

ЧАСТНО ПОЛЗВАНЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ ГРАДСКИ МЕСТА. АКТУАЛНИ ПРОБЛЕМИ И ПРАВНИ РЕШЕНИЯ НА ДРЕВЕН РИМ*

Проф. д-р Андреа Тришуолъо

Университет в Торино, Италия

Резюме: Грижата за града – *cura urbis*, не се изразява само в механичен сбор от функции, отредени на едилите в Древния Рим и различните извънредни или редовни режими за закрила, установени в Късната република и по времето на Принципата. Управлението на града трябва да гарантира запазването, подобряването и целостта на *Urbs* в неговата комплексност. Градът (наричан още “*res publica*”), не е само като материална конгломерация от сгради и пространства, а се схваща и като юридическо лице със свои права и задължения. Грижата за града би трябвало да се проявява в разумното правно управление на общите пространства, на тези обществени места, където често е необходимо да се съчетава интересът на гражданите с колективния интерес или с този на чужденците. В статията е разгледан основният инструмент на публичната концесия (*locatio*), чрез който се осъществява съчетаването на тези интереси.

Ключови думи: *cura urbis*, *res publica*, управление на града, обществени места, колективен интерес, *locatio*;

**PRIVATE USES OF PUBLIC PLACES IN THE CITY.
CURRENT PROBLEMS AND LEGAL SOLUTIONS OF
ANCIENT ROME**

Prof. Andrea Trisciuglio, PhD

University of Torino, Italy

Abstract: Private uses of public places in the city. Current problems and legal solutions of ancient Rome.

Keywords: cura urbis, res publica, location;

Грижата за града – *cura urbis*, не се изразява само в механичен сбор от функции, отредени на едилите в Древния Рим (Cic. de leg., 3.3.7), а същото може да се каже и за различните извънредни или редовни режими за закрила, установени в Късната република и по времето на Принципата. В *curae* всъщност има един емоционален компонент, който отговаря на модела за етично управление, разработен от републиканската аристокрация. Антонио Палма го подчертава в своята монография, посветена на тях¹. Така от градското управление се изисква специална отдаденост, за да се гарантира запазването, подобряването и целостта на *Urbs* в неговата комплексност. От друга страна, градът (наричан още “*res publica*”²), подразбран този път като юридическо лице³, а не като материална конгломерация от сгради и пространства, има своя собствена разпознаваема слабост и следователно се счита достоен за специална защита. Показателна от тази гледна точка е съпоставката (която остава в римската традиция) на използването на един и същ термин – *cura*, за града и за малолетния, със съответното за тази грижа прилагане на *integrum restitutio*⁴ – мярка, която в римското право по-скоро идва на помощ вероятно в

* Статията със заглавие *Usi privati di luoghi pubblici cittadini. Problemi attuali e soluzioni giuridiche di Roma antica*, е публикувана в *La città si-cura. Atti del Convegno, Torino, 6 maggio 2016*. A cura di M. Borrello e G. Ruggiero. Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 171–184, и е предоставена за превод и публикуване на български език в списанието с изричното съгласие на автора.

¹ Срв. PALMA, A. *Le “curae” pubbliche. Studi sulle strutture amministrative romane*. Napoli, 1980, spec. p. 11 ss., 171 s.

² Относно “*res publica*” в смисъл на град, разположен предимно в провинциите, вж. TRISCIUOGLIO, A. *Bona fides e locazioni pubbliche nelle Opiniones di Ulpiano*. – In: *Il ruolo della buona fede oggettiva nell’esperienza giuridica storica e contemporanea*. Atti del Convegno internazionale di studi in onore di A. Burdese. A cura di L. Garofalo. Vol. IV. Padova, 2003, p. 317, n. 11; Срв. и CUENA BOY, F. *Res publica minorum iure uti solet*. – In: *SDHI*, Vol. 71, 2005, p. 586 s.

³ За особеното концептуално виждане на римската юриспруденция относно града като участник в правни сделки с частни лица вж. THOMAS, Y. *La construction de l’unité civique. Choses publiques, choses communes, choses n’appartenant à personne et représentation*. – In: *MEFRA*, Moyen Âge 114.1, 2002, p. 7 ss. Авторът отрича (вж. с. 21) разпространеното схващане (напр. на MENTXAKA, R. *Aproximación a la personalidad jurídica de las civitates romanas en época imperial*. – In: *RVAP*, Vol. 99–100, [2014], p. 2055 s.) за придаване на статут на корпорация на града, а го счита просто за *nomen iuris*.

⁴ Срв. C. 11.30.3. *Rem publicam ut pupillam extra ordinem iuvare moris est*; C. 2.53.4: *Res publica minorum iure uti solet ideoque auxilium restitutionis implorare potest*; вж. също и D. 49.1.9.

случай на недостатъчна процесуална защита⁵, отколкото в хипотезата на търговските машинации, водещи до увреждане на техните интереси⁶.

Грижата за града би трябвало да се проявява в разумното правно управление на общите пространства, на тези обществени места, където често е необходимо да се съчетава интересът на гражданите с колективния интерес или с този на чужденците. Инструментът на публичната концесия (*locatio*)⁷, който сам по себе си в състояние да изпълни споменатото съчетание, ще бъде обект на тези мои кратки разсъждения.

ОТДАВАНЕ НА КОНЦЕСИЯ НА ОБЩЕСТВЕНИ МЕСТА ЗА ТЪРГОВСКА ДЕЙНОСТ

През последните години, както е известно, публичната концесия на обществени градски пространства (особено тези с по-голям търговски интерес) трябваше да се конфронтира с нововъведенията на директивата “Bolkestein” (обнародвана през 2006 г.), която налага принципа на конкуренцията за отдаването на тези пространства. Отражението на директивата върху законите на държавите членки на Европейският съюз, създаде обаче немалки проблеми, особено в Италия, поради наличието на търговски дейности, които се бяха стабилизирани с течение на времето, с различен правен режим относно отдаването на публична земя. Лицата, които осъществяваха тези дейности, се оплакваха, че не намират необходимите условия да издържат на икономически строго конкурентните процедури. Те олицетворяват конкретния риск от едно тяхно изчезване от пазара на публични пространства, поставен в изключителна

⁵ Това е тезата на CUENA BOY, F. *Res publica*, cit., p. 592.

⁶ Вж. също с акцент върху развитието на романистичната традиция MESTRE, J. L. *La contribution des droits romain et canonique a l'élaboration du droit administratif*. – In: *Annuaire européen d'administration publique*, Vol. 5, 1982, p. 930; BIROCCHI, I. *Contratto e persona giuridica pubblica*. Spigolature su “causa, communis utilitas” e diritto dei privati nell'età del diritto comune. – In: *I rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione nell'esperienza storico-giuridica*. Napoli, 1997, p. 269 s., n. 101; SCOGNAMIGLIO, M. *L'analogia tra tutor e qui officium in provincia gerebat: osservazioni sull'amministrazione provinciale in età classica*. – In: *φιλία*. Scritti per Gennaro Franciosi. A cura di M. d'Ippolito. Vol. 4. Napoli, 2007, p. 2467, n. 103. Трябва да се отбележи и рубриката “Contratto amministrativo” от BONONI, A. – In: *Il Digesto Italiano*, Vol. 8, p. III. Torino, 1898-1890, p. 423, като се приема че не градът като цялост, а администрацията се явява защитена подобно на малолетния и тя влиза като контрагент в отношенията си с частните лица.

⁷ За асимилиращия характер на договора за наем, който ние наричаме концесия (за публично имущество или за услуги) вж. LEPORE, P. *A proposito del fenomeno delle 'concessioni amministrative' nell'esperienza romana*. – In: *Rivista storica dell'Antichità*, Vol. 42, 2012, p. 204 ss.

конкурентност. В Торино тези трудности се проявиха преди всичко във връзка с многобройните пазарни зони, съществуващи върху земя – собственост на общината, където работата на амбулантния търговец често има дълга семейна традиция (говоря за т.нар. „исторически улични продавачи“). Може да се даде и друг пример – обществените спортни съоръжения, предоставени на концесия на аматьорски спортни асоциации.

Ако пък хвърлим бърз поглед на морското крайбрежие, и тук може да се види как директивата има всичко друго, но не и спокойно внедряване по нашите граници, тъй като силно контрастира с категорията на концесионерите на морски плажове.⁸

Имайки предвид тези актуални нормативни насоки и съответните реакции, вероятно би било интересно да се погледнат фрагменти от римския опит, натрупан в императорската епоха в подобни области. И в това отношение бих искал да привлека вниманието към един източник, който сам по себе си не е юридически, но може да разкрие определена техническа чувствителност, като се има предвид че авторът е Тертулиан от Картаген, известен апологет на християнството, който бива идентифициран с носещия същото име римски юрист⁹.

Tert., Apol.13.5–6 (BC 197): „Така също осквернявате според публичното право публичните богове, които съхранявате заедно с другите публични приходи в регистъра на нещата за обявяване на търг. По този начин се иска Капитолия като пазар на зеленчуци; при едни и същи условия, при същия търг, при същата обява на квестора езическото божество бива получено под наем [...] Изискват възнаграждение за пода на храма, за достъп до свещеното; не е позволено да познавате боговете безплатно, трябва да плащате“¹⁰.

Ако елиминираме антиезическата полемика, текстът ни представя характерна за Северианския период публичноправна уредба (изрично е

⁸ По отношение на съвременното нормативно и правораздавателно развитие на тема концесии на публично имущество на морския бряг според Директивата Bolkestein вж. GUIZZI, F. F. *La direttiva Bolkestein e la nuova disciplina dei servizi economici privati*. Milano, 2016, p. 155 ss.

⁹ Срв. TONDO, S. *Profilo di storia costituzionale romana*. Vol. II. Milano, 1993, p. 487 s.

¹⁰ *“Publicos (deos) aequae publico iure foedatis, quos in hastario vectigales habetis. Sic Capitolium, sic olitorium forum petitur; sub eadem voce praekonis, sub eadem hasta, sub eadem adnotatione quaestoris divinitas addicta conducitur [...] Exigitis mercedem pro solo templi, pro aditu sacri; non licet deos gratis nosse, venales sunt”*. Вж. също и Tert., *Ad Nat.* 1.10.22–24; TRISCIUOGLIO, A. *Sarta tecta, ultrotributa, opus publicum faciendum locare*. *Sugli appalti relativi alle opere pubbliche nell'età repubblicana e augustea*. Napoli, 1998, p. 70 ss.

позоваването на *ius publicum*), според която някои обществени места в градовете – Тертулиан вероятно има предвид *civitates* в своята провинция Африка¹¹ – трябва да бъдат отдадени чрез търг с уговорката, че арендаторът е задължен да заплаща рента в полза на градската хазна и тя се определя като публични приходи (*vectigalia*).

В примера на Тертулиан се споменават езическите храмове (по-специално Капитолия) и пазарният площад (*forum olitorium*)¹². Управлението на тези обществени пространства и свързаното с тях плащане на *vectigalia* всъщност позволява на арендаторите да покрият направените разходи (и по-специално плащането към хазната) и да имат и печалба. В първия описан случай е уредена възможността за получаване на вноски от тези, които посещават храмовете¹³ и вероятно тази дейност правно се възприема като предоставяне на услуга (поддържане на сакралните структури)¹⁴. Във втория случай вероятно имаме последващи публичния търг преговори, при които арендаторът (*manceps*)¹⁵ се явява в качеството на генерален изпълнител и преотдава на различни търговски

¹¹ Срв. LEPALLEY, Cl. Ubique Respublica. Tertullien témoin méconnu de l'essor des cités africaines à l'époque sévérienne. – In: *L'Afrique dans l'Occident romain (I^{er} siècle av. J.-C. – IV^e siècle ap. J.-C.)*. Rome, 1990, p. 414.

¹² По отношение на пазарите на *Urbs* и магистратите и публичните служители, натоварени с контрола им, вж. ROBINSON, O. F. *Ancient Rome. City Planning and Administration*. London ; New York, 1992, p. 131 ss. Според D. 50.11.1 (Mod. 3 reg.) *Nundinis impetratis a principe non utendo qui meruit decennii tempore usum amitti* е виден концесионният режим, но за търговски дейности, осъществявани извън Рим. Вж. Id., Op. cit., p. 132, n. 15; както и BÜRGE, A. *Die societas ad emendum im Lichte der Organisation von nundinae. Eine Deutung von Ulp. D. 17,2,69.* – In: *ZSS RA*, Vol. 125, 2008, S. 430 f.; LÓPEZ-RENDO, C. y AZAUSTRE, M. J. *Algunas consideraciones sobre las ferias y los mercados en derecho romano y su recepción en derecho español.* – In: *Ridrom*, Vol. 17 (Octubre 2016), p. 178 ss.

¹³ От Tert., Ad Nat. 1.10.22–24 узнаваме, че от пазителите на езическите богове се изисква заплащане на сума за вход в храма и в светилището. Изискванията за плащане към лицата, получили концесията, са описани в офертата за търга (в пари или в жертвени животни) – вж. LEPALLEY, Cl., Op. cit., p. 412 s. Относно употребения от Тертулиан в Apol. 42.8 израз “*vectigalia templorum*” вж. PALOMO, C. M. *La contribución de los primeros escritores cristianos a la delimitación de la noción de tributo injusto: algunas ejemplificaciones patrísticas.* – In: *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*. Vol. III. Dir. A. Fernández de Buján, coed. A. Triscioglio y G. Gerez. Madrid, 2016, p. 638 ss.

¹⁴ Срв. TRISCIUOGLIO, A. «Sarta tecta, Ultrotributa, Opus publicum faciendum locare». *Sugli appalti relativi alle opere pubbliche nell'età repubblicana e augustea*. Napoli, Jovene, 1998, p. 72, n. 101. Достъпна на <https://iris.unito.it/retrieve/handle/2318/16405/2065/MonografiaTris-1998.pdf>

¹⁵ Един *manceps mercatuus*, Fabius Agathinus, се споменава в Помпей през I в. от н.е. – вж. FONTES Iuris Romani Antejustiniani, Pars tertia, n. 131, p. 421; ANDREAU, J. *Les affaires de monsieur Jucundus*. Rome, 1974, p. 68.

предприемачи пазарните площи, които са му били предоставено от градския квестор.¹⁶

В друг правен текст, където се разглеждат магазини (*tabernae*), които се намират на обществен терен, Улпиан, все в Севериановата епоха, уточнява, че *manseps* не предава на субарендаторите директно терена, който е получил в резултат на търга, а само право на ползване¹⁷. Следователно публичният търг обхваща цялата търговска площ, а не отделни парцели. Едно такова решение със сигурност е имало предимства за градската администрация, призована да прецени платежоспособността на отделната страна по договарянето, евентуално структурирана в едно дружество, а и чрез проучване на гаранциите, предоставени за плащането на арендната цена. Следователно предметът на тръжната процедура е бил в истинския смисъл право на експлоатация на пазарната зона като цяло, а икономическият приход за спечелилия го кандидат се е реализирал чрез събиране на дължимите такси от подизпълнителите за ползването на отделни участъци от пазарната зона. Това е същата, разчленена мултитърговска схема, която намираме и при управлението на *agri vectigales*¹⁸. Поради това непосредствените ползватели на обществените пространства

¹⁶ За разграничаване между лицата, които получават имущество въз основа на спечелен търг и пряко договорилите ползване на *forum olitorium* вж. MATEO, A. D. 43,9,2 y su relación con el interdicto de loco publico fruendo. – In: *Hacia un Derecho Administrativo y Fiscal Romano*. Coed. A. Fernández de Buján, G. Gerez y B. Malavé. Madrid, 2011, p. 324. Авторът счита, че в общите условия на търга (*lex locationis*) са уредени последващи субаренди, сключвани между спечелилия търга и трети лица. За публичните приходи от ползването на публични търговски пространства вж. библиографията у NONNIS, D. e RICCI, C. *Vectigalia municipali ed epigrafia: un caso dall’Hirpinia* [Appendice]. – In: *Il capitolo delle entrate nelle finanze municipali in Occidente ed in Oriente*. Rome, 1999, p. 58.

¹⁷ Срв. D. 18.1.32 (*Ulp. 44 ad Sab.*) *Qui tabernas argentarias vel ceteras quae in solo publico sunt vendit, non solum, sed ius vendit, cum istae tabernae publicae sunt, quarum usus ad privatos pertinet*. В случая под продажба всъщност се има предвид аренда. Вж. в този смисъл PIGANIOL, A. *Les documents cadastraux de la colonie romaine d’Orange*. Paris, 1962, p. 330. Заемането за ползване на *tabernae*, построени на публични земи, се отнася до републиканската епоха: Liv. 40.51.5 (179 г. пр.н.е.). Вж. по-специално за канторите на банкерите Vitruvius, *De archit.* 5.1.2. [...] *in porticibus argentariae tabernae [...] quae et ad usum et ad vectigalia publica recte erunt disposita; tabernae vectigales* се споменават в муниципията на Aeclanum от Къснорепубликанския период. Вж. по въпроса CASTAGNETTI, S. *Tabernae vectigales ad Aeclanum: rilettura di AE 1997.392*. – In: *Ostraka. Rivista di antichità*. Vol. 11.2, 2002, p. 93 ss. Вж. също и D. 8.5.8.5 (*Ulp. 17 ad ed.*), където се коментира аренда на помещения за преработване на млечни продукти в муниципията на Minturno.

¹⁸ Срв. ex multis WEBER, M. *Storia economica e sociale dell’antichità. I rapporti agrari*. Trad. Spagnuolo Vigorita. Roma, 1981, p. 316 s.; SANTINI, P. *Note in tema di interdictum de loco publico fruendo: interessi privati ed esigenze regolamentativi*. – In: *Sfruttamento tutela e valorizzazione del territorio. Dal diritto romano alla regolamentazione europea e internazionale*. A cura di F. Reduzzi Merola. Napoli, 2007, p. 176 s.

нямат пряка връзка с градската администрация и в това може да се види основната разлика със съвременните концесии на пазарните зони. Те по-скоро договарят на частно основание собствената си позиция с главния арендатор на обществени зони, дори и когато договорът за субаренда включва и клаузи, наложени от градската администрация не пряко на тях, а на спечелилия търга *manceps*¹⁹.

ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПРОСТРАНСТВА ЗА *AEDIFICANDUM*

Сега искам да отразя накратко различните концесии за строителство от частни лица върху публична земя със специално внимание върху проблема за вредите, причинени на трети лица от концесионера. Едни скорошни съдебни решения очертаха отговорността на администрацията концедент, и следователно възможността на третата страна да изисква направо от нея обезщетение за щети, особено ако те са резултат от публични работи и осъществяването на свързания с тях проект на концесионера, и при това са предварително определени за компенсирани *ex lege*. За такова решение, между другото, не би било пречка наличието на обща клауза в концесионния договор, с която концесионерът да не допуска претенции и да пази недосегаема администрацията от всяка форма, пряка или непряка, на отговорност към трети лица²⁰. Невъзможността да противопоставим тази клауза на ощетената трета страна представлява наистина значителна новост от последните години, след като тезата на Ранелети, датираща от края на XIX в., обосноваваше солиден правен щит за публичните администрации, които са имали прозорливостта да включат в концесионния договор клауза *salvo iure tertii*. Тази теза беше в състояние да осигури пълна външна безотговорност на администрацията, принуждавайки третата страна да предприема правни действия само срещу концесионера.²¹

¹⁹ Срв. мнението на Mateo, цитирано по-горе в бел. 16.

²⁰ Срв. Cass. Civ. Sez. I, n. 16619, от 3 юли 2013 г.

²¹ Вж. по-подробно TRISCIUOGLIO, A. "Sine iniuria privatorum". Per una riscoperta dei principî del diritto amministrativo romano (età tardo-repubblicana e classica). – In: *Homenaje al Profesor Armando Torrent*. Coord. A. Murillo, A. Calzada y S. Castán. Madrid, 2016, p. 1214.

Ако се върнем във времето на римския правен опит, можем да кажем преди всичко, че не са малко свидетелствата, свързани с търговете в публичната сфера²², и по-специално тези, отнасящи се до концесии на публична земя за строителство в изключителен интерес на отделни граждани (*cives*)²³. Те по-специално са регулирани по такъв начин, че бенефициерът, срещу заплащане на *solarium* в държавните хазни, придобива реално право с възможност за прехвърляне на наследниците – прехвърляне, което, между другото, може също да бъде обект на спогодба, както е показано в случая на *M. Laelius Atimetus* от Поцуоли в първата половина на II в. от н.е.²⁴ и именно в такива преговори на частното право много хора забелязват произхода на *superficies* и следователно и на съвременното право на строеж, наричано също и суперфиция²⁵.

Сред концесиите за строителство в полза на частни лица, документирани в епиграфски източници, има една, която предизвиква по-определен интерес. Ние сме в 193 г. от н.е. и императорската администрация приписва на *L. Septimius Adrastus*, освободен роб на император Септимий Север и *procurator columnae Divi Marci*, част от публична земя (намираща се в Рим, в зоната с паметници около колоната, посветена на император Марк Аврелий), за да изгради *hospitium*, който да обитава лично, но и да се ползва като сграда за осъществяване на охрана. Ако разгледаме текста на договора, той със сигурност би трябвало да съдържа клаузата “*sine iniuria cuiusquam*”, целяща да предотврати вредите за трети страни (или *incommoda*) в резултат от дейността на концесионера²⁶. Следователно въздействието на концесията върху

²² Срв. за републиканската и Августовата епоха TRISCIUOGLIO, A. *Sarta tecta*, cit., passim.

²³ Срв. CASTÁN, S. *Régimen jurídico de las concesiones administrativas en el derecho romano*. Madrid, 1996, p. 151 ss.; AGUET-GAGEY, A. *Les opera publica à Rome (180–305 ap. J.-C.)*. Paris, 1997, p. 166 ss.; CAMODECA, G. *Un nuovo decreto decurionale puteolano con concessione di superficies agli Augustali e le entrate cittadine da solarium*. – In: *Il capitolo delle entrate nelle finanze municipali in Occidente ed in Oriente*. Rome, 1999, p. 14 s.

²⁴ Срв. FONTES Iuris Romani Antejustiniani (FIRA). Pars tertia, 2, n. 111, 362; Според епиграфските източници Сенатът на Поцуоли по концесията на *Laelius Atimetus* му опрощава *solarium* в замяна на това да се откаже от предаването по наследство на своето право, което е сведено до плодopolзване. За този надпис вж. PARMA, A. *Sulla presenza di decreta decurionum nella pars tertia, Negotia, dei Fontes Iuris Romani Antejustiniani*. – In: *Revisione ed integrazione dei Fontes Iuris Romani Antejustiniani* (FIRA). Studi preparatori. Pars prima. Leges. A cura di G. Purpura. Torino, 2012, p. 240 ss. Вж. и TRISCIUOGLIO, A. “*Ordinis ambitiosa decreta... reprobantur*” (C.10.47.2). – In: *Scritti per Alessandro Corbino*, Vol. 7. A cura di I. Piro. Tricase, 2016, p. 270, n. 17.

²⁵ Срв. SANTINI, P. Op. cit., p. 178 и цитираната в п. 48 литература.

²⁶ Срв. TRISCIUOGLIO, A. “*Sine iniuria privatorum*”, cit., 1206 s. За съществуването на формулата “*sine iniuria et incommodo cuiusquam*” в концесионните договори вж. и NOLLÉ, J. *Nundinas*

отношенията между концесионера и трети лица е било взето предвид още в договора, с предполагаемата цел да набележи средствата за процесуална защита в случай на щети, свързани със строителната дейност²⁷, макар че в различни хипотези текстът на концесията би могъл да предвиди специални разрешения на концесионера да причинява вреда на трети лица, без да носи отговорност за това²⁸. Разбира се, ако добре интерпретираме мълчанието на източниците, пострадалата трета страна, в римския опит, нямала никаква възможност да предприема действия срещу администрацията на възложителя, *rectius*, срещу магистрата или чиновника наемодател, който също е бил отговорен за постъпките си след като бил освободен от длъжност. По-специално искът за обезщетение за вреди (*actio ex stipulatu*) бил възможен по отношение на единствения концесионер наемател, там където той е дал, преди да е настъпила вредата, обещание за обезщетение под формата на *cautio damni infecti*. От тази гледна точка може да се констатира безспорна близост (дори при различията на обосновките) на римските решения по отношение на тезата, спомената по-горе, и която до миналия век има широк кръг последователи, на Ореста Ранелети, която отрича, както се каза, външна съвместна отговорност на предоставящия орган за щетите, понесени от трети.

АМНИСТИРАНЕ НА ПРЕДОСТАВЯНЕТО НА ОБЩЕСТВЕНИ МЕСТА БЕЗ РАЗРЕШЕНИЕ

Актуален проблем е дали сградите, построени на публична земя в отсъствието на разрешително за строеж, винаги трябва да бъдат обект на мярка за събаряне (за да се защити колективният интерес, който служи като вдъхновяващ критерий за градоустройственото законодателство)²⁹. Той се

instituere et habere. Epigraphische Zeugnisse zur Einrichtung und Gestaltung von ländlichen Märkten in Afrika und in der Provinz Asia. Hildesheim ; Zürich ; New York, 1982, Dok. n. 3 (ll.23–24), S. 91, 113 ff., и De LIGT, L. Governmental attitudes towards markets and collegia. – In: *Mercati permanenti e mercati periodici nel mondo romano*. A cura di E. Lo Cascio. Bari, 2000, p. 241 (концесия на *ius nundinarum*, 138 г. от н.е.).

²⁷ За специалния прохибиторен интердикт “Ne quid in loco publico fiat” (D. 43.8.2.pr.) вж. TRISCIUOGLIO, A. “Sine iniuria privatorum”, cit., p. 1207, n. 27.

²⁸ Срв. клаузата в D. 43.8.2.16 (Ulp. 68 ad ed.) *Si quis a principe simpliciter impetraverit, ut in publico loco aedificet, non est credendus sic aedificare, ut cum incommodo alicuius id fiat, neque sic conceditur: nisi forte quis hoc impetraverit*. Срв. TRISCIUOGLIO, A. “Sine iniuria privatorum”, cit., p. 1208, n. 32.

²⁹ Вж. тази позиция в някои съдебни решения: CdSt. n. 1106 del 27 febbraio 2012; CdSt. n. 1580 del 21 aprile 2016; TAR Puglia, n. 2770 del 3 dicembre 2008; TAR Piemonte n. 1032 del 16

среща и в някои решения на римския правен опит от безспорен интерес, които разкриват едно прагматично отношение към публичното управление на обществени пространства за общо ползване, но използвани от частни лица. Бих искал да припомня следващия фрагмент от Улпиан, който присъства в Дигестите в титюла “*Ne quid in loco publico vel itinere fiat*”:

43.8.2.17 (Ulp. 68 *ad ed.*): Ако някой е построил на публично място без някой да го е възпрепятствал, не бива да бъде принуждаван да разрушава строежа, тоест с цел да се избегне обезобразяването на града с развалини, и защото този интердикт е прохибиторен, а не реституторен. Ако обаче тази сграда пречи на общественото ползване, служителят, който се грижи за публичните работи, със сигурност трябва да разпореди събарянето; или да наложи плащане на *solarium*, ако не пречи на общественото ползване; това публично вземане всъщност се нарича *solarium* поради факта, че се плаща за използването на земята (*solo*)³⁰.

Улпиан очертава пътя, който трябва да следва упражняването на власт от публичния администратор (“*is qui operibus publicis procurat*”) срещу незаконен строеж, построен върху публична земя. На първо място е необходимо да се прецени дали работата е пречка за колективно използване, и в този случай единственото възможно решение е мярката за разрушаване. Ако обаче не се окаже пречка за *usus publicus*, прокураторът трябва да се ограничи да наложи плащането на аренда, наречена *solarium*, т.е. очевидно е разпореждането за концесия *ex post*, която санира неправомерното ползване на обществения терен за строителство³¹.

Въпросният фрагмент обаче представя и друг интересен аспект в началната си част, в която Улпиан, съсредоточавайки се върху частноправния тип защита (*per interdicta*) на публичните места, показва аргумент за

settembre 2013. Вж. теорията и у SALVIA, F. Manuale di diritto urbanistico. 2. ed. Padova, 2012, p. 218 ss., особено p. 221.

³⁰ Вж. D. 43.8.2.17 (Ulp. 68 *ad ed.*) *Si quis nemine prohibente in publico aedificaverit, non esse eum cogendum tollere, ne ruinis urbs deformatur, et quia prohibitorium est interdictum, non restitutorium. si tamen obstat id aedificium publico usui, utique is, qui operibus publicis procurat, debet id deponere, aut si non obstat, solarium ei imponere: vectigal enim hoc sic appellatur solarium ex eo, quod pro solo pendatur.* Срв. FIORENTINI, M. Fiumi e mari nell'esperienza giuridica romana. Profili di tutela processuale e di inquadramento sistematico. Milano, 2003, p. 281 ss.

³¹ Алтернативата е между ревандикация и налагане на арендна цена в случая на неправомерна окупация на терен или публична сграда: D. 50.10.5.1. (Ulp. *l. sing. de off. cur. Rei publ.*) [...] *si qua loca publica vel aedificia in usus privatorum invenerit, aestimare, utrumne vindicanda in publicum sint an vectigal eis satius sit imponi, et id, quod utilius rei publicae intellexerit, sequi.* – [...] ако (*curator rei publicae?*) установи терени или публични сгради, ползвани от частни лица, трябва да прецени дали да предяви ревандикация или е достатъчно да определи арендна цена (канон) и трябва да избере това, което е по-полезно за града. Вж. FIORENTINI, M. Fiumi e mari, cit., p. 287 ss.

противопоставяне на разрушаването, като припомня принципа, че градът трябва постоянно да се поддържа в естетическа форма, да не бъде “*deformata*” от развалините (“*ne Urbs ruina deformatur*”)³². На този принцип си струва да се спрем, за да имаме дори и най-малката представа за това как „се полагат грижи“ за римския град със специални нормативни разпоредби, насочени към естетическо опазване на градската среда.

DECUS URBIUM

В късното императорско законодателство се отдава внимание на градския пейзаж, на „градския декор“ (*decus urbium*)³³, чието опазване представлява дълг към предците, оставили красотата на града като скъпоценно наследство на своите потомци³⁴. Прочитът на титул 15.1 (*De operibus publicis*) на Теодосиевия кодекс дава някои ясни свидетелства за това как благодарение на предпочитанието, давано за възстановяването на обществените сгради³⁵ пред изграждането на нови, се прави опит да се възстанови градската естетика, която в IV в. нерядко е била компрометирана от “*ruinae deformes*”³⁶. От Юлиан Отстъпник (362 г.) започват опити да се сложи спирачка на *amor aedificandi*³⁷, като

³² Така, дори и ако руините (*ruinae*) могат да се съберат бързо и да се възстанови *forma Urbis*, не се предвижда различно правно третиране. Принципът “*ne ruinis urbs deformatur*” е трайно следван в муниципалните статуты от периода от I в. пр.н.е. до I в. от н.е. – вж. MALAVÉ, B. El esplendor de las ciudades: decus publicum y estética urbana. – In: *Fvndamenta Ivris. Terminología, principios e interpretatio*. Ed. P. Resina. Almería, 2012, p. 139, n. 1. Спв. и ZAERA, A. Algunas notas sobre el senadoconsulto Hosidiano. – In: *RGDR*, Vol. 5 (diciembre 2005), p. 7 s.; BOTTIGLIERI, A. La tutela dei beni artistici e del decoro urbano. – In: *TSDP*, Vol. 3, 2010, p. 4 s. Макар и с по-различна гледна точка, но вж. и CALZADA, A. La demolición de edificios en la legislación municipal (siglos I a.C. – I d.C.). – In: *SDHI*, Vol. 76, 2010, p. 125 s.

³³ Изразът е на Улпиан (D. 39.1.20.10). За по-късни източници вж. THOMAS, Y. Les ornements, la cité, le patrimoine. – In: *Images Romaines*. Cl. Auvray-Assayas, Ed. Paris, 1998, p. 264, n. 2, p. 275 s., 281, и BOTTIGLIERI, A. La tutela dei beni, cit., p. 16.

³⁴ Вж. CTh.15.1.1 (a. 357, imp. Costanzo II); MALAVÉ, B. El esplendor de las ciudades, cit., p. 145 s.

³⁵ Възщност те са публични aedes, които осигуряват в Рим “*omnis civitatis ornatus*” според имперотр Майориан (Nov. Maior. 4, a. 458 d.C.).

³⁶ Вж. CTh. 15.1.11 (364 d.C., imp. Valentiniano I). Още по-общо вж. у BALDINI, A. Su alcune costituzioni di Valentiniano I. ‘De operibus publicis’ (364–365 d.C.). – In: *SDHI*, Vol. 45, 1979, p. 571 ss.; BOTTIGLIERI, A. La tutela dei beni, cit., p. 21. Вж. и по-нови: GÓMEZ BUENDÍA, C. Obra pública en Derecho romano postclásico: aproximación comparativa a De operibus publicis en CTh. 15.1 y C. 8.11. – In: *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*, Vol. III. Dir. A. Fernández de Buján, coedd. A. Triscioglio y G. Gerez. Madrid, 2016, p. 249 s. Вж. по-общо PIACENTE, D. V. La legislazione su restauro e ricostruzione del patrimonio edilizio pubblico. Appunti per una ricerca. – In: *Studia Antiqua et Archeologica*, Vol. 18, 2012, p. 384 ss.

³⁷ Вж. CTh. 15.1.3; BALDINI, A. Su alcune costituzioni, cit., p. 570, n. 7.

вниманието и ресурсите се съсредоточават върху консолидация на съществуващия сграден фонд, съгласно предлагания модел по времето на Принципатата на Траян, прославян за това че е *“tam parcus in aedificando, quam diligens in tuendo”*³⁸.

Бих искал да приключа тези мои разсъждения, като отново привлека вниманието към конституция на Теодосий I от 383 г. от н.е. в редакцията, включена в Кодекса на Юстиниан, отчасти различаваща се от текста в Теодосиан (CTh. 15.1.22) в частта, която е най-интересна за нас:

C. 8.11.6 (*impp. Grat. Valent. Theod. AAA. ad Proc.*): Не трябва да бъде пречка за прилагане на публичното право нито давността, нито дори и рескриптите. Междувременно всички тези строежи, които са построени в различни градове или на форума или на друго обществено място в противоречие с разкрасяването, използването и приличната външност на града, трябва да бъдат унищожени³⁹.

Строителството, извършено от частно лице върху градски терен⁴⁰, макар и с разрешение, издадено от императорската канцелария⁴¹, трябва да бъде унищожено, ако се установи че е в противоречие не само на доброто функциониране (*“commodum”*), но също така на красотата и на приличния външен вид (*“ornatum ... decoram faciem”*) на града. Наред с това строежи, които са в противоречие с тези критерии, също не трябва да бъдат запазени, макар и за консолидация на правото на концесионера, свързано с давност (*“praescriptio temporis”*). Така се поставят основите на Юстиниановото урбанистично законодателство⁴², съставено изключително от императорски *leges generales*⁴³,

³⁸ Вж. Plin., Paneg. Traian. Imp. 51.1.

³⁹ *“Praescriptio temporis iuri publico non debet obsistere, sed nec rescripta quidem. Atqueideo diruenda sunt omnia, quae per diversas urbes vel in foro vel in quocumque publico loco contraornatum et commodum ac decoram faciem civitatis extracta noscuntur”*. Вж. DUBOULOZ, J. Acception et défense des loca publica, d’après les Variae de Cassiodore. Un point de vue juridique sur les cités d’Italie au VI^e siècle. – In: *Les cités de l’Italie tardo-antique (IV^e-VI^e siècle)*. Institutions, économie, société, culture et religion (Études réunies par M. Ghilardi, Chr. J. Goddard et P. Porena). Rome, 2006, p. 60.

⁴⁰ Вж. в тази връзка MALAVÉ, B. El esplendor de las ciudades, cit., p. 147; GÓMEZ BUENDÍA, C. Obra pública, cit., p. 250.

⁴¹ За рескриптите за концесии вж. TRISCIUOGLIO, A. “Sine iniuria privatorum”, cit., p. 1206, n. 26.

⁴² За отделянето на такъв дял от публичното право, дори и само с оглед на римскоправния опит, вж. MALAVÉ, B. Una tendencia novedosa en la investigación romanística: la acción urbanizadora de los romanos y su derecho urbanístico. – In: *Hacia un Derecho Administrativo y Fiscal Romano*. Coed. A. Fernández de Buján, G. Gerez y B. Malavé. Madrid, 2011, p. 333 ss.

⁴³ Очевидно става въпрос за *ius publicum* в C. 8.11.6, особено по отношение на текста, отнасящ се до рескриптите (*contra ius*). Срв. BASSANELLI, G. L’imperatore unico creatore ed interprete delle leggi e l’autonomia del giudice nel diritto giustiniano. Milano, 1983, p. 43 s.; ARCHI, G. G. Il potere normativo imperiale nella Costantinopoli di Giustiniano. Tradizione e innovazione. – In:

дори и от по-ранните времена⁴⁴, което показва решителна преценка за *decus urbis*. При по-внимателно изследване откриваме че в действителност приличната външност на града се смята, в светлината на С. 8.11.6., дори по-заслужаваща защита в сравнение с рескрипта, издаден от императорска канцелария в противоречие с публичното право (*contra ius publicum*), с който по изключение се разрешава на строителя да строи върху публична земя, без да се съобразява с естетическите канони, съблюдавани по онова време.

Subseciva Groningana. Studies in Roman and Byzantine Law. IV, Novela Constitutio. Studies in Honour of Nicolaas van der Wal. Groningen, 1990, S. 16.

⁴⁴ Срв. RODRÍGUEZ LÓPEZ, R. Urbanismo y Derecho en el Imperio de Justiniano (527–565 d.C.). Madrid, 2012, p. 97, n. 258, в която се разглеждат CTh. 15.1.25 (389 d.C.) и CTh. 15.1.43 (405 d.C.).