

**AUTONOMY OF LOCAL COMMUNITIES FROM  
THE PERSPECTIVE OF ROMAN LAW  
AND MODERN NORMATIVE SOLUTIONS**

**AUTONOMIA SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH  
Z PERSPEKTYWY PRAWA RZYMSKIEGO  
I WSPÓŁCZESNYCH ROZWIĄZAŃ  
NORMATYWNYCH**

**ABSTRACT**

The subject of the study is to present the concept of local autonomy from a historical and comparative perspective. The work will analyze the provisions of Roman law and Polish law. The work also includes references to the solutions in other selected legal systems. The basic assumption of the author is to accept the hypothesis that the autonomy of ancient municipalities was much wider than today. This was undoubtedly due to a different concept of the state.

**STRESZCZENIE**

Przedmiotem opracowania jest przedstawienie koncepcji autonomii lokalnej z perspektywy historyczno-porównawczej. W pracy zostaną poddane analizie przepisy prawa rzymskiego oraz prawa polskie. Znajdują się w niej również odniesienia do rozwiązań obecnych w innych wybranych systemach prawnych. Podstawowym założeniem Autora jest przyjęcie hipotezy, że autonomia antycznych municypiów była znacznie szersza niż to jest obecnie. Wynikało to niewątpliwie z odmiennej koncepcji państwa. Współczesne państwo dąży do pełnej kontroli nad organizacją społeczeństwa. Państwo rzymskie ograniczało się do podejmowania takich działań, które były konieczne. Tym samym zasada pomocniczości w starożytności była lepiej realizowana. Interwencja organów centralnych ograniczała się zasadniczo do realizacji takich zadań, które przekraczały możliwości lokalnej społeczności. Obecnie to władza centralna decyduje o formie i zakresie samorządów.

**KEYWORDS:** *local government law, local autonomy, Roman law, city, colonies, communes*

**SŁOWA KLUCZOWE:** *prawo samorządowe, autonomia lokalna, prawa rzymskie, municypia, kolonie, gminy*

## WPROWADZENIE

Przedstawiona przez jednego z posłów PiS na początku 2017 r. propozycja zmiany granic Miasta Stołecznego Warszawy, powodowana głównie przyczynami politycznymi, nie jest nowym pomysłem. Zjawisko gerrymanderingu, czyli dostosowywania granic okręgów wyborczych do wyników oceny poziomu sympatii politycznej wyborców, dokonanej w celu uzyskania możliwie jak najbardziej optymalnego wyniku wyborczego dla określonego polityka czy grupy politycznej, znane było już w XIX w.

W 1812 r. gubernator Elbridge Gerry wytyczył na nowo granice okręgów wyborczych, tak aby były jak najkorzystniejsze dla kandydatów swojej partii. Podobne zjawiska występowały też w innych krajach. Nie jest to możliwe w tych państwach, w których okręgi wyborcze ustanawiane są centralnie, np. w Izraelu czy Holandii. Współcześnie, z wykorzystaniem analiz dokonywanych komputerowo można z dość dużą dokładnością określić granice zwolenników i przeciwników określonej grupy politycznej (Żukowski, 2003, s. 179–190; Issacharoff, 2002, s. 593–648).

Nie jest to jednak wystarczający powód, by zwrócić uwagę na inny bardzo istotny problem ustrojowy, a mianowicie na granice autonomii lokalnej społeczności. Problem ten jest istotny i ciągle aktualny ze względu na dwie przesłanki. Pierwszą z nich jest coraz silniejsze akcentowanie praw i interesów państwa kosztem ograniczania praw i interesów lokalnych społeczności. Ta przesłanka powiązana jest z drugą, a mianowicie z występowaniem zjawiska płynności granic pomiędzy kompetencjami i zadaniami władzy centralnej a kompetencjami i zadaniami lokalnych społeczności.

Głównym przedmiotem niniejszej publikacji jest próba przedstawienia koncepcji oraz granic autonomii lokalnej społeczności w antycznym Rzymie z odniesieniem do współczesnych rozwiązań w Polsce i we Włoszech. Już na samym początku należy przynajmniej wstępnie dookreślić znaczenie wyra-

zenia „lokalna społeczność” (*enti locali*). Wyrażenie to występuje w polskich (np. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności [Dz.U. z 2015 r. poz. 378] czy Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych [Dz.U. z 2000 r. nr 91, poz. 1009]) i włoskich tekstach aktów normatywnych (D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267. Gazz. Uff. 28 settembre 2000 n. 227) oraz w literaturze prawniczej. W Polsce znacznie wyrażenia „lokalna społeczność” zostało dostrzeżone w 1989 r., a więc przy okazji zmian ustrojowych, polegających m.in. na odejściu od modelu centralizacji władzy na rzecz jej decentralizacji (Pańko, 1989, s. 61). Wyrazem tego było upodmiotowienie lokalnych społeczności, dokonane dzięki przywróceniu w Polsce w 1990 r. samorządu gminnego (Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446)).

Apriorycznie należy przyjąć, że wyrażenie „społeczność lokalna” tożsamość jest z pojęciem „gmina”, która jest podstawową obecnie w Polsce i Europie jednostką organizacyjną samorządu terytorialnego. Jednak ze względu na różnorodność terminologiczną stosowaną w antycznym Rzymie (*municipium, colonia*) i współcześnie (Polska – gmina, Włochy – *comune*, Francja – *commune*, Niemcy – *gemeinde*), zasadne wydaje się używanie bardziej ogólnego wyrażenia „lokalna społeczność”, niekiedy zamiennie z pojęciem „gmina”.

## **KONCEPCJA WSPÓŁCZESNEJ AUTONOMII LOKALNEJ SPOŁECZNOŚCI**

Pojęcie czy koncepcja, jaka kryje się za zwrotem „autonomia lokalnej społeczności” jest współczesna i nie była obecna w koncepcjach ustrojowych antycznego Rzymu. W tym znaczeniu termin „autonomia” nie występuje ani w tekstach prawnych, ani literackich pochodzących z antycznego Rzymu. Nie oznacza to jednak, że nie dostrzegano faktycznego istnienia rozdziału administracji centralnej (cesarskiej) od organizacji administracji municypalnej. Jednak dookreślenie pojęcia i koncepcji autonomii municypiów wymaga wprawdzie przedstawienia współczesnej koncepcji lokalnych społeczności.

W słowniku wyrazów bliskoznacznych synonimami pojęcia „autonomia” są takie terminy jak: wolność, samodzielność, niezależność, suwerenność, niez-

wisłość czy samostanowienie (Skorupka, 1985, s. 248). Tak szeroko nakreślona treść pojęcia „autonomia” nie koresponduje z treścią, jaką nadaje się wyrażeniu „autonomia lokalna”. Za Bogdanem Dolnickim można przyjąć, że wyrażenie „autonomia lokalna” oznacza stan względnej samodzielności jednostki samorządowej wobec władz państwowych (Dolnicki, 2006, s. 22–23; Homplewicz 1970, s. 30–31). Lokalna społeczność, mimo przypisywania jej atrybutu autonomii, pozostaje jednak częścią całego systemu państwowego (Polska, Włochy, Francja), czy – jak jest w Niemczech – częścią systemu konkretnego landu.

W polskiej doktrynie prawniczej wskazuje się jeszcze na potrzebę rozróżnienia pojęcia autonomii (lokalnej społeczności) od pojęcia „decentralizacja administracji publicznej”. Ta ostatnia wg Aleksandry Wiktorowskiej oznacza samodzielność prawną jakiegoś organu administracji poprzez nabycie odrębnej osobowości prawnej. Według tej autorki lokalna społeczność jako taka nie jest w pełni autonomiczna, bowiem podlega kontroli i nadzorowi państwa. Jej granice jednak mogą być różnie określane przez władze państwowe czy historyczne uwarunkowania. Stąd w Polsce przyjmuje się koncepcję ograniczonej autonomii społeczności lokalnej.

Dość podobna koncepcja autonomii lokalnych społeczności funkcjonuje we Włoszech. Z tym że w literaturze włoskiej mówi się o tzw. autonomii płynnej (*autonomia liquida*), a to ze względu na to, że jej granice (normatywne, finansowe i organizacyjne) są często zmieniane ustawodawstwem państwowym (Cofrancesco, Borasi, 2015, s. 15).

Niezależenie od przyjętej koncepcji autonomii lokalnej społeczności w poszczególnych państwach jest ona chroniona przepisami prawa międzynarodowego. Należy tutaj wskazać przede wszystkim na preambułę do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (*European Charter of Local Self-Government*) z dnia 15 października 1985 r., przyjętą przez Radę Europy w Strasburgu (dalej: EKSL). W dokumencie tym organom decyzyjnym (uchwałodawczym i wykonawczym) lokalnej społeczności przyznano szeroką autonomię (*a wide degree of autonomy*) odnośnie do kompetencji, sposobów ich realizacji oraz pozyskiwania i wydatkowania środków niezbędnych do realizacji ich zadań.

Praktycznym wyrazem autonomii lokalnych społeczności jest samorządność. Wyrazem tak rozumianej autonomii jest uprawnienie lokalnej społeczności do stanowienia swojego prawa oraz do prowadzenia własnej polityki

finansowej. Ze względu na fakt, iż granice tej publikacji ograniczone są wymogami redakcyjnymi, nie zostaną omówione kolejne elementy tej autonomii, takie jak: uprawnianie do posiadania własnej organizacji (organów) oraz ponoszenia odpowiedzialności za realizację powierzonych jej zadań (Dolniczki, 2006, s. 22–23).

Taki zakres samorządności czy autonomii lokalnych społeczności zawiera treść przepisu art. 16 ust. 2 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483) (Safjan, Bosek, 2016, Legalis). Ustrojodawca polski postanowił, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Realizuje jednak zadania powierzone mu na podstawie ustaw. Wyrazem autonomii jest realizacja tych zadań w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. O samorządności jest mowa przede wszystkim w Ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446). W art. 5b ust. 1 tej ustawy ustawodawca nałożył na władze gminy obowiązek szerzenia idei samorządności wśród mieszkańców.

Podstawę dla organizacji i funkcjonowania samorządów we Włoszech stanowi Konstytucja Włoch. W art. 5 Konstytucji ustrojodawca włoski postanowił, że chociaż państwo włoskie jest jednolite, to jednak respektuje lokalne autonomie. Z kolei w art. 114 Konstytucji postanowiono, że: *I Comuni, le Province, le Citta` metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*. Konstytucyjna gwarancja autonomii lokalnych społeczności została zapisana również w art. 3 ust. 1 dekretu legislacyjnego n. 267/2000 r.

## **KONCEPCJA AUTONOMII MUNICIPIÓW I KOLONII PRZEŁOMU REPUBLIKI I PRYNCYPATU**

Problematyka autonomii municypiów czy kolonii nie była obca literaturze romanistycznej XX w. (Spagnuolo Vigorita, 1996, s. 33 i n.; De Martino, 1989, s. 433–458; Jacques, 1985, s. 45–55; Grelle, 1972, s. 266; Colin 1965, s. 407–408; Schönbauer, 1950, s. 124–149). Nie była też obca w antycznym Rzymie, a jednak dyskusja nad tym, czym są i jaką pozycję ustrojową zajmują municypia/kolonie oraz jaka jest ich relacja w stosunku do władzy w Rzymie, już wtedy miała miejsce. Dowodem na to są zachowane teksty Festusa, Gelliusa czy Ulpiana. Każdy z tych tekstów pochodzi z innej epoki rozwoju

lokalnych społeczności. Uwaga ta jest o tyle istotne, że w antycznym Rzymie nie istniał jednolity system organizacyjny czy prawny lokalnych społeczności (Riccobono, 1983, s. 215–218). Wprawdzie w Rzymie już pod koniec okresu republikańskiego istniał archetyp ustawy, na którym wzorowane były wszystkie inne ustaw municypalne, była to tzw. *lex Iulia municipalis* (Sitek 2006, s. 16–18; Jacques, 1990, s. 12; Galsterer, 1987, s. 181–203; Taddei, 1972, s. 118). Pojęciem *lex municipalis* posługiwał się nawet Cynceron (Cic. *De dom.* 28.73).

Mimo wypracowania pewnego schematu ustaw municypalnych, w praktyce dzięki systemowi nadawania przywilejów oraz różnych przymierzy sytuacja poszczególnych lokalnych społeczności była dynamiczna i podlegała ciągłym zmianom. Stąd podział ówczesnych miast na municypia i kolonie nie jest w żadnej mierze porównywalny ze współczesnym, dość zunifikowanym systemem samorządów lokalnych w Polsce czy we Włoszech.

W antycznym Rzymie lokalne społeczności najczęściej były pozostałościami danych miast-państw podbitych i wcielonych do Rzymu. Te właśnie miasta określano terminem *municipium*. W ramach jednak romanizacji podbitych terenów już w IV w. p.n.e. zakładano kolonie, w których osadzano Rzymian (*coloniae civum Romanorum*) czy Latynów (*Coloniae Latinae*), a później proletariat rzymski. W ten sposób Juliusz Cezar w 46 r. p.n.e. wprowadził z Rzymu 80 tys. osób (Swet. Iul. 42.1). Tak też powstało np. miasto Urso w południowej Hiszpanii (González 1989, s. 113–127). W ten sposób powstały liczne współczesne miasta europejskie, np. Kolonia, Marsylia, Trewir czy Lion (Spence 1876, s. 6–7). Niezależnie jednak od sposobu powstania danego miasta, ich pozycja ustrojowa była różnicowana zwłaszcza dzięki udzielaniu im przez senat, a następnie cesarzy różnego rodzaju przywilejów (*immunitas*) (Capogrossi Colognesi, 1994, s. 3–49; Lepelley, 1996).

Jednym z najbardziej znanych w źródłach prawniczych i pozaprawniczych oraz w literaturze romanistycznej podziałów miast antycznego Rzymu był podział na *libera et foederata civitas*. Przykładem tego jest poniższy tekst pochodzący z jednego z listów Pliniusza.

Plin. ep. X, 92: *Amisenorum civitas libera et foederata beneficio indulgentiae tuae legibus suis utitur. In hac datum mihi libellum ad 'epanous' pertinentem his litteris subieci, ut tu, domine, dispiceres quid et quatenus aut permittendum aut prohibendum putares.*

Według Pliniusza Młodszego jednym z miast o statusie miasta wolnego było Amisos, miasto portowe położone nad południowym brzegiem Morza Czarnego. Miasta wchodziły pod władzę jurysdykcją Rzymu na podstawie traktatu (*foedus*). Strona przeciwna wobec Rzymu mogła znaleźć się w pozycji równego i nierównego partnera umowy – *foedus aequum* lub *foedus iniquuum* (Mouritsen 2007, s. 141–158).

Powracając do analizowanego tekstu, należy stwierdzić, że na podstawie otrzymanego od cesarza przywileju miasto to mogło rządzić się swoimi prawami – *legibus suis utitur*... Zwrot ten nie oznaczał jednak odrębności municypalnego systemu prawnego od systemu państwa rzymskiego. *De facto*, prawa lokalne poszczególnych miast były regulowane przez *lex provinciae*. W przypadku miasta Amisos była to *lex Pompeia* (52 r. p.n.e.).

Wspominany w tekście zwrot *civitas libera et foederata* odnosił się do miast, z którymi Rzym zawarł traktat partnerski – *foedus aequum*. Takie miasta mogły posiadać autonomiczną administrację, na którą wpływ namiestnika prowincji był ograniczony. Taki status miasta (*immunitas*) był jednak rzadko udzielany (Zabłocki, Tarwacka, 2001, s. 112). O nadawaniu przywilejów miastom pisał też Tacyt Ann. 14.27: *at in Italia vetus oppidum Puteoli ius coloniae et cognomentum a Nerone apiscuntur*. Dawne nadmorskie miasto Petuoli otrzymało od Nerona nowy status, a mianowicie kolonii rzymskiej. Paradoksem informacji przekazanej przez Tacyta jest to, że Petuoli wcześniej posiadało status municypium. W 60 r. za panowania Nerona przeprowadzono procedurę nowego posadowienia miasta, nadając mu jednocześnie nowy status, a więc kolonii, i dokonując *cognomentum*, czyli zmiany określenia miasta z *Iulia Augusta* na *Neronensis Claudia Augusta* (Keppie, 2000, s. 82).

Relacja zależności i wzajemnych powiązań pomiędzy władzą centralną a lokalnymi społecznościami w starożytnym Rzymie była nie tylko przedmiotem współczesnych rozważań romanistycznych (Mouritsen, 2007, s. 141–158), ale i antycznych prawników. Przykładem jest tekst przekazany przez Pompejusza Festusa w sporządzonym przez niego skrócie dzieła *De verborum Significatu* autorstwa Verriusza Flaccusa.

Festus p. 126 L: *At Servius filius aiebat initio fuisse, qui ea conditione cives fuissent, ut semper rem publicam separatim a populo Romano haberent,*

*Cumanos, Acerranos, Atellanos, qui aequae «cives Romani erant et in legione merebant, sed dignitates non capiebant»* (Festus p. 126 L).

Dla zrozumienia tego tekstu ważna jest data jego powstania. Verrius Flaccus żył w latach 50 r. p.n.e.–20 r. n.e. (Humbert, 2006, s. 3–4; Humbert 1978, s. 34 i n.). Zatem okres jego twórczości przypadł na czas tworzenia się nowego systemu politycznego, tj. pryncypatu, systemu opartego na silnej i scentralizowanej władzy princepsa. Mogłoby się wydawać, że wraz ze wzrostem omnipotencji władzy cesarskiej stopniowo będzie ograniczana autonomia lokalnych społeczności. Tymczasem Festus w 126 L przekazał wypowiedź syna wielkiego prawnika, żyjącego mniej więcej w tym samym okresie, tj. Serviusza Supliciusza Rufusa. Z wypowiedzi tej wynika, że państwo (*rem publicam*) jest oddzielone (*separatim*) od ludu. Użyte w przytoczonym tekście określenie *populo Romano* nie odnosi się do *cives Romanorum* w rozumieniu Cicerona (*de rep.* 1.39), lecz jest synonimem municypiów i kolonii. Zresztą dalej w tym teście wymienione są nazwy trzech municypiów, co potwierdza przyjęte założenie (Pinsent, 1957, s. 89–97).

Miasta (municypia czy kolonie) pielegnowały swój status, traktując go jako wyraz wolności, o czym jest mowa w kolejnym teście autorstwa Liwiusza.

Liv. 2.1.9: *Satis libertatem ipsam habere dulcedinis. Nisi quanta vi civitates eam expetant tanta regna reges defendant, aequari summa infimis; nihil excelsum, nihil quod supra cetera emineat, in civitatibus fore; adesse finem regnis, rei inter deos hominesque pulcherrimae.*

Według Liwiusza symbolem wolności jest słodycz, a więc coś, czego się pożąda. Nie każde jednak pożądanie jest właściwe. Liwiusz pokazuje przez przeciwieństwo, że nie jest właściwe, gdy król broni swojego tronu z podobną siłą, jak czynią to miasta w przypadku ochrony wolności. Wolność dla miast jest wartością, którą należy bronić ze wszystkich sił. Wolność, o której pisał Liwiusz, była synonimem autonomii czy samorządności municypiów czy kolonii. Jej wyrazem były: możliwość stanowienia prawa lokalnego, dysponowania środkami finansowymi, posiadanie własnej organizacji, również sądowniczej (Luzzato 1964, s. 255–362; Nicoletti, 1964, s. 1007–1010), i w końcu, ponoszenie odpowiedzialności za swoje działania.

Z przywołanych powyżej tekstów wynika, że już w okresie antycznego Rzymu, na przełomie republiki i pryncypatu posiadano świadomość odrębności



władzy publicznej od municypalnej, odrębność pojęcia państwo od pojęcia municypium/kolonia. Autonomia municypiów najlepiej uwidaczniała się w obrębie stanowienia prawa miejscowego i polityki finansowej. Nie można zapomnieć o autonomii administracji lokalnych (organów). Ten jednak problem nie zostanie omówiony ze względu na ograniczenia edytorskie (Jurewicz, 2007, s. 293–325). Autonomia municypiów znacząco została ograniczona w okresie dominatu (Mocsy, 1962, s. 367–384; Seston, 1962, s. 314–325).

## WYDAWANIE PRZEPISÓW MIEJSCOWYCH

Jednym z podstawowych elementów autonomii czy samorządności lokalnej społeczności jest możliwość stanowienia prawa lokalnego. W art. 14 w zbiegu z art. 40 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ustawodawca postanowił, że rada gminy jest upoważniona do podejmowania uchwał, które konstytuują prawo lokalne obowiązującego na terenie gminy (Hauser, 2011, Legalis). Katalog spraw, co do których rada gminy może podejmować uchwały, znajduje się w art. 18 powyższej ustawy. W ust. 1 tego artykułu znajduje się ogólne upoważnienie przyznane przez ustawodawcę radzie gminy do podejmowania uchwał we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy. Zaś w ust. 2 ustawodawca dokonał wyliczenia poszczególnych obszarów spraw, które należą do właściwości rady gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego zostały określone Ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 296).

We włoskiej doktrynie prawnej przyjmuje się, że autonomia uchwałodawcza (*autonomia normativa*) gmin zezwala im na samookreślenie własnego porządku za pomocą aktów prawnych, które mają tę samą moc co ustawy państwowe. Jest to zasadnicza różnica w stosunku do rozwiązań stosownych w polskim systemie prawnym. We Włoszech naruszenie uchwały prawa miejscowego może stanowić podstawę do wystąpienia ze skargą do sądu najwyższego (*corte di cassazione*) (Staderini 2009, s. 16–17). Jednak wg art. 7 dekretu legislacyjnego z 18 sierpnia 2000 r. nr 267 (1). Gazz. Uff. z 2000 r. n. 227. prawa lokalne (*regolamenti*) mają swoje granice, wyznaczone przez zakres zdań własnych oraz zasady ustanowione przez ustawy powszechne i przepisy statutu gminy (czego przykładem jest art. 1 statut gminy

Monopoli, uchwalony uchwałą nr 82 z 2000 r. i znowelizowany uchwałą nr 24 z 2016 r.). Według art. 6 dekretu sam statut gminy jest traktowany jako źródło prawa lokalnego. Dlatego też musi być on zatwierdzony przez władzę regionu (ust. 5) oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych pod kątem właściwości formy publikacyjnej (ust. 6).

Zgoła odmiennie od współczesnych rozwiązań miała się kwestia prawa lokalnego w antycznym Rzymie. W przypadku tworzenia kolonii, a więc nowych miast, ramy dla prawa lokalnego stanowiły ustawy nadawane przez senat (*leges rogatae*), zaś w okresie pryncypatu przez cesarza (*leges datae*). Tekst tych ustaw był wyryty na tablicach kamiennych lub z brązu i umieszczany w miejscu publicznym w danym mieście (cap. 95 *lex Irnitana*) (Sitek, 2008, s. 205).

Ustawy te, dość licznie zachowane do naszych czasów, stanowiły jedynie podstawę do organizacji i funkcjonowania kolonii czy municypium (Lovato, 1990, s. 197 i n.). Sprawy bieżące były bowiem rozstrzygane przede wszystkim uchwałami rady miasta (*ordo decurionum*). Podstawową formą prawa lokalnego prawa w starożytnym Rzymie były zatem *decreta decurionum* (Crawford, 1996). Inicjatywę uchwałodawczą posiadali duumwirowie, a także pojedynczy dekurionowie.

Uchwały dekurionów dotyczyły zasadniczo kwestii publicznych funkcjonowania lokalnej społeczności, tylko nieliczne z nich wchodziły w obszar problematyki prawa prywatnego. Szereg podejmowanych uchwał dotyczyło kwestii porządkowych, min.: ustalenia terminu urlopu dla duumwirów podczas żniw i winobrania, określenia miejsca publikacji dokumentów publicznych, prowadzenia prac budowlanych i remontowych w obrębie murów miejskich. Dość ważnym przedmiotem uchwał były najważniejsze sprawy lokalnej społeczności, m.in. określenie celu wydatkowania środków publicznych, np. na budowę akweduktu (cap. 99 *Lex Ursonensis*), a także sprawy mniej ważne, jak sposób rozdziału miejsc na widowni podczas lokalnych igrzysk (cap. 126 *lex Ursonensis*).

Prawo lokalne musiało być zgodne z ustawami, uchwałami senatu (*senatus consulta*), a także konstytucjami cesarskimi cap. 40 *lex Irnitana: Qui decuriones conscriptosve hac lege habebit, is, dum ne quit in / ea re faciat adversus leges senatus consulta edicta decretave...* Sformułowanie to oznaczało, że treść dekretów nie mogła być sprzeczna z prawem powszechnie obowiązującym,

i to nie tylko prawem materialnym. Wśród wymienionych aktów prawnych są *decreta*, czyli konstytucje cesarskie wydawane w przypadku rozstrzygnięcia sporów w trybie odwoławczym. Zatem i rozstrzygnięcie sporów przez organy municypalne winno być zgodne z linią orzeczniczą ukształtowaną przez kancelarię cesarską – tak to można określić, posługując się współczesną terminologią. Autonomia zatem normatywna municypaliów była ograniczona wymogiem jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym.

## AUTONOMIA FINANSOWE

Autonomia finansowa gmin jest drugim istotnym elementem składowym samorządności. Obecnie jest ona bardzo ściśle określona przepisami prawnymi oraz limitowana poprzez system kontroli ze strony organów władzy centralnej. Mimo że w EKSL jest odwołanie tylko do finansów regionów, to jednak analogicznie można je odnieść również do lokalnych społeczności, czyli gmin. I tak, w art. 14 ust. 1 postanowiono, że lokalne społeczności winny posiadać odpowiednie środki do realizacji powierzonych im zadań i prowadzenia własnej polityki. Stąd w art. 15 EKSL gwarantuje się lokalnym społecznościom posiadanie własnych dochodów budżetowych, które są istotnym elementem autonomii czy samorządności lokalnej społeczności jako takiej.

Autonomia finansowa gmin w Polsce ma swoje źródło w Konstytucji RP oraz w przepisach ustawowych. Gdy chodzi o Konstytucję, to o autonomii finansowej jest mowa w art. 167 i 168. Z kolei podstawę ustawową dochodów własnych stanowi art. 4 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 198). Są to opłaty i podatki lokalne, a także m.in. dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych, dochody z majątku gminy, spadki czy zapisy i darowizny na rzecz gminy. Ponadto, budżet gminy zasilany jest subwencją ogólną (art. 7) i dotacjami celowymi (art. 8).

Autonomia finansowa lokalnych społeczności we Włoszech znalazła swoje odzwierciedlenie w konstytucji dopiero w znowelizowanym w 2001 r. jej artykule 119 ust. 1 na podstawie ustawy konstytucyjnej nr 3/2001. Ustrojodawca włoski postanowił, że gmina dysponuje autonomią finansową w zakresie dochodów i wydatków. Ustawową podstawę dla konkretnych rozwiązań stanowi art. 162, 164 i 165 dekretu ustawodawczego (*decreto legislativo*)

z 18 sierpnia 2000 r. n. 267. W przeciwieństwie do polskich rozwiązań, finanse gminy są częścią finansów publicznych. Dla finansów gminy ważne jest uchwalenie przez radę gminy preliminarza budżetowego (*bilancio di previsione*). Źródłem dochodów gmin włoskich są: dochody podatkowe (*entrate tributarie*), dotacje pochodzące od państwa lub regionów (*entrate derivati dai contributi e trasferimenti correnti dello Stato, dalla Regione e altri Enti Pubblici*), dochody z majątku gminy (*entrate extratributarie*), odsetki od środków zgromadzonych na kontach gminy oraz dochody pochodzące z usług świadczonych przez gminy na rzecz osób trzecich. Jednocześnie w art. 1 dekretu legislacyjnego z dnia 19 czerwca 2015 r. nr 78, (Gazz. Uff. n. 140 del 19 giugno 2015) wskazano cele (zadania), na które gmina może przeznaczyć środki finansowe, jakimi dysponuje lokalna społeczność.

W obu przypadkach, tj. polskich i włoskich rozwiązań, autonomia finansowa lokalnych społeczności jest dość mocno ograniczona co do możliwości kształtowania zarówno dochodów, jak i wydatków. Można zatem mówić o dość silnie ograniczonej polityce finansowej lokalnych społeczności.

Współczesna koncepcja autonomii finansowej gminy nie przekłada się na system finansowy, jaki występował w antycznym Rzymie. Nie istniał wówczas system finansów publicznych zbudowany na podstawie jednej czy kilku ustaw. Nie oznacza to jednak, że nie była prowadzona polityka finansów fiskusa, jak również majątku cesarza będącego jednocześnie kasą państwa. Ta sfera polityki była oddzielona od finansów poszczególnych municypiów. Co więcej, każde z nich prowadziło swoją własną politykę finansową. Nie istniała też jedna uchwała budżetowa, lecz uchwały dotyczące finansów municypiów były podejmowane *ad hoc* (Boulvert, 1982, s. 816–849).

Głównym źródłem przychodów poszczególnych miast były *vectigalia*, czyli opłaty pobierane z tytułu dzierżawy nieruchomości, a zwłaszcza gruntów miejskich, przeznaczonych pod rolnictwo lub wypas bydła czy owiec. Miasto mogło pobierać opłaty z tytułu wydzierżawiania sklepów, które były własnością miasta lub jednorazową opłatę za założenie wsi (*pagus*) na gruntach należących do miasta (Sitek, Jurewicz i in., 2001, s. 298 i n.; Nonnis, Ricci, 1999, s. 41 i n.). Pobierane też były opłaty od: połowu ryb, korzystania z lasów i kopalń (Leglay 1964, s. 224–233), handlu prowadzonego w portach morskich (*portoria*), były też opłaty za korzystanie z wody publicznej przez

właściciele willi miejskich. Miasta czerpały swoje dochody również z darowizn czy spadków. Najczęściej była to gotówka, ale również mogły to być także nieruchomości (Magioncalda, 1999, s. 175 i n.). Tyberiusz odebrał wielu miastom i osobom prywatnym dawne przywileje i zwolnienia podatkowe, w tym upaństwowił kopalnie (Świrgoń-Skok, 2011, s. 209–220).

Źródłem dochodów były kary grzywny płacone do kasy miejskiej, zwłaszcza przez urzędników, np. przez duumwira, który nie złożył przysięgi, lub urzędnika, który na listę osób uprawnionych do otrzymywania darmowego zboża dopisywał osoby nieuprawnione (Marengo 1999, s. 73). Jak widać, ówczesne municypia miały daleko idącą swobodę w kształtowaniu polityki pieniężnej w zakresie pozyskiwania środków niezbędnych do realizacji swoich zadań, a te – jak na owe czasy – były rozliczne. W sprawach dotyczących wydatków środków publicznych były każdorazowo podejmowane uchwały dekurionów. W tych przypadkach wymagane było odpowiednie *quorum*, a głosowanie były tajne – *per tabulam*. Głosujący dekurionowi składali przysięgę zobowiązującą ich do kierowania się zasadami uczciwości.

## WNIOSKI

Kwestia autonomii lokalnych społeczności jest ciągle aktualna, mimo upływu czasu i zmiany ustrojów politycznych. Jednak właśnie historia i zmiana otoczenia politycznego w sposób istotny wpływają na jej rozumienie. W czasach antycznego Rzymu aparat władzy publicznej, czy to w okresie końca republiki czy w pryncypacie, był wyraźnie oddzielony od władzy municypalnej. Przedłużeniem władzy centralnej najdalej byli namiestnicy prowincji. Municypia i kolonie posiadały dość dużą swobodę kształtowania swojej organizacji i poszczególnych polityk, w tym polityki normatywnej i finansowej. Ingerencja władzy cesarskiej w te obszary była niezwykle rzadkim zjawiskiem, powodowanym wymogami wyższej konieczności, np. wsparcia finansowego miasta w przypadku szkód powstałych na skutek trzęsienia ziemi. W ten sposób obok siebie istniały dwie odrębne rzeczywistości, czyli *Res Publica* oraz *Populus Romanus*.

Współcześnie koncepcja lokalnych społeczności jest kształtowana odmiennie. Ze względu na dominującą obecnie koncepcję państwa unitarnego, lokalne społeczności są traktowane jako element administracji publicznej

z tylko pewną autonomią, najczęściej określaną jako samorządność. Stąd lokalna polityka normatywna kształtowana jest zasadniczo w zespoleniu z systemem prawa obowiązującym na terytorium danego państwa. Podobnie jest z polityką finansową. Finanse lokalne są ostatecznie częścią finansów publicznych. Takie rozwiązania zasadniczo obowiązują w Polsce i we Włoszech.

Na koniec można poddać pod rozwagę postulat *de lege ferenda*, a mianowicie, czy nie warto byłoby podjąć na nowo dyskusji dotyczącej zwiększenia autonomii lokalnych społeczności, wzorując się przynajmniej częściowo na rozwiązaniach pochodzących z antycznego Rzymu? Niewątpliwie przyczyniłoby się to do pogłębienia idei lokalnych ojczyzn, która tak naprawdę funkcjonuje jedynie w teorii.

## Literatura

- Boulvert, G. (1982). *L'autonomie du droit fiscal: le cas des ventes*, ANRW II 14, Berlin/New York: Wyd. Temporini, s. 816–849.
- Capogrossi Colognesi, L. (1994). 'Ius commercii', 'conubium', 'civitas sine suffragio'. *Le origini del diritto internazionale privato e la romanizzazione delle comunità latino-campane*. W: *Le strade del potere. Maiestas populi C. Romani, imperium coercitio commercium*, Catania: Libreria editrice Torre, s. 3–49.
- Cofrancesco, G. Borasi, F. (2015). *L'autonomia liquida*, Torino: Wyd. Giappichelli editore. ISBN 9788834859889.
- Colin, J. (1965). *Ciceron et l'autonomie des villes de sa province de Cilicie (Cic. Attic. VI, 1, 14 et 2,4)*, „Lotomus” Nr 24, s. 407–408.
- Crawford, M.H. (1996). *Roman Statutes*, t. I i II. London: Wyd. Institute of Classical Studies. ISBN 9780900587672.
- De Martino, F. (1989). *Il modello della città-stato*. W: E. Gabba E., A. Schiavone A. (red.), *Storia di Roma IV*, Roma: Wyd. Einaudi. ISBN 9788806116446.
- Dolnicki, B. (2006). *Samorząd terytorialny*, Kraków: Wyd. Zakamycze. ISBN 9788380925328.
- Galsterer, H. (1987). *La loi municipale des Romains: chimère ou réalité*, RHDFÉ Nr 65, s. 181–203.
- González, J. (1989). *The First Oath Pro Salute Augusti Found in Baetica*, ZPE Nr 72, s. 113–127. ISBN 9788891304308.
- Grelle, F. (1972). *L'autonomia cittadina tra Traiano e Adriano. Teoria e prassi della organizzazione municipale*, Napoli: Wyd. Edizioni scientifiche italiane.

- Hauser, R., Niewiadomski, Z. (red.). (2011). *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa: Legalis. ISBN 9788325531706.
- Homplewicz, J. (1970). *Zarządzenia administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków: Wyd. UJ, s. 30–31.
- Humbert, M. (1978). *Municipium et civitas sine suffragio. L'organisation de la conquête jusqu'à la guerre sociale*, Paris: Wyd. L'Erma.
- Humbert, M. (2006). *Municips et Municipium: définition et histoire*. W: L. Capogrossi Colognesi, E. Gabba, *Gli Statuti Municipali*, Pavia: Wyd. IUSS Press, s. 3–30.
- Issacharoff, S. (2002). *Gerrymandering and political cartels*, „Harvard Law Review” Nr 2/116, s. 593–648. ISSN 0017-811X.
- Jacques, F. (1985). *L'Empire et la cité. Permanence de l'autonomie locale dans l'Occident romain à la fin du Haut-Empire 161–244 J.-C.*, „L'Information historique” Nr 47, s. 45–55. ISSN 0046-9351.
- Jacques, F. (1990). *Les cités de l'Occident Romain. Du 1er siècle avant J.-C. au VIe siècle après J.-C.* Document traduits et commentés par F. Jacques. Paris: Wyd. Les Belles Letters.
- Jurewicz, A. (2007). *La lex Coloniae Genetivae Iuliae seu Ursonensis – rassegna della materia. Gli organi della colonia*, RIDA Nr 54, s. 293–325. ISSN 0035-3515.
- Keppie, L. (2000). *Legions and Veterans: Roman Army Papers 1971–2000*. Stuttgart: Wyd. Franz Steiner Verlag. ISBN 9783515077446.
- Langhammer, W. (1973). *Die rechtliche und soziale Stellung der Magistratus Municipales und der Decuriones in der Übergangsphase der State von sich selbstverwaltenden Gemeinden zu Vollzugsorganen des spätantiken Zwangsstaates 2–4 Jahrhundert der römischen Kaiserzeit*. Wiesbaden: Wyd. Steiner.
- Leglay, M. (1964). *Taxation et autonomie municipale d'après une nouvelle inscription de Cuicul en Algérie*, Graz–Wien–Köln: Wyd. Akte IV. Intem. Congr. Epigraphik.
- Lepelley, C. (1996). *Vers la fin du 'privilege de liberté': l'amoindrissement de l'autonomie de cités à l'aube du Bas-Empire*, Paris: Wyd. Splendidissima civitatis.
- Lovato, A. (1990). *Sull' 'honor decurionatus' nel I libro delle 'Disputationes' ulpianee*, SDHI Nr 56, s. 197–222.
- Luzzato, G.I. (1964). *In tema di processo provinciale e autonomia cittadina*, RIDA Nr 11, s. 255–362. ISSN 0035-3515.
- Magioncalda, A. (1999). *Donazioni private destinate alla città. Esempi dalla documentazione latina in età imperiale*. W: *Il capitolo delle entrate nelle finanze municipali in occidente ed in oriente*, Actes de la Xe rencontre Franco-Itainne sur L'épigraphie du monde romain, Roma: Wyd. La Sapienza. ISBN 9782728305407.

- Marengo, S.M. (1999). *Le multae*. W: *Il capitolo delle entrate nelle finanze municipali in occidente ed in oriente*, Actes de la Xe rencontre Franco-Itainne sur L'épigraphie du monde romain, Roma: Wyd. La Sapienza. ISBN 9782728305407.
- Mocsy, A. (1962). *Ubique re publica. Zu den Autonomiebestrebungen und Uniformierungstendenzen am Vorabend des Dominats*, „Acta Antiqua Acad. Scientiarum Hungaricae” Nr 10, s. 367–384.
- Mouritsen, H. (2007). *The civitas sine suffragio: ancient concepts and modern ideology*, „Historia: Zeitschrift für Alte Geschichte” H. 2, s. 141–158.
- Nicoletti, A. (1964). s.v. *Municipium*, NDI, t. X, Torino, s. 1007–1010.
- Nicols, J. (1988). *On the standard size of the Ordo Decurionum*, ZSS Nr 105, s. 712–719.
- Nonnis, D., Ricci, C. (1999). *Vectigalia municipali ed epigrafia: un caso dall'Hirpinia*. W: *Il capitolo delle entrate nelle finanze municipali in occidente ed in oriente*, Actes de la Xe rencontre Franco-Itainne sur L'épigraphie du monde romain, Roma: Wyd. La Sapienza, s. 41 i n. ISBN 9782728305407.
- Pańko, W. (1989). *Prawne aspekty funkcjonowania i rozwoju społeczności lokalnych*. W: B. Jałowiecki, K. Sowa, P. Dudkiewicz (red.), *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa: Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, s. 61–76.
- Pinsent, J. (1957). *Municipes, II*, „The Classical Quarterly”, t. 7, cz. 1–2, January, s. 89–97.
- Reid, J.S. (1913). *The Municipalities of the Roman Empire*, Cambridge: Wyd. Cambridge.
- Riccobono, S. (1983). *Le 'civitates' nell'unità dell'impero romano: autonomie locali e politica del territorio*. W: *La città antica come fatto di cultura*, Atti di Convegno di Como e Bellagio, Como: Wyd. M. Attilio Levi, A. Biscardi, s. 215–213.
- Safjan, M. Bosek, L. (red.). (2016). *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, komentarz do art. 16 Konstytucji RP*, Warszawa: Legis.
- Schönbauer, E. (1950). *Munizipien und Doppelbürgerschaft im Römerreiche*, IURA Nr 1, s. 124–149.
- Seston, W. (1962). *Le décret de Digne et la fin de l'autonomie municipale en Occident*, „Rev. Etud. Anciennes” Nr 64, s. 314–325.
- Sitek, B. (2006). *Tabula Heracleensis (Lex Iulia municipalis). Tekst, tłumaczenie, komentarz*, Olsztyn: Wyd. UWM. ISBN 9788372994516.
- Sitek, B. (2008). *Lex coloniae Genetivae Iuliae seu Ursonensis i lex Irnitana. ustawy municypalne antycznego Rzymu. tekst, tłumaczenie i komentarz*, Poznań: Wyd. Ars boni et aequi, s. 205.



- Sitek, B., Jurewicz, A. i in. (red.). (2001). *Rzymskie prawo publiczne. Wybrane zagadnienia*, Olsztyn: Wyd. UWM. ISBN 9788372997371.
- Skorupka, S. (red.). (1985). *Słownik wyrazów bliskoznacznych*, Warszawa: Wyd. Wiedza Powszechna.
- Spagnuolo, Vigorita T. (1996). *Città e impero. Un seminario sul pluralismo cittadino dell' diritto romano*, Napoli: Wyd. Jovene, 1996.
- Spence, J. (1876). *An Inquiry into the origin of the Laws and Political Institutions of Modern Europe, particularly of those of England*, [b.w.], London.
- Staderini, F. (2009). *Diritto degli enti locali*, Padova: CEDAM, s. 16–17. ISBN 9788813340070.
- Świrgoń-Skok, R. (2011). *Zasady odpowiedzialności spadkobierców za długi spadkowe w prawie rzymskim*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego”, Seria Prawnicza Prawo, Nr 10, s. 209–220. ISSN 1730-3508.
- Taddei, A. (1972). *Roma e i suoi municipii. Studi di diritto romano*. Roma: Wyd. L'Erma.
- Zabłocki, J. Tarwacka, A. (2011). *Publiczne prawo rzymskie*. Warszawa: Wyd. Liber. ISBN 8372061114.
- Żukowski, Z. (2003). *Gerrymandering – manipulacja granicami okręgów wyborczych w systemach demokratycznych*. W: M. Kowalski (red.), *Przestrzeń wyborcza Polski*, [b.w.], Warszawa, s. 179–190. ISBN 8390485648.

## Dokumenty

Statut gminy Monopoli, uchwalony uchwałą nr 82 z 2000 r. i znowelizowany uchwałą nr 24 z 2016 r., <http://www.comune.monopoli.ba.it/IlMunicipio/Atti/StatutoComunale/tabid/347/language/it-IT/Default.aspx> (dostęp: 5.04.2017).

