

ADMINISTRATIVNÍ PROBLÉMY ANTICKÉHO ŘÍMA DO POLOVINY 3. STOLETÍ PŘ. N. L.

Milan Bartošek

ÚVOD

K založení velké říše stačila často mohutná armáda, ale udržet takovou říši po dlouhá staletí, k tomu bylo vždy třeba velkého státnického umu, jehož součástí je i administrativní dovednost. A Římané vytvořili světovou říši a udrželi ji přes tisíc let! Sama tato skutečnost dokazuje, že organizace její správy musela být - za tehdejších podmínek - na značné výši.

Právní romanistika se však problémy římské administrativy zabývá poměrně málo, a to hlavně ze dvou důvodů:

a) Zásadní přednost má pro ni veškerá problematika, která se váže na výuku římského práva na vysokých školách a v učebnicích římského práva se klade hlavní důraz na právo soukromé a zčásti též na právo ústavní a procesní. Naproti tomu zmínky o ostatních úsecích práva se v těchto učebnicích objevují jen sporadicky a okrajově, na doplnění ostatní látky, pro zajímavost apod.;

b) Římští právníci, jejichž tvorba má pro adepty práv prvořadý význam, se otázkám správního práva věnovali jen málo (zájmy zámožných vrstev římských se soustřeďovaly hlavně na otázky soukromoprávní), takže naprosto převažující část pramenů tohoto úseku tvoří nápisy, papyry a literární zprávy. Proto vytvořit právní konstrukce z této oblasti je velmi obtížné až ošidné a často se jich dosahuje jen pomocí odvážných závěrů z nepřímých svědectví.

Odtud není divu, že tato oblast římského práva zůstává víceméně vyhrazena badatelům, kteří ovšem nejsou vázáni žádnými praktickými hledisky a jimž jde jen o to, hledat v husté spleti zachovaných památek správná řešení, nalézat historickoprávní pravdu.

Ale to vše ještě neznamena, že by otázky římského správního práva měly význam jen podřadný, právě naopak. Jak všichni sami ze zkušeností moderní doby víme, správní právo prolíná život všech občanů i celého státu a na zásadách a řešeních správního práva závisí často ne-

jen uspořádání soukromých zájmů, nýbrž a hlavně prvořadě zájmy státu, ba i řešení otázek pro celý stát osudových.

Jsou-li dějiny skutečně pramenem moudrosti pro pozdější generace - a nikdo rozumný nepopírá pravdivost poučky *h i s t o r i a e s t m a g i s t r a v i t a e* - pak lze očekávat, že také ve správním právu Římské říše lze nalézt četná místa, která pomohou osvětlit některé složité a obtížné otázky moderní doby.

Proto nebude snad neužitečný pokus nahlédnout blíže do správní teorie a správní praxe antického Říma, osvětlit z tohoto hlediska některé právní instituce a získat tak o nich pravdivější a hlubší obraz. Přitom bych chtěl zaměřit pozornost laskavého čtenáře též méně obvyklým způsobem, totiž nejen na přijatá řešení, jako spíše na vlastní problematiku, před kterou Římané vždy stáli a kterou museli tak či onak vyřešit. Bude nás zde tedy (podle možností daných stavem pramenů) zajímat doba, kdy bylo nutno nějaký správní problém řešit, eventuality, které se zde nabízely a řešení, která Římané nakonec zvolili i s jejich společenským dopadem; nebudeme se však pouštět do spekulativních dohadů, proč to či ono řešení přijali. Budeme tedy sledovat jejich činnost již od skromných počátků státu-obce, přičemž vynikne velmi úzký vztah mezi právem správním a právem ústavním: zatímco ústava vychází z ústavních orgánů a jejich pravomocí, správa se přednostně zajímá o věcnou stránku praktických problémů, které stát musí řešit a teprve pak o orgány, které správu zajišťují.

Státní správa rozvinutého státu je ovšem oblast nesmírně rozlehlá. Než bude tedy než se v tomto stručném příspěvku omezit na problémy zásadní povahy, a to jen v údobí raného otrokářského práva (do poloviny 3. století př.n.l.) a jen v oblasti správy ústřední, územní, finanční a vojenské.

Protože pak tento článek má povahu státoprávní úvahy a informativního přehledu správních orgánů a jejich pravomocí, upouštím od citování pramenů, od polemiky s jinými názory a výklady a vůbec od poznámkového aparátu, který by podle povahy látky musel být velmi obšírný a z hlediska sledovaného účelu a zaměření tohoto časopisu by článek nadměrně zatížil.

A. ÚSTŘEDNÍ SPRÁVA

1. Král

Zabýváme-li se zde administrativou římského státu, musíme - přísně vzato - vyloučit celou dobu předřímského a římského rodového (tj.

předstátního) zřízení, nesmíme však opomenout podmínky, za nichž vznikaly prvotní formy státní správy.

Na sklonku údobí rodového zřízení stál již v čele prvobytně společné předřímské a pak i římské společnosti král, označovaný jako *rex* (tento název je ještě předetruského původu), jehož pravomoc jakožto hlavy gentilní federace byla spíše reprezentativní (symbolizoval federaci, měl čelné postavení při náboženských obřadech apod., obdobně jako na nižší úrovni *pater gentium*) než mocenská, jak vyplývá z toho, že ještě první (legendární) římscí králové z údobí latinského byli sice nejvyššími kněžími a vojevůdci, ale vcelku velmi omezení silným vlivem senátu a lidových shromáždění (kuriálních komicí). K opravdové samovládě se moc králů rozvinula až v údobí etruském (byli to právě Etruskové, kteří do Říma zavedli pojem *imperium* jakožto nejvyšší moc nad vojskem); tehdy také nastal patrně zásadní zlom, přechod od rodového zřízení ke státu. Těprve v této době se král stal orgánem, jehož moc se nevyčerpávala nějakými přesně vymezenými funkcemi, nýbrž byla v zásadě celistvá a neomezená a proto *rex* směl též podle své volné úvahy rozhodovat o všech důležitých administrativních otázkách a věcech, na nichž měli občané společný zájem, a též o otázkách státní správy, takže se také jemu - a patrně právem - připisuje i opatření, které můžeme považovat za první známý správní akt antického Říma (viz dále č. 9).

Senát a komície tím pochopitelně nebyly zcela vyřazeny, zato však zatlačeny do pozadí: jejich hlas se sice uplatňoval, ale jen potud, pokud to král připouštěl.

2. Konzulové I

Po ustavení republiky se zprvu nic neměnilo na administrativním řízení státu, protože nová hlava státu, vrchní republikánští magistráti, konzulové (zde již pro jednoduchost nepřihlížíme k mezidobím 452-451 př.n.l., kdy vládní moc měli v rukou *decemviri legibus scribendis* a 445-367 př.n.l., kdy pro celkovou nejistotu poměrů vládli v Římě *tribuni militum consulari potestate* v počtu 3, 4 a posléze 6 mužů), prostě převzali pravomoc krále a na jeho místě a se stejnými oprávněními pokračovali v jeho dosavadní činnosti.

To však trvalo jen do té doby, než se ukázalo, že konzulové již nemohou zvládnout všechny své úkoly (zejména povahy finanční a hospodářské vůbec) a kdy tedy vznikla otázka, jak dále postupovat, zda zvýšit počet konzulů nebo vytvořit vedle nich speciální orgány pro

správu vůbec nebo jen pro jednotlivé druhy správy a v tomto případě jaké, kolik a s jakou kompetencí.

Římané postupovali obezřetně. Nesnažili se o nějakou překotnou reformu, o zásadní zlom oproti dosavadní praxi, nýbrž hledali způsob, jak co nejjednodušeji vyřešit naléhavou potřebu řízení mohutnějícího státu. Trvali na zásadě, že nejvyšší vládní moc (*i m p e r i u m*) musí zůstat v rukou dvoučlenného kolegia (tj. obou konzulů), ale rozhodli, že se obtíže, vznikající při řízení státní správy, budou řešit pružně, podle naléhavosti agendy, a že se do ní zapojí další orgány, ať už dříve existující nebo nově vytvořené, aby vyřizovaly správní úkoly, a to buď výlučně nebo jen zčásti.

3. Senát I

Prvním takovým orgánem, který zde přicházel v úvahu, byl senát. Byl to sice původně jen poradní orgán krále a později konzulů, ale jeho vliv neustále sílil, protože oproti dočasnému fungování konzulů byl orgánem trvalým. Konzulové se na senát obraceli při řešení každé důležité otázky a protože senát vydával svá dobrozdání uváženě, konzulové je vesměs přijímali (tím spíše, že jak senátoři, tak i konzulové byli příslušníky jedné a téže společenské třídy, takže i jejich hlavní zájmy byly společné) a tak se fakticky vytvářela kompetence senátu v několika směrech. V 5. století př.n.l. pokročil tento vývoj již tak daleko, že senát si mocensky vynutil důležité pravomoci, uznávané řídil státní finance, spravoval státní majetek a dohlížel na *a e r a - r i u m* (srv. č. 14). Rozsáhlých pravomocí nabyl i v oblasti vojenské správy (podrobněji viz č. 20).

Mimořádně významnou se stala správa zahraničních záležitostí, zahraniční politika a mezinárodní vztahy, které pak už byly výlučnou doménou senátu. Zatímco lidové shromáždění rozhodovalo jedině o vyhlášení války, vše ostatní již zařizoval senát, zejména veškerá jednání s cizími státy, přijímání cizích vyslanců v Římě a naopak vysílání zástupců Říma k cizím státům, sjednávání mezinárodních smluv aj. Pokud šlo o zahraniční vztahy a dokonce i o způsob vedení války, museli se též magistráti řídit pokyny senátu.

Vynikající úlohu hrál senát také v otázkách kultu, pečlivě dbal, aby výkon kultu nepoškozoval politické zájmy státu; přitom zvláště důležitá byla kontrola římského národního kultu (senát určoval i mimořádné slavnosti, schvaloval vysvěcení nových chrámů aj.).

Při správě Říma měl senát sice jen úlohu poradního orgánu konzulů, ale jeho mocné faktické postavení předurčovalo jeho dobrozdáním za-

časté rozhodující význam stejně tak jako i v jiných odvětvích státního života; prakticky velmi důležitá byla též součinnost senátu při vypracovávání různých norem nižšího řádu (směrnic, vyhlášek aj.), vztahujících se ke správě Říma (např. o veřejném pořádku, o náboženských obřadech, o spolcích nebo o tržištích).

Zate správa území dobytého Římany spadala výlučně do kompetence senátu, protože dobytí předcházely mezinárodní vztahy Říma k nepřátelskému státu, jež řídil senát (konzulové vystupovali v tomto směru jen jako vojevůdci). Přitom hlavní zásadou bylo, že poražené státy, připojené k Římu, podléhaly přímo jeho vládě, tj. souhrnu římských vládních orgánů, nikoli jednotlivým magistrátům. K významným funkcím senátu při správě těchto států-obcí patřilo omezování jejich mezinárodních vztahů a styků, zvaní občanů závislých obcí do Říma, projednávání stížností těchto obcí proti Římu a naopak Říma proti nim, dobré služby ve prospěch těchto obcí samých (za nichž se zpravidla podařilo získat nějakou výhodu pro Řím), zákroky při porušení závazků vyplývajících ze spojeneckých smluv apod.

4. Kvestoři I

Rovněž od 5. století př.n.l. začínali působit *quaestores aerararii*, kteří přímo spravovali státní pokladnu a vyřizovali veškerou agendu spojenou s přijímáním a vydáváním státních peněz (příčemž nenápadně kontrolovali konzuly).

Problematika spojená s úřadem římských kvestorů skrývá v sobě mnoho nejasného až záhadného pro velké mezery v pramenech.

Bezpečné je to, co vyplývá ze samého jejich názvu (*quaerere*, vyšetřovat), že totiž první jejich pravomoc souvisela s vyšetřováním trestných činů. To byli dva *quaestores parricidarii*, kteří stíhali hrdelní zločiny a které některé prameny kladou již do doby královské, kdy měli být královými pomocníky pro tuto agendu; jiné prameny zase dokládají vznik kvestury do doby pozdější až mnohem pozdější, ale patrně neprávem. Jako pomocníci královi byli nutně jím jmenováni, později pak je jmenovali konzulové; teprve v r. 447 př.n.l. byli poprvé voleni lidovým shromážděním a tedy až od této doby je lze považovat za řádné římské magistráty.

Zato naprosto není známo (a dokonce je dosti podivné), jakým způsobem se tomuto orgánu, který se zabýval výlučně trestním právem, dostalo navíc další a velmi důležité pravomoci v oblasti finanční správy - snad nejschůdnější výklad je ten, že (za předpokladu, že Římané v této době ještě nechtěli vytvářet zvláštní administrativní magis-

tratura a protože kvestoři byli tehdy vedle konzulů jedinými magistráty) v hrdelním procesu vybírali pokuty a spravovali je, takže když později tyto peníze připadaly státní pokladně, stali se správci této pokladny samé (k tomu bliže v č. 15).

Kvestura byla prvním stupněm úřednické kariéry (rozumí se ovšem nejvyšších úředníků, kteří byli především politikové a měli obdobné postavení jako dnešní ministři) v Římě. Z našeho moderního hlediska a při našich zkušenostech se zdá jako zcela neobvyklé svěřovat státní pokladnu dvěma nezkušeným mladíkům, ale to právě patřilo ke zvláštnostem římského státního života, totiž dávat nadějným jedincům již záhy příležitost, která je však zavazovala zvýšenou odpovědností - a tento způsob zde patrně vedl k dobrým výsledkům, protože se v něm pokračovalo a protože z dějin římské kvestury nejsou známy žádné skutečnosti, které by naznačovaly opak.

Kromě finanční správy se kvestoři zabývali různými jinými záležitostmi státní správy, což bylo dáno jejich původním postavením jakožto pomocníků a později blízkých spolupracovníků konzulů, kteří jim svěřovali vyřizování záležitostí, jež sami vyřídit nestačili. Tato spolupráce se mnohdy vystupňovala až k zastupování konzulů, což bylo zvláště důležité u těch kvestorů, kteří byli pomocníky konzulů na válečných výpravách, spravovali vojenskou pokladnu a obstarávali všechny hospodářské a finanční záležitosti bojujících jednotek.

O tom, že vztah mezi konzulem a jeho kvestorem býval vždy velmi úzký, svědčí skutečnost, že ještě Cicero připomíná (při příležitosti, kdy kvestor Verres zpronevěřil armádní peníze svému konzulovi Carbo-novi), že konzul se vždy svěřoval svému kvestorovi s důvěrnými věcmi a zasvěcoval ho i do svých nejtajnějších plánů, jednával s ním tedy tak jako jedná otec se synem.

5. Édilové

Pro přístup Římanů ke změnám a novotám ve státním životě jsou zvláště příznačné dějiny římské édility a proto stojí za to pojednat o nich trochu podrobněji. Žel, prameny, které se o nich zmiňují, jsou ještě kusejší a rozpornější než v jiných směrech, hlavně pro dobu nejstarší až do r. 367 př.n.l., takže si jen stěží můžeme učinit aspoň v hrubých rysech pěkud možno spolehlivý obraz tohoto vývoje.

Jeho začátky sahají až do nejranější republiky, kdy a e d i l e s byli revoluční vymožeností plebejů, podobně, ale ještě dříve než lidoví tribunové (t r i b u n i p l e b i s).

Jak sám název édilů ukazuje (a názvy římských pojmů a institucí

většinou velmi spolehlivě dokládají jejich původ a smysl, protože pocházely z hovorové řeči všem srozumitelné a těsně se přimykaly ke sledovanému účelu), pečovali o veřejné budovy (a e d e s) plebejů, hlavně o chrámy a svatyně a především o plebejský chrám zasvěcený Cereře, starobylé bohyni orby a úrody. V první době byli vyšším úřadem než tribunové a hodnosti éдила dosahovali uchazeči až po úspěšně završené hodnosti lidového tribuna.

Další jejich pravomoci silně ovlivnila skutečnost, že početnější a agilnější tribunové nad nimi rychle nabývali převahy, čímž význam édilů úměrně klesal, i když se ani poté nestali pouhými pomocníky tribunů, jak se neprávem někteří moderní autoři domnívají.

Tak édilové, kteří stejně jako tribunové byli nedotknutelní (s a c r o s a n c t a p o t e s t a s), pečovali nyní již společně s tribuny o plebejský archív uložený v Cereřině chrámu, v němž byly zakládány všechny důležité plebejské listiny a též senatuskonzulta, na nichž závisela platnost plebiscitů. Jako tribunové, tak i édilové měli i u s c u m p l e b e a g e n d i, tj. právo vyvolat usnesení plebejského shromáždění (p l e b i s c i t u m), ale řídit takové shromáždění směli jen při návrzích na pokutu.

Vlastní důležitou pravomocí édilů byl dohled nad nucenými pracemi plebejů (i pro veřejné stavby celé obce) a policejní pravomoc v plebejské čtvrti (Aventinu); s tím byla spojena nižší pravomoc (c o - ě r c i t i o m i n o r) a oprávnění ukládat pokuty ve prospěch chrámů plebejských božstev (Ceres, Liber, Libera).

A právě dohled nad nucenými pracemi plebejů (neboť v prvních dobách si veškeré veřejné a společensky nutné práce muselo obstarávat svobodné obyvatelstvo bezplatně samo, veřejných otroků bylo ještě málo) vedl shodou okolností k zásadnímu rozšíření édilských pravomocí. Když po galském požáru (kolem r. 390 př.n.l.) nastala nutnost obnovit zničené město, tu dozor nad veškerými stavebními pracemi zůstal édilům, kteří tak poznenáhlu z orgánů ryze plebejských nabývali povahu římských magistrátů, tedy ještě mnohem dříve než tribunové. Tato okolnost je mimořádně příznačná, ukazuje jasně, že Římanům nešlo úzkoprse o přísné zachovávání určitých a dlouhodobě vžitých kategorií, nýbrž že tam, kde se to jevilo účelným, projevovali značnou pružnost a hledali řešení pro daný účel co nejvhodnější a pokud možno též nejúspornější.

Při posuzování celkového postavení těchto plebejských édilů nelze pominout jednu typicky římskou zvláštnost, totiž nápadnou shodu s pravomocemi kvestorů (správa plebejského a státního pokladu, správa plebejského a státního archívu, zásadní neomezenost správních pravomocí obou orgánů), takže je zřejmé, že vzorem pro plebejské édily by-

li právě kvestoři, což je jeden z dokladů pro širší jev římských dějin, že totiž plebejové budovali své instituce (tribuny, édily, koncília) podle vzoru institucí státních.

V době velkých ústavních změn okolo r. 376 př.n.l. si patricijové vymohli (jakožto kompenzaci při obtížných politických bojích a jednáních s plebeji) zřízení nové a výlučně patricijské magistratury, dalších dvou édilů, avšak vybavených zvýšenou pravomocí: Tuto svou výsadu udrželi ovšem jen jediný rok, poté bývali do této hodnosti voleni vždy na jeden rok dva patricijové, na druhý rok dva plebejové; naproti tomu nepozměněná co do obsahu hodnost dřívějších édilů zůstala i nadále vyhrazena plebejům.

Od této doby se pak podstatně lišilo postavení obou druhů édilů: noví édilové-magistráti byli voleni na tributních komiciích za předsednictví konzula (kdežto dřívější édilové na lidových koncíliích za předsednictví lidového tribuna), byli řádnými městskými magistráty v úředním pořadí mezi kvestory a prétoři (dřívější édilové zůstali pouhými orgány plebejů), měli výrazné vnější znaky své moci jako togu lemovanou nachovým pruhem, *i u s i m a g i n u m*, tj. právo mít v átriu bysty předků a dávat je nést při pohřbech (dřívější édilové tato oprávnění neměli) a ještě koncem 3. století př.n.l. získali významnou jurisdikci a s ní spojené kurulské křeslo (kdežto pravomoc dřívějších édilů se rozšiřovala jen postupně a jen v oblasti správy). Teprve pak se rozlišoval i název obou druhů édilů, kteří se nazývali *a e d i l e s p l e b i s* (dříve prostě *a e d i l e s*), kdežto noví *a e d i l e s c u r u l e s* (pro zjednodušení a odlišení od édilů plebejských je i zde budeme v dalším nazývat édily kurulskými).

Přes značné rozdíly v postavení obou druhů édilů byla však édilita jednotnou institucí, což vedlo časem k vyrovnávání hlavních rozdílů mezi oběma skupinami tím, že plebejští édilové přibírali další pravomoci týkající se celého Říma (které předtím příslušely výhradně édilům kurulským) a tak se stali skutečnými římskými magistráty.

Správní pravomoci édilů (za jejichž vzor se považuje řecká právní instituce *a g o r a n o m o s*) se dělily do tří skupin:

a) *c u r a u r b i s*, což byla jejich policejní pravomoc v Římě a ještě v okruhu 1 000 římských kroků (tj. vlastně dvojkroků v délce 1,48 m) od obvodu města; tu vykonával každý ze čtyř édilů v jedné ze čtyř velkých městských čtvrtí (*r e g i o n e s u r b a n a e*). Tato pravomoc zahrnovala dohled nad náměstími, ulicemi a ostatními veřejnými místy a budovami (tak např. ulice musely zůstat volné pro nerušený provoz, čisté a s dlažbou neporušenou (o to museli pečovat vlastníci přilehlých nemovitostí), nesměla se po nich pohybovat nebezpečná zvířata ani lidé nevhodně oblečení,

pohřby nesměly bránit veřejné dopravě, náboženské obřady a slavnosti na veřejnosti se musely odbývat v mezích stanovených édíly), zvláště nad tržišti (tam patřil zejména dozor nad správnými měrami a vahami, zabavení zakázaného zboží, prodávaného na veřejných místech a hlavně dozor nad řádným prodejem dobytčat a otroků), ale také nad soukromými zařízeními, které sloužily veřejnosti jako lázně, hostince, stravovny a v neposlední řadě i nevěstince (to z hlediska dozoru nad veřejnou mravností a proto, že édilové kromě jiného stíhali *s t u p r u m* (pohlavní styk muže s neprovdanou ženou vyššího společenského postavení), neboť četné ženy toho druhu se uchýlovaly do bordelů právě proto, aby unikaly trestům za *s t u p r u m*).

Dozor nad veřejnými pracemi édilům zůstal a velmi se rozvinulo jejich řízení protipožární služby, která byla za tehdejších podmínek v Římě zvláště důležitá.

Jako donucovacích prostředků používali édilové pokut (*m u l t a e*) a nucených zástav (*p i g n o r i s c a p i o n e s*) v rámci jim příslušející nižší koercice;

- b) *c u r a a n n o n a e*, obsahovala péči édilů o zásobování města potravinami, zejména obilím, ale také o ceny potravin - velmi přísně zakročovali proti jakémukoli předražování, zvláště potravin životně nezbytných jako chléb, olej, sůl. Byli též správci veřejných skladů potravin a později jejich věci bylo rozdělovat potraviny za sníženou cenu nebo i zdarma, usneslo-li se tak lidové shromáždění nebo senát.

S tím souvisí i boj édilů proti přepychu jídel na hostinách, stíhaném četnými zákony (*l e g e s s u m p t u a r i a e*);

- c) *c u r a l u d o r u m*, péče o veřejné hry, v Římě tehdy stále populárnější, přičemž příslušnost obou druhů édilů se dělila, nejdůležitější hry, zvláště starobylé *l u d i R o m a n i*, měli na starostí kurulští édilové, kdežto plebejské hry řídili édilové plebejští. Tato agenda se postupně stávala velmi významnou, protože jí si édilové získávali popularitu mezi lidem a tedy přízeň svých budoucích voličů v kampani o vyšší úřady. Proto do veřejných her investovali vlastní peníze a závodili mezi sebou o stále nádhernější hry, třebaže se přitom mnohdy silně zadlužili; spoléhali však právem na to, že si při výkonu vyšší magistratury všechny výlohy bohatě vynahradí.

6. Cenzoři I

Tito původně patricijští řádní a vysocí magistráti měli zcela osobité postavení i pravomoci. Jejich vznik vyvolala jednak zesílená politická moc senátu, který koncem 4. století př.n.l. strhl pomocí nové magistratury vládu nad státními financemi z konzulů na sebe, jednak politicko-ekonomická potřeba vést přesný přehled o majetkových poměrech římských občanů, který by byl základem celého centuriátního zřízení. Agenda s tím spojená příslušela přirozeně konzulům, ale průběhem doby se stávala stále náročnější a konzuly, zaneprázdněné vážnějšími státními úkoly, velmi zatěžovala (nehledě ani na to, že sčítání lidu se považovalo za práci málo důstojnou pro hlavu státu). Proto již od 5. století př.n.l. působili čas od času samostatní cenzoři, od poloviny 4. století př.n.l. pak pravidelně jako řádní magistráti.

Jednou ze zvláštností jejich postavení bylo, že jejich úřední období bylo dlouhodobé, zpravidla trvalo celé pětiletí, ale vlastní úkol, k němuž byli povoláni, měli vykonat za 18 měsíců a poté se museli poděkovat. Nastupovali do úřadu ihned po volbách (neexistovali tedy designovaní cenzoři), a to obvykle časně na jaře a pak většinou v květnu následujícího roku ukončili cenzus, nejpozději do října, jinak už k tomu pozbyli oprávnění.

Další zvláštností bylo, že museli vždy fungovat oba dva; jakmile jeden z nich z jakéhokoli důvodu odpadl, druhý musel vyčkat, až bude zvolen další jeho kolega, nebo se musel poděkovat. Cenzor tedy neměl (jako tomu bylo v jiných kolegiích) samostatnou a plnou pravomoc vystavenou právu intercese druhého kolegy, nýbrž cenzorská pravomoc byla přidělena oběma cenzorům nedílně a proto ji také museli vykonávat jen společně.

Cenzoři neměli *impérium* (jejich moc se zvala *p o t e s t a s*) a tedy ani ne liktory, zato však nejvyšší *auspicie* a kurulské křeslo, pohřbení museli být v nachovém oděvu jako řádní jiní magistráti. Požívali nejvyšší vážnosti a jejich úřad se považoval za vrchol státnické kariéry, ještě vyšší než úřad konzulů (do jejich hodností bývali také voleni téměř výhradně konzulárové, tj. bývalí konzulové). Cenzura se tak stala mocnou zbraní nobility, jejím vrcholným kontrolním orgánem.

Cenzoři byli voleni v centuriátních komiciích (nikoli jako ostatní vyšší magistráti v komiciích kuriátních) za předsednictví konzula a dosazení do úřadu na základě zvláštního zákona (*l e x d e p o t e s t a t e c e n s o r i a*). Právo intercese proti cenzorům měli jen lidoví tribunové, a to ještě jen proti jejich jurisdikci.

Původně měli cenzoři jen jediný úkol, totiž pořádky všech

občanů a zařadit je podle jejich věku, majetku a stavu do centurií a tribuí. Tento soupis sloužil pak účelům vojenským i daňovým a byl též základem pro aktivní i pasivní volební právo občanů (*i u s s u f r a g i i, i u s h o n o r u m*).

Za prvotních poměrů měla moc cenzorů povahu převážně náboženskou, ale čím dále tím více, jak se jejich úkoly prohlubovaly a jejich pravomoc rozšiřovala, se její váha přesouvala do oblasti ryze politické.

Samotný cenzus vyžadoval náležitě přípravy a proto cenzoři vydávali nejprve edikt (*f o r m u l a c e n s e n d i*), který obsahoval různé pokyny občanům o jejich povinnosti při sčítání, o lhútách apod. Cenzus byl vlastně revizí cenzu předchozího, takže nové údaje se vždy porovnávaly s údaji dřívějšími.

Každý občan se musel dostavit k cenzorovi osobně a s plnou výzbrojí. Kdo se nedostavil, stával se *i n c e n s u s* a nakládalo se s ním jako s insolventním dlužníkem (podléhal exekuci majetku a ztrátě svobody); k procesu s ním si cenzor ovšem musel vyžádat pomoc konzula.

Každý údaj občana cenzorovi se považoval za přísežný, protože se opíral o jeho předběžné přísežné ujištění o pravdivosti celé jeho výpovědi.

Cenzor zaznamenával především plné osobní údaje občana i s jeho zařazením do tribue, dále jeho způsob vedení života až po intimní podrobnosti, veškerý jeho zdanitelný majetek a také, zda jeho výzbroj je v pořádku.

Nejchoulostivějším bodem bylo zkoumání osobního života občanů a jejich mravů (*c u r a m o r u m*). Cenzoři se přitom zajímali zejména o špatné chování občana jako vojáka, zvláště před nepřítelem, o zneužívání úředního postavení nebo volebního práva, o trestné činy, hanebná povolání, nečestná jednání, zanedbávání rodinných nebo náboženských povinností, rozhazování majetku, nadměrný přepych atd.

Zjištěné skutečnosti posuzovali cenzoři podle své volné úvahy a při zápisech do jednotlivých seznamů směli i uplatňovat svou libovůli (což vlastně vyplývalo již ze samého jejich názvu, odvozeného od *c e n s e r e*, odhadovat, uznávat za dobré apod.).

Shledali-li v chování občana nějakou vážnou závaďu, učinili o tom v daném soupise záznam (*n o t a c e n s o r i a*), v němž museli uvést skutečnosti, které vytýkají. Pro občana měl takový záznam v zá-pětí újmu na občanské vážnosti (*i g n o m i n i a*), neboť sami cenzoři proti němu zakročili, např. vyloučili ho ze senátu, bývalého magistráta nezařadili do senátu, vyřadili z jezdeckva (*v e n d e e q u u m!*), zařadili do nižší třídy nebo do jiné tribue, ba i vyloučili ze všech tribuí či zbavili aktivního i pasivního volebního

práva. Nebyli však oprávněni zbavit občana jeho občanského práva ani na druhé straně neobčanovi římské občanství přiznat - existence římského občanství byla předpokladem cenzu.

Daňový soupis (později již samostatný) se zakládal na nemovitém majetku a zahrnoval i ženy a děti a též Neřímány, kteří vlastnili pozemky na římském území. V propracovanější již podobě obsahoval tři základní skupiny poplatníků:

1. *t r i b u l e s*, tj. občané zařazení do tribuí jednak venkovských (ti museli mít nemovitý majetek), jednak městských: tito buď neměli nemovitý majetek (a buď byli schopni platit daně nebo nebyli) nebo byli vyřazení z venkovských tribuí pro nesvobodný původ nebo pro nevhodné chování;

2. *a e r a r i i*, tj. občané, kteří nebyli zařazení do žádné tribue, ale byli povinni platit daně (sem patřili i někteří neplnoprávní občané);

3. *m u n i c i p e s*, tj. Latinové, kteří vlastnili nemovitý majetek na římském území.

Vojenský soupis se vcelku shodoval se soupisem daňovým, ale nadto rozepisoval ještě občany podle majetku do pěti tříd a podle věku do dvou skupin, *i u n i o r e s* (muži od 17-45 let) a *s e n i o r e s* (muži od 46-60 let), kteří už byli jen zálohou a vojenskou službu prakticky nekonali.

Cenzus zakončoval vždy očišťovací náboženský akt (*l u s t r u m*, které vykonával na Martově poli jeden z cenzorů), spojený s tradiční slavností obětí tří zvířat, prasete, kozla a býka (*s u o v e t a u r r i l i a*). Teprve tímto aktem se cenzus stal pravoplatným, ovšem byl závazný jen v úředním období daných cenzorů.

Do poloviny 5. století př.n.l. bylo členství v senátě doživotní, ale poté dostali cenzoři další úkol, totiž pravidelně revidovat seznam senátorů a nevhodné členy vylučovat. Pořizovali tedy po revizi nový seznam senátorů a vyhlašovali jej (*l e c t i o s e n a t u s*). Kdo nebyl do nového seznamu pojat, byl automaticky vyloučen.

Z uvedených pravomocí cenzorů je patrné, že nabyli nad římskými občany velké moci, směli hluboce zasahovat do jejich veřejného i soukromého života. Tato jejich moc se vyvíjela postupně a naplno se projevovala od konce 4. století př.n.l., kdy se již postavení plebejské špičky upevnilo (od r. 340 př.n.l. býval také volen vždy jeden z cenzorů patricij, druhý plebej).

Tím vším se však působnost cenzorů nevyčerpávala, dostalo se jim ještě dalších úkolů správních (viz dále č. 16) a příslušela jim též omezená jurisdikce (což ovšem přesahuje rámec tohoto článku).

7. Konzulové II

Zřízení nových orgánů pro státní správu nebo pověření stávajících orgánů správními úkoly ještě neznamenal, že by pak konzulové zůstali bez jakékoli pravomoci v oblasti státní správy. Vždyť také moc konzulů byla jednotná a celistvá, takže byli zásadně příslušni ve všech směrech, pokud jen některá pravomoc nebyla vyhrazena jiným magistrátům (a také, pokud speciální orgány své správní úkoly z nějakého důvodu /jako třeba cenzoři/ nevyřizovali) nebo senátu. A protože agendy vyčleněné z pravomoci konzulů, i když velmi důležité, zahrnovaly přece jen toliko určitý úsek státní správy, nikoli státní správu veškerou, zůstaly všechny ostatní úseky i nadále v pravomoci konzulů. Patřily sem zejména tyto úkoly:

- a) vypisování odvodů (patrně v dorozumění se senátem) včetně svolávání spojeneckých jednotek a sestavování vojska a válečné výpravy;
- b) jmenování všech druhů důstojníků (spadali sem i *tribuni militum*, *centuriones* a *praefecti sociorum*), což se považovalo za součást sestavování vojska;
- c) zásadní rozhodování o ukládání daní (kdežto úkolem cenzorů bylo postarat se o vybírání daní) a dispozice státními penězi včetně finančních závazků státu (ovšem v praktické součinnosti s kvestory), přičemž u velkých výdajů si konzulové opatřovali dobrozdání senátu;
- d) vrchní správa Říma i ostatního římského území (viz č. 2);
- e) udržování veřejného pořádku pomocí městské policie, spojené někdy s preventivními zákazy (např. nosit zbraně) nebo i s tvrdými opatřeními represivními v případech vážných nepokojů;
- f) vrchní správa veřejného kultu a s tím spojené různé náboženské úkony a obřady (též zajišťování kultovní služby ve všech obecních chrámech římských municipií).

8. Podřízení úředníci a pomocné síly

Římských magistrátů, kteří plnili administrativní úkoly, bylo jen několik a tu je pochopitelné, že museli mít k ruce mnoho podřízených úředníků a dalších pomocníků.

Podřízení úředníci - výhradně svobodní - se souhrnně zvali *apparitores* (odtud vznikl moderní termín aparát jakožto organizační soustava). Dostávali za svou práci z *erária* poměrně slušnou mzdu. Jejich postavení se navzájem značně odlišovalo podle toho, jakou práci konali a komu byli přiděleni; dokonce se někdy i podíleli

na výhodách, které příslušely jejich magistrátům. Měli vlastní organizaci (o r d o), která se dělila na dekurie. Právně měli působit jen po úřední období svého magistráta, ale fakticky se jejich úřad vytvářel často jako doživotní.

Nejdůležitějšími podřízenými úředníky byli písaři (s c r i b a e) a mezi nimi zase nejváženějšími byli písaři kvestorů. S c r i b a ovšem nebyl pouhým opisovačem (l i b r a r i u s), nýbrž úředníkem koncepčním, který pracoval ponejvíce jako tajemník nebo vrchní účetní. Uplatňovali se hojně v eráriu, ale také u jednotlivých magistrátů, kde vedli protokoly, vyhotovovali dekrety apod. Mnoho písařů toho druhu potřebovali pro složitost svých úkolů kurulští édilové a hlavně cenzoři. U kvestorů a édilů působili písaři znalí práva a mnozí z nich dosáhli i jezdeckého stavu, ostatní byli propuštěnci jako u jiných magistrátů.

Magistráti s impériem (ne tedy cenzoři, édilové, kvestoři) směli ke svým službám používat liktorů, kteří při veřejném vystoupení magistráta kráčeli jednotlivě před ním v předepsaném počtu, nesli svazek prutů (f a s c e s; kromě samotného Říma s vetknutou sekerou) jako odznak nejvyšší úřední moci; nejvlivnější byl l i c t o r p r o x i m u s, který kráčel přímo před magistrátem a nesměl nikoho pustit mezi něho a sebe. Liktoři udržovali okolo magistráta volný prostor a pořádek, dbali o to, aby mu občané projevovali náležitou úctu. Před lidovým shromážděním nebo před vyšším magistrátem svazky prutů skláněli. Nosili obvykle tógu, při triumfech červený oděv a při pohřbech černé smuteční roucho. Jejich korporace sestávala ze tří dekurii.

Podle vzoru z armády, kde velitelé pěších i jízdních jednotek používali ke svým službám občanů, kteří nebyli zařazeni do vojenského soupisu cenzorů a proto sloužili jen jako neozbrojení náhradníci (tzv. a d c e n s i, a d s c r i p t i c i i), si také magistráti dávali přidělovat takové pomocníky, kteří ovšem měli poněkud jiné postavení než ostatní a p p a r i t o r e s. Neměli stálý a pevný úřad, nýbrž byli úzce vázáni na svého magistráta (u magistrátů s impériem sloužili nejprve jako náhradníci liktorů), jehož byli zpravidla propuštěnci, a stávali se někdy i jeho důvěrníky. Často vystupovali a c c e n s i též jako hlasatelé.

Nezbytnými pomocníky magistrátů byli za tehdejších podmínek poslové (v i a t o r e s), kteří obstarávali potřebná spojení, ale jinak bývali zaměstnáváni jako liktoři, při různých služebních úkonech jako zřizenci, pokladní apod. Většinou to byli propuštěnci a lidé nízkého původu.

Hojně používali magistráti též služeb hlasatelů (p r a e c o -

nes), ale to už nebyli státem placení úředníci, nýbrž soukromí živnostníci, kteří na výzvu magistráta ohlašovali veřejnosti jeho příkazy a vysvětlení, svolávali lidová shromáždění všeho druhu a pomáhali při nich, uplatňovali se při dražbách, veřejných slavnostech aj.

Kromě uvedených již hlavních skupin podřízených úředníků existovalo ještě více dalších kategorií pomocných sil, např. *nomenclatores* (obyčejně propuštěnci svého pána-magistráta, jemuž hlásili jména osob, s nimiž přicházel do styku), *geruli* (nosili dopisy a spisy), *haruspices* (jimiž byli přednostně rodilí Etruskové, hádali mimořádné události z vnitřností zvířat nebo z nebeských jevů), *pullarii* (vykládali znamení podle zebání kuřat pěstovaných k tomu účelu), *victimarii* (pečovali o obětní zvířata a pomáhali při obětních obřadech), *tibicenses* (vyhrávali na píšťaly při státních obětech a též v divadlech), *medici* (lékaři), *architecti* (stavitelé), *interpretes* (tlumočníci) aj.

Pro služby nižšího druhu byli magistrátům k dispozici všichni státní (obecní) otroci, *servi publici*. Měli v zásadě stejné postavení jako otroci soukromníků, ale jejich práce ve veřejných službách jim přece přinášela určité výhody: měli vlastní ubytovny na veřejných pozemcích, dostávali menší částky peněz jako stravné (*cibaria*), měli dvě jména, směli uzavírat se svobodnými ženami vztah blízký manželství a pořizovat o polovině vlastního majetku. Také šatem se lišili, chodili opásáni zástěrou. Sloužili magistrátům různým způsobem hlavně v takových záležitostech, kde magistrát nepřicházel do styku s veřejností, dále jako biřici, poslové apod.; mnohdy pracovali jako sluhové v chrámech, lázních, čistili ulice, stoky atd.

B. ÚZEMNÍ SPRÁVA

9. První přiděly pády

Počátky Říma jsou sice zahaleny hustou mlhou neznáma, ale ať už byl obvod města jakkoli omezený, nějak bylo nutno jej spravovat a jistě nechyběly úvahy o tom, jak nejlépe by se tak mělo dít. Jako v okolních obcích, i v Římě bylo veškeré obecní území kolektivní a proto zde zprvu nebylo obtíží, když stačilo přidržovat se pravidel ustálených tisíciletým obyčejem o soužití v beztřídní společnosti.

Jenomže už v počátcích královské doby, na přelomu od prvobytně pospolné společnosti k ranému otrokářskému státu, existovaly v Římě dvě

antagonistické třídy, patricijové a plebejové, a vznikající soukromovlastnický pud (který se stal tak osudovým pro dějiny lidstva v třídní společnosti) patricijů byl již natolik silný, že si vynutil uspokojení v prvotní formě soukromého pozemkového vlastnictví.

Římská tradice totiž tvrdí, že hned Romulus, první římský král, přidělil římským občanům po dvou jitrech pozemků do soukromého a zděditelného vlastnictví (tzv. *h e r e d i u m*).

Jako všechny zprávy o nejstarších římských dobách, i tato zní legendárně, ale z pozdějšího vývoje je zřejmé, že měla své pevné historické jádro. Orgánem, který pozemky přidělil do soukromého vlastnictví, nemusel být a jistě ani nebyl zrovna Romulus, ale podstatné je, že k nějakému takovému rozdělení obecního území skutečně došlo (tyto přiděly nebyly ovšem míněny pro zemědělskou výrobu, nýbrž toliko pro dům, zahradu, hroby předků a ohradu pro dobytek). Přitom lze stěží pochybovat o tom, že občany, kteří pozemky dostali, byli výlučně nebo téměř výlučně patricijové. Musíme tak usuzovat nejen podle dalších římských dějin o bojích mezi patricijí a plebejí o půdu, nýbrž především z hlediska třídního, které nemůže připustit hospodářskou rovnost mezi třídou vládnoucí a ovládanou, a také z pouhé skutečnosti, že území tehdejšího Říma bylo příliš malé, než aby všichni občané dostali takové poměrně značné přiděly půdy a ještě aby zůstala převážná část obecního území jako kolektivní zemědělská půda pro celou obec.

Tak bylo římské obecní území poprvé rozděleno na dvě části, jedna nově utvořená část se stala soukromoprávní, kdežto veškeré ostatní území zůstalo, spravováno dosavadním způsobem, v kolektivním vlastnictví celé obce.

10. Státní pozemky

Mezitím vznikaly další a mimořádně důležité problémy státní správy. Území obcí, které Řím porazil vojenskou silou, mu připadlo jako válečná kořist a stalo se součástí římského území, jež podle tehdejšího nazírání bylo jakoby součástí města samého. Malou část dobytého území dostávali zpravidla přiděleni po dílcích patricijové a někteří plebejové do soukromého vlastnictví (jakožto *a g e r a d s i g n a t u s* a tedy *a g e r p r i v a t u s*), kdežto veškeré ostatní dobyté území zvětšovalo dosavadní půdní fond, který byl v přímém vlastnictví římského státu (jakožto *a g e r p u b l i c u s*). Šlo nyní o to, jak se mělo tohoto fondu využívat.

Dané a vcelku nesporné bylo, že v tehdejších římských podmínkách (na rozdíl od států orientálních, v nichž veškerá půda patřila pa-

novníkovi nebo obcím a kde pozemky byly jednotlivcům přidělovány k obdělávání v různých formách vztahů v podstatě feudálních) se tak mohlo dít jedině pomocí soukromých osob. Ale - kterých?

Možností bylo jistě více a půdy bylo postupně tolik, že mohla bohatě stačit pro všechny římské občany-zemědělce (ovšem na úkor dřívějších majitelů, jimž byla vyrvána a o jejichž další osudy vítězný Řím nedbal). Jenomže to se nehodilo vládnoucí třídě patricijů, která nejen žárlivě chránila své dosavadní výsady a výhody, nýbrž navíc stále usilovala o to, jak je i nadále zvětšovat. Na druhé straně plebejů byla obrovská většina, takže z politických důvodů nebylo možno jejich oprávněné požadavky zcela nevšímavě přehlížet.

A tu je opravdu zajímavé, jak dovedně si přitom patricijové počínali. K hospodářskému využití státních pozemků totiž vytvořili rozmanité způsoby, jež umožňovaly římským občanům (jakoby bez rozdílu sociálního postavení), aby na nich přímo hospodařili. Z těchto možností známe jen některé:

- a) *ager compascuus*, propůjčovaný jako společné pastviny občanům větších kolektivů (např. vlastníkům pohraničních pozemků) za pravidelně odváděný poplatek;
- b) *ager colonicus*, určený k pozdějšímu přidělu do soukromého vlastnictví pro římské kolonisty na italské půdě;
- c) *ager occupatorius*, obsazovaný prvním soukromníkem, který se pozemku ujal, ať už bez jakékoli úhrady nebo za pravidelný poplatek - vztahy mezi státem a okupantem měly povahu kdykoli odvolatelné výprosy (*precarium*), jež nemohla vést k vydržení (*usucapio*);
- d) *ager quaestorius*, jehož používání propůjčovali kvestoři soukromníkům na základě zákona nebo senatuskonzulta podle přesně stanovených podmínek (včetně určené úhrady);
- e) *ager scripturarius*, propůjčovaný soukromníkům k pastvě za pravidelný poplatek (zvaný *scriptura*);
- f) *ager locatus ex lege censoria*, pronajímáný cenzory tomu, kdo podal nejvyšší nabídku (tato forma měla spíše povahu prodeje plodů, které pozemek poskytoval);
- g) *ager vectigalis*, pronajímáný na pět let (a později bez časového omezení) za pravidelnou dávku (*vectigal*);
- h) *ager privatus vectigalisque*, prodáváný při dražbě prétozem nebo kvestorem k používání za pravidelný poplatek (*vectigal*) - nabyvatel směl toto své právo (jež bylo neodvolatelné na rozdíl od kategorie d)) převést na jiného *inter vivos* nebo *mortis causa*.

Teoreticky bylo tedy všechno v pořádku: v zásadě mohl kterýkoli

občan použít některé z uvedených forem a hospodařit na státním pozemku. Fakticky však všechno záleželo na tom, komu stát (jejž ovládali patricijové) tyto pozemky k používání propůjčí. A skutečností zůstává, že při veškerých jednáních toho druhu si patricijové zachovávali přednost a formu daleko nejvýhodnější, a g e r o c c u p a t o - r i u s, si i přes nejtuzší odpor plebejů vyhradili výlučně pro příslušníky vlastní třídy (s odůvodněním, že obhospodařování velkých ploch vyžaduje značných finančních prostředků, které měli oni, nikoli chudí plebejští zemědělci). Tím patricijové docílili přijatelný (pro ně) kompromis, podle něhož smetanu z úspěšných výbojů sebrali sami a jen zbytek předhodili plebejům. Konkrétně řečeno, pro sebe zabrali největší a nejcennější části dobytého území, kdežto ostatní méněcenné pozemky přenechali plebejům, a to samozřejmě jen některým plebejům.

Kromě uvedených forem se termínu a g e r p u b l i c u s používalo též v užším smyslu, pokud byl využíván přímo státem samým (tak především velmi úrodný a g e r C a m p a n u s).

11. Podrobené obce

Nepřátelského území se Římané zmocňovali tím, že nejprve vojensky porazili obce-státy, jimž toto území náleželo. Tím vznikl obtížný problém, jak naložit s těmito namnoze již kvetoucími městy. Římané měli přitom na vybranou různé možnosti, mohli na římském a dobytém území zřídít nový územní stát, mohli všem dobytým obcím dát jednotnou správu, mohli vytvořit skupiny či druhy obcí s jednotným statutem a mohli také posuzovat každý jednotlivý případ zvláště a každé nově dobyté obci uložit jiné podmínky.

Řídili se některými zásadními hledisky a především trvali na svém ústavněprávním pojetí vlastního státu typu c i v i t a s, takže každé nově přivtělené cizí území chápali jako rozšíření samotného města Říma. Při zapojování dalších a dalších měst a území se vyhýbali jednotnému řešení a jakékoli schematické úpravě - z pramenných zpráv je dobře patrné, jak každý nový případ bedlivě posuzovali z různých stránek a jak jej řešili podle jeho zvláštností a ke svému maximálnímu prospěchu. Protože sami měli k dispozici jen početně nepatrný správní aparát, snažili se vždy dosáhnout s nejmenším možným úsilím největšího možného účinku. Tento praktický zřetel a státnická prozíravost je vedly k tomu, že omezovali své mocenské zásahy na nejnutenější míru, jen aby prosadili své politické a ekonomické zájmy; jinak však ponechávali podrobenému obyvatelstvu jeho řeč, náboženství, zvyky, způsob života a do značné míry i jeho samosprávu.

To vše tedy znamená, že i když Římané vytvořili několik typů obcí na svém rozšířeném území, uvnitř každého typu bylo takové množství odchylek, že snad nebylo dvou měst, která by se spravovala dopodrobna tímž statutem.

Obecným termínem pro italská města, která si Řím podrobil, jimž zpravidla a v zásadě ponechal jejich samosprávu a jejichž občanům přiznal římské občanství, bylo *municipium* (*civium Romanorum*); užívalo se však i pro ně termínu *civitas*.

Podrobená města, která si zachovala svou předchozí politickou organizaci a jejichž obyvatelé byli římskými občany, měla nejvýhodnější právní postavení (*municipia optima iure, municipia (civitates) cum suffragio et iure honorum*); k nim patřila nejstarší latinská a středoitalská města, později všechna města rozpuštěného Latinského svazu. Jejich samospráva se vztahovala na městskou policii, zásobování, trhy, veřejné hry, kultovní záležitosti aj.

Naproti tomu obyvatelé jiných podrobených měst neměli politických práv v Římě a někdy ani ne *conubium* s římskými občany (*municipia (civitates) sine suffragio*), měli však právo na vlastní samosprávu. Ale přibýváním dalších a dalších měst toho druhu se jejich postavení zhoršilo a podléhali též jurisdikci delegáta římského magistráta (*praefectus iure dicio*).

Po rozpuštění Latinského svazu ponechal Řím samostatnost některým latinským městům (*municipia Latina*), ovšem ta mu za to musela poskytnout vojenské oddíly a vzdát se jakékoli samostatné politiky; jejich obyvatelé byli *Latini prisci*, kteří měli římské *conubium commercium* a pouhým přestěhováním do Říma se stávali římskými občany.

Uvnitř všech těchto typů existovaly více či méně závažné rozdíly, zejména pokud jde o autonomii: některá města ji měla plnou, jiná jen různým způsobem omezenou a existovala též města, která neměla vůbec žádnou vlastní správu. O statutu každého jednotlivého města rozhodoval římský stát podle volného uvážení svých orgánů jednostranným aktem (*lex*) a ten byl pro město závazný. Na italské půdě existovalo dále mnoho měst, jejichž konstitutivním aktem bylo *foedus* (viz č. 13).

Všechny italské obce měly mnoho společného s Římem, který byl také jednou z nich. Proto ve středoitalských obcích, jež se měnily na římská *municipia*, existovala správa města v malém obdobně tak, jako tomu bylo ve velkém v Římě. Při mnohých odchylkách a pestrosti řešení byla podstata této správy přibližně stejná.

Vrchní magistráti těchto měst se nazývali zejména *d i c t a t o r* nebo *p r a e t o r*, ale vývoj směřoval od jediného magistráta ke kolegiím, jakými byli *p r a e t o r e s*, *a e d i l e s*, *m e d - d i c e s* aj. a dále *I I v i r i*, *V I I I v i r i* spod. Rovněž měla tato města svá lidová shromáždění, komície tributní a kuriátní a též své senáty zvané *s e n a t u s*, *c u r i a*, *o r d o* (*d e - c u r i o n u m*) aj.

Nahradit místní správu těchto měst vlastními orgány by stálo Řím příliš sil a budilo by zbytečný odpor - mnohem úspornější a politicky chytřejší bylo využívat vlastní samosprávy těchto měst, ale omezit ji všude tam, kde by mohla škodit zájmům Říma. A touto cestou se také Římané dali a v této první fázi měli plný úspěch.

12. Kolonie

V nově dobytých územích nestačilo jen vyřešit četné otázky týkající se měst již existujících, nýbrž bylo nutno uvážit, zda by nebylo třeba měst dalších. Důvodů pro zakládání nových měst bylo více a hlavně to byla nutnost zajistit dobyté území spolehlivými posádkami a potřeba odčerpávat z Říma plebeje a proletariát, jehož počet povážlivě vzrůstal, i osídlovat celé krajiny.

Římané vyřešili tyto a podobné otázky zakládáním měst zvláštního druhu, zvaných kolonie.

Zakládacím jednostranným aktem římského státu byla *d e d u c - t i o c o l o n i a e*. Návrh zákona, který přesně udával místo a území budoucí kolonie i počet kolonistů, předkládal senát a odhlasovalo lidové shromáždění plebiscitem. Kolonisty byli v zásadě dobrovolníci, ale pokud by se jich nedostávalo, byly určeni podobně jako při odvodu. Vlastní založení kolonie zařídilo tříčlenné kolegium (*t r i u m v i r i c o l o n i a e d e d u c e n d a e*) zvolené na tributní komicii a vybavené k tomu účelu potřebnými pravomocemi, hmotnými prostředky a personálem. Po slavnostním příchodu kolonistů na místo jeden z triumvirů objel pluhem, do něhož byl zapřažen býk a kráva, obvod budoucího města, a kde měly stát brány města, pluh nadzdvíhl. Středem tohoto obvodu vytyčili zeměměřiči dvě kolmé osy pro hlavní ulice: od severu k jihu (*c a r d o m a x i m u s*) a od západu k východu (*d e c u m a n u s m a x i m u s*). Rovnoběžně s nimi vyznačili ve stejných vzdálenostech další a další ulice, které ohraničovaly naprosto stejné čtverce nebo obdélníky pro přiděly kolonistům. Ulice měly nestejnou šířku, od 8 do 40 stop. Při zakládání

kolonie se ovšem konaly různé náboženské obřady. Na celkové splnění úkolu měli triumvirové obvykle tři až pět let.

Kolonie jakožto města uměle vytvořená byly dvojího druhu:

- a) *coloniae civium Romanorum* zřizované zprvu zejména v přístavech jako vojenské posádky pro malý počet občanů (obvykle 300), kteří si zachovali plnoprávné římské občanství, takže byli zařazeni do některé tribue a vůči domácímu podrobenému obyvatelstvu tvořili nadřazenou složku;
- b) *coloniae Latinae* pro větší počet usedlíků (až 6 000), kteří byli buď rodilí Latinové nebo Římané, kteří však ztratili římské občanství a stali se stejně jako ostatní *Latini coloniarum*, tj. měli římské *conubium* i *commercium* a byli-li v Římě, směli hlasovat a měli právo přestěhovat se do Říma (*ius migrandi*) a tím získat římské občanství. Tyto kolonie měly širokou samosprávu. Bylo též možné, aby latinské město získalo výhodnější statut latinské kolonie.

Kolonie, které byly formálně součástí Říma a tedy netvořily samosprávné obce, řídili zpravidla dva prétoři (konzulové), ale v latinských koloniích působili navíc ještě cenzoři, kvestoři a *interrex*, někdy i *tribuni plebis* a *aediles plebis*. Jinak se správa kolonií do značné míry řídila jako svým vzorem správou municipií.

13. Anexe a mezinárodní smlouvy

Když Římané vojensky napadali své sousedy v nejbližším okolí, pak tato agrese, vyvolaná závažnými důvody ekonomicko-sociálními, měla z vojenského hlediska za účel lépe zajistit vlastní obec před jakýmkoliv nebezpečím hrozícím zvenčí. Po porážce těchto okolních obcí (důležitým mezníkem bylo dobytí Veii s rozsáhlými a úrodnými pozemky r. 396 př.n.l.). Římané jejich území - jak jsme již viděli - prostě zabrali a o ně zvětšili území vlastní. Svědčí však o jejich státnické prozíravosti, že si zavčas uvědomili, kde jsou hranice jejich tehdejších možností a že od dalších anexí prozatím upustili.

Svůj vliv na vzdálenější obvody poloostrova pak uplatňovali formou mezinárodních vztahů a především smluv, jednak rovnoprávných (*foedera aequa*), jednak nerovnoprávných (*foedera iniqua*). V každé z nich byl jednou ze smluvních stran Řím, který si vždy zajistil výhodnější postavení, i ve smlouvách formálně opravdu rovnoprávných, protože za Římem stála jeho vojenská moc, již žádný

z ostatních smluvních partnerů nemohl čelit. Římané je nazývali spojenci (*s o c i i p o p u l i R o m a n i*) nebo dokonce přáteli (*a m i c i p o p u l i R o m a n i*), ale to vše byly pouhé formy, které nemohly nikoho mýlit o skutečném stavu věcí.

Koncem našeho období ovládal tedy Řím fakticky celou Itálii; z toho vlastní *a g e r R o m a n u s* měřil asi 25 000 km², kdežto území "spojenců" asi 90 000 km². Toto jejich území Římané přímo nespravovali, ale stejně z něho měli značný prospěch, i hospodářský, a hlavně v něm prosazovali svůj politický vliv a bedlivě dbali, aby nikde nemohlo vzniknout proti Římu nějaké spiknutí. Smutně proslulou zásadu "*D i v i d e e t i m p e r a!*" (Rozděl a panuj!) rozvedli v těchto státečcích až k nejvyšší dokonalosti: různě odstupňované výhody nebo zase povinnosti vyvolávaly mezi "spojenci" vnitřní rozbroje, z nichž pak Řím politicky těžil.

Prakticky to vše znamenalo, že italské území bylo tehdy až nepřehledně rozdrobené, samotný *a g e r R o m a n u s* byl protkán spoustou enkláv a exkláv a na ostatním území se každý státeček řídil jiným statutem, přičemž nitky odevšad se sbíhaly v Římě.

Uvážíme-li, že i s moderními kartografickými pomůckami by nebylo snadné vyjádřit tehdejší skutečně existující politický stav, pak si snáze učiníme představu o tom, jaké asi úsilí musel za tehdejších podmínek vyvíjet římský senát, aby neustále udržoval žádoucí přehled o celkové situaci politické, hospodářské a jiné a aby vhodně zasahoval všude tam, kde toho bylo právě potřeba.

C. FINANČNÍ SPRÁVA

14. Státní majetek

Majetkem římské obce byla původně jen stáda dobytka pasoucí se na obecní pastvině, z nichž kněží vybírali obětní zvířata pro náboženské účely (obřady). Žádné hotovosti ani třeba nebylo, protože vojenskou povinnost konali občané zdarma a s vlastní výzbrojí a všechny veřejné práce a stavby obstarávalo nuceně svobodné obyvatelstvo (časem pomocí nevelkého počtu otroků), rovněž zdarma.

O státní pokladně lze hovořit až teprve od 6. století př.n.l., kdy obec ve zvláštní komoře, zvané *a e r a r i u m* shromažďovala ziskovou měď (*a e s*), kterou v poměrně krátké době vytlačilo zlato a stříbro, nejprve jenom jako kov, později i s mincemi raženými z těchto kovů.

Toto *a e r a r i u m* *p o p u l i R o m a n i* bylo již umís-

těno v Saturnově chrámu a klíče od něho měli jen kvestoři. Obsahovalo především státní poklad a pak veškerou peněžní hotovost Říma (právně k němu patřily i dílčí pokladny jednotlivých kněžských sborů, i když fakticky zůstávaly oddělené), ale též veškeré pohledávky i finanční závazky státu. Do erária pak plynuly dávky a daně, výnos ze státního majetku, hotové platby, pokuty (stanovené v soukromoprávním procesu, na něž zástupce státu uplatnil nárok), podíl z válečné kořisti aj.

Kromě státního pokladu a hotovosti byly v eráriu uloženy též vojenské odznaky (*s i g n a m i l i t a r i a*, jež vojevůdce dostával před branami města při odchodu každé vojenské výpravy a jež musel po skončené výpravě zase do erária vrátit) a hlavně všechny důležité státní listiny, hlavně finanční, ale též nefinanční povahy (pokladní kniha, smlouvy, doklady, záznamy o pohledávkách a dlužích apod.), jakož i znění zákonů a senatuskonzult. Erárium tedy fungovalo zároveň jako státní archiv, ovšem jeho správci (kvestoři) nebyli městskými archiváři.

Pozemky, které měli římské občany v soukromém vlastnictví, byly zásadně nezávislé a neomezené, takže jakákoli daň z nich byla pojmově vyloučena. Stát hradil veškeré své řádné výdaje z výnosu státního majetku, kdežto výdaje mimořádné, zvláště na vedení války a na budování veřejných staveb, přenášel na občanstvo. Pokud pak státní příjmy nestačily, vypsal nucený příspěvek (*t r i b u t u m*), stanovený poměrně podle posledního majetkového soupisu, pořízeného cenzory. Tento příspěvek se však považoval spíše jen za nucenou půjčku, takže po úspěšné válečné výpravě nebo po doplnění hotovosti v eráriu jej stát občanům vracel. Daň se z tohoto příspěvku při častějším používání vyvinula teprve později, ale nebyla to daň pozemková, nýbrž majetková.

Státu náležely především všechny pozemky, jež nebyly v soukromém vlastnictví občanů, tedy orná půda, louky, lesy, ale též výnos z těchto pozemků, dále státní podniky a zařízení jako zejména přístavy, doly a mlýny, veškerá zařízení používaná občanstvem a ve veřejném zájmu jako hlavně chrámy a divadla, veškeré dopravní cesty a vodní toky i výnos z nich.

Státní (obecní) majetek spravovali zprvu vrchní magistráti, ale později, když už se valem zvětšoval, se jasně projevilo, že při svém velkém zatížení, především pro neustálá válečná tažení, již nemohou řídit i nadále a úspěšně správu tohoto majetku.

Nestačil-li tedy již dosavadní způsob, kdo měl nastoupit na místo vrchních magistrátů v tomto směru? Měli si snad přibrat pomocníky pro finanční záležitosti? Měla být tato agenda přikázána jiným magistrátům, aby ji vykonávali vedle své agendy vlastní? Měli být zřízeni další magistráti výlučně pro finanční věci? A mělo se přitom rozlišo-

vat mezi jednotlivými druhy státního majetku a zvláště mezi majetkem movitým a nemovitým?

Z těchto a dalších možností zvolili Římané modifikaci, kterou uznali za nejúčelnější, že totiž v zásadě měli napříště finanční agendu vyřizovat existující již magistráti, tj. kvestoři měli spravovat státní pokladnu a cenzoři všechen ostatní státní majetek. Kromě toho se na správě veškerého státního majetku měli i nadále podílet vrchní magistráti, nově pak ještě senát.

15. Kvestoři II

Ze skutečnosti, že kvestoři spravovali erárium (patrně již od jeho založení), vyplývalo mnoho jejich povinností a úkolů.

Především byli povinni dozírat na vše co bylo v eráriu uloženo a vést o těchto věcech písemné záznamy.

Jejich důležitou povinností bylo vyplácet hotové peníze z erária. Konzul byl sice oprávněn disponovat podle vlastní úvahy se státními penězi, ale při každém výdaji se musel obrátit na kvestora, musel mu udat důvod zamýšleného vydání; kvestor pak byl povinen peníze vyplatit a poznamenat do svých záznamů, že se tak stalo na příkaz toho nebo onoho konzula. To vedlo k větší odpovědnosti konzulů za svěřené peníze a zároveň i k jejich nepřímé kontrole.

Kvestoři vedli též seznamy občanů, kteří zůstali státu dlužní na daních a tyto pohledávky (stejně jako i jiné pohledávky erária) vymáhali. Proti dlužníkům, kteří své dluhy státu neplatili, vedli exekuci, jež vyúsťovala v dražbu celého jejich jmění (*s e c t i o b o n o r u m*).

Z prodejů státního majetku patřily do působnosti kvestorů takové, jež spadaly do běžné správy, tak zejména prodej válečné kořisti, kterou vojevůdce odevzdal do erária, a prodej majetku, který eráriu připadl z nějakého dědictví nebo jako konfiskace.

Četné platby do erária vyřizovali kvestoři jen zprostředkovaně, jednak pomocí různých speciálních pokladen, které však právně byly součástí erária (viz č. 14), jednak pomocí náčelníků tribuí (tak hlavně platby daňových poplatníků a výplata vojenského žoldu).

Ne zcela zanedbatelnou starostí pro kvestory byly návštěvy státních hostů - museli pečovat o jejich ubytování a zaopatření (někdy i pohřbení), některé zvláště vznešené hosty museli nejprve doprovodit do Říma a tam jim ještě ukazovat pamětihodnosti města; výše výdajů na takové návštěvy se řídily podle smlouvy nebo podle zvyklostí.

Významnou skupinou výdajů byly též platby různým podnikatelům, kte-

ří něco buďovali na účet státu; nařídil-li takové vydání jiný magistrát než konzul, muselo být kryto v rámci úvěru, který takovému magistrátovi k danému účelu poskytl senát.

16. Cenzoři II

K dřívějším úkolům cenzorů (viz č. 6) přibýly záhy další, totiž péče o některé úseky státních financí, jakož i vrchní správa veškerého státního majetku, movitého i nemovitého (kromě erária), přenesená na ně z pravomocí vrchních magistrátů. Tato nová pravomoc cenzorů zahrnovala všechna jednání a opatření směřující k udržování, používání a výnosu státního majetku (s vyloučením těch záležitostí peněžního rázu, které spadaly do pravomocí kvestorů), a to ve dvou skupinách:

a) *v e c t i g a l i a* byly v zásadě všechny řádné a stálé příjmy obce, plynoucí z jejího majetku (kromě příjmů z erária). Cenzoři vedli podrobný soupis všech státních (obecních) nemovitostí a v případě potřeby nebo pochybnosti rozhodovali o hospodářském určení dané součásti státního majetku; žádná možnost výnosu nesměla zůstat nevyužita.

Základní formou těchto příjmů bylo pronajímání státních pozemků soukromníkům na určitou dobu za určitou úhradu. Podobně mohly soukromé osoby získat za úplatu právo pást dobytek, jezdit, přistávat, brát vodu z veřejného vedení, dobývat nerosty, lovit ryby aj.;

b) *u l t r o t r i b u t a* byla v zásadě všechna veřejná vydání pro státní účely nezbytná nebo žádoucí (výjimkou byly např. výdaje s opatřováním koní a píce pro jízdu pomocí daňových dlužníků nebo opatřování kultovních předmětů pomocí kněžských sborů).

Pravidelnou formou těchto výdajů byly smlouvy s věřiteli státu a jmenovitě smlouvy s různými podnikateli, kteří něco buďovali pro státní účely (veřejné budovy, silnice, vodovody apod.).

Pokud státní majetek nepřinášel žádný výnos, cenzoři se snažili jej prodat. Protože však zcizování státního majetku nepatřilo do běžné správy, museli k tomu mít souhlas lidového shromáždění a senátu. Jiného druhu a politické povahy byly přiděly státní půdy do soukromého vlastnictví (*a d s i g n a t i o*). K tomu, stejně jako ke každému jinému zcizení státní půdy, bylo třeba zvláštního usnesení komi-
cií; ty pověřily provedením takového usnesení vrchního magistráta a později speciální magistráty (obvykle jimi byli *t r e s v i r i* a *g r i s d a n d i s a d s i g n a n d i s*), kteří byli povinni

splnit daný úkol v určitém termínu; zpravidla zakládali zároveň novou obec.

Cenzoři ovšem nesměli volně zavazovat stát, nýbrž senát jim vyhrazoval pro každý jednotlivý závazek pevně ohraničený úvěr a na ten a v jeho rámci směli pak kvestoři uvolňovat k danému účelu peněžní prostředky. Zvláště důležitá byla stavební činnost cenzorů: téměř všechny velké stavby v Římě a blízkém okolí té doby jsou jejich dílem.

Skutečnost, že veškerá uvedená hospodářská opatření cenzorů patřila původně do pravomoci vrchních magistrátů, je nejlépe patrna z toho, že cenzoři ve svém pětiletém úředním období (*l u s t r u m*) fakticky fungovali jen 18 měsíců, kdežto ve zbývající době jejich agendu opět vyřizovali konzulové a městský prétor.

Pro spory vzniklé z cenzorské správy státního majetku byli cenzoři nadáni omezenou jurisdikcí (přesahující rámec tohoto článku).

17. Senát II

Státní finance byly oblastí, v níž snad nejdříve padla zásada souhrnné, celistvé moci vrchních magistrátů, a to ve prospěch senátu. I když konzulové byli příslušníky téže společenské třídy jako senátoři, senát jako sbor přece jen považoval za nutné pojistit se proti možným překvapením ze strany některého nadmíru ctižádostivého konzula. Proto si postupně a již záhy na počátku republiky vymohl jako vlastní pravomoc, že napříště bude rozhodovat o některých důležitých finančních otázkách a že platnost některých rozhodnutí konzulů finanční povahy bude vázána na jeho souhlas. V dalším pak senát probjoval dvě zásady širší platnosti, ale zároveň s užším dopadem ve finanční správě, že totiž bude též rozhodovat o všech finančních otázkách vyplývajících z mezinárodních vztahů Říma (včetně válek) a o všech mimořádných záležitostech římského státu. A teprve ve druhé řadě si vymáhal další a další ingerence i v jiných otázkách státní finanční správy. Tak dostal senát pod svou kontrolu (vrchní administrativní dohled) hlavní finanční zdroje, na nichž závisela existence římského státu, totiž výnos ze státního nemovitého majetku a kořist z válečných výbojů.

V podrobnostech a pokud jde o otázky, které se častěji vyskytovaly, bylo věci senátu rozhodovat např. o darech z ciziny, o způsobu využití státního nemovitého majetku a jmenovitě o zcizovacích jednáních Říma (původně zde byly příslušné vždycky komície, ale to se prakticky dodržovalo jen v závažných případech): tak dedikace (zasvěcení státního majetku pro náboženské účely), *adsignace*, zakládání ko-

lonií, přijetí nebo poskytnutí výkupného za zajatce, dary občanům (zvláště zlevněné obilí), propouštění obecních otroků na svobodu, snížení nebo odepsání pohledávek státu z nějakého důvodu hodného zvláštního zřetele, výdaje na chrámy, svatyně aj., to vše se neobešlo bez souhlasu senátu. Kromě konzulů dostávali všichni magistráti od senátu ke svým zamýšleným opatřením finanční úvěr, do jehož výše pak sami hospodařili - magistráti se tak stali vlastně vykonavateli vůle senátu.

A tak z původní všemoci konzulů a omezené pravomoci senátu se ještě v našem období vyvinul pravý opak: fakticky všemocným se stal senát a konzulům zůstala v oblasti finanční správy jen omezená pravomoc (viz č. 7).

D. VOJENSKÁ SPRÁVA

18. Gentilní vojsko

Pro nejstarší, heroickou dobu se předpokládá, že jednotliví hrdinové bojovali proti sobě na válečných vozech.

V římském rodovém zřízení - jak se toho podle dochovaných zpráv (nebo přesněji náznaků) můžeme dohadovat - byla základním článkem pro organizaci vojska a řádným odvodovým obvodem *c u r i a*, která měla v zásadě povinnost dodávat 110 branců (tj. deset dekurií pěšáků a jednu jezdeckou), což znamenalo pro každou z tribuí, udávaných římskou tradicí (*R a m n e s*, *T i t i e s*, *L u c e r e s*) po 1 000 mužích pěchoty a po 100 mužích jízdy, tedy celkem 3 000 mužů pěšího vojska a 300 mužů jezdců, zvaných *c e l e r e s*; tito jezdci s těžkou hoplitskou výzbrojí bojovali samostatně, nikoli jako sevřené jednotky (pro přechodnou dobu se předpokládají hoplitští jezdci bojující roztroušeně mezi válečnými vozy). V pozdější době dodávaly tribue dvojnásobné počty jezdců (v každé tribuí *c e l e r e s p r i o r e s* a *c e l e r e s p o s t e r i o r e s*). Je pochopitelné, že skutečné počty vojska se lišily od uvedených směrných čísel - zpravidla bojovníků bylo ve skutečnosti více.

Pro dobu gentilního zřízení můžeme vůbec předpokládat spíše jen občasné nebo příležitostné válečné či loupeživé výpravy některé části gentilního vojska než soustavně řízenou brannou moc.

19. Centuriální vojsko

Jenomže uvnitř římské společnosti nově vzniklé společenské třídy rozkládaly rodové zřízení, až si vynutily i novou organizaci vojska i lidových shromáždění, neboť obojí šlo ruku v ruce (politické postavení občanů odpovídalo jejich postavení vojenskému a naopak), protože lidová shromáždění byla zprvu jen shromážděními mužů ve zbraní.

Zásadní reformu připisuje sice tradice mýtickému králi Serviu Tulliovi, ale nepochybně šlo zde o dlouhodobý proces, jehož jednotlivé stupně neznáme. Římané však jistě hledali takovou organizaci svého vojska, jež by co nejlépe odpovídala nově ustavenému pořádku.

Někteří moderní romanisté popírají autorství Servia Tullia a kladou řečenou reformu až i do 4. století př.n.l. Takové názory jsou však upřílišněné a naopak, podle závažných argumentů a hlavně podle archeologických památek, lze dnes již téměř bezpečně říci, že tato reforma spadala skutečně do konce 6. století př.n.l., i když legendární osobnost Servia Tullia zůstává samozřejmě stranou.

Podstatou "Serviovy" reformy (kterou zde již pojímáme jako celek, aniž přihlížíme k jednotlivým vývojovým stupňům, které stejně nelze spolehlivě rekonstruovat) bylo, že vojsko rodové společnosti se změnilo ve vojsko státu, že centurie byly sestaveny nikoli podle hlediska osobního, nýbrž majetkového (rozhodovaly v zásadě třídy majetkové a nikoli společenské), že vojsko nyní přijalo taktiku hoplitskou (původu řeckého, ale zprostředkovanou Etrusky) s jádrem těžkooděnců a kolegiem velitelů. Vlastním těžištěm celé reformy byl pak prvek timokratický, zřetel na majetek občanů. Předpokladem nové úpravy bylo ústavněprávní *i u s m i l i t i a e* každého občana, tj. jeho právo sloužit v římském vojsku; druhou stranou téže medaile byla ovšem povinnost občanů k vojenské službě.

Jako v rodovém zřízení, tak i v centuriálním vojsku tvořily všechny centurie jedinou *l e g i o*, která se nyní skládala ze 60 centurií pěšího vojska a 18 centurií jízdy. Za čas po ustavení republiky měl každý z obou konzulů k dispozici jednu legii, takže bylo nutno zvýšit početní stav vojska na dvojnásobek.

Z hlediska vojenského byla rozhodující změnou skutečnost, že pilířem se v každé bitvě nyní stala pěší hoplitská *p h a l a n x* (sevřený střední bitevní šik), kterou tvořili plebejové, kdežto patricijové si zachovali jízdu, protože pro ně nebylo obtížné opatřit si podstatně dražší vojenskou výzbroj. Taktickou bojovou jednotkou byla *c e n t u r i a* o 100-120 mužích. Tato nová vojenská taktika zjednotila Římanům jasnou převahu nad sousedy a plebejům silnější postavení ve státě.

Ve 4. století př.n.l. vystřídaly těžkopádnou hoplitskou falangu nové, menší a pohyblivější jednotky zvané *m a n i p u l i* o 120–200 mužích. I když se přitom způsob využití těžkooděnců a lehkooděnců častěji měnil, manipulní vojsko zůstalo nadlouho. U jízdy se z obdobných důvodů stala základní taktickou jednotkou *t u r m a* o 30 mužích. I tato reorganizace bojových jednotek ve změněných již podmínkách přispěla k mimořádným vojenským úspěchům Římanů.

Pokud jde o početní stavy vojska, pro 3. století př.n.l. se odhaduje na 250 000–300 000 zbraně schopných Římanů, což by odpovídalo množství asi 1 000 000 římských občanů (v Římě i mimo Řím).

20. Vojenská služba a její organizace

Řím neměl stálého vojska, válčilo se vždy od jara do podzimu a v zimě se odpočívalo. O přípravu každého dalšího tažení, o svolávání, řízení i propouštění vojska se dělili vrchní magistráti se senátem. Ten vždy v zimě určil jarní odvody a potřebný počet branců (každé takové rozhodnutí bylo vlastně mimořádným správním aktem) a poté bylo věcí nejvyšších magistrátů, aby na jaře povolali k výkonu vojenské služby občany, kteří byli povinni uposlechnout jejich výzvy. V nebezpečí z prodlení povolával vojáky do zbraně kterýkoli jiný nositel impéria a za výjimečného stavu tak mohl dokonce učinit kterýkoli občan.

Vlastní zařazování občanů do určité vojenské jednotky spadalo již do pravomoci vojevůdce. Ten také jmenoval velitele, jimiž byli především *t r i b u n i m i l i t u m* (velitelé legií), různí prefekti, jmenovitě *p r a e f e c t u s f a b r u m* (velitel vojenských řemeslníků) a *p r a e f e c t u s s o c i o r u m* (velitel oddílů "spojenců"), *đ u o v í r i n a v a l e s* (námořní velitelé, kteří pečovali o potřeby celého loďstva a nadto zajišťovali obranu pobřeží), ale také *c e n t u r i o n e s* (velitelé pěších centurií) a *đ e c u r i o n e s* (velitelé menších jezdeckých jednotek) ad.; stejně tak směli tyto velitele odvolávat a ztráty doplňovat. Velitelé měli mít náležité předpoklady pro své funkce (např. *t r i b u n i m i l i t u m* měli být bývalí magistráti).

V řízení boje se konzulové každého dne střídali, ale později, od poloviny 5. století př.n.l., kdy se již povolávaly do zbraně čtyři legie po 4 000–5 000 mužích, se vytvářela dvě konzulární vojska a každý z konzulů velel jednomu z nich.

Římští vojáci bojovali původně zdarma, na vlastní náklady. Koncem 5. století př.n.l. však stát začal vojákům vyplácet žold (*s t i - p e n d i u m*) a vytvořil též novou kategorii jezdců, jimž pro-

půjčoval koně a hradil i náklady na jeho udržování (*e q u i t e s e q u o p u b l i c o*). Tato důležitá změna zasáhla hluboce do pojetí vojenské služby a do organizace vojenských jednotek.

Způsobilost občanů k vojenské službě zjišťoval cenzor, který tak nepřímo sestavoval římské vojsko. Při výkonu svého úřadu zjišťoval především věk občanů, protože jen muži od skončeného 17. a do skončeného 45. roku svého věku směli sloužit jako řadoví bojovníci při válečném tažení. - Dále to byla tělesná způsobilost občanů, důležitá zejména v jezdeckých jednotkách. Staří nebo tělesná nezpůsobilost však nebyly na újmu výkonu hlasovacího práva postižených občanů. - Majetek občanů předurčoval jejich zařazení do té či oné skupiny centurií; syna v otcovské moci zastupoval otec. - Konečně cenzor zabráňoval ve vojenské službě občanům, kteří měli nějakou újmu na cti nebo nebyli zcela plnoprávní (jako třeba propuštěnci).

Vrchní magistrát povolával občany do zbraně, i když šlo jen o vojenské cvičení. Protože šest nejteplejších měsíců v roce bylo pravidelně věnováno vojenské službě, vojáci nevyšli ze cviku a to velmi přispívalo k jejich bojeschopnosti. Na druhé straně však tento způsob znamenal fakticky třicet let trvající půlroční vojenskou službu vždy v údobí pro zemědělství nejdůležitějším, takže již z tohoto důvodu zemědělské usedlosti římských plebejů nutně upadaly.

Vítězství nad nepřáteli se zásadně přičítalo k dobru jen nejvyššímu veliteli: po vyhrané bitvě získával čestný titul *i m p e r a t o r* (zpravidla ho takto vojsko provolávalo ještě na bitevním poli); za vítěznou válku směl slavit triumf (okázalý průvod vojska Římem se zajatci a kořistí, vedený vojevůdcem).

Majetek získaný v řádně vedené válce (*b e l l u m i u s t u m*) připadal státu, nikoli vojákům nebo vojevůdci, i když ten měl (pokud šlo o movité věci) v tomto směru volnější ruku než při nakládání s jiným státním majetkem, takže vojáci si někdy odnášeli z dobytých měst i bohatou kořist. O osudu dobytých nemovitostí rozhodovaly komise a senát.

V zásadních věcech týkajících se vojska (nikoli ovšem přímého řízení boje, kde rozhodoval výlučně sám vojevůdce - ten jen musel podávat senátu průběžné zprávy o sledu vojenských událostí) senát někdy přímo rozhodoval (např. povoloval peníze na válečné tažení), někdy si konzul musel vyžádat jeho souhlas a někdy zase senát zasílal konzulovi pokyn, který vyjadřoval jeho naléhavý požadavek, jemuž konzul obvykle vyhověl - senát mu ostatně mohl odepřít triumf.

ZÁVĚR

Předchozí výklad, i když mnohem podrobnější než bývá v obecných pojednáních, podává samozřejmě obraz správního práva v antickém Římě jen v hrubých rysech - skutečný právní život daného úseku byl mnohem bohatší. Ale nám šlo jen o hlavní problémy, hlavní vývojové linie a hlavní řešení a po těchto stránkách přináší snad předchozí řádky leckteré užitečné poučení.

Zejména pak nutno zdůraznit, že v postoji oficiálního Říma se pro-
línaly dva základní a rozdílné prvky, které se nakonec projeví ve
všech správních opatřeních, o kterých zde byla řeč: prvek třídní a
prvek odborný.

V prvním směru to byla snaha vládnoucí třídy za všech okolností si zachovat co nejvýhodnější postavení. Původně si patricijové osobními zásluhami získali značný pozemkový majetek, poté si pomocí něho udržovali nabyté politické výsady a pomocí těch zase dále rozmnožovali své majetky v obrovská pozemková panství. Měli sami (a později i jejich nástupci, patricijsko-plebejská šlechta, zvaná nobilita) v rukou fakticky rozhodující instituci ve státě, totiž senát, i vrcholné vládní orgány - magistratury, i dostatečně silné mocenské prostředky (až po náboženské podvody), jak udržovat v mezích mór lidových shromáždění. A jak jsme viděli, valná většina opatření, která jsme zde probírali, se děla v jejich přímém zájmu, žádná proti nim.

Ve druhém směru to bylo úsilí, charakteristické pro celý právní život antického Říma a projevující se i ve správním právu, tj. vycházet vždy z daných základů, jež zůstávaly v podstatě pevné, a uváženě je doplňovat nebo i v některých částech pozměňovat novými opatřeními vyvolanými naléhavými sociálně ekonomickými potřebami. Tato opatření (nová řešení), ať už šlo o zřízení nových orgánů, rozdělení pravomocí, vytvoření nové agendy či co jiného, se vždy těsně přimykala ke sledovanému účelu a často až obdivuhodně přesně uspokojovala danou potřebu. Nebylo zde místa ani pro násilné zvraty či zásadní přelomy, ani na druhé straně pro bezradné tápání či lehkovážné improvizace v přijatých opatřeních, jež by bylo nutno co nejdříve zase zrušit. V tom právě byla síla práva volně tvořeného, nevázaného na tuhé předpisy či kodifikaci, a naustále živě reagujícího na sociálně ekonomické podněty.

V dané první fázi vítězných výbojů a hospodářské konjunktury měla i učiněná správní opatření plný úspěch.

BIBLIOGRAFICKÁ POZNÁMKA K LÁTCE PROBRANÉ V TOMTO ČLÁNKU

O všech termínech a pojmech, o nichž se v článku hovoří, existuje více či méně bohatá literatura, která je však rozeseta do množství velmi specializovaných článků a statí, našemu čtenáři nyní prakticky téměř nedostupných.

Pro první informaci doporučuji nahlédnout do monumentálního mnohosvazkového a stále doplňovaného díla *Pauly - Wissowa, Real-Encyclopädie der klassischen Altertumswissenschaften*, 1894 ad.

Souhrnná monografie, věnovaná výlučně římské správě, existuje vlastně jen jediná, ovšem již zastaralá: *Marquardt, Römische Staatsverwaltung*,² Leipzig I (1881), II (1884), III (1885).

Některé právní instituce zpracovávají samostatné souborné monografie, většinou rovněž zastaralé jako např. znamenitá práce *Willemsova Le Sénat de la République romaine*, Paris I-III (1883-1885). Podobné monografie z poslední doby se vyskytují jen ojediněle, např. o cenzorech: *Suolahti, The Roman Censors*, Helsinki 1963 a *Piéri, L'histoire du cens jusqu'à la fin de la République*, Paris 1968. Všechna taková díla jsou však pojata z hlediska práva ústavního, nikoli správního.

Z těchto všech důvodů se domnívám, že pro čtenáře, který by se rád blíže použil o problémech římské správy, bude nejúčelnější uvést z novější literatury několik souborných a snadněji dostupných děl, v nichž naleznou hledané jevy v širší souvislosti a pro jednotlivé otázky často speciální literaturu.

Nejprve tedy díla historická:

- Altheim, Römische Geschichte*,² Berlin I (1956), II (1956)
Pareti, Storia di Roma, Torino I-V, I-II (1952)
Maškín, Istorija drevnego Rima,³ Moskva 1956, české vydání 1957
Vogt, Die römische Republik,⁴ Basel I (1959)
De Sanctis, Storia dei Romani,² Firenze I-V, I (1956), II (1960)
Piganio, Histoire de Rome,⁵ Paris 1962
Alföldi, Early Rome and the Latins, Ann Arbor 1963
Heuss, Römische Geschichte,² Braunschweig 1964
Palmer, The archaic Community of the Romans, Cambridge 1970

Dějiny římského práva:

- Bonfante, Storia del diritto romano I-II*, Milano 1934 (přetisk 1959)
Arangio-Ruiz, Storia del diritto romano,⁷ Napoli 1957
Kunkel, Römische Rechtsgeschichte,⁴ Weimar 1964

- K a s e r, Römische Rechtsgeschichte,² Göttingen 1967
G u a r i n o, Storia del diritto romano,⁴ Milano 1969
D u l c k e i t - S c h w a r z, Römische Rechtsgeschichte,⁵ München
1970

Obecná díla o římských právních institucích:

- M o n i e r - C a r d a s c i a - I m b e r t, Histoire des insti-
tutions et des faits sociaux des origines à l'aube du Moyen Age,
Paris 1955

E l l u l, Histoire des Institutions de l'Antiquité, Paris 1961

G a u d e m e t, Institutions de l'Antiquité, Paris 1967

Veřejné a ústavní právo:

R u d o l p h, Stadt und Staat im alten Italien, Leipzig 1935

D e F r a n c i s c i, Arcana imperii I-III, III/1, Milano 1948

C o l i, Regnum, SDHI 17, Roma 1951

S i b e r, Römisches Verfassungsrecht in geschichtlicher Entwick-
lung, Lahr 1952

D e F r a n c i s c i, Primordia civitatis, SDHI 2, Roma 1959

W i e a c k e r, Vom römischen Recht,² Stuttgart 1961

B u r d e s e, Manuale di diritto pubblico romano, Napoli 1966

D e M a r t i n o, Storia della costituzione romana² I-VI, Milano
I (1972), II (1973)

B a r t o š e k, Verrinae. Význam Ciceronových řeči proti Verrovi
pro základní problémy státu a práva, Praha 1977

ADMINISTRATIVE PROBLEME IM ANTIKEN ROM BIS ZUR MITTE DES 3. JAHRHUNDERTS V.U.Z.

Milan Bartošek

Zusammenfassung

Im allgemeinen Bewusstsein der Juristen bedeutet das römische Recht einen Komplex von Erkenntnissen aus dem Bereich vor allem des Privatrechts und teilweise auch des Prozess- und Verfassungsrechtes. Man sollte aber nicht vergessen, dass das römische Recht noch weiters bedeutende Abschnitte enthält, denen die Rechtsstudenten an der Fakultät überhaupt nicht begegnen. Und ein solcher Abschnitt ist das für die Rechtspraxis ungemein wichtige Verwaltungsrecht, das in dieser Abhandlung erörtert wird.

Im Verlauf der ganzen Darstellung legt der Autor besonderes Gewicht auf die eigentliche Problematik, vor der die Römer standen und die sie stets so oder so lösen mussten. Da es sich um einen sehr weitgespannten Bereich handelt, beschränkt sich die Abhandlung bloss auf vier seiner Teilgebiete, die alle eng an die staatliche Politik anknüpfen:

1. die Zentralverwaltung behandelt die Verfassungsorgane, die sie sicherstellten, sowie die Formen, in denen dies geschah. Ein anderer Gesichtspunkt bewirkt, dass diese Organe in neuer, plastischerer und wahrhaftigerer Form auftauchen, als dies im Verfassungsrecht unmittelbar der Fall ist;

2. in der Territorialverwaltung mussten die Römer besonders komplizierte Probleme lösen: wie man möglichst tunlich das sich immer mehr ausweitende Staatsgebiet verwalten, wie man mit den unterworfenen Gemeinden umgehen und wie man durch verschiedene Massnahmen künstlich Zwistigkeiten zwischen den "Verbündeten" Roms auslösen und sie dann möglichst fest beherrschen und möglichst ausgiebig ausbeuten sollte;

3. die Finanzverwaltung zeigt mehr als jedweder andere Abschnitt die Ausgeglichenheit der Kompetenzen der Konsuln, Quaestoren, Zensoren und des Senats, der im Laufe der Zeit zu einem entscheidenden Faktor wurde und als solcher frei über die wichtigsten Finanzquellen des Staates verfügte;

4. das Verdienst der Militärverwaltung beruhte

darin, dass die Römer ständig das militärische Übergewicht über ihre Nachbarn behaupteten, die sie einen nach den anderen besiegten. Die Kriegsführung war damals eine regelmässige Beschäftigung, und kriegerische Erfolge bildeten eine Quelle ungeheurer Beute, die stets dem Staat zufallen sollte - selbstverständlich kamen allerdings die Soldaten auch nicht zu kurz, ganz zu schweigen von den Befehlshabern.

Im allgemeinen zeigte sich, dass die Staatsverwaltung eines der wirksamen Mittel bildete, mit denen sich die herrschende Klasse ihre Macht bewahrte; in dieser ersten Phase ging sie allerdings wohlüberlegt vor und wahrte ohne heftige Rückschläge durch nicht allzu zahlreiche, aber wichtige Neuheiten eine Übereinstimmung zwischen dem eingebürgerten Recht und den neuentstehenden gesellschaftlichen Erfordernissen.