

BEZPIECZEŃSTWO LOKALNE JAKO ZADANIE GMINY W PERSPEKTYWIE REGULACJI W PRAWIE RZYMSKIM I POLSKIM STUDIUM PRAWNO-ADMINISTRACYJNE

1. Wprowadzenie

Potrzeba bezpieczeństwa stała się jedną z podstawowych wartości współczesnej demokracji. Wzrost znaczenia tej wartości został wymuszony przez fakt pojawienia się licznych zagrożeń, które nie istniały lub istniały w nieznacznym stopniu w systemach totalitarnych (w faszyzmie czy komunizmie), oraz w feudalizmie. Kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego nie podnosi się również w państwach czy kręgach kulturowych związanych z islamem czy też innymi religiami Azji⁴². W tych systemach odpowiedzialnym za zagwarantowanie bezpieczeństwa w państwie był król, sekretarz partii czy kanclerz Rzeszy. W systemach teokratycznych gwarantem bezpieczeństwa i wyznacznikiem zagrożeń są funkcjonariusze religii. To oni, często jednoosobowo, określali i określają poziom tego bezpieczeństwa i rodzaje zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych⁴³.

Współczesna demokracja niesie ze sobą zmianę w rozumieniu kwestii bezpieczeństwa. Niewątpliwym wpływem na taki kształt bezpieczeństwa i jego potrzeby przez jednostkę czy społeczeństwo, jest kultura europejska, zbudowana na wartościach filozofii greckiej, prawa rzymskiego i chrześcijaństwa.⁴⁴ To dzięki tym pierwiastkom kulturowym, każdy człowiek ma poczucie niezwyklej wartości swojego życia, a w konsekwencji potrzeby jego ochrony⁴⁵. Nie jesteśmy już częścią natury, stąd również przed tą naturą należy się chronić.

Prawo rzymskie czy ustrój państwa rzymskiego nie zajmowało się wprost bezpieczeństwem wewnętrznym. Na pierwszym miejscu było bezpieczeństwo zewnętrzne, czyli militarne, zapewnienie pokoju w najodleglejszych prowincjach. Niemniej jednak również na poziomie lokalnym były podejmowane liczne działania zmierzające do zagwarantowania bezpieczeństwa lokalnego. Warto wiedzieć, że to właśnie w antycznym Rzymie powstała doskonała organizacja systemu municypiów czyli odpowiednika współczesnych gmin.⁴⁶ Podejmując się badań nad bezpieczeństwem autonomii lokalnych w Rzymie można również odnieść się do współczesnych problemów bezpieczeństwa w

⁴² Zob. K. Górak-Sosnowska, *W kręgu kultury islamu*, Warszawa 2007, s. 15 n.

⁴³ W czasach realnego socjalizmu ludzie szli po pomoc najczęściej do lokalnego sekretarza partii, bowiem byli przekonani o jego nadzwyczajnych uprawnieniach, dzięki którym był w stanie zagwarantować również i bezpieczeństwo tak lokalnej społeczności jak i jednostce.

⁴⁴ Chrześcijaństwo, prawo rzymskie oraz filozofia grecka stanowią podstawy kultury europejskiej. Niektórzy dodają jeszcze judaizm. Zob. H. Kupiszewski, *Prawo Rzymie a współczesność*, Warszawa 1988, s. 11 n.

⁴⁵ Filozofia grecka wniosła do naszej kultury pojęcia abstrakcyjne, do których należy bezpieczeństwo. Prawo rzymskie wprowadziło obiektywną regulację stosunków międzyludzkich zwanych normami prawnymi. Chrześcijaństwo zaś zrodziło przekonanie o wielkiej godności człowieka, dla którego Bóg umarł, aby tego człowieka zbawić. Tylko człowiek otrzyma życia wieczne. To przekonanie o niezwyklej godności człowieka, dzisiaj posiada każdy człowiek w naszym kręgu kulturowym, niezależnie czy jest chrześcijaninem czy też nie.

⁴⁶ Antyczny świat był oparty o system miast państwa – *polis*. Po wcieleniu ich do Imperium Rzymskiego miasta te zachowały pewną autonomię i myły nazywane municypiami. Stały się pierwowzorem współczesnych gmin. Ich organizacja była określana w ustawach municypalnych. Przykłady takich ustaw zob. B. Sitek, *Lex Coloniae Genetivae seu Ursonensis i lex Imita. Ustawy municypalne antycznego Rzymu. Tekst, tłumaczenie i komentarz*, Poznań 2008.

gminach. Badania takie są użyteczne dla ukazania procesu uświadamiania sobie przez człowieka kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego.

Konieczność wyjaśnienia pojęć mówi, że bezpieczeństwo dzieli się na bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe, zaś to pierwsze na wewnętrzne i publiczne (zewnętrzne)⁴⁷. Według H. Koleckiego, bezpieczeństwo wewnętrzne może być spostrzegane z punktu widzenia jednostki, społeczeństwa, a także z punktu widzenia konstytucyjnych obowiązków państwa wobec narodu czy lokalnych społeczności. Stąd mówi się o bezpieczeństwie krajowym czy lokalnym. Dla naszych rozważań znaczenie podstawowe posiada bezpieczeństwo lokalne⁴⁸. O nim też będzie mowa w dalszej części tej pracy.

2. Bezpieczeństwo lokalne (gminne) w świetle prawa polskiego

W świetle polskiego prawa samorządowego zagwarantowanie bezpieczeństwa lokalnego w dużej mierze spoczywa na samorządzie gminnym. Analiza zadań gminy, określonych w art. 7 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁹ pozwala na krótką charakterystykę tych zadań pod kątem ładu i porządku publicznego.

Podstawowym zadaniem gminy jest zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (art. 7, ust. 1, pkt. 14). W tym przypadku przez porządek publiczny należy rozumieć bezpieczeństwo publiczne w zakresie katastrof i klęsk żywiołowych, zgromadzeń i imprez masowych oraz bezpieczeństwo w miejscach publicznych (parkach, placach i ulicach).⁵⁰ W większości tych przypadków gmina posługuje się służbami administracji zespolonej. W zakresie bezpieczeństwa podczas imprez masowych oraz bezpieczeństwa w miejscach publicznych odpowiedzialna jest powiatowa komenda policji. Na podstawie art. 8a ust. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o policji⁵¹, powiatowy komendant może tworzyć rewiry w dzielnicach lub komisariaty w poszczególnych gminach. To właśnie te jednostki są odpowiedzialne za zagwarantowanie bezpieczeństwa w poszczególnych gminach. Chociaż jednostki te są umiejscowione w strukturze podległej Ministrowi Spraw Wewnętrznych, to jednak na zasadzie współdziałania również gmina może uczestniczyć w zagwarantowaniu bezpieczeństwa lokalnego. W tym celu gmina wraz z odpowiednimi strukturami administracyjnymi ustala wspólne przedsięwzięcia, oraz określa zasady wspólnego ich finansowania.⁵²

Na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁵³ wójt jest zobowiązany do koordynacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Bezpieczeństwo pożarowe gwarantują dwie instytucje, tj. Państwowa Straż Pożarna oraz Ochotnicza Straż Pożarna. Na podstawie art. 13 ust. 6 pkt. 8 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej⁵⁴ zadanie

⁴⁷ Należy jednak stwierdzić, że w literaturze istnieją jednak pewne rozbieżności, co do koncepcji podziału rodzajów bezpieczeństwa. Inaczej to widzi W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo narodowe u progu XXI wieku*, Journal of Modern Science. Zeszyty Naukowo-dydaktyczne WSGE, t. 1/4/2008, s. 1 n. a inaczej to widzi H. Kolecki, *Pojęcie i rodzaje bezpieczeństwa na poziomie społeczności lokalnych z punktu widzenia straży miejskich i gminnych*, [w:] <http://com.home.pl/dobrauczelnia.pl/upload/File/KOLECKI.pdf> [11.10.2008].

⁴⁸ Zob. H. Kolecki, *op. cit.*, s. 25.

⁴⁹ Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.

⁵⁰ Zob. H. Kolecki, *op. cit.*, s. 25.

⁵¹ Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.

⁵² Zob. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym, Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 1999, s. 64 n.; M. Chmaj (red.), *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, Lublin 1997, s. 154 n.

⁵³ Dz. U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351 z późn. zm.

⁵⁴ Dz. U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400 z późn. zm.

zapewnienia ochrony przeciwpożarowej spoczywa na Powiatowej Komendzie Straży Pożarnej. Jednak w gminach może być zatrudniony gminny komendant ochrony przeciwpożarowej, który w imieniu gminy współdziała z Komendą Powiatową w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa pożarowego na terenie gminy.

Bezpieczeństwo publiczne gmina może również zabezpieczyć poprzez stworzenie formacji straży miejskiej czy gminnej. Według art. 1 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych⁵⁵ *do ochrony porządku publicznego na terenie gminy może być utworzona samorządowa umundurowana formacja - straż gminna*. W następnym akapicie został wyraźnie określony cel tej formacji w następujących słowach: *Straż spełnia służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swe zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli*. W art. 11 tejże ustawy zostały wyliczone szczegółowo zadania straży, do których należy m.in. ochrona porządku i spokoju publicznego, kontrola ruchu drogowego, ochrona obiektów komunalnych i użyteczności publicznej, zapewnienie spokoju podczas zgromadzeń publicznych oraz informowanie społeczności o zagrożeniach dla bezpieczeństwa publicznego.

Art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym został uzupełniony przez art. 29 pkt 1 ustawy z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁵⁶. Odtąd na gminie spoczywa również zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego lokalnej społeczności. Wójt może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy.⁵⁷

Można wskazać również na obszary bezpieczeństwa wewnętrznego, za które odpowiedzialna jest gmina. I tak, za bezpieczeństwo ekologiczne odpowiadają wydziały ds. ochrony środowiska. Ich zadaniem jest przygotowanie gminnego programu ochrony środowiska oraz wydawanie decyzji dotyczących środowiska naturalnego⁵⁸. Swoistym obszarem bezpieczeństwa jest grzebanie osób zmarłych. Na podstawie art. 1 ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i grzebaniu zmarłych⁵⁹ gmina ma obowiązek zakładanie i rozszerzanie cmentarzy komunalnych.⁶⁰

Poziom bezpieczeństwa w gminie zależy również od polityki lokalnej władzy w zakresie rozwoju gospodarczego. Do nich zalicza się sprowadzanie inwestorów tworzących miejsca pracy i podnoszących tym samym atrakcyjność i bezpieczeństwo gminy. Ważne jest również organizowanie przez gminę zajęć pozaszkolnych, które angażują młodzież i dzieci, uniemożliwiając tym samym ich werbowanie do działań przestępczych. Inicjatywy te mogą być prowadzone wspólnie z jednostkami administracji zespolonej oraz z organizacjami pozarządowymi czy kościołami⁶¹.

⁵⁵ Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.

⁵⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558.

⁵⁷ Zob. J. Korczak, *Ewolucja gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia 2002, s. 91.

⁵⁸ Art. 17 ust. 3 ustaw z 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627).

⁵⁹ Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

⁶⁰ Zob. A. Sobczak, *Organizowanie oraz zarządzanie cmentarzami wyznaniowymi w polskim prawie cywilnym*, [w:] <http://mateusz.pl/czytelnia/as-cmentarze.htm> [14.10.2008].

⁶¹ Zob. Ł. Sobiech, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny w gminie*, *Gazeta Prawna* nr 65 z dnia 2008-04.02, s. 1; K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 125 n.

3. Rodzaje zagrożeń w municypiach w świetle ustaw municypalnych⁶²

Koncepcja bezpieczeństwa publicznego jest nierozłącznie powiązana z poczuciem bezpieczeństwa i stopniem zagrożenia. Poczucie bezpieczeństwa w starożytnym Rzymie było zróżnicowane. Najwyższy stopień bezpieczeństwa niewątpliwie był odczuwalny w samym Rzymie, w mieście znajdującym się w samym centrum imperium. Nie chodzi naturalnie o zagrożenie militarne lecz zagrożenia wewnętrzne, takie jak: zaproszenie ogniem, utrudnienia w ruchu drogowym, nielegalne zgromadzenia, odpady miejskie, przestępczość zorganizowana i inne. Ze względu na istniejące liczne służby porządkowe, poczucie zagrożenia w Rzymie było znacznie mniejsze niż na prowincji.

3.1. Zagrożenia w ruchu drogowym

Istotnym elementem składowym bezpieczeństwa transportu jest bezpieczeństwo ruchu drogowego. Ten rodzaj bezpieczeństwa zależy m.in. do infrastruktury technicznej oraz kontroli ruchu drogowego. Współcześnie w zakresie infrastruktury technicznej stosowane są najnowsze technologie budowy dróg i zabezpieczeń⁶³.

W prawie municypalnym występują dwa rodzaje regulacji prawnych będących podstawą do realizacji bezpieczeństwa transportu na poziomie lokalnym. Pierwszy z nich dotyczył obowiązku utrzymania dróg gminnych w należyłym stanie oraz zakaz zajmowania dróg lub placów przez osoby do tego nieupoważnione. Druga regulacja dotyczyła ruchu drogowym w mieście.

Na podstawie cap. 82 *lex Irnitana*⁶⁴ wiemy, że na organach municypium, w szczególności na duumwirach⁶⁵, ciążył obowiązek utrzymania dróg municypalnych w należyłym stanie. W tym celu podejmowano działania mające na celu budowę dróg municypalnych lub ich przebudowę. Uprawnienia tych urzędników dotyczyły wyłącznie dróg miejskich. Obowiązek utrzymania dróg znajdujących się poza murami miasta należał do uprawnień organów centralnych, np. *curatores* w okresie cesarskim, lub władz regionalnych czyli namiestników prowincji.

Prowadzone prace nie powinny naruszać interesu osób prywatnych. W tym przypadku, chodziło nie tylko o nie zajmowanie gruntów prywatnych pod drogę publiczną, ale również o takie prowadzenie prac, aby nie zostało dokonane umniejszenie wartości gruntów prywatnych położonych przy drodze publicznej.⁶⁶ Jak widzimy, już w czasach antycznych, przy realizacji prac publicznych

⁶² Każde municypium otrzymywało od senatu rzymskiego lub cesarza ustawę zwaną *lex municipalis*. Treść takiej ustawy była spisywana w Rzymie na tablicy kamiennej lub spiżowej. Następnie była przekazywana danemu miastu, jako prawo lokalne. W Rzymie istniał najprawdopodobniej pierwowzór takich ustaw, bowiem różnica pomiędzy nimi nie była wielka. Do dzisiaj zachowały liczne fragmenty takich ustaw, m.in. *lex Irnitana*, *lex Urosnensis*, *lex Malecitana* czy *lex Salpensiana*. Polskie tłumaczenia takich ustaw zob. B. Sitek, *Tabula Heracleensis (lex Iulia municipalis). Tekst, tłumaczenie, komentarz*, Olsztyn 2006; Idem, *Lex Coloniae Genetivae Iuliae*, op. cit.

⁶³ Zob. <http://www.cupt.gov.pl/artykuly/dzialanie-8-1-bezpieczenstwo-ruchu-drogowego> [14.10.2008].

⁶⁴ *Lex Irnitana* pochodzi z czasów cesarza Domicjana, czyli z ok. 80 r. po Chr. Irni była to niewielka miejscowość położona w dzisiejszej Andaluzji na południu Hiszpanii.

⁶⁵ W niektórych miastach uprawnienie to posiadali edylowie, np. w Taranto (*lex Tarentina*, cap. 5). Duumwirowie są odpowiednikami współczesnego wójta. Z tym jednak, że na urzędzie było zawsze dwóch urzędników posiadających taki sam zakres uprawnień, był to urząd roczny i nieodpłatny. Zob. B. Sitek, *Organy Władzy w municypium Irni. Ze studiów nad prawem municypalnym w Starożytnym Rzymie*, Journal of Modern Science, 1/11/2005, s. 21-42; A. Degrassi, *Sul duovirato nei municipi italici*, [w:] Omaggio lui C. Daiciviciu, Bucarest 1960, s. 141 n.

⁶⁶ Zob. A. Kränzlein, *Sine iniura privatorum*, [w:] Festschrift für G. Wesener, Graz 1992, s. 279.

respektowano własność prywatną gruntów. Stąd w przypadku konieczności budowy drogi municypalnej, ograny władzy mogły odkupić od osób prywatnych potrzebne fragmenty gruntu za odpowiednim wynagrodzeniem.

Na organach władzy municypalnej spoczywał obowiązek budowy i naprawy głównych dróg municypalnych. Oczyszczanie zaś tych dróg z nieczystości, zwłaszcza z wody deszczowej oraz drobne naprawy spoczywały na właścicielach posesji przylegających do drogi municypalnej. Taki obowiązek wynika m.in. z ll. 29-31 *Tabula Heracleensis*. Zakres przedmiotowy tego obowiązku obejmował cały fragment drogi biegnący przed posesją. Jeżeli po drugiej stronie tej drogi położona była inna nieruchomość, wówczas obowiązek utrzymania drogi rozkładał się po połowie. Jeszcze inne rozwiązanie było stosowane wówczas, gdy po jednej stronie drogi znajdowała się posesja prywatna, zaś po drugiej obiekt użyteczności publicznej, np. świątynia, teatr lub budynek municypalny. W tym przypadku prywatny miał obowiązek utrzymania drogi jedynie do połowy, zaś pozostałą część utrzymywano na koszt municypium.

Nie wywiązanie się z tego obowiązku przez osobę prywatną dawało władzom municypalnym prawo wydzierżawienia, czyli zlecenia wykonania koniecznych prac na drodze firmom wyspecjalizowanym (*redemptores*) na koszt zobowiązanego. Takie prace były zlecane w drodze licytacji (*licitatio*)⁶⁷, procedurze podobnej do współczesnego systemu zamówień publicznych. Wszczęcie tej procedury rozpoczynało się od administracyjnego powiadomienia osoby zainteresowanej. W barku jej odpowiedzi, dokonywano stosownego ogłoszenia publicznego i urzędnik dokonywał wyboru odpowiedniej firmy. Niezapłacenie zobowiązanego za wykonaną usługę przed jego posesją, rodziło roszczenie do sądu⁶⁸.

Drugim elementem bezpieczeństwa transportu w Rzymie było wprowadzenie regulacji prawnych dotyczących ograniczenia ruchu pojazdów w mieście. I tak, w *Tabula Heracleensis* ll. 56-61 znajduje się zakaz poruszania się w ciągu dnia po mieście pojazdów ciężarowych, tzw. wozów ładownych (*plostra*), czyli dzisiejszych ciężarówek czy tirów. Pojazdy wywożące gruz i inne ładunki mogły poruszać się tylko nocą, a więc po zachodzie słońca. Od tego zakazu istniały liczne wyjątki, które dotyczyły pojazdów wojskowych czy wiozących dostojników państwowych na uroczystości. Ponadto, na podstawie *lex Oppia sumptuaria* z 215 r. przed Chr. wprowadzono zakaz poruszania się kobiet pojazdami konnymi w ciągu dnia po mieście. Racją do wprowadzenia tego zakazu było ograniczenie kobiet w nadmiernym korzystaniu z bogactwa. Z czasem racja ta zmieniła się, i w ten sposób chciano ograniczyć nadmierny ruch pojazdów konnych na ulicach Rzymu i municypiów. Należy wiedzieć, że ulice te były wąskie, a większość mieszkańców chodziła pieszo. Nierzadko municypia te były to dość liczne miejscowości, mające nawet po 60 tys. mieszkańców⁶⁹.

⁶⁷ Zob. Th. Mayer-Maly, *Locatio conductio. Eine Untersuchung zum klassischen römischen Recht*, München 1956, s. 50 i n.; H. Kaufmann, *Die Altrömische Miete. Ihre Zusammenhänge mit Gesellschaft, Wirtschaft und staatlicher Vermögensverwaltung*, Köln 1964, s. 248 i n.

⁶⁸ O procedurze wydzierżawiania obowiązku utrzymania drogi przed posesjami zob. B. Sitek, *Tabula Heracleensis, op. cit.*, s. 38 n.; Zob. A. Triscioglio, „*Sarta tecta, ultratributa, opus publicum faciendum locare*”. *Sugli appalti relativi alle opere pubbliche nell'età repubblicana e augustea*, Napoli 1998, s. 76 i n. Zob. również A. Daguet-Gagey, *Les Opera Publica à Rome (180-305 ap. J.-C.)*, Paris 1997, s. 224 i n.

⁶⁹ Również w okresie późniejszym wydawane były regulacje prawne dotyczące ruchu drogowego. Ulpian (28 *ad ed.*; D. 13,6,15 *fi.*) napisał, że *...quia non omnia loca vehiculi teneam* (...ponieważ nie we wszystkich miejscach pojazdy mogą się znajdować). Zaś w konstytucji z 386 roku (C. 11.20.1) jest mowa o pozwoleniu na wjazd do miasta bez ograniczeń dla osób piastujących wyższe stanowiska: *Omnes honorati seu civilium seu militarium*

3.2. Bezpieczeństwo zgromadzeń i widowisk publicznych

Życie społeczne w municypiach było dość bogate. Do obowiązków władz municypalnych należało organizowanie występów teatralnych, zawodów sportowych. Organizowano stowarzyszenia religijne, dobroczynne czy rzemieślnicze. W celach politycznych, tak jak współcześnie, organizowano zebrania polityczne.⁷⁰ To bogactwo organizacji publicznych i społecznych rodziło różnego rodzaju nieprawidłowości i zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Pierwszą poważną ingerencją państwa w nieprawidłowo funkcjonujące stowarzyszenia była uchwała senatu z 186 r. przed Chr. *senatus consultum de Bacchanalibus*, na podstawie której zostały zakazane stowarzyszenia bachiczne ze względu na demoralizujący przebieg bachanaliów⁷¹.

Pod koniec republiki było coraz częstsze wykorzystywanie organizacji społecznych czy zgromadzeń dla celów walki politycznej. Najgłośniejszą sprawą tego typu była działalność Klodiusza, trybuna ludowego z 58 r. przed Chr., który podjął próbę zalegalizowania oddziałów zawodowych zabijaków, wpisując ich członków do pozornie niewinnych *collegia*, tj. bractw rzemieślniczych⁷².

Niekompletnie zachowany przepis prawny *cap. 106 lex Ursonensis* dotyczył zakazu brania udziału w wszelkiego rodzaju nielegalnych zgromadzeniach. Tego rodzaju czyn na podstawie *lex Iulia maiestatis* był traktowany jako forma przestępstwa przeciwko państwu (*crimen maiestatis*)⁷³. Obejmowała ona swoim zakazem takie czyny jak: utrudnianie urzędnikom wypełniania ich obowiązków, niedopuszczenie powoda przed sędziego, przeszkadzanie w wykonaniu kary⁷⁴, wzbudzanie niepokoju społecznego⁷⁵, zajęcie placów publicznych⁷⁶, zwoływanie zgromadzeń zbrojnych⁷⁷, wkroczenie z bronią do urzędów⁷⁸. Norma prawna *lex Iulia maiestatis* obowiązywała również w municypiach i koloniach, gdzie było zakazane uczestnictwo lub zwoływanie zgromadzeń mających na celu obalenie lub zamach na urzędników legalnie wybranych.⁷⁹

W przypadku organizacji igrzysk czy występów teatralnych najważniejsze było utrzymanie porządku i bezpieczeństwa na widowni. Było to zadanie ważne, ze względu na rozmiary widowni. Warto dodać, że np. w amfiteatrze Side mieściło się ok. 24 tys. widzów, a w Perge 15 tys. widzów. Nawet współcześnie są to wielkości znaczne i rodzące konieczność wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych porządkujących kwestię np. porządku zajmowania miejsc na trybunach. Na podstawie *lex Roscia theatralis* z 67 roku przed Chrystusem. wprowadzony został schemat

vehiculis dignitatis suae, id est carrucis, intra urbem sacratissimi nominis semper utantur Wszyscy wyżsi dostojnicy albo cywilni albo wojskowi, swoimi pojazdami, to jest karocami, z pozwolenia cesarskiego mogą ich używać zawsze do poruszania się po mieście).

⁷⁰ Zob. Linderski, *Państwo a kolegia. Ze studiów nad historią rzymskich stowarzyszeń u schyłku republiki*, Kraków 1991, s. 10.

⁷¹ Zob. A. Guarino, *Storia del diritto romano*, wyd. 11, Napoli 1996, s. 283.

⁷² Zob. B. Sitek *Tres facere existimat „collegium”*, *Studia Prawnoustrojowe*, 1(2002), s. 23-34; M. Cary, H. Scullard, *Dzieje Rzymu*, tłumacz. polskie J. Schwakopf, t. 1, Warszawa 1992, s. 517 n.

⁷³ Ulp. *I. 7 de off. procon.* (D. 48,4,1, pr i 1.). Zob. M.H. Dyjakowska, *Crimen laesae maiestatis jako przykład wpływów prawa rzymskiego na prawo karne Polski przedrozbiorowej. Stan badań i postulaty*, [w:] *Współczesna romanistyka prawnicza w Polsce*, Lublin 2004, s. 65-75.

⁷⁴ D. 48,6,10 pr. (Ulp. 68 ad ed.); D. 48,6,8 (Maec. 5 public.); Paul. Sent. 5,26,3.

⁷⁵ D. 48,6,3 pr. (Marc. 14 inst.)

⁷⁶ Paul. Sent. 5,26,3.

⁷⁷ D. 48,6,3, pr. (Marc. 14 Inst.); 48,6,1 (Marc. 14 Inst.).

⁷⁸ D. 48,6,3,1(Marc. 14 Inst.); 48,6,10 pr. (Ulp. 68 ad ed.).

⁷⁹ Zob. B. Sitek, *Infamia w ustawodawstwie cesarzy rzymskich*, Olsztyn 2003, s. 143; W. Vitzthum, *Untersuchungen zum Materiellen Inhalt der „lex Plautia“ und „lex Julia de vi“*, München 1966, s. 127.

zajmowania miejsc w teatrach podczas publicznych przedstawień. Podstawową zasadą było to, że *equites* siedzieli za senatorami. Senatorowie siedzieli najbliżej sceny, ta część widowni nazywała się *prima*. Kolejne czternaście rzędów było przeznaczone dla ekwitów, ta część widowni nazywała się *media* czyli środkowa. Najwyższa część widowni zwana *summa*, przeznaczona była dla ludu⁸⁰. W *lex Iulia theatralis*, ustawie z okresu po 5 roku po Chrystusie wprowadzono zasadę, według której osoby wolnourodzone - *ingenui*, których ojciec lub dziadek posiadają majątek większy niż 400000 sestercji, mogły zajmować miejsca w pierwszych czternastu rzędach. Tym samym osoby te nabywały cenzus ekwity. Ponadto, w teatrach były wyznaczone oddzielnie miejsca dla młodzieży (razem z wychowawcami) oraz dla kobiet, które mogły oglądać walki gladiatorów z wyższych miejsc⁸¹. Warto wiedzieć, że w wielu municypiach prowincjonalnych nie było stałych teatrów. Zabawy zatem organizowano poza miastem, na błoniach, gdzie przygotowywano prowizoryczne urządzenia teatralne⁸².

3.3. Bezpieczeństwo żywności

Jedną z podstawowych zasad bezpieczeństwa żywności w starożytności było zapewnienie miastu odpowiedniej ilości zboża, oliwy, wody pitnej oraz zagwarantowanie stabilności cen na rynku. W tym celu wydane zostały normy antykartelowe, celem których było niedopuszczenie do nieuzasadnionego wzrostu cen. Organem odpowiednim za bezpieczeństwo żywności był zasadniczo edyl.

Podstawowym elementem składowym bezpieczeństwa żywności była woda, dostarczana akweduktami, współcześnie zaś wodociągami. Każde miasto w ramach własnych funduszy takie akwedukty musiało wybudować. Droga przebiegu akweduktu mogła biec tak przez grunty prywatne jak i publiczne. Niedopuszczalne jednak było burzenie domów prywatnych. Akwedukty były w sposób szczególny chronione, nie był dozwolony nieuprawniony pobór wód. Na podstawie uchwał dekurionów (rady miasta), można było uzyskać zgodę na pobór wody spadającej z akweduktu.

Edyl był zobowiązany zabezpieczyć miasto w odpowiednie zapasy pszenicy i oliwy, które sprzedawano ludności, zaś biednym i ubogim je rozdawano. Na władzach miasta spoczywał obowiązek zagwarantowania miastu żywności (*cura annonae*). W szczególności obowiązek ten spoczywał na edylach⁸³. Pomimo, że August wprowadził nowy system aprowizacji miasta Rzymu, poprzez ustanowienie nowego urzędnika odpowiedzialnego za tego rodzaju działania *praefectus annonae*, to jednak w municypiach urzędnikiem tym nadal był edyl⁸⁴.

Zboże było przechowywane w miejskich lub prywatnych zbiornikach. W zakresie realizacji zadań opieki społecznej co miesiąc rozdawano zboże i oliwę (*frumentatio*). W municypium prowadzona była lista osób uprawnionych do otrzymania takiej pomocy. Celem tej polityki społecznej było utrzymanie w ładu i porządku publicznego, zwłaszcza wśród warstw najuboższych⁸⁵.

⁸⁰ Svet. Aug. 44. Zob. U. Scamuzzi, *Studio sulla lex Roscia theatralis*, Rivista di studi classici 18(1970), s. 5-55; Idem, *Studio sulla lex Roscia theatralis*, Rivista di studi classici 2-3(1969), s. 133-165.

⁸¹ Svet. Nero 11.

⁸² Zob. B. Sitek, *Lex Coloniae gentivae Iuliae*, op. cit., s. 178.

⁸³ Cic. *de leg.* 3,6.

⁸⁴ Zob. B. Sitek. *Lex Coloniae Genetivae Iuliae*, op. cit., s. 170; P. Herz, *Der "praefectus annonae" und die Wirtschaft der westlichen Provinz*, Ktema 13(1988), s. 569-588.

⁸⁵ Więcej o *frumentatio* zob. B. Sitek, *Tabula Heracleensis*, op. cit., s. 30 n.

Na podstawie *cap. 75 lex Irnitana* zakazane było tworzenie korporacji w celu podejmowanie takich działań jak: skupowanie towarów, zapewne celem dominacji jednego podmiotu na rynku i dyktowanie przez niego warunków umowy sprzedaży, wprowadzanie jakichkolwiek utrudnień w handlu towarami, w szczególności zawieranie porozumień lub spółek celem sprzedaży towarów po wyższej cenie lub niedopuszczenie do złożenia oferty z niższą ceną⁸⁶. Szersze uregulowanie tej kwestii znalazło się w *lex Iulia de annona* z 18 roku przed Chrystusem. Na podstawie tej ustawy wprowadzono kary przeciwko tym, którzy tworzyliby stowarzyszenia czy porozumienia w celu wywołania wzrostu cen zboża na rynku. Regulacje prawne w tym zakresie były przejawem interwencjonizmu państwowego, a w okresie późniejszym Dioklecjan w 301 roku wydał słynny edykt w sprawie jednolitych cen na żywność *de pretiis rerum venalium*⁸⁷.

4. Podsumowanie

Współczesne pojęcia bezpieczeństwa i porządku publicznego tylko w części odpowiadają problemom związanych z zagrożeniami w antycznym Rzymie, zwłaszcza w municypalach. Ustawa o samorządzie gminnym wylicza wyraźnie obszary bezpieczeństwa, za które odpowiada gmina bezpośrednio lub przy pomocy organów administracji zespolonej. Ta sama konstrukcja odpowiedzialności za bezpieczeństwo i porządek publiczny była w antycznym Rzymie.

Analiza niektórych ustaw municypalnych, zwłaszcza *Tabula Heracleensis*, *lex Ursonensi* i *lex Irnitana* pozwala na wyodrębnienie takich problemów jak bezpieczeństwo w ruchu drogowym, bezpieczeństwo zgromadzeń i widowisk publicznych oraz żywności, bezpieczeństwo. Te trzy obszary bezpieczeństwa były najważniejsze dla funkcjonowania municypiów czy autonomii lokalnych w antycznym Rzymie. Należy jednak być świadomym, że istniejąca różnica w pojmowaniu bezpieczeństwa dziś i dawniej zasadza się na odmiennym pojmowaniu człowieka. Współcześnie, dzięki chrześcijaństwu wzrosło znaczenie wartości człowieka, tak że każdy ma silne poczucie godności. Tym samym wzrosło zapotrzebowanie na bezpieczeństwo. W świecie antycznym większe znaczenie posiadała społeczność i zaspakajanie jej potrzeb. To gwarantowało ład społeczny.

LOCAL SECURITY AS A TASK OF A MUNICIPALITY IN THE PERSPECTIVE OF REGULATIONS THE IN ROMAN AND POLISH LAW. THE LEGAL-ADMINISTRATIVE STUDY

Contemporary notions of security and public order only partially respond problems concerning threats in the ancient Rome, especially in municipals. The act on district self-government clearly lists areas of security which a district is responsible for directly or through common administrative bodies. The same construction of responsibility for public security and order was in the ancient Rome.

Analysis of some municipal acts, especially *Tabula Heracleensis*, *lex Ursonensis* and *lex Irnitana* allow to indicate such problems as security in traffic, security of assemblies and public performances and food. Those three areas of security were the most important for the functioning of municipals and local autonomies in the ancient Rome. However, it should be taken into account that the difference in comprehension of security now and then originates from various understanding a human. Nowadays, thanks to Christianity, a significance of human value increased so that everyone has a strong feeling of dignity. Simultaneously, a need for security increased. In the ancient world, greater significance belonged to a society and fulfilling its needs.

⁸⁶ Zob. A. D'Ors, *La ley Flavia Municipal*, *op. cit.*, s. 160 n.

⁸⁷ Zob. B. Sitek, *Pojęcie sprawiedliwości w konstytucjach cesarskich z okresu Dioklecjana i Konstantyna*, Kraków 1996, s. 100 n.; *Pojęcie ceny sprawiedliwej nie było obce rzymianom*, zob. *Idem*, *O koncepcji iustum pretium w historycznym zarzysie*, ZN US 12(2001), s. 17-31.