

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(2)2019 • DOI: 10.17951/ppa.2019.2.23-40

UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ W LUBLINIE

KAROL DĄBROWSKI

karol.dabrowski@umcs.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4513-3873>

Pojęcie policji budowlanej w ujęciu historycznym na tle niemieckojęzycznego kręgu kultury prawnej

*The Idea of the Construction Police in the Historical Perspective
Against the Background of the German Legal Culture*

Wprowadzenie

Przedmiotem podjętych rozważań jest przybliżenie kontekstu znaczeniowego pojęcia policji budowlanej w ujęciu historycznym w odniesieniu do epoki nowożytnej, a egzemplifikacyjnie dla niemieckiego kręgu kultury prawnej. Policję ujęto od strony podmiotowej i przedmiotowej oraz w sensie szerokim i wąskim. Celem badań było uzupełnienie obecnych w polskojęzycznej literaturze naukowej rozważań o policji budowlanej o wątek porównawczy, ale podjęty od strony historycznej – analizy niemieckojęzycznej literatury. Dobór ten wydaje się uzasadniony korzystaniem z dorobku doktryny niemieckojęzycznej przez polskich prawników, recepcją wzorców prawa niemieckiego w polskim prawodawstwie oraz wieloletnim obowiązywaniem na ziemiach polskich regulacji pruskich i ogół-

noniemieckich. Rozważania tego typu mogą dać asumpt do nakreślenia linii rozwojowych europejskiego ustawodawstwa administracyjnego. Warto się zastanowić nad instytucjonalnymi, doktrynalnymi i legislacyjnymi korzeniami tego rodzaju policji. Tematyka *Baupolizei* jest szeroko omawiana w niemieckojęzycznej literaturze, co okazuje się przydatne, gdy chce się prześledzić genezę tak instytucji prawa budowlanego jako fragmentu części szczególnej prawa administracyjnego materialnego¹, jak i samego pojęcia policji budowlanej, wędrówki idei między państwami europejskimi oraz rozwoju myśli administracyjnej². Poza tym starano się zweryfikować utrwalony w polskojęzycznej literaturze pogląd o powstaniu policji budowlanej „w XIX wieku na terenach niemieckich”³. Artykuł podzielono na dwie części, odpowiednio o tematyce teoretycznej i historycznej. Ze względu na rozmiar opracowania wątek teoretyczny został potraktowany w sposób bardziej syntetyczny i nie nawiązano do kwestii policji administracyjnej jako takiej⁴, zasygnalizowano jedynie problem normatywizacji pojęcia policji budowlanej.

Pojęcie policji budowlanej

Nie ma chyba lepszego stwierdzenia charakteryzującego istotę pojęcia policji niż klasyczne powiedzenie Władysława Kawki, że „pod terminem policja rozumiemy [...] gałąź działalności administracyjnej i korpus zorganizowany na sposób wojskowy”⁵. Policja budowlana może być z kolei ujmowana podmiotowo lub przedmiotowo. Dodatkowo może być opisywana w sensie szerokim albo wąskim. W ujęciu podmiotowym policją budowlaną będą podmioty administrujące⁶, realizujące w sensie szerokim zadania dotyczące bezpieczeństwa

¹ B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska-Daszkievicz, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 12.

² Zob. np. G. Smyk, *Początki polskiej szkoły prawa administracyjnego*, „Studia Iuridica Lublensia” 2013, vol. 19, s. 285–295.

³ S. Zwolak, *Ewolucja instytucji nadzoru budowlanego w Polsce*, „Ius et Administratio” 2013, nr 4, s. 67; idem, *Policja budowlana w ujęciu historycznym*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2013, nr 2, s. 24.

⁴ Zob. np. J. Bukowska, *Funkcje administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 126; J. Dobkowski, *Policje czy Policja?*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 40, s. 28; idem, rec. Z. Sokoluk, *Teoria policji*, Hadziacz 2005, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1/2, s. 156–163; *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2019, s. 24; D. Sypniewski, *Nadzór nad procesem budowlanym*, Warszawa 2011, s. 27–34; M. Szewczak, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności, własności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1996, s. 28–31.

⁵ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 3.

⁶ Celowo powiedziano o podmiotach administrujących, a nie o organach administracyjnych, organach administracji czy organach administracji publicznej.

w zakresie budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, a w sensie wąskim – bezpieczeństwa w nadzorze architektoniczno-budowlanym. Oczywiście tak zaproponowana definicja opiera się na polskiej bazie normatywnej – art. 9a ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁷. Ze względu na zakres działu budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, który obejmuje również sprawy rodzinnych ogródków działkowych, wydaje się, że bardziej adekwatne będzie rozumienie policji budowlanej w sensie wąskim. Łącząc wąski sens policji budowlanej z ujęciem podmiotowym, za organy policji budowlanej w Polsce uznać należy Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego oraz powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. Policja budowlana w ujęciu przedmiotowym i w sensie wąskim będzie zatem utożsamiana z nadzorem budowlanym, a od strony podmiotowej – z organami tego nadzoru⁸.

W praktyce stosowania przepisów prawa administracyjnego materialnego, pozakodeksowego prawa karnego, a nawet bardziej prawa karnego i prawa wykroczeń zaproponowane wyżej utożsamienie policji budowlanej z nadzorem (w sensie przedmiotowym) i organami nadzoru (w sensie podmiotowym) może okazać się jednak za bardzo zawężone. Wystarczy spojrzeć na art. 64 Kodeksu wykroczeń⁹, statuujący obowiązek umieszczenia tabliczki z numerem porządkowym nieruchomości. Nie można też zapominać o nadzorze budowlanym w górnictwie oraz o roli samorządów zawodowych. Dlatego na policję budowlaną należy spojrzeć przez pryzmat zadań związanych z jej wykonywaniem.

Zadania te można – bazując na dociekaniach Sławomira Zwolaka – sprowadzić do: normowania projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych; czuwania nad ładem i porządkiem w procesie budowlanym; dbania o przestrzeganie w budownictwie warunków bezpieczeństwa dla zdrowia i życia ludzkiego, jak również utrzymywanie ładów architektoniczno-przestrzennego; zapobiegania powstawaniu niebezpieczeństwa dla życia, zdrowia, mienia i porządku publicznego, wynikającego z nieodpowiedniego wykonywania robót budowlanych i stanu obiektów budowlanych, czyli zapewnienia bezpieczeństwa i porządku prawnego w budownictwie. Środkiem ku temu są nakazy i zakazy, mające na celu wstrzymanie robót, dokonanie przeróbek bądź rozebranie obiektu budowlanego. Instytucje wykonujące te zadania muszą zatem być wyposażone

⁷ Dz.U. 2019, poz. 945 ze zm.

⁸ Zob. M. Błażewski, *Ingerencja policji budowlanej w proces budowlany*, „Rynek – Społeczeństwo – Kultura” 2017, nr 3, s. 25.

⁹ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. 2019, poz. 821 ze zm.).

w kompetencji kontrolno-nadzorcze¹⁰. Według S. Zwolaka podstawowym celem regulacji prawnej określającej zadania policji budowlanej jest „ochrona takich wartości, jak bezpieczeństwo, porządek publiczny i ład architektoniczno-przestrzenny”¹¹.

Organy policji budowlanej: przestrzegają procedur dotyczących rozpoczęcia, prowadzenia, zakończenia robót budowlanych i użytkowania obiektów budowlanych; wykonują ustawowe obowiązki nadzoru budowlanego; prowadzą postępowanie w sprawach katastrof budowlanych, w szczególności ustalając przyczyny i okoliczności ich zaistnienia; nakładają sankcje karne za naruszenie przepisów prawa budowlanego, zasad odpowiedzialności zawodowej w budownictwie, prowadząc „postępowania w sprawach tej odpowiedzialności wobec osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne”¹².

Policja budowlana niewątpliwie wiąże się z funkcją regulacyjno-reglamentacyjną administracji publicznej, gdy administracja normuje jakiś wycinek życia społecznego i dopuszcza do korzystania z jakichś dóbr, czyli reglamentuje. Są to zarówno dobra materialne, jak i niematerialne (powietrze, światło). Wśród dóbr mogą się znajdować dobra z kategorii rzeczy publicznych, takie jak drogi, lasy i wody¹³. W przypadku prawa budowlanego dotyczy to np. kształtowania wolności zabudowy, a zatem ograniczania wolności budowlanej i prawa własności inwestora¹⁴. Ograniczenia te „są wyrazem potrzeb społecznych zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa, ochrony zdrowia i mienia jednostek”¹⁵.

Można sobie wyobrazić zupełnie odwrotne usytuowanie policji budowlanej jako zbioru instytucji prawnych i podmiotów administrujących, które zaspokajają potrzeby mieszkaniowe obywateli i popierają działania każdego obywatela (zgodnie z zasadą równości wobec prawa) zmierzającego do uzyskania własnego

¹⁰ S. Zwolak, *Nadzór budowlany w okresie przekształceń ustrojowych*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2015, nr 1; idem, *Pojęcie i funkcje policji budowlanej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2015, nr 16, s. 177–182; idem, *Policja budowlana...*, s. 30–31.

¹¹ Idem, *Wartości jako przedmiot ochrony policji budowlanej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, vol. 26(3), DOI: <https://doi.org/10.17951/sil.2017.26.3.129>, s. 138.

¹² *Ibidem*, s. 134. Historycznie zob. np. K.W. Kumaniecki, *Zarys austriackiego prawa budowlanego ze szczególnem uwzględnieniem galicyjskiego ustawodawstwa*, Kraków 1914, s. 147–166.

¹³ Szerzej: L. Bielecki, *Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kielce 2013.

¹⁴ W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 347. Por. M. Błażewski, *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016, s. 106; A. Ostrowska, *Rozważania nad istnieniem i istotą wolności zabudowy – głos w dyskusji*, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 2017, vol. 64(1), DOI: <https://doi.org/10.17951/g.2017.64.1.153>, s. 153–170.

¹⁵ S. Zwolak, *Wartości jako przedmiot ochrony...*, s. 131.

mieszkania (art. 75 ust. 1 Konstytucji RP¹⁶), zapewniając przy tym czyste powietrze, dostęp do światła, zaopatrzenie w wodę, gaz, prąd, internet (zapobiegając tym samym wykluczeniu cyfrowemu), suchy grunt (niezalewany okresowymi powodziąmi)¹⁷. Chroniąc wolność zabudowy, policja w tym podejściu szanuje prawo własności jako jedną z gwarancji praw obywatelskich¹⁸. Inwestor ponosi za to – wobec państwa i społeczeństwa – ryzyko i odpowiedzialność za zajęcie przestrzeni¹⁹.

Policja budowlana obejmuje nie tylko normatywnie ugruntowaną aktywność administracji, lecz także bierność. Legalne milczenie administracji występuje, gdy właściwy organ nie wnosi sprzeciwu, a inwestor przystępuje do wykonywania robót budowlanych²⁰. Celowo powiedzieć trzeba o „normatywnym ugruntowaniu”, ponieważ zarówno aktywność, jak i bierność organu administracyjnego muszą nosić znamiona legalności, a nie dowolności.

Charakterystyczne jest to, że pojęcie „policja budowlana” nie posiada definicji legalnej, nie jest bowiem pojęciem prawnym w Polsce i przestaje być nim w Niemczech – tak na poziomie prawodawstwa federalnego, jak i krajowego. W ustawodawstwie niemieckim zostało ono w drugiej połowie XX w. wyparte przez pojęcie nadzoru budowlanego²¹. Stosowane jest wyjątkowo jako synonim organu nadzoru budowlanego, np. w umowie między landami w sprawie uznania kwalifikacji inżynierów – inspektorów nadzoru budowlanego²² oraz w bawarskich przepisach wykonawczych z 1974 r. do federalnej ustawy o mieszkaniach własnościowych²³. Pozostaje za to w użyciu w języku prawniczym, szczególnie w orzecznictwie.

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹⁷ O „pozytywnym” aspekcie policji budowlanej od strony historycznej zob. K. Krüger, *Geschichte der Baupolizei insbesondere der neuzeitlichen formellen baupolizeilichen Verfahrens*, Halle 1914, s. 7.

¹⁸ Por. U. Hösch, *Eigentum und Freiheit: Ein Beitrag zur inhaltlichen Bestimmung der Gewährleistung des Eigentums durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG*, Tübingen 2000, s. 146.

¹⁹ Por. T. Gnatzy, *Verfahrensliberalisierung im Bauordnungsrecht der Länder. Dogmengeschichtliche Entwicklung und Neuaufrichtung bauaufsichtlicher Präventivverfahren in Korrelation zu der Risikoverteilung zwischen Staat und privaten Rechtssubjekten*, Berlin 1999, s. 156.

²⁰ Art. 30 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1186 ze zm.).

²¹ Zob. J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, LEX/el. 2007.

²² *Vereinbarung über die wechselseitige Anerkennung von Prüfingenieuren für Baustatik*, „Amtsblatt für Schleswig-Holstein“ 1950, s. 320.

²³ *Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Ausstellung von Bescheinigungen gemäß § 7 Abs. 4 Nr. 2 und § 32 Abs. 2 Nr. 2 des Wohnungseigentumsgesetzes. Vom 19. März 1974*, „Allgemeines Ministerialblatt“ 1974, s. 554 (dostęp online poprzez bazę Bayern.Recht).

Już w XIX w. sądy niemieckie szeroko ujmowały zakres przedmiotowy policji budowlanej²⁴. Na przykład na początku XXI w. Federalny Sąd Administracyjny (*Bundesverwaltungsgericht*) określił mianem „budowlano-policyjnych” środki prawne zmierzające do zachowania wartości zabytku²⁵. Wskazując, że prawodawstwo federalne nie zakazuje prawu krajowemu przyznawania pewnej sfery uznania administracyjnego nadzorowi budowlanemu, utożsamiał ów nadzór z policją budowlaną²⁶. Analizując stan prawny nieruchomości sięgający roku 1902, posłużył się ówczesnym rozumieniem policji budowlanej, tj. organu administracyjnego²⁷. Określenie *Baupolizei* częściej jednak występuje w orzecznictwie sądów krajowych, sfera zarządu bezpieczeństwem – określana mianem policji budowlanej – przynależy bowiem w przeważającej mierze do krajowego prawa administracyjnego²⁸.

W przeszłości omawiane pojęcie było używane w prawie niemieckim powszechnie, choćby w ordynacjach budowlanych (*Baupolizei-Verordnungen*). Odnosiło się do policji zarówno w sensie podmiotowym, jak i przedmiotowym. W tym kontekście poprawne jest więc stwierdzenie, że urzędy budowlane (*Bauämter*) wykonywały zadania z zakresu policji budowlanej. W realiach niemieckich odejście od stosowania pojęcia policji budowlanej w aktach normatywnych zbiegło się w czasie z poszerzeniem zadań nadzoru budowlanego, gdy organy administracji wykroczyły poza ściśle rozumiane „policyjne” zadania zwalczania zagrożeń i zapewniania bezpieczeństwa, wkraczając w funkcje planistyczne²⁹. Patrząc na niemieckojęzyczny krąg kulturowy, warto zauważyć, że pojęcie policji budowlanej obecne jest w austriackim języku urzędowym. Obejmuje ono nie tylko inspekcję budowlaną, lecz także m.in. ochronę przeciwpożarową, rejestr budynków i lokali³⁰.

Biorąc pod uwagę, że policja budowlana ma dbać o opiekę nad zabytkami, chronić dziedzictwo kultury, stać na straży przestrzegania zasad sztuki budowlanej³¹ oraz funkcjonalności i estetyki, uważam, iż od strony przedmiotowej stanowi ona dział bezpieczeństwa publicznego zapewniający bezpieczeństwo i kulturę użytkowania obiektów budowlanych.

²⁴ O. Gerland, *Das Königliche Oberverwaltungsgericht zu Berlin und die Baupolizei*, „Archiv des öffentlichen Rechts“ 1899, Bd. 14(1), s. 113–127.

²⁵ Orzeczenie z dnia 21 kwietnia 2009 r., BVerwG 4 C 3.08.

²⁶ Orzeczenie z dnia 17 grudnia 2003 r., BVerwG 4 B 96.03.

²⁷ Orzeczenie z dnia 21 marca 2012 r., BVerwG 4 B 2.12.

²⁸ Por. G. Berner, G.M. Köhler, *Polizeiaufgabengesetz*, München 2008, s. 623.

²⁹ B.H. Schulte, *Rechtsgüterschutz durch Bauordnungsrecht*, Berlin 1982, s. 51.

³⁰ MA 37 – *Baupolizei*, www.wien.gv.at/kontakte/ma37/index.html [dostęp: 19.01.2020].

³¹ Zob. A. Bratkowski, *Związek prawa z techniką i sztuką budowlaną (na tle polskiego prawa budowlanego i zabudowania osiedli z 1928 roku)*, „Przegląd Budowlany” 2013, nr 6, s. 18–22.

Policja budowlana a rozwój ustawodawstwa policyjnego w epoce nowożytnej

Moim zdaniem istnieje ciągłość rozumienia koncepcji policji budowlanej, a także w ogóle policji administracyjnej, od czasów oświeconego absolutyzmu. Wpływ na kształtowanie się pojęcia policji administracyjnej miały doktryny karmalistyki i policystyki, szczególnie zaś dorobek Johanna Heinricha Gottloba von Justiego oraz Josepha von Sonnenfelsa³². Do dalszej refleksji pozostaje wątek ciągłości intelektualnej między nowożytnymi ordynacjami policyjnymi a prawodawstwem oświeconego absolutyzmu, co ułatwiłoby wskazanie genetycznego punktu granicznego współczesnego prawa administracyjnego³³. W badaniach nad ewolucją prawa administracyjnego, prawa budowlanego zaś w szczególności, po rozważaniach natury ogólnej na temat nauki o policji (*Polizeiwissenschaft*) dalszym krokiem powinna być analiza źródeł aż do epoki wczesnonowożytnej. Od strony doktrynalnej nie można pomijać wątku eudajmonizmu państwowego, paternalizmu i roli etyki chrześcijańskiej, gdy składnikiem obrazu władcy stała się ojcowska troska „ojca kraju” połączona z chrześcijańską odpowiedzialnością za los i dobrobyt poddanych³⁴. Monarcha ingerował w uprawnienia różnych zwierzchności (pana feudalnego nad chłopem, majstra nad czeladnikiem, ojca nad dzieckiem, urzędnika nad petentem) i z pobudek chrześcijańskich zakazywał zachowań, które naruszałyby – jego zdaniem – dobry porządek³⁵.

Nie w pełni można zgodzić się z tezą Stanisława Jędrzejewskiego, jakoby instytucja „policji budowlanej” należała do najstarszych spośród wszystkich rodzajów

³² H. Maier, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft). Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Wissenschaft in Deutschland*, Neuwied am Rhein – Berlin 1966, s. 218.

³³ Por. P. Blickle, *Beschwerden und Polizeien. Die Legitimation des modernen Staates durch Verfahren und Normen*, [w:] *Gute Policy als Politik im 16. Jahrhundert. Die Entstehung des öffentlichen Raumes in Oberdeutschland*, hrsg. v. P. Blickle, P. Kissling, H.R. Schmidt, Frankfurt am Main 2003, s. 549–568; P. Kissling, „Gute Policy“ im Berchtesgadener Land. *Rechtsentwicklung und Verwaltung zwischen Landschaft und Obrigkeit 1377 bis 1803*, Frankfurt am Main 1999, s. 266; P. Preu, *Polizeibegriff und Staatszwecklehre. Die Entwicklung des Polizeibegriffs durch die Rechts- und Staatswissenschaften des 18. Jahrhunderts*, Göttingen 1983, s. 15; W. Wüst, *Die „gute“ Policy im Reichskreis. Zur frühmodernen Normensetzung in den Kernregionen des Alten Reiches*, Bd. 1: *Die „gute“ Policy im Schwäbischen Reichskreis, unter besonderer Berücksichtigung Bayerisch-Schwabens*, Berlin 2001, s. 13–63.

³⁴ Zob. M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985, s. 16–20; P. Majer, *Geneza i ewolucja policji jako pojęcia, instytucji i funkcji państwa*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2012, t. 11, DOI: <https://doi.org/10.15290/mhi.2012.11.08>, s. 139; J. Malec, *Polska myśl administracyjna XVIII wieku*, Kraków 2008, s. 19.

³⁵ Por. R. Schulze, *Die Polizeigesetzgebung zur Wirtschafts- und Arbeitsordnung der Mark Brandenburg in der frühen Neuzeit*, Darmstadt 1978, s. 138.

ukształtowanej w średniowieczu „policji administracyjnej”³⁶, ponieważ poszczególne gałęzie policji rozwijały się paralelnie, nie tworząc – w mniemaniu ówczesnych – jednolitego zbioru obejmowanego pojęciem policji administracyjnej. Walter Rossi na przykład, omawiając przemiany zarządu ziemiami wchodzącymi w skład Prus (Brandenburgią, Pomorzem, Śląskiem, nabytkami porozbiorowymi), jako jedne z pierwszych wyróżnił *Armenpolizei* oraz *Gesundheitspolizei*, czyli tzw. policję żebraczą oraz policję zdrowotną³⁷. Johann Daniel Albrecht Höck, żyjący w latach 1763–1839, kameralista, statystyk, profesor uniwersytetu w Erlangen, szef jednej z pruskich dyrekcji policji i urzędnik w różnych instytucjach państw niemieckich, w swym podręczniku do policystyki nawiązał do zadań z zakresu policji budowlanej, omawiając policję sanitarną (której zadaniem miała być troska o zdrowe domostwa), policję ogniową oraz zadania dyrekcji policji i komisji budowlanej w zakresie nadzoru budowlanego³⁸. Jak pisał: „Mieszkania muszą być przestronne, także nie za niskie, ulice szerokie, a domy nie wyższe niż trzy piętrowe. Budynki także nie mogą być z zawilgoconych materiałów budowlanych wystawiane i nie za wcześnie należy się do nich wprowadzać”³⁹.

Łączenie policji budowlanej z innymi rodzajami bezpieczeństwa było typowe dla myśli policyjnej przełomu XVIII i XIX w., dlatego mówiono o sanitarnej i zdrowotnej policji budowlanej⁴⁰. Bawarski prawnik Max von Schmädell, pisząc, że policja budowlana służy osiągnięciu różnorodnych celów, odnosił ją do: bezpieczeństwa budynków; ich architektonicznego piękna i wygody użytkowania; zdrowia mieszkańców; ochrony przeciwpożarowej; projektowania miast, dróg i cieków wodnych. Przykładowo „troska o publiczne bezpieczeństwo przy stawianiu nowych budynków i obiektów budowlanych, przy przebudowach i remontach już istniejących budynków, przy wyburzaniu budynków nienadających się do remontu i utrzymania”⁴¹ stanowiła policję budowlaną w sferze bezpieczeństwa (*Sicherheits-Baupolizei*), natomiast troska o usunięcie wszystkiego, co by

³⁶ 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.

³⁷ W. Rossi, *Die Entwicklung der ländlichen Polizeiverwaltung in den östlichen preußischen Provinzen*, Rostock 1916, s. 20–21.

³⁸ J.D.A. Höck, *Grundlinien der Polizeiwissenschaft mit besonderer Rücksicht auf das Königreich Baiern*, Nürnberg 1809, s. 34, 82, 268. Zob. także: E. von Moy de Sons, *Das Staatsrecht des Königreich Bayern*, Bd. 2: *Verwaltungsrecht*, Regensburg 1843, s. 216 i n.

³⁹ J.D.A. Höck, *op. cit.*, s. 54.

⁴⁰ C.L.P. Trüb, *Die Terminologie und Definition Sozialmedizin und Sozialhygiene in den literarischen Sekundärquellen der Jahre 1900 bis 1960*, Opladen 1978, s. 51.

⁴¹ M. von Schmädell, *Handbuch der im Gebiete der Baupolizei-Verwaltung und des Bau- resp. Nachbarn-Rechts bestehenden Gesetze*, Bd. 1, Augsburg 1846, s. 315.

zagrażało pożarem wewnątrz i na zewnątrz budynków, była budowlaną policją przeciwpożarową (*Feuer-Baupolizei*)⁴².

Przesuwanie granicy powstawania policji administracyjnej na czasy średniowieczne może z pozoru również wydawać się nieścisłe. Średniowiecze nie było bowiem epoką aktywności legislacyjnej władz publicznych, ale miasta posiadały własne regulacje ogniowo-budowlane⁴³. Późnośredniowieczna, stosowana w prawie miejskim, instytucja pozwolenia na budowę polegała zasadniczo na tym, że nie można było przedsięwziąć żadnej nowej budowy ani żadnej istotnej przebudowy istniejącego budynku bez uprzedniego powiadomienia władz, które udzielały zgody po sprawdzeniu, czy nieruchomość nadaje się do zabudowy i jest odgraniczona od sąsiednich nieruchomości oraz publicznych ulic i placów⁴⁴.

Kurt Krüger dał jeszcze jedną wskazówkę. Otóż wojna trzydziestoletnia, która była przełomem dla dziejów Europy Zachodniej, niemająca takiego odzwierciedlenia w polskiej historiografii, dała impuls do rozwoju prawodawstwa budowlanego. Władcy terytorialni rozpoczęli szeroko zakrojoną akcję odbudowy osiedli ze zniszczeń wojennych. Za wzorem francuskim rozbudowywali też miasta rezydencjonalne. Rozpoczął się nowy etap regulacji miast. Napływ ludności ze zniszczonych prowincji do miast wzmógł nadzór budowlany ze strony władz miejskich, które nie mogły poradzić sobie z samorzutną rozbudową. Wdrażano jednocześnie ostrzejsze przepisy przeciwpożarowe. W obronie przed napływem biedoty, w przeciwieństwie do Francji czy Anglii, nie sięgano po tak radykalny środek, jak zakaz wznoszenia jakichkolwiek budynków w stolicach państw, ponieważ władcom niemieckim zależało na popieraniu osadnictwa. Co więcej, dochodziło do konkurencji między wolnymi miastami a władcami terytorialnymi o to, kto stworzy lepsze warunki do osiedlenia się na jego terenie, przyciągając w pierwszej kolejności zagranicznych fachowców i zamożniejszych mieszczan. Zdaniem K. Krügera recypowano wówczas francuskie wzorce polityki budowlanej i policji budowlanej, dopasowując je do miejscowych realiów. Wtedy też podstawą ustawodawstwa budowlanego na terytoriach niemieckich stała się nie wolność budowlana, lecz zasada reglamentacji procesu budowlanego, zgodnie z którą każda budowa wymaga zezwolenia władzy⁴⁵. Na przykład margrabia Badenii-Durlach Karol Wilhelm w 1715 r. postanowił, że „żadna nowa budowa bez wiedzy i zgody zwierzchności nie może nastąpić”⁴⁶.

W publikacjach niemieckich przełomu XX i XXI w. rozwój nowożytnego ustawodawstwa policyjnego wiąże się z koncepcją dyscyplinowania społecznego

⁴² *Ibidem*, s. 316.

⁴³ K. Krüger, *op. cit.*, s. 15.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 30.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 32.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 31.

(*Sozialdisziplinierung*), czerpaną z filozofii Michela Foucaulta, oraz z teorii konfesjonalizacji (*Konfessionalisierung*), propagowanej przez historyków – Heinza Schillinga i Wolfganga Reinharda⁴⁷. Publicyzacja i politycyzacja życia społecznego, aktywizm państwa, powoli składając się na *gouvernementalité*, prowadziły tak do powoływania urzędów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i „dobrą policję”, jak i do rozwoju ustawodawstwa policyjnego⁴⁸. Bez przełamania partykularyzmów monarchii stanowej i przejścia do monarchii absolutnej czy choćby częściowego wzmocnienia władzy monarszej, nawet bez pełnej likwidacji uprawnień stanów i korporacji, nie byłoby to możliwe. Prawodawstwem policyjnym, jako narzędziem dyscyplinowania społeczeństwa, posługiwali się w epoce nowożytnej wszyscy posiadający władztwo terytorialne: od monarchy, przez biskupa i opata, aż do burmistrza i właściciela klucza folwarków, reglamentując wzrastające obszary współżycia ludzkiego⁴⁹. W praktyce jednym z efektów był wzrastający nacisk na zwalczanie grup wykluczonych społecznie⁵⁰.

Znaczenie miała również urbanizacja, gdyż ordynacje miejskie wyprzedziły regulacje wydawane przez panów feudalnych⁵¹. Potwierdził ten fakt Czesław Krawczyk, pisząc, że „autorstwa najwcześniejszych przepisów budowlanych w Austrii i Prusach szukać należy we władzach miejskich. Z biegiem czasu, w miarę kurczenia się roli samorządu miejskiego, wzmogła się ingerencja władzy feudalnej w wewnętrzne sprawy miast, która nie ominęła dziedziny budownictwa”⁵².

André Holenstein na przykładzie wspomnianego margrabstwa Baden-Durlach wykazał, że na 3152 rozporządzenia policyjne wydane przez władców tego państewka w latach 1475–1803 aż 90% aktywności legislacyjnej przypadło na lata 1690–1803. Z tego 8% dotyczyło regulacji nieruchomości, zagospodarowania przestrzennego, gospodarki gruntami, spraw budowlanych, nieruchomości i instytucji publicznych, 38,9% odnosiło się do gospodarki, pracy i wykonywania

⁴⁷ I. Windyga, *Teoria konfesjonalizacji Heinza Schillinga i Wolfganga Reinharda w kontekście potencjału modernizacyjnego Polski*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2014, t. 6(4), s. 159–178. Zob. także: H. Schilling, *Konfesjonalizacja. Kościół i państwo w Europie doby przednowoczesnej*, Poznań 2010.

⁴⁸ H. Maier, *Polizei als politische Theorie zu Beginn der Frühneuzeit*, [w:] *Gute Policey als Politik...*, s. 569–579.

⁴⁹ P. Kissling, *op. cit.*, s. 12.

⁵⁰ K. Härter, *Der Kreisleutnant des Oberrheinischen Reichskreises. Entwicklung, Praxis und Scheitern eines supraterritorialen paramilitärischen Polizeiorgans im 18. Jahrhundert*, [w:] *Policey in lokalen Räumen. Ordnungskräfte und Sicherheitspersonal in Gemeinden und Territorien von Spätmittelalter bis zum frühen 19. Jahrhundert*, hrsg. v. A. Holenstein, F. Konersmann, J. Pauser, Frankfurt am Main 2002, s. 270.

⁵¹ H. Jacoby, *Die Bürokratisierung der Welt. Ein Beitrag zur Problemgeschichte*, Neuwied–Berlin 1969, s. 28–37.

⁵² C. Krawczak, *Prawo budowlane na ziemiach polskich od połowy XVIII wieku do 1939 roku*, Poznań 1975, s. 37.

zawodu, 24,7% – do spraw społecznych, socjalnych i religijnych, 16,4% – do bezpieczeństwa i porządku publicznego, a 12% – do zdrowia, wychowania i kultury⁵³. Policja budowlana nie była więc zagadnieniem pierwszorzędnej wagi.

Od drugiej połowy XV w. można dzięki źródłom zauważyć stopniowy wzrost zakresu ordynacji policyjnych, które jednakże koncentrowały się na: obowiązku obchodzenia świąt kościelnych; zwalczaniu nadużywania alkoholu, żebractwa, hazardu, wyszynku i lichwy; ingerowaniu w świętowanie uroczystości rodzinnych i stosunki małżeńskie⁵⁴. Teza o pierwotnym charakterze policji budowlanej byłaby zatem do obrony, ale tylko wtedy, jeśli wiązałoby się ją z ochroną pożarową. Normy zakazujące zachowań niosących za sobą ryzyko pożaru oraz statuujące obowiązek gaszenia rozprzestrzeniającego się ognia od zawsze – jak się wydaje – były częścią ordynacji policyjnych⁵⁵. Charakterystycznym punktem, dostrzegalnym w kodyfikacjach karnych przełomu XVIII i XIX w., był np. zakaz palenia tytoniu w stajni. Aby dostrzec podobieństwa między przeszłością a teraźniejszością, wystarczy spojrzeć na § 77 austriackiej Franciszki i art. 74 polskiego Kodeksu wykroczeń, które penalizują niszczenie znaków ostrzegawczych.

Z tego względu genezę policji budowlanej należałoby przesunąć od strony instytucjonalnej z XIX w. na etap oświeconego absolutyzmu, a od strony doktrynalnej być może nawet na czasy wczesnonowoczesne⁵⁶. Jeżeli byśmy szukali specjalnie wydawanych nie tyle partykularnych ordynacji budowlanych, ile ogólnopanaństwowych aktów normatywnych, które kodyfikowałyby przepisy prawa budowlanego, ujmując rozproszone przepisy w jednym akcie normatywnym⁵⁷, wówczas bez wątpienia wiek XIX jawi się jako epoka kodyfikacji prawa budowlanego, choć w Prusach występowała wtedy mnogość przepisów *Landrechtu*, prawa miejscowego oraz ustaw szczególnych, w tym osiedleńczych o nacjonalistycznym zabarwieniu⁵⁸.

Ponadto to właśnie w XIX w. doszło do rozrostu policji branżowych (resortowych), natomiast rodzajowa nazwa policji w sensie przedmiotowym utożsamiana była z nazwą resortowej służby policyjnej. Co ciekawe, w Badenii – na kanwie reform doby napoleońskiej i wdrażania ograniczonego samorządu terytorialnego – inspektor budowlany nosił miano „sędziego budowlanego” (*Baurichter*),

⁵³ A. Holenstein, „Gute Policey“ und lokale Gesellschaft im Staat des Ancien Régime. Das Fallbeispiel der Markgrafschaft Baden (-Durlach), Bd. 1, Tübingen 2003, s. 145 i n.

⁵⁴ P. Blicke, *op. cit.*, s. 549–568.

⁵⁵ A. Landwehr, *Policey im Alltag. Die Implementation frühneuzeitlicher Policeyordnungen in Leonberg*, Frankfurt am Main 2000, passim.

⁵⁶ Por. S. Zwolak, *Pojęcie i funkcje policji...*, s. 174; idem, *Policja budowlana...*, s. 24.

⁵⁷ Por. H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, Warszawa 2012, s. 16.

⁵⁸ Zob. przegląd regulacji w: F. Münchgesang, *Das Bauwesen: Staatsverwaltung – Baurecht – Baupolizei*, Berlin–Heidelberg 1904.

a jego zadaniem był nadzór nad policją budowlaną. Inspektor budowlany był urzędnikiem miejskim niezależnym od innych władz, podobnie jak inni inspektorzy: cechowy, leśny, targowy i wodny⁵⁹. Trend tworzenia organów administracji specjalnej w zakresie nadzoru budowlanego w państwach niemieckich w pierwszej połowie XIX w. był bardzo widoczny. Od strony legislacyjnej narodziny nowoczesnego prawa budowlanego przypadły zatem w Niemczech na okres II Rzeszy⁶⁰. Znaczenie drugiej połowy XIX w. dla rozwoju przepisów z zakresu planowania przestrzennego, a tym samym rozwoju zadań policji budowlanej, wyraźnie podkreślił m.in. Ekke Feldman, który zwrócił uwagę na sprzężenie wzrostu demograficznego, migracji ze wsi do miast oraz urbanizacji, problemów higieny i kwestii mieszkaniowej⁶¹.

Od strony podmiotowej urzędy budowlane – na terytoriach niemieckich *Bauämter* – istniały już przed XIX stuleciem. Znane były ordynacje budowlane Ulm z XIV w. i monachijska z XV w. Wirtembergia posiadała własne regulacje od XVI w. Wiek XVII przyniósł np. ordynacje dla Berlina i Wrocławia⁶². Obecna stolica Niemiec jest szczególnym przypadkiem, ponieważ tam za panowania Fryderyka I w 1691 r. wydano „regulamin powołujący do życia Komisję Budowlaną dla rozstrzygania sporów powstałych na tle wznoszenia budowli”. Orzeczenia Komisji złożyły się na zbiór „obserwancji”, regulujących m.in. stawianie i utrzymanie murów i płotów, określanie granic gruntów, odprowadzanie wód, zakładanie okien, wytyczanie przejazdów i przejść oraz prawo pobierania wody z cudzej studni⁶³. Według Czesława Krawczaka na początku XVIII stulecia w Prusach pojawiła się instytucja podań o budowę oraz pozwoleń (konsensów) budowlanych. Rozwijało się także ustawodawstwo ogniowe i wydawano normy techniczno-budowlane, np. co do wymiarów cegieł i dachówek⁶⁴.

Wpływ działań oświeconego monarchy na rozwój administracji i ustawodawstwa budowlanego, dla odmiany na terytorium duchownym, widoczny był w księstwie biskupim Würzburga. Prace komisji budowlanej i regulacje w tej mierze były efektem polityki księcia biskupa Johanna Philippa Franza von Schönborna⁶⁵. Jego brat i następca na tronie biskupim Friedrich Karl von Schönborn w 1731 r.

⁵⁹ „Schwäbisches Chronik“, 18.04.1803, s. 198.

⁶⁰ W. Speitkamp, *Die Verwaltung der Geschichte: Denkmalpflege und Staat in Deutschland 1871–1933*, Göttingen 1996, s. 288.

⁶¹ E. Feldmann, *Bauordnungen und Baupolizei. Zur Entwicklungsgeschichte zwischen 1850 und 1950*, Frankfurt am Main 2011.

⁶² W. Brzezowski, *Dom mieszkalny we Wrocławiu w okresie baroku*, Wrocław 2005, aneks.

⁶³ Zob. C. Krawczak, *op. cit.*, s. 38.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 38–41.

⁶⁵ *Würzburger Stadt-Baurecht vom Jahre 1774*, Würzburg 1830.

ufundował na tamtejszym uniwersytecie Katedrę Cywilnej i Wojskowej Sztuki Budowlanej⁶⁶. Ordynację budowlaną wydano zaś w 1774 r.

Jeśli chodzi o literaturę niemieckojęzyczną, to w 1564 r. zostało opublikowane dzieło jednego z czołowych znawców wojskowości Leonharda Fronspergera (1520–1575) pt. *Bauw Ordnung: von Burger vnd Nachbarlichen Gebeuwen, in Stetten, Merckten, Flecken, Dörffern vnd auff dem Land*⁶⁷. Monografiami poświęconymi prawidłom budowlanym były: traktat Martinusa Pegiusa z 1717 r., rozprawa Fryderyka Jakuba Riese z 1734 r. oraz praca Johanna Michaelisa *Zusammengelesene allgemeine Baurechte, nebst einem Anhang von der Baupolicey* wydana w 1781 r.⁶⁸ „Wysyp” literatury nastąpił w XIX w., co również jest symptomatyczne z punktu widzenia zarówno rozwoju prawa budowlanego, jak i odejścia od arystotelizmu i scholastyki w nauczaniu akademickim tamtych czasów. Spośród licznych pozycji interesujący jest poradnik Friedricha Meinerta (1757–1828), związanego z Dolnym Śląskiem, urodzonego w Goliszowie, zmarłego w Świdnicy, wszechstronnego matematyka, inżyniera, teoretyka wojskowości, profesora Uniwersytetu w Halle, autora wielu prac poświęconych technice budowlanej⁶⁹. W rozdziale o ocenie cech budynku zawarł on wskazówki co do trwałości, wygody, bezpieczeństwa i piękna obiektu. Jego zdaniem budynek ma być nie tylko wygodny i bezpieczny, ale powinien „ponadto też przyjemnie oddziaływać na zmysły”, a forma budynku ma współgrać z przeznaczeniem użytkowym⁷⁰.

Zakończenie

Podsumowując, wypada powtórzyć, że policja budowlana to dział bezpieczeństwa publicznego zapewniający bezpieczeństwo i kulturę użytkowania obiektów budowlanych. Jej korzeni instytucjonalnych dopatrywać się można w osiemnastowiecznym absolutyzmie, doktrynalnych (czego nie można wykluczyć) – w epoce wczesnonowożytnej, a legislacyjnych od strony kodyfikacyjnej – w XIX w.

⁶⁶ K.G. Scharold, *Würzburg und seine Umgebungen. Ein Wegweiser und Erinnerungsbuch*, Würzburg 1836, s. 100–104.

⁶⁷ Dostępna online w bibliotece cyfrowej Uniwersytetu w Heidelbergu.

⁶⁸ M. Pegio (Pegius), *Tractatus De Iure Emphyteutico Oder Bau-Recht*, Franckfurt–Leipzig 1717; *Rechtslexicon für Juristen aller teutschen Staatsens enthaltend die gesammte Rechtswissenschaft*, redig. v. J. Weiske, Bd. 4, Leipzig 1843, s. 450–464; H. Schüling, *Die Dissertationen und Habilitationsschriften der Universität Gießen im 18. Jahrhundert*, Giessen 1976, s. 130.

⁶⁹ *Friedrich Meinert*, www.catalogus-professorum-halensis.de/meinert-friedrich.html [dostęp: 23.07.2019]; *Meinert, Friedrich*, <http://d-nb.info/gnd/120033232> [dostęp: 23.07.2019]; K.J. Philipp, *Um 1800. Architekturtheorie und Architekturkritik in Deutschland zwischen 1790 und 1810*, Stuttgart 1997, s. 266.

⁷⁰ F. Meinert, *Der Rathgeber für Bauherren und Gebäudebesitzer*, Berlin 1805, s. 118.

Punktem przełomowym było zastąpienie partykularnych (szczególnie miejskich) ordynacji budowlanych jednolitym, ogólnopaństwowym prawem budowlanym. W przypadku państw europejskich znaczenie miały procesy urbanizacji, terytorialnej konsolidacji oraz prawnej unifikacji. Policja budowlana, jako zadanie czy funkcja podmiotów administrujących różnego rodzaju (jednostek samorządu terytorialnego, administracji specjalnej zespolonej i niezespolonej, organów policyjnych, samorządów zawodowych), często wykracza poza ściśle rozumiany nadzór budowlany. Nadzór jest bowiem elementem policji⁷¹. Służby nadzoru publicznego nad budownictwem – jak zauważył Edward Radziszewski – „mogą spełniać skutecznie swoją rolę, jeżeli czytelnie są określone ich kompetencje, by nie było wątpliwości, co należy do zakresu ich działania”⁷².

Na kanwie zaprezentowanych rozważań jestem przekonany o potrzebie badań nad genezą gałęzi prawa, które – zwłaszcza od strony dydaktycznej – uzupełniłyby narrację historyczno-prawną prowadzoną według epok i źródeł. Na przykład dla monarchii habsburskiej obszernym materiałem będzie ustawodawstwo terezańsko-józefińskie dostępne w Austriackiej Bibliotece Narodowej⁷³. Jego „lustrzanym odbiciem” są protokoły jurysdykcji dominialnych, w których justycjariusze notowali okólniki przesłane przez cyrkuły. Uważam, że przybliżenie genezy np. prawa handlowego, prawa gospodarczego, prawa pracy i wreszcie prawa budowlanego ułatwiłoby zrozumienie kształtu współczesnego prawa, a dzięki temu też (przynajmniej częściowo) skutków wywieranych przez przepisy prawne wobec ich adresatów. Gdyby przy okazji udało się uniknąć powielanych patologii w procesach legislacyjnych, wówczas maksyma, iż „historia uczy, że ludzkość niczego się z niej nie nauczyła”, nie znajdowałaby tak szerokiego potwierdzenia.

Aktywność państwa w zakresie policji budowlanej w XIX w. – co budzi zainteresowanie – zależała od stosunków własnościowych. Przykład na gruncie polskim daje gubernia radomska Królestwa Polskiego. Bernadeta Schäfer na podstawie analizy budownictwa wiejskiego w dolinie rzeki Kamiennej wykazała, że przynależność większości wsi do Skarbu Państwa umożliwiła przeprowadzenie na tym terenie szeroko zakrojonej reformy związanej z „urządzeniem wsi”, tj. kompletnej reorganizacji przestrzennej osiedli wiejskich, połączonej z wydaniem i wdrożeniem ustawodawstwa budowlanego. Niektóre regulacje były przestrzegane starannie, a wdrożenie innych – jak np. usytuowanie paleniska na środku w centrum domu celem ograniczenia strat ciepła oraz wznoszenie budynków na podmurowaniach – „następowało opornie”⁷⁴.

⁷¹ P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008, s. 102.

⁷² E. Radziszewski, *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, LEX/el. 2006.

⁷³ Zob. omówienie w: C. Krawczak, *op. cit.*, s. 41–44.

⁷⁴ B. Schäfer, *Prawo i przepisy dotyczące budownictwa wiejskiego w Dolinie Kamiennej od XIX wieku do 1961 roku. Część I, „Topiarus” 2018, nr 6, s. 44.*

Widoki na przyszłość są, niestety, dla policji budowlanej obiecujące, ponieważ zmiany klimatyczne bez wątpienia przyniosą radykalny wzrost funkcji reglamentacyjnej państwa. Łatwo sobie wyobrazić uzależnienie wydania pozwolenia na użytkowanie budynku od spełnienia nie tylko odpowiednich wskaźników oddziaływania na środowisko, lecz również „śladu ekologicznego” obiektu budowlanego⁷⁵.

Warto też zauważyć, że pojęcie policji budowlanej jest wspólne dla europejskiego kręgu kultury prawa stanowionego (kontynentalnego). Odpowiednikiem niemieckiej *Baupolizei* jest w języku francuskim *police du bâtiment*, holenderskim – *bouwpolitie*, włoskim – *polizia edilizia*, a w językach skandynawskich – m.in. *byggepoliti*. Świadczy to o szerokich perspektywach badawczych w zakresie komparatystyki.

Bibliografia

- Berner G., Köhler G.M., *Polizeiaufgabengesetz*, München 2008.
- Bielecki L., *Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kielce 2013.
- Blickle P., *Beschwerden und Polizeien. Die Legitimation des modernen Staates durch Verfahren und Normen*, [w:] *Gute Policy als Politik im 16. Jahrhundert. Die Entstehung des öffentlichen Raumes in Oberdeutschland*, hrsg. v. P. Blickle, P. Kissling, H.R. Schmidt, Frankfurt am Main 2003.
- Błażewski M., *Ingerencja policji budowlanej w proces budowlany*, „Rynek – Społeczeństwo – Kultura” 2017, nr 3.
- Błażewski M., *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016.
- Bratkowski A., *Związki prawa z techniką i sztuką budowlaną (na tle polskiego prawa budowlanego i zabudowania osiedli z 1928 roku)*, „Przegląd Budowlany” 2013, nr 6.
- Brzezowski W., *Dom mieszkalny we Wrocławiu w okresie baroku*, Wrocław 2005.
- Bukowska J., *Funkcje administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017.
- Dobkowski J., *Policje czy Policja?*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 40.
- Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, LEX/el. 2007.
- Dobkowski J., rec. Z. Sokoluk, *Teoria policji*, Hadziacz 2005, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1/2.
- Feldmann E., *Bauordnungen und Baupolizei. Zur Entwicklungsgeschichte zwischen 1850 und 1950*, Frankfurt am Main 2011.

⁷⁵ Zob. np. J. Śleszyński, *Footprinting, czyli mierzenie śladu pozostawionego w środowisku*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2016, nr 1(79), DOI: <https://doi.org/10.15290/ose.2016.01.79.04>, s. 56–72.

- Gerland O., *Das Königliche Oberverwaltungsgericht zu Berlin und die Baupolizei*, „Archiv des öffentlichen Rechts“ 1899, Bd. 14(1).
- Gnatzy T., *Verfahrensliberalisierung im Bauordnungsrecht der Länder. Dogmengeschichtliche Entwicklung und Neuausrichtung bauaufsichtlicher Präventivverfahren in Korrelation zu der Risikoverteilung zwischen Staat und privaten Rechtssubjekten*, Berlin 1999.
- Gromadzka-Grzegorzewska M., *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985.
- Härter K., *Der Kreisleutnant des Oberrheinischen Reichskreises. Entwicklung, Praxis und Scheitern eines supraterritorialen paramilitärischen Polizeiorgans im 18. Jahrhundert*, [w:] *Policey in lokalen Räumen. Ordnungskräfte und Sicherheitspersonal in Gemeinden und Territorien von Spätmittelalter bis zum frühen 19. Jahrhundert*, hrsg. v. A. Holenstein, F. Konersmann, J. Pauser, Frankfurt am Main 2002.
- Holenstein A., *„Gute Policey“ und lokale Gesellschaft im Staat des Ancien Régime. Das Fallbeispiel der Markgrafschaft Baden (-Durlach)*, Bd. 1, Tübingen 2003.
- Höck J.D.A., *Grundlinien der Polizeiwissenschaft mit besonderer Rücksicht auf das Königreich Baiern*, Nürnberg 1809.
- Hösch U., *Eigentum und Freiheit: Ein Beitrag zur inhaltlichen Bestimmung der Gewährleistung des Eigentums durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG*, Tübingen 2000.
- Jacoby H., *Die Bürokratisierung der Welt. Ein Beitrag zur Problemgeschichte*, Neuwied–Berlin 1969.
- Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Jędrzejewski S., *Zarys państwowego nadzoru budowlanego*, [w:] *Prawo, administracja, gospodarka. Księga ku czci Profesora Ludwika Bara*, red. J. Łętowski, J.P. Pruszyński, Wrocław 1983.
- Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
- Kisilowska H., Sypniewski D., *Prawo budowlane*, Warszawa 2012.
- Kissling P., *„Gute Policey“ im Berchtesgadener Land. Rechtsentwicklung und Verwaltung zwischen Landschaft und Obrigkeit 1377 bis 1803*, Frankfurt am Main 1999.
- Krawczak C., *Prawo budowlane na ziemiach polskich od połowy XVIII wieku do 1939 roku*, Poznań 1975.
- Krüger K., *Geschichte der Baupolizei insbesondere der neuzeitlichen formellen baupolizeilichen Verfahrens*, Halle 1914.
- Kumaniecki K.W., *Zarys austriackiego prawa budowlanego ze szczególnem uwzględnieniem galicyjskiego ustawodawstwa*, Kraków 1914.
- Landwehr A., *Policey im Alltag. Die Implementation frühneuzeitlicher Policeyordnungen in Leonberg*, Frankfurt am Main 2000.
- Maier H., *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft). Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Wissenschaft in Deutschland*, Neuwied am Rhein – Berlin 1966.
- Maier H., *Polizei als politische Theorie zu Beginn der Frühneuzeit*, [w:] *Gute Policey als Politik im 16. Jahrhundert. Die Entstehung des öffentlichen Raumes in Oberdeutschland*, hrsg. v. P. Blickle, P. Kissling, H.R. Schmidt, Frankfurt am Main 2003.
- Majer P., *Geneza i ewolucja policji jako pojęcia, instytucji i funkcji państwa*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2012, t. 11, DOI: <https://doi.org/10.15290/mhi.2012.11.08>.
- Malec J., *Polska myśl administracyjna XVIII wieku*, Kraków 2008.
- Meinert F., *Der Rathgeber für Bauherren und Gebäudebesitzer*, Berlin 1805.

- Moy de Sons E. von, *Das Staatsrecht des Königreich Bayern*, Bd. 2: *Verwaltungsrecht*, Regensburg 1843.
- Münchgesang F., *Das Bauwesen: Staatsverwaltung – Baurecht – Baupolizei*, Berlin–Heidelberg 1904.
- Ostrowska A., *Rozważania nad istnieniem i istotą wolności zabudowy – głos w dyskusji*, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 2017, vol. 64(1), DOI: <https://doi.org/10.17951/g.2017.64.1.153>.
- Pegio M., *Tractatus De Iure Emphyteutico Oder Bau-Recht*, Franckfurt–Leipzig 1717.
- Philipp K.J., *Um 1800. Architekturtheorie und Architekturkritik in Deutschland zwischen 1790 und 1810*, Stuttgart 1997.
- Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2019.
- Preu P., *Polizeibegriff und Staatszwecklehre. Die Entwicklung des Polizeibegriffs durch die Rechts- und Staatswissenschaften des 18. Jahrhunderts*, Göttingen 1983.
- Radziszewski E., *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, LEX/el. 2006.
- Rechtslexicon für Juristen aller teutschen Staatens enthaltend die gesammte Rechtswissenschaft*, redig. v. J. Weiske, Bd. 4, Leipzig 1843.
- Rossi W., *Die Entwicklung der ländlichen Polizeiverwaltung in den östlichen preußischen Provinzen*, Rostock 1916.
- Scharold K.G., *Würzburg und seine Umgebungen. Ein Wegweiser und Erinnerungsbuch*, Würzburg 1836.
- Schäfer B., *Prawo i przepisy dotyczące budownictwa wiejskiego w Dolinie Kamiennej od XIX wieku do 1961 roku. Część I, „Topiarus”* 2018, nr 6.
- Schilling H., *Konfesjonalizacja. Kościół i państwo w Europie doby przednowoczesnej*, Poznań 2010.
- Schmädel M. von, *Handbuch der im Gebiete der Baupolizei-Verwaltung und des Bau- resp. Nachbarn-Rechts bestehenden Gesetze*, Bd. 1, Augsburg 1846.
- Schulte B.H., *Rechtsgüterschutz durch Bauordnungsrecht*, Berlin 1982.
- Schulze R., *Die Polizeigesetzgebung zur Wirtschafts- und Arbeitsordnung der Mark Brandenburg in der frühen Neuzeit*, Darmstadt 1978.
- Schüling H., *Die Dissertationen und Habilitationsschriften der Universität Gießen im 18. Jahrhundert*, Giessen 1976.
- Smyk G., *Początki polskiej szkoły prawa administracyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2013, vol. 19.
- Speitkamp W., *Die Verwaltung der Geschichte: Denkmalpflege und Staat in Deutschland 1871–1933*, Göttingen 1996.
- Sypniewski D., *Nadzór nad procesem budowlanym*, Warszawa 2011.
- Szewczak M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności, własności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1996.
- Szumlik B., Serafin S., Miaskowska-Daszkiwicz K., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Śleszyński J., *Footprinting, czyli mierzenie śladu pozostawionego w środowisku*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2016, nr 1(79), DOI: <https://doi.org/10.15290/ose.2016.01.79.04>.
- Trüb C.L.P., *Die Terminologie und Definition Sozialmedizin und Sozialhygiene in den literarischen Sekundärquellen der Jahre 1900 bis 1960*, Opladen 1978.

- Windyga I., *Teoria konfesjonalizacji Heinza Schillinga i Wolfganga Reinharda w kontekście potencjału modernizacyjnego Polski*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2014, t. 6(4).
- Wojciechowski P., *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008.
- Würzburger Stadt-Baurecht vom Jahre 1774*, Würzburg 1830.
- Wüst W., *Die „gute“ Policey im Reichskreis. Zur frühmodernen Normensetzung in den Kernregionen des Alten Reiches*, Bd. 1: *Die „gute“ Policey im Schwäbischen Reichskreis, unter besonderer Berücksichtigung Bayerisch-Schwabens*, Berlin 2001.
- Zwolak S., *Ewolucja instytucji nadzoru budowlanego w Polsce*, „Ius et Administratio” 2013, nr 4.
- Zwolak S., *Nadzór budowlany w okresie przekształceń ustrojowych*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2015, nr 1.
- Zwolak S., *Pojęcie i funkcje policji budowlanej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2015, nr 16.
- Zwolak S., *Policja budowlana w ujęciu historycznym*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2013, nr 2.
- Zwolak S., *Wartości jako przedmiot ochrony policji budowlanej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, vol. 26(3), DOI: <https://doi.org/10.17951/sil.2017.26.3.129>.

Abstract: The Construction Police, as a task (function) of the state, is the public safety department, which ensures the safety and culture for the using of the building objects. The institutional roots of this department date back to the Age of Enlightenment, the doctrinal ones – to early modern period or even earlier and the legislative ones – to the 19th century. This Police is connected with the fire and sanitary safety of buildings. Building laws became the part of the code law, then of police ordinances and, finally, the separate building ordinances were issued (in cities at first). In the German territories, the period after the Thirty Years' War was of great importance for the development of the legislation and the building policies, together with the development of cameralism (*Kameralismus*) and political economy (*Polizeiwissenschaft*). The 19th century was the era of codification of the building law in the form of nationwide building acts.

Keywords: construction supervision; Administrative Police; Construction Police; political economy

Streszczenie: Policja budowlana to dział bezpieczeństwa publicznego zapewniający bezpieczeństwo i kulturę użytkowania obiektów budowlanych. Jej korzenie instytucjonalne sięgają epoki Oświecenia, doktrynalne – czasów wczesnonowożytnych lub wcześniejszych, a legislacyjne – XIX w. Łączy się z bezpieczeństwem pożarowym i sanitarnym obiektów budowlanych. Przepisy budowlane stawały się częścią prawa sądowego i ordynacji policyjnych, aż wreszcie wydano – najpierw w miastach – osobne ordynacje budowlane. Na ziemiach niemieckich duże znaczenie dla rozwoju ustawodawstwa i polityki budowlanej miał okres po wojnie trzydziestoletniej, wraz z rozwojem kameralistyki i policystyki. Wiek XIX był natomiast epoką kodyfikacji prawa budowlanego w formie ogólnopaństwowych ustaw budowlanych.

Słowa kluczowe: nadzór budowlany; policja administracyjna; policja budowlana; policystyka