

Sławomir Zwolak

Policja budowlana w ujęciu historycznym

The police building in historical perspective

1. GENEZA POJĘCIA POLICJI

Etymologicznie pojęcie „policja” wywodzi się z języka greckiego od słowa „*politeja*”, którym starożytni Grecy określali ustrój państwa¹. Pierwotnie termin ten miał szerokie znaczenie, gdyż wszelkie sprawy administracyjne podciągano pod ogólną nazwę państwowości². Następnie zostało przejęte przez język łaciński jako „*politia*”. Datuje się, że po raz pierwszy zostało użyte w II połowie XV wieku w niemieckiej kancelarii. Pierwszymi dokumentami były normy prawne z 1464 r. i 1476 r., które dały początek funkcjonowania tego pojęcia w późniejszych ustawach o policji carskiej z lat 1530, 1548, 1577.

„Dobra policja” początkowo oznaczała władczą regulację dotyczącą obszarów życia publicznego, które obejmowały sprawy administracji gospodarczej jak cła, miary, wagi, ceny oraz regulacje odnoszące się do prawa nieruchomości, prawa kurateli, prawa

dziedziczenia i istoty umów. Pojęciem tym określano władzę państwową przysługującą panującemu³. Na mocy tych praw zwierzchnich panujący uważał się za powołanego do dbania o dobrobyt powszechny, wprowadzając go przy pomocy przymusu. W ten sposób prawo policji stało się podstawą absolutyzmu, w którym utożsamiano całą władzę panującego⁴.

Dopiero na początkach XVII wieku z ogólnego pojęcia policji wyodrębniły się sprawy zagraniczne, wojskowe i skarbowe, a wieku XVIII sądownictwo. Jednak nie zaważyło to w istocie na władzy państwowej skupionej w ręku panującego. Władza miała charakter wszechogarniający, a jego aparat administracyjny drobniawo rejestrował życie jednostki wbrew jej woli i w imię hasła „uszcześliwiania poddanych”⁵. W efekcie cały system administrowania w państwie absolutnym przybrał nazwę policji, którym określano pra-

¹ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1996, s. 30.

² Zob. F. Ochimowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919, s. 15.

³ S. Fundowicz, *Policja i prawo policyjne* [w:] *Nauka administracji wobec wyznań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja naukowa Cisna 2-4 czerwca 2002 r.*, red. J. Łukaszewicz, Rzeszów 2002, s. 179.

⁴ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 151.

⁵ D. Gatner, *Policja administracyjna (studium z teorii myśli administracyjnej)*, Organizacja – Metody – Technika 1988, Nr 8-9, s. 26-27.

wo panującego do władczej ingerencji w sferę praw podwładnych.

2. ROZWÓJ POLICJI W OKRESIE ABSOLUTYZMU

W XVIII wieku policja otrzymała nowe znaczenie, związane z powstaniem nauki o policji, która dążyła do stworzenia modelu i zasad sprawnie działającego zarządu państwem. We Francji przyjęła ona formę praktyczną mającą na celu zreformowanie administracji państwowej w kierunku sprawnego działania. Uważany za twórcę nurtu policystyki, *N. Delamare* swym dziele pt. „Traktat o policji”, zawarł szereg wskazówek dla skutecznego funkcjonowania policji oraz przedstawił szczególną analizę wszystkich dziedzin będących lub mających być poddanymi nadzorowi policyjnemu. Jego zakres działania policji był niezmiernie szeroko rozumiany zaliczając do niego m. in. nadzór budowlany⁶.

Nauka policji twórczo rozwijała się przede wszystkim na obszarach niemieckojęzycznym (*Polizeiwissenschaft*). Jej przedstawiciele określani jako policyści, jak *Ch. Wolff*, *J. H. Justi* i *J. Sonnefels* starali się zarówno określić podstawy programu działalności publicznej realizowanej przez administrację „oświeconych” monarchii absolutnych, jak również wypracować konkretne programy tej działalności. Ich punktem wyjścia było założenie możliwości podejmowania przez władzę publiczną wszelkich kwestii, które zdaniem władzy, wymagały jej interwencji w dowolnie przez nią wybranych formach, oraz podział

policji na „policję bezpieczeństwa i „policję dobrobytu”. Wywodząco to z mającego przysługiwać władzy absolutnego monarchy „prawa policji”⁷. Cechą znamionującą pojęcie policji było wskazanie przymusu, który był symbolem państwa absolutnego.

Zmiany polityczne na przełomie XVIII i XIX wieku, szczególnie związane z rewolucją francuską, dążeniami mieszczaństwa oraz poglądami filozofów (*I. Kant*) poddających krytyce koncepcje państwa, zabiegającego o dobrobyt obywateli⁸, doprowadziły do ograniczenia roli państwa zawężając tym samym pojęcie policji w reakcji na wszechwładzę państwa. Zasadniczej zmianie uległa koncepcja ustroju państwa i sytuacja jednostki w relacji do państwa. Pojawienie się konstrukcji tzw. państwa prawnego, spowodowało aktywność administracji w ramach nowego porządku prawnego wyrażającego się w poddaniu jej ustawom oraz ustanowieniu nad nią kontroli sądowej. Przepisy prawne dotyczące administracji zaczęły być tworzone przez parlament, a nie jak wcześniej przez panującego. Normy prawne stały się normami dwustronnie wiążącymi, nie tylko obywateli, jak to było do tej pory ale także administrację. Każda ingerencja administracji w sferę prawną obywateli musiała mieć wyraźną podstawę ustawową, redukując tym samym zadania państwa do ochrony prawa i zapewnienia bezpieczeństwa⁹. Zacieśnienie granic pojęcia policji odnaleźć można w refleksjach *O. Mayera*, który stwierdził, że „idee prawa natury przyczyniły się do po-

⁶ T. Maciejewski, *Historia administracji*, Warszawa 2006, s. 129-130.

⁷ H. Izdebski, *Badania nad administracją publiczną* [w:] *Administracja publiczna*, red. Jerzy Hauser, Warszawa 2005, s. 21-22.

⁸ F. Longchamps, *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na prawa jednostki wobec władzy*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo, 1962, Nr 5, s. 13.

⁹ Matan, *Policja administracyjna jako funkcja administracji publicznej* [w:] *Nauka administracji...*, s. 353.

wstania władzy absolutnej, powinny zostać wykorzystane do jej ograniczenia”¹⁰.

Tak określone pojęcie policji zostało usankcjonowane w Landrechcie pruskim, gdzie działalność policji nakierowano na administrację wewnętrzną. Rzeczą policji było utrzymanie urządzeń zapewniających bezpieczeństwo, porządek publiczny oraz zwalczanie wszelkich niebezpieczeństw zagrażających publiczności, tj. ogółowi lub poszczególnym jednostkom. Tym samym zadania policji zostały zredukowane do zapewnienia ochrony bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego. Natomiast poza sferą zainteresowań państwa pozostały działania zmierzające do uszczęśliwienia obywateli¹¹.

W ten sposób tak wykształcona w ciągu wieków policja administracyjnej, dążyła do zapewnienia ładu i porządku w sferze administrowania państwem, która następnie pozwoliła na rozróżnienie odmian jej funkcji wedle podziału poszczególnych dziedzin działalności administracji¹². I tak funkcje policji administracyjnej wyspecjalizowanych działów realizowała np. policja budowlana, policja sanitarna, policja wodna, policja szkolna etc.

3. POWSTANIE I DZIAŁALNOŚĆ POLICJI BUDOWLANEJ

Instytucja policji budowlanej (*Baupolizei*) powstała w ciągu XIX wieku na terenach nie-

mieckich. W sensie przedmiotowym wyodrębniła się z policji administracyjnej jako niezależny, samodzielny dział, która w kolejnych latach wywarła istotny wpływ na treść norm policyjno-budowlanych (*Baupolizeirecht*) w Prusach¹³. Impulsem do powstania policji budowlanej był gwałtowny rozwój budownictwa w XVIII wieku, który doprowadził do rozszerzenia stosunków budowlanych w postaci ustaw, regulaminów, ordynacji budowlanych wydawanych oddzielnie dla miast, miasteczek i wsi¹⁴. Zadaniem policji budowlanej było regulowanie stosunków budowlanych w drodze licznych i niekiedy drobiazgowych rozporządzeń, ograniczających wolność budowy w trosce o dobro publiczne, które upatrywano początkowo przede wszystkim w bezpieczeństwie ogólnym i ogniowym, a później wraz z rozwojem życia społeczno-gospodarczego, także w wymogach zdrowia publicznego, porządku, spokoju i estetyki¹⁵.

Dla dalszego rozwoju ładu budowlanego policji, istotne znaczenie miało opracowanie Pruskiego prawa krajowego zwanego popularnie Landrechtem pruskim z 1794 r. Kodyfikacja ta w ramach swych drobiazgowych sformułowań w dziedzinie prawa prywatnego i karnego zawierała także szereg postanowień na temat budowania. Podstawowy przepis dotyczył wolności budowy, nie miał on jednak charakteru absolutnego. Wolność budowy krępowały liczne ograniczenia ustano-

¹⁰ M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1996, s. 50.

¹¹ M. Janik, *Policja administracyjna – wybrane zagadnienia*, *Ius et Administratio* 2005, Nr 3, s. 97.

¹² Zob. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 1998, s. 164.

¹³ S. Jędrzejewski podaje, że instytucja policji budowlanej należy do najstarszych spośród wszystkich rodzajów ukształtowanej policji administracyjnej. S. Jędrzejewski, *Zarys państwowego nadzoru budowlanego* [w:] *Prawo, Administracja, Gospodarka. Księga ku czci profesora Ludwika Bara*, red. J. Łętowski, J. P. Pruszyński, Wrocław 1983, s. 205.

¹⁴ Krawczak, *Prawo budowlane na ziemiach polskich od połowy XVIII wieku do 1939 roku*, Poznań 1975, s. 4.

¹⁵ *Ibidem*, s. 3-4.

wione w interesie prywatnym i publicznym. U podstaw ograniczeń leżało dobro publiczne, określane jako bezpieczeństwo, porządek i spokój.

Ograniczenia budowy o charakterze publiczno-prawnym podzielone zostały na trzy grupy:

1. obowiązki właściciela co do utrzymania i odbudowy budynków,
2. ograniczenia właściciela przy stawianiu nowych oraz przebudowie istniejących budynków,
3. specjalne ograniczenia wolności budowy, które sprowadzały się m. in. do zakazu budowania na ulicach, jak również urządzania przed domami i oknami konstrukcji grożących niebezpieczeństwem dla przechodniów¹⁶.

Ponadto wprowadzono liczne zakazy dla budujących, które wymagały uprzedniej zgody policji np. zakładanie drzwi do piwnic i sklepów, budowa balkonów, przybudówek, a nawet zakładanie rynien dachowych i odgromników od strony ulicy. Sporo miejsca w Landrechcie pruskim poświęcono niszczeniu obiektów budowlanych. Surowo zabronione zostało burzenie i niszczenie budynków. Natomiast zgody policji budowlanej, wymagała rozbiórka budynków przylegających do ulic i placów oraz pomników postawionych na publicznych placach. Zasadnicze znaczenie dla porządku budowlanego miała działalność policji i takie potraktowanie sfery działania, które pozwalało jej ingerować we

wszystkich przypadkach zagrożenia bezpieczeństwa, porządku i spokoju w imię interesu publicznego¹⁷.

W XIX wieku w Prusach, ogólny nadzór nad przestrzeganiem przez budujących formalnych i materialnych przepisów budowlanych został powierzony miejscowym władzom policyjnym. Władze policyjne w wykonywaniu swych funkcji mogły posługiwać się władztwem policyjnym, polegającym na wkraczaniu w prawną sferę obywateli, w drodze stanowienia norm powszechnie obowiązujących lub aktów indywidualnych o charakterze: pozwoleń, nakazów, zakazów przy zastosowaniu środków przymusu. Władztwo policyjne realizowane było początkowo na podstawie norm o ogólnym charakterze, pozostawiając im duży zakres swobodnego uznania w podejmowaniu środków koniecznych dla wykonywania zadań policji przez określone organy¹⁸. W Prusach takimi normami generalnymi były np. przepisy powszechnego prawa krajowego. Tendencje liberalizmu gospodarczego i społecznego oraz idea państwa prawa¹⁹, sprawiły, że uprawnienia policji do wkraczania w sferę prawną obywateli doznawały stopniowo ograniczeń.

Stosowane środki, które rozwinęły się w nieskrępowanej prawem działalności policji, zaczęły być regulowane przez ustawodawcę. Podstawą prawną działania policji budowlanej w zakresie uregulowanym przez ustawę mogła być tylko ustawa, natomiast poza materią uregulowaną przez ustawę, policja mogła

¹⁶ *Ibidem*, s. 47-48.

¹⁷ *Ibidem*, s. 49-50.

¹⁸ S. Jędrzejewski, *Nowe prawo budowlane*, Bydgoszcz 1994, s. 13.

¹⁹ Koncepcja „państwa prawa” miała pod każdym względem stanowić przeciwieństwo państwa policyjnego. Konstrukcja ta, łącznie z nazwą pojawiła się i ugruntowała w I połowie XIX w. Warto przypomnieć tytuł podstawowego dzieła Roberta von Mohla „*Nauka policji zgodnie z zasadami państwa prawnego*”. Szerzej na ten temat zob. H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1996, s. 74-76.

działać na podstawie normy generalnej. W ten sposób na podstawie praktyki policji w zakresie usuwania zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku ze wznośzeniem budowli, obok innych działań prawa policyjno-administracyjnych, powstawało prawo budowlane (*Baurecht*). Wywodziło się ono z założenia wolności budowy wynikającej z prawa własności ziemi i jego systematycznego ograniczania dla dobra publicznego. Na budującego nakładano obowiązek stosowania pewnych norm technicznych, a z drugiej strony upoważniano odpowiednie organy władzy do wydawania przepisów budowlanych i do stosowania nadzoru budowlanego²⁰. Powstające wówczas liczne przepisy dotyczące prawa budowlanego, odznaczały się ściśle reglamentacyjnym charakterem, który miał na celu zapewnienie właściwego porządku budowlanego. Cechą charakterystyczną tego prawa było pozostawienie policji budowlanej dużego zakresu tzw. swobodnego uznania, w materiach nie uregulowanych w ustawach.

Na szczególną uwagę zasługuje bogata działalność normodawcza policji budowlanej, przejawiająca się w ogromnej ilości wydawanych aktów prawnych, poszczególnych prowincji Prus. Ustanawiane przepisy policyjno-budowlane z biegiem czasu scalano w tematyczne zbiory, z których powstawało tzw. prawo policyjno-budowlane (*Baupolizeirecht*). Wszelkie przepisy wydawane przez policję budowlaną podzielono na dwie grupy: na przepisy materialne, które określały zabu-

dowę gruntu i wykonywanie budynków oraz na przepisy formalne, regulujące nadzór budowlany²¹.

Rola policji budowlanej znacząco wzrosła, kiedy to w 1850 r. ukazała się ustawa *Gesetz Über Polizei – Verwaltung*, określająca władzę i zadania policji. Wysoką rangę policji budowlanej w systemie administracji podtrzymywały także późniejsze ustawy. Działalność policji budowlanej w Prusach sprowadzała się z jednej strony do stanowienia lokalnych przepisów budowlanych, z drugiej strony do nadzorowania przebiegu robót budowlanych pod kątem ich zdolności z udzielonym konsensem i materialnymi przepisami policyjno-budowlanymi. Podstawowym źródłem tych bogato ilościowo i szerokich tematycznie norm, wydanych w postaci zarządzeń, rozporządzeń, regulaminów lub ordynacji budowlanych, było obowiązujące ustawodawstwo pruskie. Pewną rolę odegrały też lokalne prawa i zwyczaje, na treść których istotny wpływ wywierały przede wszystkim miejscowe stosunki społeczno-gospodarcze oraz warunki klimatyczne²².

W Austrii działalność policji budowlanej podobnie jak w Prusach poszła w kierunku stanowienia niekiedy bardzo szczegółowych norm policyjno-budowlanych, które swymi zakazami i nakazami krępowały wolność budowy w imię interesu publicznego. Większość ówczesnych przepisów policyjno-budowlanych dotyczyła budownictwa w miastach, a porządek budowlany we wsi sprowadzał się

²⁰ W. Brzeziński, *Polskie prawo budowlane*, Warszawa 1955, s. 7.

²¹ Krawczak, *Prawo budowlane na ziemiach...*, s. 4-7.

²² *Ibidem*, s. 64.

²³ Galicyjskie ustawy budowlane nakazywały używać z reguły materiały ogniotrwałe, poza pewnymi wyjątkami dotyczącymi usytuowania budynków. Z czasem władze zaczęły stosować odstępstwa w tym przedmiocie ze względu na wysokie ceny materiałów ogniotrwałych.

wyłącznie do bezpieczeństwa ogniowego²³. W ramach austriackiego prawa budowlanego własne przepisy budowlane posiadała Galicja oraz Wielkie Księstwo Krakowskie z miastem Krakowem²⁴. Jednak nie odbiegały one od innych przepisów prowincji tej monarchii²⁵.

W Krakowie znamienym aktem powierzającym ogólny nadzór policji nad przestrzeganiem norm policyjnych, była „instrukcja dla policji” z 1.11.1833 r., w której ustanowiono funkcję tzw. władztwa policyjnego w dziedzinie budownictwa²⁶.

W Galicji nadzór nad przestrzeganiem obowiązujących przepisów budowlanych sprawowały lokalne władze policyjne i administracyjne. Nadzór ograniczał się głównie do zatwierdzenia planów budowy nowych obiektów, wydawania pozwoleń oraz przynaglenia właścicieli do odbudowy budynków walących się lub zagrażających otoczeniu²⁷. Nadzór budowlany w Galicji, sprowadzono w zasadzie do kontroli zgodności realizacji robót z udzielonym pozwoleniem i przedłożonymi planami²⁸.

Natomiast w utworzonym w 1807 r. Księstwie Warszawskim zasadniczym aktem dla ładu budowlanego wszystkich miast Księstwa było urządzenie Ministra Policji z 1810 r., w którym zawarto zbiór postanowień na temat bezpieczeństwa pożarowego w miastach²⁹. Przepisy te koncentrowały się na konstrukcji domów i lokalizacji zakładów

zagrażających możliwością wybuchu pożaru. Działania policji ukierunkowane były przede wszystkim na reglamentowaniu pozwoleń na budowę, nakazami rozbiórek budynków niebezpiecznych oraz na kontrolowaniu budynków drewnianych związanych z ich odpowiednią lokalizacją. Ponadto miejscowym władzom policyjnym powierzono nadzór nad nakazem utrzymania w dobrym stanie, studni, pomp i wodociągów³⁰.

Powstałe w 1815 r. Królestwo Polskie w miejsce Księstwa Warszawskiego było wynikiem decyzji politycznych Kongresu Wiedeńskiego. Związane zostało unią personalną z Rosją, co miało niewątpliwie wpływ na porządek prawny, charakteryzujący się zupełnie odmiennym w budownictwie stanem prawnym. Rosyjskie przepisy budowlane wyraźnie odstępowały od dobrze rozwiniętego prawa budowlanego Austrii i Prus. W Królestwie Polskim podstawowe znaczenie w tej dziedzinie były opracowania z 1820 r. wydane przez Komisję Rządową Spraw Wewnętrznych i Policji jako „*Przepisy Ogólne Policji budowniczej dla miast w Królestwie Polskim*”. Ten pokaźny zbiór regulował cały szereg zagadnień o zasadniczym znaczeniu dla budownictwa, jak: plany regulacyjne, pozwolenia budowlane, konstrukcje budynków, materiały budowlane, władze budowlane, osoby uprawnione do prowadzenia robót, czy wytyczanie ulic³¹.

²⁴ Uważa się, że pierwszymi polskimi normatywnymi dokumentami prawa budowlanego, były ukazane 18 lipca 1883 r. w Galicji przepisy ustawy budowlanej (Dz.U. kr Nr 63) oraz przepisy ustawy kanałowej dla miasta Krakowa (Dz.U. kr Nr 2 z 1815). Zob. T. Biliński, *Prawo budowlane wczoraj i dziś*, Przegląd Budowlany 2009, Nr 2, s. 25.

²⁵ Krawczak, *Prawo budowlane na ziemiach...*, s. 89.

²⁶ Dz. P. z 1834, Nr 2736.

²⁷ C. Krawczak, *Prawo budowlane na ziemiach...*, s. 89.

²⁸ K. W. Kumaniecki, *Zarys austriackiego prawa budowlanego*, Kraków 1914, s. 172-175.

²⁹ C. Krawczak, *Prawo budowlane na ziemiach...*, s. 58.

³⁰ *Ibidem*, s. 60.

³¹ *Ibidem*, s. 103.

4. FUNKCJA POLICJI BUDOWLANEJ W POLSCE

Kształtowanie się prawa budowlanego, które przypadło na XIX wiek, znalazło swój wyraz w wielkich kodyfikacjach we Francji, Niemczech i Austrii³². W tym czasie na terenie Polski, proces powstawania przepisów budowlanych przypadł na okres zaborów, w którym obowiązywało prawo zaborców: rosyjskie, pruskie i austriackie, przy czym na terenie zaboru austriackiego było napisane w języku polskim³³.

Budownictwo w Polsce podlegało zatem trzem reżimom prawnym, co nie pozostawiało bez istotnego wpływu na jakość, zwłaszcza zaś na racjonalność zabudowy, architekturę, trwałość i inne związane z budownictwem jego cechy³⁴. Trzy znacznie różniące się regulacje prawne: pruska – poddająca najbardziej rygorystycznej reglamentacji; austriacka – reglamentująca je znacznie bardziej liberalnie; rosyjska – sprowadzająca się tylko do ograniczeń podstawowych, zwłaszcza dyktowanych przez wzgląd na bezpieczeństwo publiczne³⁵.

Ten otrzymany w spadku po zaborcach mocno zróżnicowany reżim prawny wymagał podjęcia szybkich działań, których celem była unifikacja obowiązującego ustawodawstwa³⁶. Po 10 latach od powstania niepodległego bytu państwowego, wydano pierwszą kom-

pleksową ustawę w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16.02.1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli³⁷. Regulacja wzorowała się przede wszystkim na rozwiązaniach austriackich³⁸. Normy budowlane w rozporządzeniu regulowane były przez tzw. przepisy policyjno-budowlane, do których należały:

- a) przepisy dotyczące urządzenia ulic i placów,
- b) przepisy dotyczące zabudowy działek,
- c) przepisy dotyczące warunków, jakim mają odpowiadać budynki nowowznoszone,
- d) przepisy o nadzorze budowlanym.

Ponadto rozporządzenie regulowało kwestię tzw. miejscowych przepisów policyjno-budowlanych³⁹. Materialne przepisy policyjno-budowlane stanowiły istotną grupę przepisów, których celem było zapewnienie bezpieczeństwa pożarowego, konstrukcji, użytkowania, ochrony zdrowia oraz estetyki zewnętrznej. Określały one szczegółowe wymagania stawiane budynkom i budowłom wznoszonym w gminach miejskich i uzdrowiskach posiadających charakter użyteczności publicznej, w gminach wiejskich oraz w budynkach przeznaczonym do użytku publicznego⁴⁰. Przepisy te z natury rzeczy były bardzo kazuistyczne i przez swoją sztywność były nieprzystosowane do wymagań postępów techniki⁴¹.

³² B. Księżpolski, L. Martan, *Prawo budowlane w zarysie*, Warszawa – Wrocław 1988, s. 38-39.

³³ T. Biliński, *Prawo budowlane...*, s. 24.

³⁴ S. Jędrzejewski, *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Bydgoszcz 1995, s. 11.

³⁵ S. Jędrzejewski, *Prawo budowlane*, Toruń 1998, s. 12.

³⁶ G. Szymkiewicz, *Prawo budowlane i zabudowanie osiedli (Państwowa ustawa budowlana)*, Warszawa 1928, s. 4-5.

³⁷ Dz.U. R. P. z 1928, Nr 23, poz. 202.

³⁸ A. Nowak, *Prawo budowlane*, Wrocław 2007, s. 11.

³⁹ W. Brzeziński, *Polskie prawo...*, s. 18.

⁴⁰ S. Serafin, *Unifikacja i rozwój prawa budowlanego* [w:] *Ius et Fides. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesiątych urodzin profesora Jana Świtka*, red. T. Guz, M. Kuć, Lublin 2006, s. 384.

⁴¹ W. Brzeziński, J. Starościk *Administracja budownictwa* [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część szczegółowa*, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1957, s. 30.

Rola państwa sprowadzała się do sprawowania policji budowlanej, która miała dbać o przestrzeganie w budownictwie warunków bezpieczeństwa zdrowia i życia ludzkiego. Była nastawiona na urzeczywistnianie dobra publicznego, przeciwdziałając zjawiskom niebezpiecznym, które mając charakter publiczny, wpływały by ujemnie na warunki życia zbiorowego⁴².

W aspekcie organizacyjnym policja była wykonywana przez organy administracji zwane wówczas władzą budowlaną, które działały w ramach czynności państwowego nadzoru budowlanego⁴³. Kompetencje władzy budowlanej w przedmiocie nadzoru budowlanego oddziaływującego na procesy budowy i utrzymania obiektów budowlanych, przejawiały się w decyzjach dotyczących zapobiegania powstawaniu niebezpieczeństwa dla życia, zdrowia i mienia, a także porządku publicznego. Podstawowe znaczenie miały przede wszystkim: pozwolenie na budowę warunkujące rozpoczęcie robót budowlanych oraz pozwolenie na użytkowanie obiektu budowlanego, zezwalające na eksploatację obiektów. Innymi środkami prawnymi przysługującymi władzy budowlanej były uprawnienia do wydawania nakazów, zakazów i rozporządzeń budowlanych mających na celu wstrzymanie robót, dokonanie przeróbek oraz rozebranie obiektu budowlanego⁴⁴.

Należy zauważyć, że nazwa „policji budowlanej” określającej czynności organów

i urzędów technicznych państwowej służby budowlanej funkcjonowała do wydania rozporządzenia z dnia 24.10.1931 r. Ministra Robót Publicznych w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, o zespoleniu urzędów i organów technicznych z władzami administracji ogólnej w zakresie państwowej służby budowlanej⁴⁵. Czynności tychże organów nie przejęli starostowie i wojewodowie co spowodowało, że od tego momentu zadania wykonywane w zakresie państwowej służby budowlanej zaczęto określać nadzorem budowlanym⁴⁶. Jednakże istniało w tym zakresie niejednoznaczne nazewnictwo.

Sprawowanie wówczas nadzoru budowlanego mieściło się w kategorii nadzoru policyjnego. Był konstrukcją nie ograniczającą się wyłącznie do stworzenia kontroli i korekty niezgodnych z prawem działań obywateli, był także nadzorem technicznym wynikającym ze stanu ówczesnej wiedzy technicznej. Generalnie cel nadzoru został określony jako zapobieganie przez powołane do tego organy wszelkim niebezpieczeństwom dla życia i zdrowia obywateli oraz porządku publicznego, które mogłyby wyniknąć w związku z nieodpowiednim wykonywaniem robót budowlanych i stanem obiektów budowlanych⁴⁷.

5. KWESTIE SPORU W TERMINOLOGII „POLICJA” A „NAZÓR”

Zapoczątkowana w okresie międzywojennym, niekonsekwencja terminologiczna co

⁴² M. Janik, *Policja sanitarna*, Warszawa 2012, s. 58.

⁴³ L. Bar, *Prawo budowlane*, Studia Prawnicze 1965, Nr 7, s. 106.

⁴⁴ Kulesza, J. Słoniński, *Prawo budowlane*, Warszawa – Poznań 1978, s. 8-9.

⁴⁵ Dz.U. z 1932, Nr 12, poz. 71.

⁴⁶ A. Chajbowicz, *O podmiotowym znaczeniu pojęcia policja administracyjna* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 165

⁴⁷ Filipowicz, *Pojęcie nadzoru i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1984, s. 57.

do używania pojęć „policja” i „nadzór” pogłębiona została w późniejszych innych realiach ustrojowych. Po II wojnie światowej w Polsce, głównie z przyczyn ideologicznych, zarzucono używanie terminu „policja budowlana”, zastępując je innymi terminami np. kontrola, inspekcja, oraz nadzór. W rezultacie pojęcie nadzór na dobre zdomowało się właściwie we wszystkich sferach życia społecznego poddanych regulacji prawno-administracyjnej⁴⁸. Wskazywano że nadzór budowlany nie może być ograniczony tylko do sfery policji budowlanej. Uważano, że powinien objąć krąg podmiotów uczestniczących w procesie budowlanym jak inwestorów państwowych i społecznych, których aktywność decydowała o jakości tworzonej i utrzymywanej substancji budowlanej. Ten pogląd stanowił jedno z uzasadnień odejścia od używania terminu „policja budowlana” i zastąpienie go terminem „nadzór budowlany”, co miało oznaczać powszechność tej funkcji⁴⁹. Kwestia tego pojęcia wywołała liczne kontrowersje wśród teoretyków prawa administracyjnego⁵⁰. Podobna tendencja wystąpiła także w Niemczech. Zmianę nazwy „policja budowlana” (*Baupolizei*) na „nadzór budowlany” (*Bauaufsicht*), niektórzy autorzy tłumaczą przeprowadzonym na terenie tego kraju po wojnie procesem depolicyzacji⁵¹.

Można zatem w przenośni powiedzieć, że zarówno pojęcie „policji” jak i „nadzór” mają wspólnego protoplastę w postaci nieograniczonej prawem władzy monarszej. W późniejszym jednak czasie przesłanki prawnego ukształtowania desygnatów obu pojęć uległy zróżnicowaniu⁵². Policję budowlaną można identyfikować przede wszystkim jako cel działalności władzy publicznej, a z kolei nadzór jako instrument prawny służący realizacji różnych zadań publicznych. Termin policja jest zatem kategorią pierwotną, a nadzór funkcją wtórną, uzależnioną głównie od repartycji kompetencji między różnymi podmiotami. W policji budowlanej mieszczą się zarówno różne przeciwdziałania dotyczące zagrożeń dla bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzkiego jak i kontrola przestrzegania normatywów policyjnych oraz sankcjonowanie obowiązków z nich wynikających⁵³.

Jednak podział ten miał zawsze charakter koherentny, który zarówno przez ustawodawstwo, jak i doktrynę nigdy nie był ściśle przestrzegany⁵⁴.

6. ZAKOŃCZENIE

Wyszkolenie się policji budowlanej jako specyficznej służby, czuwającej nad ładem i porządkiem w procesie budowlanym, nie zapobiegło w praktyce łamaniu obowiązujących

⁴⁸ D. Wacinkiewicz, *Nowy sposób ujmowania nadzoru w prawie*, ZNUS 2004, Nr 16, s. 145.

⁴⁹ S. Jędrzejewski, *Prawo...*, s. 36.

⁵⁰ W tym względzie W. Dawidowicz proponował, aby wykluczyć posługiwanie się pojęciem nadzoru w zewnętrznej sferze działania organów administracji. Uważał, że pojęcie „nadzór budowlany” jest rezultatem niezwykle żywotności schematu myślowego, który w okresie międzywojnia znalazł się w polskim prawie administracyjnym. W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 263.

⁵¹ J. Dobkowski, *Pojęcie policji administracyjnej* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 157.

⁵² M. Szewczyk, *Nadzór w prawie administracyjnym...*, s. 28.

⁵³ J. Dobkowski, *Pojęcie policji...* [w:] *Koncepcja systemu...*, s. 158; także J. Dobkowski, *Policja administracyjna. Zagadnienia doktrynalno – instytucjonalne*, Samorząd Terytorialny 2004, Nr 7-8, s. 17-18.

⁵⁴ M. Szewczyk, *Nadzór jako instytucja materialnego prawa administracyjnego*, PiP 1997, Nr 1, s. 19.

wówczas XIX-wiecznych przepisów budowlanych. Jednak sukcesem należy uznać, uzyskanie dużego znaczenia w późniejszym ustawodawstwie i doktrynie prawa administracyjnego. Przejawem tego znaczenia i trwałości jest do dziś funkcjonująca w Niemczech instytucja *Baupolizei* – policji budowlanej, rozumianej jako zbiór norm mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa budowy i użytkowania obiektów budowlanych. W Polsce policja budowlana była podstawą do utworzenia i działania pierwszych władz budowlanych. Stanowiła pierwowzór instytucji nadzoru budowlanego, która na przestrzeni dziesięcioleci ulegała zasadniczym przeobrażeniom pod względem treści i form realizacji. We wnioskach *de lege ferenda* należy zwrócić uwagę, że w kontekście opracowywania Kodeksu budowlanego, proponuje się odformalizowanie procedur administracyjnych, które byłyby naturalnym krokiem w stronę powierzenia nadzorowi budowlanemu silnych kompetencji nadzorczych, które powinny sprawić, że nadzór budowlany stanie się w pełnym tego słowa znaczeniu policją budowlaną.

SŁOWA KLUCZOWE

policja, prawo budowlane, nadzór budowlany, władztwo policyjne, bezpieczeństwo i porządek publiczny.

STRESZCZENIE

W artykule zaprezentowano jedną z doniosłych funkcji jaką spełnia administracja publiczna w społeczeństwie. Dla pełnego przedstawienia tematu, omówiono rodowód pojęcia policji, utożsamianego początkowo z ustrojem państwa i jej ewolucję w kierunku policji administracyjnej zwalczającej wszel-

kie niebezpieczeństwa zagrażających publiczności. Następnie wyodrębnienie z niej policji budowlanej rozumianej w sensie przedmiotowym, aż do czasów współczesnych.

Instytucja policji budowlanej, powstała w ciągu XIX wieku jako niezależna służba, funkcjonująca od początku na terenach niemieckojęzycznych. Podstawowym celem policji budowlanej było zapewnienie bezpieczeństwa i ogólnego ładu w budownictwie. Dla zrealizowania tych zamierzeń, policja budowlana działała w oparciu o przepisy policyjno-budowlane określające nakazy i zakazy adresowane do ówczesnych inwestorów i użytkowników obiektów budowlanych. Działalność policji odegrała znaczącą rolę w późniejszym ustawodawstwie, będąc czynnikiem wpływającym na treść pierwszej polskiej ustawy z prawa budowlanego, przyczyniając się do rozwoju idei nadzoru budowlanego.

KEYWORDS

police, construction law, construction supervision, dominion police, security and public order.

SUMMARY

This article presents one of important functions played by the public administration in society. For a full presentation of the topic, discusses the concept of pedigree police initially equated to the system of the state and its evolution in the direction of the police administration to combat any danger threatening public. Then the separation of the police building understood in an objective sense to the present day. Police institution building, was founded in the XIX century as an indepen-

dent service, operational since the beginning of the German-speaking areas. The primary objective of the police was built to ensure the safety and general governance in construction. In order to accomplish these intention police building is based on the provisions of police and building regulations defining the

obligations and prohibitions addressed to the then investors and users of buildings. Police activity has played a significant role in subsequent legislation, being a factor in the content of the first Polish Law - Construction Law, contributing to the development of the idea of building inspection.

BIBLIOGRAFIA

1. Bar L., *Prawo budowlane*, Studia Prawnicze 1965, Nr 7
2. Biliński T., *Prawo budowlane wczoraj i dziś*, Przegląd Budowlany 2009,
3. Brzeziński W., *Polskie prawo budowlane*, Warszawa 1955,
4. Brzeziński W., J. Starościak *Administracja budownictwa* [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część szczegółowa*, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1957,
5. Chajbowicz A., *O podmiotowym znaczeniu pojęcia policja administracyjna* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009,
6. Dawidowicz W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978,
7. Dobkowski J., *Policja administracyjna. Zagadnienia doktrynalno – instytucjonalne*, Samorząd Terytorialny 2004, Nr 7-8.
8. Dobkowski J., *Pojęcie policji administracyjnej* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007,
9. Filipowicz A., *Pojęcie nadzoru i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1984,
10. Fundowicz S., *Policja i prawo policyjne* [w:] *Nauka administracji wobec wyznań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja naukowa Cisna 2-4 czerwca 2002 r.*, red. J. Łukaszewicz, Rzeszów 2002,
11. Gatner D., *Policja administracyjna (studium z teorii myśli administracyjnej)*, Organizacja – Metody – Technika 1988, Nr 8-9,
12. Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 1996,
13. Izdebski H., *Badania nad administracją publiczną* [w:] *Administracja publiczna*, red. Jerzy Hauser, Warszawa 2005,
14. Janik M., *Policja administracyjna – wybrane zagadnienia*, Ius et Administratio 2005, Nr 3,
15. Janik M., *Policja sanitarna*, Warszawa 2012,
16. Jędrzejewski S., *Zarys państwowego nadzoru budowlanego* [w:] *Prawo, Administracja, Gospodarka. Księga ku czci profesora Ludwika Bara*, red. J. Łętowski, J. P. Pruszyński, Wrocław 1983,
17. Jędrzejewski S., *Nowe prawo budowlane*, Bydgoszcz 1994,
18. Jędrzejewski S., *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Bydgoszcz 1995,
19. Jędrzejewski S., *Prawo budowlane*, Toruń 1998,
20. Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947,
21. Kulesza E., Słoniński J., *Prawo budowlane*, Warszawa – Poznań 1978
22. C. Krawczak, *Prawo budowlane na ziemiach polskich od połowy XVIII wieku do 1939 roku*, Poznań 1975,
23. Książkowski B., Martan L., *Prawo budowlane w zarysie*, Warszawa – Wrocław 1988,
24. Kumaniecki K. W., *Zarys austriackiego prawa budowlanego*, Kraków 1914,
25. Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 1998,
26. Longchamps F., *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na prawa jednostki wobec władzy*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo, 1962, Nr 5,

27. Matan A., *Policja administracyjna jako funkcja administracji publicznej* [w:] *Nauka administracji wobec wyznań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja naukowa Cisna 2-4 czerwca 2002 r.*, red. J. Łukaszewicz, Rzeszów 2002,
28. Maciejewski T., *Historia administracji*, Warszawa 2006,
29. Nowak A., *Prawo budowlane*, Wrocław 2007,
30. Ochimowicz F., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919,
31. Serafin S., *Unifikacja i rozwój prawa budowlanego* [w:] *Ius et Fides. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesiątych urodzin profesora Jana Świtka*, red. T. Guz, M. Kuć, Lublin 2006,
32. Szewczyk M., *Nadzór w prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1996,
33. Szewczyk M., *Nadzór jako instytucja materialnego prawa administracyjnego*, PiP 1997, Nr 1,
34. Szymkiewicz G., *Prawo budowlane i zabudowanie osiedli, (Państwowa ustawa budowlana)*, Warszawa 1928,
35. Wacinkiewicz D., *Nowy sposób ujmowania nadzoru w prawie*, ZNUS 2004, Nr 16.

NOTA O AUTORZE

Sławomir Zwolak, mgr, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Instytut Prawa, Katedra Prawa Administracyjnego. Kontakt: sla_z@poczta.fm, główne kierunki zainteresowań: prawo budowlane, prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego.