

# Rozdział I. Początki administracji

## § 1. Starożytność

### I. Despotie wschodnie

#### 1. Rys historyczny

Kolebką cywilizacji był obszar Bliskiego Wschodu. Tutaj rozpoczęły swą 1 historię państwa Żyznego Półksiężycy Lewantu. Ich początek sięgał schyłku IV tysiąclecia p.n.e. Nad wielkimi rzekami – Nilem w Egipcie oraz Eufratem i Tygrysem w Mezopotamii – pojawiły się pierwsze większe jednostki terytorialne, dając początek starożytnym państwom. Najpierw doszło do powstania **Górnego Egiptu**, a następnie **Dolnego Egiptu** (delta). Ostateczne scalenie państwa było dziełem faraona **Menesa** (ok. 3100 r. p.n.e.). W 332 r. p.n.e. państwo zostało podbite przez *Aleksandra Wielkiego*, a następnie w 30 r. p.n.e. stało się prowincją rzymską.

W połowie IV tysiąclecia p.n.e. w południowej Mezopotamii osiedlili się 2 Sumerowie, tworząc państwa-miasta, tzw. ensi. Cywilizację tę zburzył najazd plemion semickich. Na jej gruzach *Sargon* z Akkadu stworzył ok. 2300 r. p.n.e. państwo scentralizowane, trwające do 1800 r. p.n.e. Jego zmierzch zapoczątkowało powstanie państwa starobabilońskiego (*Hammurabi* 1792–1750 p.n.e.) oraz państwa staroasyryjskiego (*Szamszi Adad* 1748–1716 p.n.e.). To drugie stworzyło imperium, które przetrwało do schyłku VII w. p.n.e.

Terytorium przejściowe między Egiptem a Mezopotamią (Bliski Wschód) 3 stało się łupem plemion semickich, które założyły tutaj kilka państweczek. Największe znaczenie spośród nich miało państwo żydowskie, powstałe w 1031 r. p.n.e. (król *Saul*).

#### 2. Administracja centralna i terytorialna

Bezpieczeństwo i pomyślność państwa zależały od utrzymania „boskiego 4 ładu”. Jego gwarantem był monarcha – **faraon** w Egipcie, **patesi** u Sumerów, **lugal**, a następnie **król** w państwie sumeryjsko-akkadyjskim czy żydowskim.

Jego władza miała charakter **teokratyczny**. W starym państwie egipskim faraon był bogiem, później synem boga, wreszcie tylko pośrednikiem między bogami a ludem. W Mezopotamii władca był w trzecim tysiącleciu inkarnacją boga, jego uosobieniem. W drugim tysiącleciu uważano go już jedynie za wybrańca bóstw, zastępcę boga na ziemi. Jedynie w państwie żydowskim król nie był uważany za istotę boską, a tylko za bożego pomazańca.

- 5 Władza monarchy miała też charakter **despotyczny**. Panujący łączył bowiem w swym ręku władzę: ustawodawczą, wykonawczą, sądowniczą i wojсковą. Realizację tych uprawnień traktowano, zgodnie z teokratycznym charakterem państwa, jako wykonywanie woli boga. Była ona święta. Sprzeciwienie się jej uznawano za najcięższe przestępstwo, zagrożone najsurowszymi karami oraz potępieniem w życiu pozagrobowym. Ponownie wyjątkiem było państwo żydowskie, gdzie do króla nie należała władza ustawodawcza, sprawowana przez zgromadzenie. W rezultacie despotyzm był tutaj wyraźnie ograniczony.
- 6 Wolę władcy wypełniali urzędnicy państwowi. Na szczeblu centralnym najważniejszą osobą po władcy był jego zastępca, główny dostojnik państwa. W Egipcie nosił on tytuł **wezyra**, zaś w Mezopotamii **nubanda**. Ich faktyczna władza dorównywała nieraz monarszej, dążącej z czasem do ograniczenia kompetencji swych głównych zarządców. W Egipcie wezyrowi podlegali **kancierz** i **główny skarbnik**. Z kolei w państwie żydowskim administracja centralna w dużym stopniu spoczywała w rękach przywódców klanowych.
- 7 Egipt terytorialnie podzielony był na **nomy**. Na ich czele stali naczelnicy zwani **nomarchami**. W swym ręku dzierżyli władzę administracyjną, sądową i skarbową oraz nadzorowali zarząd gospodarczy. Podlegał im szereg niższych urzędników nadzorujących prace publiczne.
- 8 W Mezopotamii do stworzenia scentralizowanej administracji doszło dopiero w okresie państwa starobabilońskiego (reformy *Hammurabiego*). Kraj dzielił się wtedy na **provincje z gubernatorami** (*issaku*), wywodzącymi się z dawnych władców lokalnych. Te na **okręgi z naczelnikami** (*pahatu*). Najniższą jednostką administracyjną była **gmina** na czele z **wójtem** (*rabianu*). Wszyscy urzędnicy mianowani byli przez króla.
- 9 Z kolei państwo żydowskie podzielone było na **12 okręgów**, co nawiązywało do tradycji tyłuż plemion, które je założyły. Po śmierci *Salomona* (ok. 930 r. p.n.e.) rozpadło się ono na królestwa judzkie i izraelskie. Władza w okręgach należała do **sędziogo**.

## II. *Polis* grecka

### 1. Rys historyczny

Najstarsza kultura grecka rozwinęła się na Krecie. Nazywano ją minojską 10 (od *Minosa*, legendarnego władcy wyspy). Stworzyły ją ludy przybyłe z Azji Mniejszej na przełomie IV/III tysiąclecia p.n.e. Okres jej rozkwitu przypadł na lata 1600–1450 p.n.e., zaś upadek ok. 1200 r. p.n.e. Sama Grecja ok. 1700 r. p.n.e. została zasiedlona przez ludy Achajów, Jonów i Eolów. Głównym ośrodkiem ich cywilizacji stały się, leżące na Peloponezie, Mykeny. Na przełomie XIII/XII w. p.n.e. rozpoczęła się w tym regionie wędrówka ludów, która zniszczyła tę cywilizację. W jej wyniku zamieszkujące północną Grecję plemię Dorów zawładnęło całym terytorium, powodując ok. 1200 r. p.n.e. upadek kultury mykeńskiej. Podbita przez Dorów Grecja nie stwarzała warunków dla powstania państwa scentralizowanego. W rezultacie zaczęły powstawać struktury oparte na funkcjonowaniu drobnych organizmów państwowych, tzw. **polis**, **miast-państw**, będących odrębnymi tworamii ustrojowymi. *Polis* obejmowała zarówno miasto, jak i otaczający je okręg. Najzwęższej definicję *polis* podał *Arystoteles*, uznając, że „połączenie kilku wsi stanowi dojrzałą *polis*, która posiada już wymiary zapewniające całkowitą samowystarczalność”. Obszar *polis* liczył z reguły od kilku do kilkuset km<sup>2</sup> i kilka do kilkudziesięciu tysięcy mieszkańców. Wyjątkami były Sparta (8,4 tys. km<sup>2</sup>) i Ateny (2,5 tys. km<sup>2</sup>).

### 2. *Polis* arystokratyczna

*Polis* arystokratyczna pojawiła się w Grecji w VIII w. p.n.e. W Sparcie 11 utrzymała się ona do końca istnienia państwa, a w Atenach do reform *Solona* (594 r. p.n.e.).

Pierwotnie w okresie archaicznym na czele państwa stał **król** (*basileus*). 12 W Sparcie było ich nawet dwóch. Początkowo był on elekcyjny, ale z czasem stał się dziedziczny.

Od VII w. p.n.e. władza królów zaczęła ulegać większym ograniczeniom. 13 W końcu godność monarsza z dziedzicznej stała się wybieralna i dożywotnia. Z czasem, w niektórych *polis*, królowie zaczęli przekształcać się w najwyższych urzędników, sprawujących władzę jedynie przez określony czas.

W Atenach był to najpierw okres 10 lat, a następnie roku. Z rozległej niegdyś władzy w rękach królów pozostało im wykonywanie funkcji kapłańskich oraz władza wojskowa. Ostatecznie godność królewska, w swej pierwotnej formie, zanikła w połowie VII w. p.n.e. Król stał się jedynie jednym z *archontów* 14

(*archont basileus*), pełniącym wyłącznie funkcje religijne i kapłańskie. Otdąd godność ta stała się dostępna dla wszystkich eupatrydów (arystokracji).

- 15 Natomiast w Sparcie główną kontrolę nad królami przejęli **eforowie**. Najprawdopodobniej urząd ten powstał w połowie VIII w. p.n.e., z tego przynajmniej czasu zachowały się ich imienne listy. Być może jego geneza była jednak wcześniejsza. Początkowo *eforów* wyznaczali królowie, później prawo wyboru przeszło na *Apellę* (zgromadzenie ludowe). *Eforem* mógł zostać wyłącznie pełnoprawny obywatel, który ukończył 30 lat. Kadencja trwała rok. Urząd był kolegialny i tworzyło go 5 eforów. Pierwotnie do ich obowiązków należało sprawowanie kontroli nad wychowaniem i życiem spartiatów oraz nadzór nad periojkami (kupcy, rzemieślnicy) i helotami (niewolnicy). Ostatecznie do kompetencji *eforów* należało: sprawowanie kontroli nad królem podczas wypraw wojennych, karanie dowódców oddziałów wojskowych, nadzór nad ludnością zależną, kierowanie polityką zagraniczną, ograniczone sądownictwo oraz zwoływanie *Apelli* i *Geruzji* (Rada Starszych), którym przewodniczyli.
- 16 W Atenach najważniejszymi urzędnikami byli **archonci**. Najpierw utworzono urząd **archonta polemarchosa**, powierzając mu funkcje wojskowe, później **archonta eponymosa**, oddając mu kierowanie sprawami wewnętrznymi państwa, w końcu dotychczasowy król otrzymał tytuł **archonta basileusa**. Początkowo wszyscy byli wybierani dożywotnio, później na okres 10 lat, zaś od 683 r. p.n.e. corocznie. Około połowy VII w. p.n.e. ustanowiono dodatkowo 6 nowych urzędników, tzw. **tesmothetów**, powierzając im sądownictwo i ustawodawstwo. Razem z poprzednimi tworzyli kolegium 9 **archontów**. Przewodniczył mu *archont eponymos*.

### 3. *Polis* oligarchiczna

- 17 *Polis* oligarchiczna oznaczała rządy **najzamożniejszych – oligarchii**. Zastąpiła ona *polis* arystokratyczną. Ustrój ten pojawił się na przełomie VII/VI w. p.n.e., będąc w jednych *polis* reakcją na tyranie, w innych – na rządy „dobrze urodzonych”. W Atenach podstawy *polis* oligarchicznej stworzyły reformy *Solona* (594 r. p.n.e.). Według tradycji *Solon* opublikował swe prawa na tablicach wystawionych na rynku, następnie odebrawszy od obywateli przysięgę, że ci nie zmienią ich w przeciągu 10 lat, wyjechał z Aten.
- 18 Najważniejszym organem *polis* stała się **Wielka Rada (bule)**. Składała się z 400 członków, po 100 z każdej *fyle* (plemiona, na które dzieliła się ludność *Attyki*). Do *buli* mogli być w ramach *fyli* wybrani wyłącznie obywatele, którzy ukończyli 30 lat i należeli do pierwszych trzech klas majątkowych. Do kompetencji rady należało rozpatrywanie wniosków ustawodawczych, które miały

być przedłożone zgromadzeniu obywateli. Z czasem *bula* zaczęła przejmować również niektóre uprawnienia Aeropagu, głównie administracyjne i doradcze.

Najważniejszymi urzędnikami w Atenach byli, jak dotychczas, *archonci*. 19 Zmieniony został jednak system ich wyboru. Odtąd ogół pełnoprawnych obywateli wybierał 40 kandydatów, z każdej *fyli* po 10, a następnie spośród nich losowano 9 archontów i sekretarza. *Archonci* mieli obecnie obowiązek we wszystkich najważniejszych sprawach zasięgać opinii rady, a ich działalność podlegała kontroli zgromadzenia. Nadal funkcjonował Aeropag. Nowością było przyznanie mu prawa do zawieszenia każdej uchwały *Ekklezji* (zgromadzenia ludowego), sprzecznej z obowiązującym prawem.

#### 4. *Polis* demokratyczna (ateńska)

Podstawowy polis demokratycznej ustanowił w Atenach na przełomie 20 508/507 r. p.n.e. *Kleistenes*. Główną jego reformą było zlikwidowanie dotychczasowych 4 *fyl* plemiennych i zastąpienie ich *fylami terytorialnymi*, których było 10. Całą polis ateńską podzielono na 3 części: miasto, wybrzeże i centrum kraju, z których każda dzieliła się na 10 dzielnic (*trittii*). Łącznie było ich zatem 30. *Fyla* miała własny samorząd z obieralnymi corocznie trzema naczelnikami. Wewnętrznie dzieliła się na *demy* (gminy), po 10 w każdej *fyle*, a zatem było ich 100, na czele ze *starostami*, corocznie wybieranymi w drodze losowania (demarchowie). Do poszczególnych demów przypisani byli pełnoprawni obywatele, wpisywani na listę demotów. Przynależność do demów była dziedziczna i obowiązkowa.

Po reformach *Kleistenesa* zaczął narastać konflikt persko-grecki (od 490 r. 21 p.n.e.). W tych trudnych warunkach z szeroko zakrojonym programem reform wystąpił *Temistokles*, mający poparcie rzemieślników, pracowników najemnych i biedoty. Jego celem była dalsza demokratyzacja ustroju Aten. W rezultacie podjętych działań do archonatu dopuszczono osoby z II klasy majątkowej, kandydaci na urzędy byli losowani (z wyjątkiem strategów i urzędników skarbowych) oraz ograniczono uprawnienia *archontów* i Aeropagu.

Głównym organem administracji państwowej stała się **Rada Pięciuset** (*bule* 22 *le*). Składała się z 500 osób, po 50 z każdej *fyle* terytorialnej. Jej członkiem mógł zostać pełnoprawny obywatel po ukończeniu 30 lat. Kadencja rady trwała rok, maksymalnie można było być wybranym dwukrotnie. Członkowie rady pobierali diety, płacone ze skarbu państwa. Wyboru dokonywano w drodze losowania. Po nim odbywała się **dokimazja**, czyli badanie kwalifikacji kandydata do pełnienia stanowiska buleuty. Ze swej działalności rada składała sprawozdania, a jej członkowie mogli być pociągnięci do odpowiedzialności zarówno indywidualnej, jak i zbiorowej.

- 23 Posiedzenia rady odbywały się codziennie, z wyjątkiem świąt i dni feralnych. Organizacyjnie rada podzielona była na 10 wydziałów, po 50 członków z jednej *fyle*. Każdy z wydziałów, w kolejności wyznaczonej przez losowanie, wykonywał swe funkcje przez miesiąc (rok dzielił się na 10 miesięcy). Urzędujących buleutów nazywano **prytanami**, a okres ich władzy **prytanią**. Spośród prytanów codziennie losowano przewodniczącego. Urzędował on bez przerwy całą dobę, wspólnie z 1/3 prytanów. W jego dyspozycji znajdowały się klucze do skarbcza i archiwum. Od IV w. p.n.e. przewodniczenie przeszło w ręce losowo wybieranych członków prytanii nieurzędujących, którzy następnie losowali spośród siebie głównego przewodniczącego. Kompetencje rady obejmowały władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądową. W zakresie władzy wykonawczej rada sprawowała nadzór nad urzędnikami, zajmowała się finansami państwa, prowadziła politykę zagraniczną oraz decydowała w sprawach armii i floty.
- 24 Urzędy w Atenach obsadzano w drodze wyboru przez jawne głosowanie na zgromadzeniu ludowym bądź przez losowanie. To ostatnie odbywało się spośród obywateli, którzy zgłosili swe kandydatury. Urzędu można się było zrzec wyłącznie z ważnych powodów, potwierdzonych przysięgą. Przed jego objęciem kandydata poddawano **dokimazji**. Wszystkie urzędy były kadencyjne (z reguły rok, z prawem tylko dwukrotnego wyboru) – nie dotyczyło to urzędów wojskowych, kolegialne (zazwyczaj 10 członków, po jednym z każdej *fyle*) oraz odpowiedzialne przed sądem przysięgłych (w czasie kadencji, jak i po jej upływie). Przyjęte zasady spowodowały znaczny rozrost administracji państwowej (liczbę urzędów szacowano na ok. 800). Przysługujące urzędnikom diety i przywileje były ogromnym obciążeniem dla skarbu publicznego. Symbolem wykonywania przez urzędników państwowych władzy było noszenie przez nich na skroniach wieńca mirtowego.
- 25 W V w. p.n.e. na czoło hierarchii urzędniczej wysunęli się **strategowie**. Był to urząd kolegialny, składający się z 10 osób. Do V w. p.n.e. wybierały ich poszczególne *fyle*, później zgromadzenie ludowe (po jednym z każdej *fyle*). Strategów nie obowiązywała zasada kadencyjności, np. *Perykles* pełnił ten urząd w latach 443–429 p.n.e. Początkowo byli jedynie urzędnikami wojskowymi. Z czasem przejęli jednak prowadzenie polityki zagranicznej oraz sądownictwo w sprawach wojskowych.

### III. *Civitas* rzymska. Pryncypat. Dominat

#### 1. Rys historyczny

Początkiem historii Rzymu jest umowna data 753 r. p.n.e., kiedy to jakoby 26  
założył go *Romulus*. Data ta stała się za sprawą *Liwiusza* (historiografa) punk-  
tem wyjścia do liczenia lat „od założenia miasta”.

Według tradycji Rzym był początkowo rządzony przez siedmiu królów, po- 27  
cząwszy od legendarnego założyciela miasta – *Romulusa*, aż po 509 r. p.n.e.,  
kiedy to wygnano tyrana *Tarkwiniusza Pysznego*. Oznaczało to likwidację mo-  
narchii i ustanowienie ustroju republikańskiego. Wprowadzony wtedy ustrój  
*polis* arystokratycznej został przekształcony, w toku trwających dwa wieki  
walk, między patrycjuszami a plebejuszami, w *polis* oligarchiczną.

Dalszą historię Rzymu należy wiązać z jego ekspansją terytorialną. We- 28  
wnętrzna – italska zaczęła się w V w. p.n.e., a zakończyła się w 264 r. p.n.e.  
Wtedy rozpoczęła się ekspansja pozaitalska, która w 30 r. p.n.e. doprowadziła  
do zajęcia całego wybrzeża Morza Śródziemnego.

Kryzys i upadek republiki wiąże się najpierw z zaistnieniem, za *Juliusza Ce-* 29  
*zara*, początków monarchii republikańskiej (60–44 p.n.e.), a następnie z wojna-  
mi domowymi, które położyły jej kres w 27 r. p.n.e. Wtedy to *Oktawian*, rzą-  
dzący państwem po śmierci *Cezara*, reformując ustrój republikański, stworzył  
w jego miejsce system polityczny zwany pryncypatem. Przetrwał on do 284 r.  
n.e. Jego kres położył cesarz *Dioklecjan*, początkując nowy okres zwany domi-  
natem. Szczytowy jego rozwój przypadł na lata panowania *Konstantyna Wiel-*  
*kiego* (306–337). Ostatnim cesarzem całego imperium rzymskiego był *Teodo-*  
*zjusz Wielki* (379–395). Po jego śmierci państwo rozpadło się na dwie części.  
Część wschodnia przetrwała do 1453 r., zaś część zachodnia upadła 1000 lat  
wcześniej, gdyż w 476 r.

#### 2. Okres królewski (735–509 r. p.n.e.)

Najstarsze dzieje ustroju Rzymu, przeniknięte legendami i tradycją grecko- 30  
rzymską, trudne są dzisiaj do odtworzenia. Pierwotnie, licząc od legendarnego  
założenia Rzymu w 753 r. p.n.e., na czele państwa stał **król**. Pierwszy (*Romu-*  
*lus*) i ostatni (*Tarkwiniusz Pyszny*) z całą pewnością pochodzili z wyboru. Nie-  
którzy z pozostałych mogli być dziedziczni. Król posiadał najwyższą władzę  
wykonawczą, sądową, wojskową i kapłańską. Realizował ją przy pomocy mia-  
nowanych urzędników. Do najważniejszych należeli: *praefectus urbi* (zarządzał  
miastem), *tribunus celerum* (dowódca konnicy), *quaestores parricidi* (oskarży-  
ciel o najcięższe zbrodnie) itd.

### 3. Republika (509–27 r. p.n.e.)

- 31 Monarchia zanikła w 509 r. p.n.e. wraz z wypędzeniem *Tarkwiniusza Pysznego*. Nastąpił okres republiki, trwający do 27 r. p.n.e. W tym czasie terminem „**magistratura**” określano zarówno **urzędnika**, jak i sam **urząd**. Dzieleno ich według zakresu władzy, rangi i przyznanych zadań. Z pierwszego powodu utworzono magistratury **wyższe** (*miores*) i **niższe** (*minores*). Urzędników wyższych wybierała komicja (zgromadzenia) centurialne. Należeli do nich **konsulowie, pretorzy i cenzorzy**. Urzędników niższych powoływały komicja trybusowe. Zaliczano do nich **edyłów, kwestorów oraz 6 innych** nadzorujących: mennicę, więzienia, sądownictwo w mieście, sądownictwo w Kampanii, czystość w mieście i bezpieczeństwo podróżnych w promieniu jednej mili od Rzymu. Ze względu na rangę i dostojność, urzędników dzieleno na **kurulnych i niekurulnych**. Urzędnicy kurulni (konsulowie, pretorzy i edylowie kurulni) w trakcie swego urzędowania zasiadali na krzesłach z elementami z kości słoniowej, niekurulni na zwykłych. Z kolei urzędników zwyczajnych wybierano corocznie dla sprawowania urzędów stałych, zaś nadzwyczajnych powoływano do wykonania zadań specjalnych lub wyznaczonych.
- 32 Na uprawnienia magistratur rzymskich składały się: **potestas** i **imperium**. **Potestas** była władzą publiczną przyznaną wszystkim urządóm. Obejmowała ona prawo do wydawania edyktów w zakresie sprawowanej władzy, nakładania kar pieniężnych za ich nieprzestrzeganie, zwoływania wieców i dokonywania auspicjów. **Imperium** udzielały komicja centurialne jedynie urzędnikom wyższym. Składały się na nie uprawnienia wojskowe, sprawowanie sądownictwa (zajęcie majątku, uwięzienie, pozywanie nieobecnych do stawiennictwa przed sądem), zwoływanie zgromadzeń ludowych i Senatu oraz przedkładanie im własnych projektów ustaw.
- 33 Kandydat na urzędnika musiał posiadać stosowne kwalifikacje formalne. Zaliczano do nich: pełnoprawne obywatelstwo rzymskie, pełnoletność, wolne pochodzenie i urodzenie się mężczyzną. Niespełnienie tych warunków uniemożliwiało dostęp do urzędów. Karierę rozpoczynało się od piastowania urzędów niższych.
- 34 Magistratury rzymskie charakteryzowały się: **wybieralnością przez komicje** (z wyjątkiem dyktatora), **kolegialnością** (co najmniej dwie osoby, oprócz dyktatora), **kadencyjnością** (z reguły rok, co w praktyce nie było przestrzegane), **bezpłatnością** oraz **odpowiedzialnością** przed zgromadzeniami ludowymi, a nawet poszczególnymi obywatelami, którzy mogli urzędnikom wytoczyć proces cywilny lub karny (poza dyktatorami i cenzorami).



Urzędami wyższymi w republice byli: konsulowie, pretorzy i cenzorzy. 35  
Najważniejszymi z nich byli **dwaj konsulowie**. Zajęli oni po 509 r. p.n.e. miejsce króla. Pierwotnie godność ta zastrzeżona była dla patrycjuszki. Od 367 r. p.n.e. jednym z konsulów mógł zostać plebejusz, a od 342 r. p.n.e. już obaj. Konsulów wybierały komicja centurialne na okres roku. Zasadniczo powtórny wybór był niedopuszczalny. Złamał tę zasadę **Mariusz**, wybrany siedmiokrotnie (107–106, 104–100 i 87 p.n.e.). W razie opróżnienia urzędu na resztę kadencji wybierano następcę. W sprawowaniu urzędu konsulowie zmieniali się co miesiąc, a jeżeli wyruszali razem na wojnę, to dowództwo przekazywali sobie codziennie.

Kompetencje konsulów obejmowały władzę **wojskową, administracyjną, 36 reprezentacyjną, ustawodawczą i sądową**. Od I w. p.n.e. po upływie rocznej kadencji zaczęto im powierzać zarząd prowincji z tytułem **prokonsula**. Miało to charakter zadośćuczynienia finansowego.

Urząd **pretora** utworzono w 367 r. p.n.e. (*praetor urbanus*), przy okazji do- 37  
puszczenia do konsulatu plebejuszy, przekazując mu sprawowanie sędownictwa cywilnego między obywatelami. Pierwotnie pretor musiał pochodzić z patrycjuszki (do 337 r. p.n.e.). W 242 r. p.n.e. utworzono urząd **drugiego pretora** (*praetor peregrinus*), któremu oddano rozstrzyganie sporów cywilnych między cudzoziemcami a obywatelami rzymskimi oraz samymi cudzoziemcami. Wraz z podobnymi liczbę pretur powiększono, w końcu za **Sulli** było ich już 8, a za **Cezara** – aż 16. Pretor, wykonując swe uprawnienia sądowe, nie rozstrzygał sporów bezpośrednio, lecz rozpatrywał sprawę jedynie pod względem formalnoprawnym, stwierdzając zasadność roszczenia oraz ustalając i formułując przedmiot sporu. Następnie sprawę kierował do urzędu sędziego. Kompetencją pretora było prawo wydawania **edyktów** (*ius edicendi*). Edykty, początkowo ustne, z czasem zaczęto formułować pisemnie. Obowiązywały one tylko w okresie rocznej kadencji pretora (*lex annua*). Kolejni pretorzy zasadniczo jego treści jednak nie zmieniali, jedynie ją uzupełniając. Wiele postanowień edyktów nabrało wtedy charakteru stałego, tworząc system **prawa pretorskiego** (*ius honorarium*). Po zakończeniu magistratury pretorom powierzano zarząd prowincji z tytułem **propretora**. O przyznaniu konkretnej prowincji decydowało losowanie.

**Cenzorów**, w liczbie dwóch, ustanowiono w 443 r. p.n.e. Wybierały ich 38  
komicje centurialne najpierw na okres 5 lat, później na 1,5 roku. Podstawową ich funkcją było sporządzanie spisów obywateli oraz szacowanie posiadanego przez nich majątku (cenzusu), celem ustalenia wysokości płaconego podatku. Od ok. 312 r. p.n.e. do ich kompetencji należało też układanie listy senatorów. Wykonując te czynności, cenzorzy badali jednocześnie postawę moralną oby-

wateli zarówno w życiu politycznym, jak i prywatnym. Jej naruszenia powodowały nałożenie na obywateli noty cenzorskiej, a co za tym idzie – ograniczenie praw politycznych, np. skreślenie z listy senatorskiej. Cenzorzy sprawowali również pieczę nad majątkiem państwowym i robotami publicznymi.

- 39 Do urzędów niższych zaliczano w republice: edylów, kwestorów i pozostałych. **Edylów** dzielono na **plebejskich** i **kurulnych**. Plebejskich powołano w 494 r. p.n.e., przy okazji utworzenia urzędu trybuna ludowego, jako jego pomocników w zakresie wykonywania jurysdykcji karnej. Kurulnych ustanowiono w 367 r. p.n.e. Ich wyboru dokonywano corocznie na komicjach trybusowych. W porównaniu do poprzednich przysługiwało im prawo: jurysdykcji w sprawach cywilnych (głównie handlowych), wydawania edyktów i zasiadania w Senacie. Do wspólnych kompetencji edylów plebejskich i kurulnych należało: zapewnienie porządku w Rzymie i bezpieczeństwa na drogach, urządzenie igrzysk i uct, zaopatrzenie w zboże, przeciwdziałanie spekulacji, kontrola miar i wag itp. Generalnie urząd dbał o plebs rzymski i jego potrzebę „chleba i igrzysk”.
- 40 **Kwestorzy** istnieli już w okresie królewskim, wykonując u boku władcy funkcje sądowe, które szybko zresztą utracili. Za czasów republiki byli wybierani przez komicja trybusowe. Ich liczba nieustannie wzrastała – od 2 do 40 za *Cezara*. Dwaj z nich przebywali stale w Rzymie. Pozostali towarzyszyli konsulom podczas wypraw wojennych lub pozostawali przy boku namiestników prowincji. Kompetencje kwestorów systematycznie się zwiększały. Zaczynali od zwykłych pomocników konsulów. Później powierzono im nadzór nad skarbem państwa, przez co stali się jego faktycznymi skarbnikami. Od czasów *Sulli* mogli wchodzić w skład Senatu.
- 41 Niższych pozostałych urzędów było w sumie sześć. Sprawowano je kolegialnie w składzie od 2 do 10 osób. Łącznie liczyły 26 członków. Wszystkich wybierały komicja trybusowe. Zajmowali się sprawami sądowymi i gospodarczymi, np. *tresviri capitales* czuwali nad porządkiem publicznym, a *tresviri monetares* zajmowali się sprawami monetarnymi.
- 42 **Obok urzędów zwyczajnych szczególną rolę w okresie republiki odgrywali dyktator oraz trybun ludowy.**
- 43 **Dyktatora** wyznaczał konsul na podstawie uchwały Senatu. Po raz pierwszy powołano go w V w. p.n.e. Mianowany był w sytuacjach wyjątkowych, w razie zagrożenia państwa niebezpieczeństwem zewnętrznym lub wewnętrznym. Jego kadencja trwała 6 miesięcy. Ostatniego dyktatora powołano w 202 r. p.n.e. (druga wojna punicka). Później jego kompetencje przekazano konsulom posiadającym pełnomocnictwa nadzwyczajne. Innego charakteru nabrała dyktatura