to głównie opłata nazywana *vectigal*), podatek od użytkowania ziemi publicznej (*scriptura*), prawo wypasu na *ager publicus* i cła wwozowe (*portoria*), zob. A. Pikulska-Radomska, *Fiscus non erubescit. O niektórych italskich podatkach okresu rzymskiego pryncypatu*, Łódź 2013, s. 18 i nast.

5 K. Gast, *Die zensorischen Bauberichte bei Livius und die römischen Bauinschriften: Versuch eines Zugangs zu livianischen Quellen über Formen der Inschriftensprache*, Diss. Göttingen 1965, s. 17 i nast.; F. Milazzo, *La realizzazione delle opere pubbliche in roma arcaica e repubblicana. Munera e ultro tributa*, Napoli 1993, s. 76 i nast.

6 O spółkach publikańskich zob. R. Wojciechowski, *Znaczenie publikańskie dla skarbowości rzymskiej*, [w:] red. R. Wojciechowski, *Z dziejów skarbowości*, Wrocław 2009, s. 87-99; E. Badian, *Publicans and Sinners. Private Enterprise in the Service of the Roman Republic*, Oxford 1972, s. 101 i nast.; U. Malmendier, *Societas publicanorum: staatliche Wirtschaftsaktivitäten in den Händen privater Unternehmer*, Köln, Weimar, Wien 2002, s. s. 259 i nast.

7 A. Tarwacka, *Prawne aspekty urzędu cenзора w starożytnym Rzymie*, Warszawa 2012, s. 271.

8 Cic. De orat. 1,52,226: *...non modo senatus servire posse populo, sed etiam debere...*; Cic. De leg. 3.3.7: *Censores... urbis templa vias aquas aerarium vectigalia tuento...* senat działał przede wszystkim przez uchwalanie zaleceń, porad (*consultum*), skierowanych do urzędnika, który wnosił o jego udzielenie, ale nie był nim związany, zob. A. Corbino, [w:] P. Cerami, A. Corbino, A. Metro, G. Purpura, *Storia del Diritto Romano. Profilo elementare*, Catania 1994, s. 69.

na podstawie uprawnień przyznanych normą prawną a wpływem wywieranym w ramach procesu politycznego jest dla tego okresu trudna do wytyczenia. Tym niemniej wskazywanie potrzeb publicznych i sugerowanie zadań do wykonania w celu ich zaspokojenia z pewnością wpływało na aktywność cenzorów w zakresie zamówień publicznych. Do urzędników (najczęściej cenzorów<sup>9</sup>) jednak należało ustalanie warunków zamówień (przedmiot, termin, sposób wykonania), przeprowadzenie publicznych aukcji i zawarcie umowy z wyłonionymi w jej toku kontraktorami na wykonanie danego przedsięwzięcia<sup>10</sup>. Po upływie terminu, na jaki zawarto kontrakt, urzędnik zamawiający odbierał należność lub dzieło, a w przypadku niewłaściwego wykonania lub niewywiązania się z umowy prowadzili egzekucję. Gdy wykonanie zamówienia nastąpiło po zakończeniu kadencji zamawiającego urzędnika, jego następcą, a wyjątkowo inny wysokiej rangi urzędnik rozliczał wykonania zamówienia. Przyjęte w Rzymie rozwiązanie nie przewiduje możliwości rozstrzygnięcia sporu między zamawiającym a kontraktorem bez bezstronnego organu o charakterze sądowym, decyzje podejmował *magistartus* (najczęściej cenzor) i nie było od niej odwołania. W razie poważnych kłopotów z wykonaniem zamówienia, gdy cenzor nie chciał renegować zamówienia, pozostawała droga przekupstwa lub uruchomienia wpływów przez system powiązań klienckich i politycznych. Wskazuje to, że system zamówień publicznych w Rzymie okresu republiki, chociaż rządziły nim zwyczajowo przyjęte zasady i normy, nie spełniał warunku możliwości skarżenia jednostronnych decyzji urzędnika, przez co należy go zaliczyć do wykonywania funkcji administracyjnych<sup>11</sup> niepodlegających kontroli sądowej.

2. Ogólna nazwa *locationes censoriae* obejmowała różne rodzaje specyficznych kontraktów, które ze względu na cel można podzielić na dwie grupy. Zawierane w celu zapewnienia dochodu z państwowego majątku oraz w celu

<sup>9</sup> Projekty budowlane realizowane przez cenzorów w ramach *cura urbis* zob. ostatnio R. Kamińska, *The Censors' Work in the Administration of building projects in republican Rome*, „Zeszyty Prawnicze” 2017, nr 17.2, s. 190 i nast.

<sup>10</sup> Pierwszym dobrze udokumentowanym epizodem działania spółek prywatnych (*publicani*) są wydarzenia z roku 215 p.n.e związane z zamówieniami dla armii. Do przetargu stanęły trzy spółki, które zagwarantowały sobie przejęcie ryzyka utraty towarów na skutek działania sił natury i wroga przez skarb publiczny. Sprawa zakończyła się wielką aferą w związku z oszustwami zarzucanymi publicanom, Liv. 23,48-49; 25.3-4, zob. A. Torrent, *La 'lex locationis' de las tres 'societates publicanorum concurrentes ad hastam' en el 215 a.C.*, SDHI 2014, nr 80, s. 76.

<sup>11</sup> A. Tarwacka, op. cit., s. 270 zalicza kompetencje cenzorów z zakresu *locationes* do funkcji administracyjnoprawnych; zadania te wiążą się z cenzorską *potestas* i stanowią wykonywanie władzy publicznej związanej z organizacją i wykonaniem ważnych społecznie zadań np. *cura urbis*, a określanie jej mianem administracyjnoprawnej wymaga nadania pojęciu administracji i prawa administracyjnego luźnego i szerokiego znaczenia zarządzania zasobami publicznymi w ramach wykonywania władzy publicznej. Istnieje tu podobieństwo do zadań spełnianych przez nowoczesne administracje, ale na tym ono się kończy.

zaopatrzenia, dostawy i robót publicznych. Źródła posługują się na ich określenie różnymi terminami, czasami archaicznymi o niejasnej etymologii.

Do pierwszej grupy należało oddawanie w dzierżawę poboru należności publicznych (*vectigalia locare*)<sup>12</sup>. *Publica vectigalia*<sup>13</sup> to dochody państwowe z różnych podatków pośrednich i bezpośrednich. Do drugiej kategorii należały kontrakty nazywane w źródłach *sarta tecta tueanda locare*<sup>14</sup>, *ultra tributa locare*<sup>15</sup> i *opus publicum faciendum locare*<sup>16</sup>. *Sarte* to tyle co *integre*, kontrakt, którego treścią była naprawa i utrzymanie budynku publicznego. Wykonawca (*redemptor*) dodatkowo miał obowiązek strzeżenia i ochrony budynku wraz z zawartością. Przedmiotem mogły być świątynie, łaźnie i inne obiekty użyteczności publicznej z ich wyposażeniem. Jeżeli dostęp lub korzystanie z budynku wiązało się z pobieraniem opłat lub datków stanowiły one dochód dzierżawcy<sup>17</sup>. *Opera publica*, to roboty podejmowane w celu wybudowania lub remontu dróg (*viae censoriae*), zbiorników, kloak, akweduktów i innych obiektów użyteczności publicznej<sup>18</sup>. *Ultra tributa* dosłownie oznacza dobrowolny wkład, czym był ów wkład jest kwestią sporną. Jedni uważają, że chodzi o środki finansowe przyznawane urzędnikom na publiczne wydatki przez senat<sup>19</sup>, drudzy, że o roboty publiczne, które wykonawcy godzili się wykonywać po najniższej cenie<sup>20</sup>. Najnowsze badania wskazują, że określenie może się wiązać z prawem pobierania opłat i datków związanych z korzystaniem z budynków i budowli przez obywateli<sup>21</sup>.

3. W normach prawnych regulujących zamówienia publiczne zachowała się dawna (wczesnorepublikańska) terminologia. Wskazuje to na dawność zjawiska

<sup>12</sup> Liv. 39,44,5.

<sup>13</sup> Isid. *Etym.* 16.19.8: *Vectigalia sunt tributa, a vehendo dicta.* A. Pikulska-Radomska, op. cit., s. 20 i nast.

<sup>14</sup> Liv. 42.3.7; Cic., *Ad fam.* 13.11: *...et sarta tecta medium sacrorum locorumque comunium tueri possint....* A. Trisciuglio, 'Sarta tecta, ultratributa, opus publicum faciendum locare'. *Sugli appalti relativi alle opere pubbliche nell'età repubblicana e augustea*, Napoli 1998, s. 7 i nast.

<sup>15</sup> Liv. 39.44.7; A. Trisciuglio, op. cit., s. 37 i nast.; A. Torrent, *Ultra tributa en la lex Irnitana caps. 43 y 68*, „Hispania Antiqua” 2013-2014, nr 37-38, s. 102 i nast.

<sup>16</sup> Liv. 39.44.5; A. Trisciuglio, op. cit., s. 37 i nast.

<sup>17</sup> A. Tarwacka, op. cit., s. 273-274.

<sup>18</sup> Liv. 39.44.4; Dion. Hal. 3.67; Liv. 9.21.6; Diod. Sic. 20.36; Front. *De aqued.* 6.8; 95; Liv. *Per.* 20; Liv. 40.51; 44.16; F. Coarelli, *Public Building in Rome between the Second Punic War and Sulla*, tłum. M.H. Crawford, "Papers of the British School at Rome" 1977, nr 45, s. 1-19. .

<sup>19</sup> Th. Mommsen, *Römisches Staatsrecht*, Bd.II, 1, Leipzig 1877, s. 439.

<sup>20</sup> Liv. 39.44.7: *vectigalia summis pretis, ultra tributa infimis locaverunt.* Użyty przez Liwiusza zwrot *ultra tributa infimis* (scil. *pretis*) *locare* wskazuje, że prowadzono odwrotną licytację. Wygrywała osoba, która podejmowała się wykonania danej pracy za najniższą cenę. *Vectigalia ultrove tributa* zob. Varr. l.l.6.11: *Lustrum nominatum tempus quinquennale a luendo, id est solvendo, quod quinto quoque anno vectigalia et ultra tributa per censores persolvebantur*; Liv.43.16.2 i 7; Tab. Her. 73. F. Milazzo, op. cit., s. 67-157.

<sup>21</sup> A. Trisciuglio, op. cit., s. 73-74; zdaniem A. Tarwackiej, (op. cit., s. 273) to ostatnie wyjaśnienie klóci się z ustaleniami dotyczącymi *sarta tecta*.

zamówień na wykonywanie robót w interesie publicznym. Pierwsze wzmianki w źródłach pojawiają się wprawdzie dopiero w odniesieniu do czasów drugiej wojny punickiej (218–201 p.n.e.), jednakże konceptualizacja zamówienia publicznego musiała być wcześniejsza. Z natury organizacyjnej i konstytucyjnej, starożytna polis, działająca bez aparatu biurokratyczno-administracyjnego w sferze publicznej była zdana na realizację zadań gospodarczych przez udzielanie zamówień prywatnym osobom. W okresie późnej Republiki ziemia publiczna, pobór podatków i ceł oraz projekty budowlane, remontowe i utrzymanie budowli publicznych były wydierżawiane prywatnym kontraktorom w drodze publicznej aukcji<sup>22</sup>.

Państwo reprezentował zwykle cenzor. Był on powoływany na półtoraroczną kadencję, co pięć lat. W zakresie jego kompetencji mieściło się przeprowadzanie spisu obywateli (*census*) połączone z lustrum, sporządzenie listy senatorów (*lectio senatu*); układanie owych spisów połączone było z nadzorem nad obyczajnością (*cura morum*)<sup>23</sup>.

Cenzorzy udzielali prawa korzystania z publicznej ziemi, zamawiali usługi u prywatnych obywateli stosując właściwe dla sfery publicznej formy działania. Treść zawieranych umów ma swoje paralele w strukturach rzymskiego *ius civile*. Najbliższym modelem kontraktowym jest konsensualny kontrakt *locatio-conductio*, którego przedmiot obejmował m.in. dzierżawę ziemi, najem budynków i mieszkań, zamawianie dzieł i usług wszelkiego typu<sup>24</sup>. W sferze publicznej terminologia związana z umowami tego typu jest mniej precyzyjna, elastyczna, bardziej odnosi się do ekonomicznej treści, nie przywiązuje wagi to techniczno-prawnych znaczeń.

Określenia *locare* są używane wymiennie z *vendere* i *redimere*, a więc z terminami w prawie cywilnym związanymi z umową sprzedaży. W formularzach umów proponowanych przez Katona Cenzora<sup>25</sup> najemca jest czasem nazywany *redemptor*<sup>26</sup>. Zamiennosc terminologii wyjaśnia się powstaniem praktyki

<sup>22</sup> A. Torrent, *Pactiones, publicani y leges censoriae*, „Revista Internacional De Derecho Romano” [dalej: RIDROM] 2015, nr 15, s. 71.

<sup>23</sup> A. Tarwacka, op. cit., *census* s. 171 i nast.; *regimen morum* s. 239 i nast.

<sup>24</sup> R. Fiori, *La definizione della 'locatio conductio'*. *Giurisprudenza romana e tradizione romanistica*, Jovene Editore, Napoli 1999, s. 155 i nast.

<sup>25</sup> *Cat. Agr.* 144.3; 145.3; zob. R. Fiori, op. cit., s. 28-45; M. Carbone, „Hac lege... venire oportet”. *Alcune riflessioni sui formulari di vendita di Catone*, „Rivista di Diritto Romano” 2016–2017, nr 16-17, s. 20 i przyp. 66, <http://www.ledonline.it/rvistadidirittoromano>.

<sup>26</sup> Festus podaje wyjaśnienia używanej terminologii, co czasem pozwala śledzić jej przemiany. *Fest.* 332L s.v. *redemptores proprie atque antiqua consuetudine dicebantur, qui, cum quid publice faciendum <a>ut praebendum conduxerant... at hi nunc dicuntur redemptores, qui quid conduxerunt praebendum utendumque*; A. Trisciunglio, op. cit., s. 191 i nast., *Fest.* 516L: s.v. *Ven<ditiones>... dicebatur censorum locationes, quo vel <ut fr>uctus locarum publicorum veniebant*. U. Malmendier, op. cit., s. 74; brak precyzyjnego różnicowania terminów zob. J. M. Rainer, *Public Building Contracts in the Roman Republic*, [w:] red. T.A.J. McGinn, *Obligations in Roman Law: Past, Present, Future*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 2013, s. 177.

zamówień w czasach, gdy różnice między najmem a sprzedażą były jeszcze płynne. Historyczny proces rozwoju prowadzący do odróżnienia tych dwóch umów zakończył się dopiero w okresie cesarskim. *Ius privatum* wyraźnie zaznacza różnice między najmem a sprzedażą, wymienne używanie terminologii jest niedopuszczalne. Natomiast w publicznych ustawach, które odnoszą się do kwestii zamówień państwowych, używano zwrotów podwójnych *redimere et conducere*, lub *vendere et locare*<sup>27</sup>.

4. Podstawą udzielenia przez cenzora zamówienia było ogłoszenie *lex censoria*<sup>28</sup>. Zawierała ona, obok opisu przedmiotu zamówienia, także warunki składania ofert i obligatoryjną treść przyszłych umów. Wymieniała przyszłe obowiązki i prawa dzierżawcy/najemcy (*locatio*)<sup>29</sup>. Ogłaszając edykt zawierający *leges censoriae* cenzor mógł wykluczyć od udziału w licytacji pewne osoby, bez podania powodu, w szczególności dotyczyło to dzierżawców, którzy wcześniej otrzymywali kontrakty<sup>30</sup>. Większość postanowień była przejęta z wcześniejszych kontraktów. W praktyce treść ogłoszeń cenzorskich uległa stypizowaniu, a wcześniejsze pełniły funkcje wzorców. Wykształciły się one wcześniej niż typologia umów prawa prywatnego, a cenzorzy pozostawali wierni ustalonym schematom normatywnym i nie ulegli wpływom instytucji prawa prywatnego. Zwłaszcza, że te ostatnie w intensywny okres swojego rozwoju weszły u schyłku republiki, kiedy urząd cenzora tracił na znaczeniu.

Zanim przeprowadzono aukcję jej przedmiot był wpisywany do publicznego rejestru (*tabulae censoriae*)<sup>31</sup>. Aukcje miały charakter publiczny, odbywały się na *Forum in conspectu populi Romani*<sup>32</sup>. Nie jest jasne, czy stwierdzenie Cycerona nawiązuje do formalnego zgromadzenia<sup>33</sup>, czy też oznacza miejsce publiczne (*Forum*). Nawiązując jednak do znaczenia *in conspectu*, który raczej oznacza bycie biernym świadkiem czyjegoś działania, raczej należy uznać, że aukcje prowadzono w miejscu publicznym, co zapewniało zarówno możliwość udziału

<sup>27</sup> Poświadczą to *lex agraria* z 111 r. p.n.e. (25;85;87); L. Pellicchi, *La legge e il magistrato. Intorno a una tecnica normativa romana*, [w:] *Le Docici Tavole. Dai Decemviri agli Umanisti*, red. M. Humbert, IUSS Press, Pavia 2005, s. 65 i nast.

<sup>28</sup> Edykt cenzorski zob. A. Tarwacka, *Censores edixerunt: przedmiot i cele edyktów cenzorskich*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, nr 63, z. 1, s. 193 i nast.

<sup>29</sup> *Lex agr.*(z 111 r. p.n.e.) 85; 89; *Tab. Her.* 72; D.50.16.203.

<sup>30</sup> *Cic. Verr.* 2.1.143; *Liv.* 39.44.8; 43.16.2. Znana jest historia z roku 184 p.n.e. anulowania przez senat udzielonych kontraktów, do których cenzorzy nie dopuścili wcześniejszych dzierżawców; A. Torrent, *Anulación por el senado de „locationes censoriae de vectigalia y ulro tributa” en el 184 a.C. (LIV. 39.44.7-8)*, „Teoria e storia del diritto privato” 2014, nr 7, s. 35 i nast.

<sup>31</sup> *Cic. De leg. agr.* 1.3; *Nat. Deor.* 3.49; *Plin. Nat. Hist.* 33.78; *Alf. D.*50.16.203.

<sup>32</sup> *Cic. De leg. agr.* 1.7: ... *ensoribus vectigalia locare nisi in conspectu populi Romani non licet*. *Por. Cic. De leg. agr.* 2.55.

<sup>33</sup> A. Tarwacka, *Prawne aspekty...*, s. 276 przypuszcza, że zwrot ten oznacza *contio*, czyli zgromadzenie ludu o charakterze informacyjnym.

w niej, jak i bierną obserwację przez osoby zainteresowane i ciekawskich. Aukcje prowadził woźny (*praeco*)<sup>34</sup>, który po odczytaniu *lex censoria*, przystępował do prowadzenia licytacji. Pełnił on również funkcje świadka publicznego<sup>35</sup>. Stawki wyjściowe, od których rozpoczynała się licytacja, były określone przez cenzora w ogłoszeniu. Ofertę zgłaszano przez podniesienie ręki. W imieniu spółki czynił to *manceps*<sup>36</sup>. Po zgłoszeniu oferty, której już nikt nie przebijał, *praeco* ogłaszał wynik licytacji. Kontrakt przyznawano temu, kto zaoferował najwięcej przy podatkach, cłach i dzierżawie ziemi publicznej, a w zamówieniach prac budowlanych temu, kto zgodził się je wykonać za najniższą stawkę<sup>37</sup>.

Zwycięzca był obowiązany do ustanowienia zabezpieczeń gwarantujących wywiązanie się z kontraktu zgodnych z wymaganiami określonymi w *lex censoria*. Oferent z najlepszym zgłoszeniem musiał udzielić gwarancji jeszcze przed przyznaniem kontraktu (*addictio*). Oznacza to, że stroną był tylko licytujący *redemptor*, które nie reprezentował nikogo poza sobą samym, chociaż na ogół działał w interesie spółki. *Societas* była właściwym wykonawcą dużych kontraktów, ale wobec urzędnika, który udzielał zamówienia występował w charakterze jednoosobowego kontraktora. Następnie sporządzano pisemną umowę. Dopiero ta konkretna umowa określała szczegóły odnoszące się do danego zadania. Umowa była przygotowywana wyłącznie przez cenzora, a przyszedł kontrahent nie miał wpływu na jej treść. Pismo z treścią umowy wywieszano w miejscu powszechnie dostępnym, zapewne w budynku związanym z działalnością cenzorów (*atrium Libertatis*)<sup>38</sup>.

Zabezpieczenia były udzielane w formie poręczeń oraz praw rzeczowych na gruntach<sup>39</sup>. Osoby występujące w charakterze poręczycieli są nazywane w źródłach *praedes*<sup>40</sup>. Zabezpieczenie świadczenia w formie ustanowienia *praedes* było stosowane w Rzymie od czasów archaicznych. Przyjmujący zamówienie wskazywał osobę, która miała podjąć się roli *praes*<sup>41</sup>. Cenzor zapytywał wskazanego, czy zgadza się przyjąć rolę ręczyciela. Odpowiedź pozytywna

34 Liv. 24.18.10-11. Woźny (*praeco*) należał do personelu pomocniczego cenzora. Zob. A. Tarwacka, *Prawne aspekty...*, s. 102-103.

35 Cic. *De leg. agr.* 56: (...) *xviri vestra vectigalia non modo non vobis, Quirites, arbitris sed ne praecone quidem publico teste vendent?*

36 Fest. 139L s.v. *manceps dicitur, qui quid a populo emit conductive, quia manu sublata significat se autorem emptionis esse*: U. Malmendier, *op. cit.*, s. 80.

37 Varr. *l.l.* 5.15: *Ab eo praeco dicitur locare, quod usque idem it, quo ad in aliquo constitit pretium*. Warron wyjaśnia, że w czynnościach prowadzonych przez *praeco* mówi się o *locare* (od *locus*), dlatego że kontynuuje on licytację, aż do ustalenia ceny. Zob. A. Tarwacka, *Prawne aspekty...*, s. 276.

38 A. Tarwacka, *Prawne aspekty...*, s. 277.

39 *Praedibus praediisque*, Varr. *l.l.* 5.40; 6.74; Fest. 249L. Zabezpieczenia rzeczowe ustanawiane w formie zastawu na rzecz państwa określano terminem *praedia*.

40 Fest. 249L s.v. *Praes est is, qui populo se obligat, interrogaturque a magistratus, si praes sit. Ille respondet: praes*. G. Wesener, *Praediatura*, *RE Suppl.* 14 (1974), s. 447-455; A. Trisciuglio, *op. cit.*, s. 204 i nast.

41 Termin używany wyłącznie w kontraktach publicznych, Var. *l.l.* 5.40; 6.74; Fest. 249L; 35L; 137L.



oznaczała, że stawał się tak samo odpowiedzialny jak główny dłużnik. W przypadku, gdy dłużnik nie spełnił należycie swojego obowiązku poręczyciel był odpowiedzialny osobiście, co w tym przypadku oznaczało *nexum* lub *mancipium*<sup>42</sup>. Te archaiczne formy odpowiedzialności wiązały się z popadnięciem w stan osobistej zależności od wierzyciela w literaturze zaliczanymi do kondycji półnie-wolnej<sup>43</sup>. W późniejszych czasach ten sposób zaspokojenia wierzyciela został zarzucony i zastąpiony zasadą solidarnej odpowiedzialności poręczyciela całym majątkiem, ale bez utraty osobistej wolności.

W odniesieniu do poręczycieli nie stosowano zasady pierwszeństwa dochodzenia od dłużnika stosunkowego podziału długu, lecz każdy poręczyciel bezpośrednio ponosił odpowiedzialność za niewykonanie obowiązków umownych przez dłużnika. W przypadku zamówień na roboty, gdy dzieło zostało przyjęte, a w przypadku dzierżawy ziemi i podatków od państwa, przyrzeczone sumy wpłacone, ręczyciele byli zwalniani z dalszej odpowiedzialności razem z głównym zobowiązanym. W takiej sytuacji gasły również gwarancje wynikające z zastawów, prawdopodobnie przez wykreślenie ich z rejestrów publicznych. Pomimo przywiązania do archaicznych form i procedur przy udzielaniu zamówień, w pewnym momencie nastąpiła bardzo istotna zmiana, polegająca na dopuszczeniu ubiegającego się o kontrakt do udzielania poręczenia za siebie<sup>44</sup>, czyli autogwarancji. Teraz mógł on sam w swoim imieniu być *praes*. Procedura całkowicie nieznana, a nawet bezużyteczna w prawie prywatnym.

Jednoczesne ustanowienie zabezpieczeń osobowych i rzeczowych było zwykłą praktyką przy kontraktach cenzorskich<sup>45</sup>. Prawo wymagało ustanowienia gwarancji rzeczowych w postaci *praedia*, gdy udzielone poręczenia wydawały się niewystarczające. Ustanowienie zabezpieczenia na gruntach lub nieruchomościach (*praedia*) następowało przez wpisanie w cenzorskim protokole, prawdopodobnie jako *subsignatio* w *lex censoria*<sup>46</sup>. Mogły być ono ustanowione tylko na gruntach będących własnością rzymskiego obywatela. Zabezpieczenie na rzecz państwa przypominało powiernicze przeniesienie własności (*fiducia*). Było to zabezpieczenie rzeczowe ukształtowane w prawie archaicznym, a polegające na przewłaszczeniu na zabezpieczenie. Nie było natomiast podobne do powstałej w późniejszym okresie w prawie prywatnym hipoteki (*hypotheca*). Posiadanie i korzystanie z gruntu pozostawało przy osobie ustanawiającej zabezpieczenie. Dopiero w przypadku niewywiązania się z umowy przez głównego zobowiązanego, nieruchomość była zajmowana przez państwo.

<sup>42</sup> M. Talamanca, *Le Dodici Tavole ed i negozi obbligatori*, [w:] *Le Dodici Tavole...*, s. 355.

<sup>43</sup> W. Wołodkiewicz, M. Zabłocka, *Prawo rzymskie. Instytucje*, Warszawa 2015, s. 82.

<sup>44</sup> J. M. Rainer, op. cit., s. 178-179.

<sup>45</sup> Liv. 22.64.4; Cic. *In Verr.* 2.1.142; *Lex agraria* [111 r. p.n.e.] 46; *lex Terentina* 9; Polibiusz 6.17.4; *lex Flavia municipalis* 60; *lex Malacitana* 64, zob. H.-J. Wieling, *Privilegium fisci, praediatura und Proto-praxie*, „Zeitschrift für Savigny Stiftung. Rom. Abt.” 1989, nr 106 s. 405.

<sup>46</sup> A. Tarwacka, *Prawne aspekty...*, 276; J. M. Rainer, op. cit., s. 182.

Umowy o pobieranie danin i roboty publiczne były zawierane na okres jednego *lustrum*. Jeśli dzieło wymagało kontynuacji, miało stały lub powtarzalny charakter, kontrakt mógł być odnowiony przez kolejnych cenzorów<sup>47</sup>. Prawdopodobnie wykonanie kontraktu sprawdzał cenzor, który go zawarł. Jeśli zachodziła taka potrzeba, przedłużano mu czas sprawowania urzędu w celu dokonania rozliczenia zawartych umów. Dopuszczano także możliwość, że kontrolę przeprowadzali następcy na urzędzie lub inni urzędnicy jak konsul, czy pretor<sup>48</sup>. W przypadku *vectigalia* wykonanie umowy polegało na tym, że dzierżawca wpłacał do skarbu państwa zadeklarowaną kwotę. Jeśli zamówienie należało do rodzaju *sarta tecta*, cenzorzy przeprowadzali kontrolę nazywaną *exactio*<sup>49</sup>, a jeśli zamówienie polegało na wykonaniu dzieła (*opera publica*) zakończenie kontraktu było poprzedzane jego odbiorem, czyli *probatio*<sup>50</sup>. Stwierdzenie prawidłowości wykonania zamówienia prowadzono w dwóch fazach: stwierdzenia i ustalenia oraz oceny i orzekania. Podejmowano techniczny przegląd, aby ustalić, czy dzieło zostało wykonane zgodnie z powszechnie przyjętymi zasadami architektonicznymi, sztuką budowlaną i inżynierską. Ustalano, czy roboty wykonano zgodnie z projektem, a wykonawca uwzględnił rozsądne wskazówki zamawiającego. Pomyślny przebieg *probatio* oznaczał dla wykonawcy zapłatę wynagrodzenia ze skarbu państwa. Według dominującego poglądu procedurę odbioru dzieła przez cenzorów w formie *exactio* należy zaliczyć do postępowań o charakterze administracyjnym<sup>51</sup>. Wskazuje się na takie cechy postępowania, jak prowadzenie go przez urzędnika, działającego w interesie państwa, który kontroluje i nadzoruje poczynania *redemptores*, aby odpowiednio zabezpieczyć stan budynków i budowali. Decyzje i rozstrzygnięcia urzędników nie mogły być

47 Varr. *l.l.* 6.11: (tekst przyp. 14), Warron podaje, że termin *lustrum* pochodzi od czasownika *luere*, który w jego opinii jest synonimem *solvere*, co pozwoliło mu nawiązać do praktyki cenzorów rozliczania umów o pobór danin publicznych i o wykonanie robót publicznych. Ta etymologia jest błędna, słowo *lustrum* ma pochodzenie dawniejsze niż praktyka udzielania zamówień publicznych i jest związane z praktyką rytualnego oczyszczenia i odnowienia państwa przeprowadzanego przez pięć lat i powiązanego ze sporządzaniem spisu obywateli. Zob. H. Berve, s.v. *lustrum*, RE 13 (1927), szp. 2040 i nast.

48 Inni urzędnicy pełnili zadania cenzorów w zakresie zadań związanych z zamówieniami publicznymi konsul, pretor i promagistraci. Także w latach, gdy nie powoływano cenzorów lub nie wykonywali oni swoich funkcji, zadania te przypadają konsulom i pretorom. Zob. P.J. DuPlessis, *The Protection of the Contractor in Public Works Contract in the Roman Republic and Early Empire*, "Journal of Legal History" 2004, nr 25 z. 3, s. 309.

49 Liv. 45.15; Cic. *In Verr.*, 2.1.40.103; 2.1.50.130, o *exactio* zob. A. Trisciuglio, op. cit., s. 228 i nast.

50 Liv. 45.15.9: *Potentibus, ut ex instituto ad sarta tecta exigenda et ad opera, quae locassent, probanda anni et sex mensum tempus prorogaretur, (...)*. Liwiusz przedstawia wniosek cenzorów z 169 r. p.n.e., T. Seproniusa i C. Claudiusa skierowany do senatu o przedłużeniu im czasu trwania urzędu w celu rozliczenia zamówionych robót publicznych. A. Trisciuglio, op. cit., s. 148.

51 A. Tarwacka, *Prawne aspekty...*, s. 281; J.M. Rainer, op. cit., s. 181; S.D. Martin, *Reconsideration of Probatio Operis*, „Zeitschrift für Savigny Stiftung. Rom. Abt.” 1986, nr 103, s. 321-337.

zaskarżane, ani nie przysługiwało odwołanie. Jediną możliwością była polityczna z natury interwencja senatu na wniosek zainteresowanych grup<sup>52</sup>.

5. W przypadku stwierdzenia zaniedbań, nieprawidłowości, technicznych niedoróbek zamawiający mógł opóźnić zapłatę i żądać właściwych napraw w celu usunięcia wad i usterek. Jeśli nie udało mu się usunąć wskazanych wad, jego wynagrodzenie ulegało redukcji lub w ogóle tracił do niego prawo. W zamówieniach publicznych oceny dokonywał cenzor. Jego władza dyskrecyjna była olbrzymia. Prawo nie ustało terminu, w jakim ma się odbyć odbiór budowli, licząc od dnia zgłoszenia zakończenia robót<sup>53</sup>. Przypuszczalnie brak określonych reguł dotyczących odbioru dzieła wynika z faktu, że w najmie publicznym, podobnie jak w najmie prywatnym, odbiór dzieła przerzucał ryzyko jego przypadkowego uszkodzenia lub zniszczenia na zamawiającego<sup>54</sup>. Z drugiej strony odbiór dzieła powodował zgaśnięcie odpowiedzialności zarówno głównego dłużnika także, gdy występował w roli gwaranta *per se*<sup>55</sup>, jak tej ciężącej na poręczycielach i gwarantach rzeczowych.

Cenzor mógł powołać znawców (*cognitores*) w celu określenia wartości ziemi, stanowiącej zabezpieczenie na wypadek niewywiązania się z umowy<sup>56</sup>. Rzeczoznawcy ponosili odpowiedzialność za prawidłowe szacowanie wartości przedmiotu zabezpieczenia. Jeśli rzeczoznawca błędnie oszacował wartość nieruchomości stawał się osobiście odpowiedzialny wobec państwa na różnicę między ceną sprzedaży nieruchomości na aukcji a ceną przez niego szacowaną. Oszacowanie odbywało się według reguł *lex praediatoria*<sup>57</sup>. Określała ona także specjalną procedurę prowadzenia egzekucji przeciwko osobom udzielającym zabezpieczenia w postępowaniu prawa publicznego, gdyż postępowanie sądowe prawa prywatnego nie znajdowało tu zastosowania. Celem postępowania była przymusowa sprzedaż dóbr stanowiących zabezpieczenie. Prowadzono ją, aż do pokrycia straty spowodowanej niewywiązaniem się przez dłużnika z umowy. Prawo publiczne nie zaadaptowało w tym względzie zmian wzmacniających

<sup>52</sup> A. Trisciuglio, op. cit., s. 73-74; A. Tarwacka, *Prawne aspekty...*, s. 273, prezentowana jest też teza mniejszościowa, przyjmująca sądowy charakter oceny zamówienia publicznego. Jej mechanizm opierałby się na tym, że w przypadku *sarta tecta*, kolejny dzierżawca, który wygrał kontrakt, jeśli stwierdzał zaniedbania w stanie utrzymania budynku, których dopuścił się jego poprzednik, wszczynał sprawę przed urzędnikiem w celu wymuszenia naprawy na koszt poprzedniego dzierżawcy i w ten sposób doprowadzenie budynku do stanu zgodnego z warunkami kontraktu.

<sup>53</sup> Cat. *De agr.*, 148; por D.19.2.37, w umowach o roboty budowlane, wchodzących w zakres umów o dzieło (*locatio conductio operis*) wprowadzono pewne wymogi ograniczające swobodę zamawiającego w sprawie terminu i sposobu prowadzenia *probatio*. Takie rozwiązania nie znalazły zastosowania w sferze kontraktów publicznych.

<sup>54</sup> D.19.2.62 (Labeo).

<sup>55</sup> Liv. 45.15.

<sup>56</sup> *lex Malacitana* 64, H.-J. Wieling, op. cit., s. 405.

<sup>57</sup> *lex Malacitana* 64, G. Wesener, *Praediatura*, RE Suppl. 14 (1974).

pozycję zobowiązanego, jakie pojawiły się w rozwoju prawa prywatnego z dwóch względów: konserwatyizmu konstytucyjnego oraz wyższego stopnia zabezpieczenia interesów państwa i jego należności przez surowość procedury ułatwiającej egzekucję należności z tytułu niewłaściwie wykonanych zamówień<sup>58</sup>. Brak gwarancji i zabezpieczeń w postępowaniu dla strony prywatnej, obok lepszej ściągalności, wpływał dyscyplinująco na wykonawców.

6. Problemem pozostaje ochrona strony prywatnej. Od Polibiusza wiemy, że Senat był organem, który miał ostatnie słowo w kwestiach publicznych dzierżaw i zamówień. Mógł określać zakres odpowiedzialności nabywających dzierżawę i przyjmujących zamówienia, a także wydłużyć czas wykonania zamówionych dzieł. Źródła potwierdzają, że w drugiej połowie II w. p.n.e. senat był zaangażowany w realizację zamówień publicznych. Polibiusz (6.17) pisze „...wszystkie te kontrakty znajdowały się pod nadzorem senatu”. Cynceron w mowie przeciwko Werresowi, przedstawiając głośną w jego czasach sprawę tzw. *causa Iuniana*<sup>59</sup>, odwołuje się do instrukcji udzielonej pretorom w formie *senatusconsultum* w sprawie zamówień z kategorii *sarta tecta*, których wykonanie nie zostało jeszcze odebrane przez konsulów<sup>60</sup>.

W Puteoli (dzisiejsze Pozzuoli niedaleko Neapolu) odnaleziono inskrypcję zawierającą tekst zamówienia publicznego na wykonanie roboty budowlanej w postaci naprawy muru<sup>61</sup>. Tekst zawiera informację o terminie wykonania robót i sposobie zapłaty. Praca miała być wykonana do 1 listopada, pierwsza połowa wynagrodzenia miała być wypłacona po ustanowieniu zabezpieczeń rzeczowych, a druga zaraz po odebraniu dzieła. Z tekstu wynika, że zamówione dzieło było nadzorowane i przyjęte przez *duoviri* (kolegium zarządzające miastem) i wszystkich członków rady miasta. Wymagano dla ważności uchwały obecności przynajmniej 20 radnych uczestniczących w zebraniu, na którym dyskutowano kwestie przyjęcia dzieła, a uchwałę radni mieli zatwierdzić przysięgą.

Takie rozwiązanie, zdaniem Paula DuPlessisa, przyjęto, aby zapewnić przejrzystość procedury odbioru dzieła oraz uniknąć podejrzeń o korupcję<sup>62</sup>. Wprawdzie prawo wprost nie przewidywało instrumentów ochrony wykonawcy, jednakże, zdaniem P. DuPlessisa, postępowanie przedstawiane przez analizowaną

<sup>58</sup> J. M. Rainer, op. cit., s. 183.

<sup>59</sup> *In Verr.* 2.1.130-50; sprawa miała miejsce w 74 r. p.n.e. Werres w czasie sprawowanej pretury miejskiej otrzymał od senatu zadanie przeprowadzenia *exactio* w odniesieniu do *aedes Castoris* (świątynia Kastora), czyli sprawdzenia, czy ustępujący dzierżawca, w tym wypadku niedojrzały Iunius, który dziedziczył po zmarłym ojcu P. Iuniusie, wykonywał swoje obowiązki zgodnie z kontraktem, zanim dzierżawa zostanie udzielona nowemu dzierżawcy Haboniusowi. Szczegółowa analiza zob. A. Trisciuglio, op. cit., s. 20-21; A. Tarwacka, *Prawne aspekty...*, s. 277.

<sup>60</sup> A. Trisciuglio, op. cit., s. 21.

<sup>61</sup> FIRA III nr 153.

<sup>62</sup> P.J. DuPlessis, op. cit., s. 287-314.

inskrypcję sugeruje, że istniały rozwiązania pośrednio zabezpieczające wykonawców przed arbitralnością urzędników. Publiczna dyskusja dawała możliwość omówienia prac budowlanych z punktu widzenia sztuki budowlanej i warunków umowy, a także odparcia zarzutów, na których opierała się odmowa przyjęcia wykonanej pracy. Zdawano sobie sprawę z potencjalnej korupcji i starano się jej przeciwdziałać. Zakazywano wręczania łapówek oraz udziału w aukcjach urzędnikom nadzorującym i osobom z nimi powiązanych zależnościami rodzinnymi (*familia*). Urzędnik *municipium* był związany opinią rady miasta dotyczącej odbioru dzieła i przed radą musiał przedstawić raport z odbioru. Trudno rozstrzygnąć, czy organy Puteoli naśladują wzory wywiedzione z praktyki cenzorów, czy też autonomicznie wykształciły praktykę zabezpieczającą dzierżawców robót publicznych.

Liwiusz informuje<sup>63</sup>, że publikanie często zwracali się do senatu, chociaż zwykle bezskutecznie, o ograniczenie władzy cenzorów i uchylene udzielonych kontraktów. Przypadki sporów między cenzorami a publikanami, w których arbitrem był senat, pokazują, że także metoda politycznych nacisków na cenzorów w efekcie przynosiła niewiele korzyści publikanom, a rzymski system zamówień w okresie Republiki pozbawiony był mechanizmów instytucjonalnych chroniących wykonawców. Nacisk polityczny okazał się w pierwszej chwili skuteczny za cenzury M. Porciusza Catona i L. Valeriusa Flaccusa (184/183 r. p.n.e.), którzy narzucili publikanom niekorzystne warunki kontraktów. Senat wprawdzie unieważnił zawarte kontrakty, ale cenzorzy rozpisali nowe kontrakty praktycznie na tych samych warunkach, dodatkowo odsuwając od nich poprzednich wykonawców. Innym przykładem nacisku publikanów na zmianę niekorzystnych dla nich warunków umów stanowi przypadek *locationes* na pobieranie podatków z prowincji Azji. Cynceron w liście<sup>64</sup> do przyjaciela informuje o prośbie skierowanej do senatu przez publikanów. Skarżą się, że na skutek zbyt gorliwego licytowania<sup>65</sup>, zadeklarowali zbyt wysokie sumy i proszą o anulowanie kontraktu. Po długiej debacie, w której sam Cynceron wygłosił dwie mowy popierające *conductores*, pod wpływem Cezara, senat zdecydował o obniżeniu stawek o jedną trzecią<sup>66</sup>.

Trudno ocenić, kiedy system *leges censoriae* zaniknął ostatecznie. Głębokie zmiany nastąpiły za panowania Augusta, chociaż formalnie urząd cenzora

<sup>63</sup> Liv. 43.16.3: *Saepe id querendo veteres publicani cum impetrare nequissent ab senatu, ut modum potestati censoriae imponerent*. W 169 r. Rzym był świadkiem procesu o zdradę stanu wytoczonego przez jednego z trybunów plebejskich cenzorom C. Claudiusowi Pulchrowi i Tib. Semproniuszowi Gracchowi, którzy uprzednio narazili się publikanom wykluczając od ubiegania się o kontrakty państwowe tych wszystkich, którzy uzyskali je za poprzedniej cenzury. Oskarżeni o mały włos uniknęli skazania. A. Ziółkowski, op. cit., s. 247.

<sup>64</sup> Cic. *Ad Att.* 1.17.9.

<sup>65</sup> *Calor licitantis* por. U. Malmendier, op. cit., s. 191 i nast.

<sup>66</sup> App. *Bell. civ.* 2.13; Dio Cass. 38.7.4; Cic. *Ad Att.* 2.16.2.

nie został zniesiony, jego istnienie stało się czysto teoretyczne, jako składowa uprawnień princepsa. W tym czasie położono podwaliny pod nowy sposób organizacji zarządzania pobieraniem dochodów państwa. Rozpoczęto tworzenie urzędników podległych i odpowiedzialnych wobec princepsa, co zmieniało sposób ściągania podatków i danin. Zanikł również *ager publicus* w republikańskim znaczeniu tego słowa w wyniku kolonizacji i demilitaryzacji państwa rzymskiego. Zbieranie podatków stało się zadaniem scentralizowanej administracji państwowej.

7. Podsumowanie. Republikański sposób organizowania gospodarczego działania państwa rzymskiego był oparty na zamówieniach publicznych, które były ogłaszane, przeprowadzane i rozliczane przez urzędników, szczególnie cenзорów. Do zadań tych ostatnich należało zamawianie dostaw i usług niezbędnych państwu do zaspokojenia potrzeb armii, czy miasta. Zamówienia były zorganizowane w system reguł i norm zwyczajowo przestrzeganych przez cenзора i w zakresie norm ogólnych powtarzanych w poszczególnych kontraktach, jakkolwiek dostosowywanych do konkretnych okoliczności danego zamówienia. Cechą charakterystyczną było to, że kontrakt był zawierany i zabezpieczany przez osoby biorące udział w procedurze licytacji, chociaż na ogół działały one w interesie organizacji gospodarczej o złożonej strukturze (*societates publicanorum*). Tylko te osoby ponosiły odpowiedzialność osobistą i majątkową wobec urzędnika rozliczającego wykonanie kontraktu. Zakres uprawnień urzędnika udzielającego zamówienia nie podlegał ograniczeniom prawnym poza zwyczajowo przyjętymi procedurami odbioru zamówienia. Strona prywatna nie dysponowała środkami prawnymi umożliwiającymi wejście w spór, kontrolę decyzji, czy kwestionowanie prawidłowości odbioru i rozliczenia kontraktu. Postępowania o udzielenie zamówienia finansowanego z publicznych pieniędzy poniekąd przypomina działanie administracji, jest jednak wykonywaniem władzy niewspierającej się na zasadzie działania biurokratycznego związanego powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Z tego względu w piśmiennictwie prawniczym pozostało niewiele śladów dotyczących tej sfery działania rzymskiej Republiki.

## Bibliografia

- Badian E., *Publicans and Sinners. Private Enterprise in the Service of the Roman Republic*, Oxford 1972.
- Berve H., s.v. *lustrum*, RE 13.2 (1927).
- Coarelli F., *Public Building in Rome between the Second Punic War and Sulla*, tłum. M. Hewson Crawford, "Papers of the British School at Rome" 1977, nr 45.
- DuPlessis J. P., *The Protection of the Contractor in Public Works Contract in the Roman Republic and Early Empire*, "Journal of Legal History" 2004, nr 25 z. 3.
- Fiori R., *La definizione della 'locatio conductio'. Giurisprudenza romana e tradizione romanistica*, Napoli 1999.
- Gast K., *Die zensorischen Bauberichte bei Livius und die römischen Bauinschriften: Versuch eines Zugangs zu livianischen Quellen über Formen der Inschriftensprache*, Diss. Göttingen 1965.
- Malmendier U., *Societas publicanorum: staatliche Wirtschaftsaktivitäten in den Händen privater Unternehmer*, Wien 2002.
- Martin D. S. *Reconsideration of Probatio Operis*, „Zeitschrift für Savigny Stiftung. Rom. Abt.” 1986, nr 103.
- Milazzo F., *La realizzazione delle opere pubbliche in roma arcaica e repubblicana*, Napoli 1993.
- Mommsen Th. *Römisches Staatsrecht*, Bd.II,1, Leipzig 1877.
- Pellecchi L. *La legge e il magistrato. Intorno a una tecnica normativa romana*, [w:] *Le Docici Tavole. Dai Decemviri agli Umanisti*, red. M. Humbert, Pavia 2005.
- Pikulska-Radomska A. *Fiscus non erubescit. O niektórych Italskich podatkach okresu rzymskiego pryncypatu*, Łódź 2013.
- Rainer J. M., *Public Building Contracts in the Roman Republic*, [w:] *Obligations in Roman Law: Past, Present, Future*, red. A.J.T. McGinn, Ann Arbor 2013.
- Talamanca M. *Le Dodici Tavole ed i negozi obbligatori*, [w:] *Le Docici Tavole. Dai Decemviri agli Umanisti*, red. M. Humbert, IUSS Press, Pavia 2005.
- Tarwacka A., *Censores edixerunt: przedmiot i cele edyktów cenzorskich*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, nr 63, z. 1.
- Tarwacka A., *Prawne aspekty urzędu cenzora w starożytnym Rzymie*, Warszawa 2012.
- Trisciuglio A., *Sarta tecta, ultrotributa, opus publicum faciendum locare. Sugli appalti relativi alle opere pubbliche nell'età repubblicana e augustea*, Napoli 1998.
- Wesener G. *Praediatura*, RE Suppl. 14 (1974).
- Wieling H.-J., *Privilegium fisci, praediatura und Protopraxie*, „Zeitschrift für Savigny Stiftung. Rom. Abt.” 1989, nr 106.
- Wołodkiewicz W., Zabłocka M., *Prawo rzymskie. Instytucje*, Warszawa 2015.
- Ziółkowski A., *Historia Rzymu*, Poznań 2008.

## STRESZCZENIE

Rzym w okresie republikańskim zbierał daniny publiczne i powierzał wykonywanie usług, budowanie i utrzymywanie budowli publicznych prywatnym wykonawcom. Służyły do tego głównie tzw. *locationes censoriae*. Ich przeprowadzanie sprawiło, że rozwinął się zespół norm, który działał na styku prawa publicznego i prywatnego. Jego *modus operandi* nawiązywał do prawa prywatnego i rozwijał się równolegle do niego, nabierając cech zwyczaju prawnego. Procedura zawierania kontraktu od jego ogłoszenia, wyboru kontrahenta w drodze przetargu/aukcji do zawarcia umowy, której treść była w znacznej części zdeterminowana przez wiążące ustalenia cenzorskiego edyktu (*auctiones, lex contractus* i inne) były wzorowane na prywatno-prawnym modelu zawierania umowy w prawie archaicznym. Zabezpieczenie wykonania kontraktu również nawiązywało do osobowych i rzeczowych zabezpieczeń znanych w archaicznym prawie. Dopiero rozliczenie kontraktu wskazywało na jego wyłącznie publiczny charakter, gdyż udzielający zamówienia urzędnik był także organem właściwym do oceny i odbioru zamówienia, a wykonawca nie miał możliwości wejścia w spór rozstrzygany przez niezależny organ orzecznicy.

## SUMMARY

### Legal framework of public contracts in Roman Republic

The censors had the superintendence of all revenues of the state, the vectigalia, such as the tithes paid for the public lands, the salt works, the mines, the customs, etc. The censors typically auctioned off to the highest bidder for the space of a *lustrum* the collection of the tithes and taxes. This auctioning was called *venditio* or *locatio*, and will have taken place in a public place in Rome. The terms on which they were let, together with the rights and duties of the purchasers, were all specified in the *leges censoriae*, which the censors published in every case before the bidding commenced. The censors were also responsible for the general superintendence of all public buildings and works (*opera publica*). The censors were in charge of constructing new buildings and the repair and maintenance of all existing public structures, keeping them in proper condition both in Rome and in other parts of Italy; temples, *basilicae*, theatres, porticoes, town walls, harbours, bridges, *cloacae*, roads, etc. All of these public works were let out by the censors by public auction to the lowest bidder, just as the *vectigalia* were let out to the highest bidder. The expenses involved were called *ultratributa*. The persons who undertook the contract were called *conductores, mancipes, redemptores, susceptores*, etc.; and the duties they had to discharge were specified in the *leges Censoriae*. When the works were completed, the censors had to see that the work had been performed in accordance with the contract: this was called *opus probare* or *in acceptum referre*.