

**Sławomir Zwolak**

## **POJĘCIE I FUNKCJE POLICJI BUDOWLANEJ**

### **Wstęp**

Celem ogólnym niniejszego opracowania jest zaprezentowanie policji budowlanej. Dla osiągnięcia tego celu konieczne jest określenie pojęcia policji budowlanej, jak też ukazanie rysu historycznego oraz pokazanie jej jako jednej z doniosłych funkcji, jaką spełnia administracja publiczna w społeczeństwie.

Próbując określić, czym jest policja budowlana, należy wyjść od ogólnego w nauce prawa administracyjnego terminu „policja administracyjna”. Pojęcie policji administracyjnej ma charakter wieloaspektowy, który może być rozpatrywany w różnych płaszczyznach działania jako sfery ingerencji, funkcji państwa czy podmiotów pełniących tę funkcję. Każda z tych płaszczyzn policji administracyjnej ma swoją szczególną specyfikę. Określenie policji administracyjnej jako sfery ingerencji administracji oznacza, że sfera ta obejmuje swym działaniem ochronę bezpieczeństwa, porządku spokoju publicznego, a zwłaszcza życia, zdrowia i mienia. A więc rolą policji jest zagwarantowanie nienaruszalności dotychczasowego porządku, mienia i niektórych poddanych ochronie administracyjnoprawnej dóbr osobistych człowieka<sup>1</sup>. W sensie podmiotowym policja administracyjna występuje, gdy prawo określa strukturę organów wykonujących policję administracyjną rozumianą przedmiotowo, związaną z utrzymaniem bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochroną zdrowia i życia ludzkiego. Można więc uznać, że jest także systemem organów administracji publicznej, organizacji społecznych i podmiotów prywatnych, które w zakresie własnych kompetencji podejmują działania związane z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>2</sup>. A zatem można przyjąć, że do policji administracyjnej *sensu stricto* zalicza się organy nadzoru budowlanego

<sup>1</sup> Zob. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 362 i n.

<sup>2</sup> A. Chajbowicz, *O podmiotowym znaczeniu pojęcia policja administracyjna* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 163.

oraz inne organy typu inspekcyjnego<sup>3</sup>. Przyjęcie powyższego poglądu prowadzi do wyodrębnienia z policji administracyjnej wyspecjalizowanej służby z zakresu regulacji budowlanych w postaci policji budowlanej.

## Powstanie i rozwój policji budowlanej

Historycznie rzecz ujmując, ogólne pojęcie „policja” wywodzi się z języka greckiego od słowa *politeja*, którym starożytni Grecy określali ustrój państwa<sup>4</sup>. Pierwotnie termin ten miał szerokie znaczenie, gdyż wszelkie sprawy administracyjne podciągano pod ogólną nazwę państwowości<sup>5</sup>. Następnie zostało przejęte przez język łaciński jako *politia*. Datuje się, że po raz pierwszy zostało użyte w II połowie XV w. w niemieckiej kancelarii<sup>6</sup>. W państwie absolutnym oznaczało władcze działanie panującego i jego aparatu (*ius politiae*) do wkraczania w sferę praw podwładnych<sup>7</sup>. W ten sposób prawo policji stało się podstawą absolutyzmu, w którym utożsamiano całą władzę panującego<sup>8</sup>. Dopiero na początku XVII w. z ogólnego pojęcia policji wyodrębniły się sprawy zagraniczne, wojskowe i skarbowe, a wieku XVIII – sądownictwo<sup>9</sup>.

Wraz z nastaniem oświecenia „policja” otrzymała nowe znaczenie, które związane było z powstaniem nauki o policji. Dążyła ona do stworzenia modelu i zasad sprawnie działającego zarządu państwem. W dziele pt. *Traktat o policji* N. Delamare zawarł szereg wskazówek dla skutecznego funkcjonowania policji oraz przedstawił szczególną analizę wszystkich dziedzin będących lub mających być poddanymi nadzorowi policyjnemu. W jego ujęciu zakres działania

---

<sup>3</sup> Tak A. Matan, *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, s. 355–356. W tym miejscu należy przedstawić stanowisko Z. Leońskiego, który wskazywał, że od strony podmiotowej policję administracyjną w znaczeniu węższym należy rozumieć jako tylko te organy, które stanowią formacje umundurowane i uzbrojone oraz zorganizowane na wzór wojskowy. Natomiast w znaczeniu szerszym policją administracyjną mogą być organy „cywilne”, do których w szczególności zalicza różnego rodzaju inspekcje i nadzory (w tym organy nadzoru budowlanego). Zob. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 466.

<sup>4</sup> H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1996, s. 30.

<sup>5</sup> Zob. F. Ochimowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919, s. 15.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Z. Leoński, *Policja administracyjna – istota, rodzaje, zadania* [w:] *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, cz. 2, red. Z. Leoński, Poznań 2000, s. 38 i n.

<sup>8</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 151.

<sup>9</sup> D. Gatner, *Policja administracyjna (studium z teorii myśli administracyjnej)*, „Organizacja – Metody – Technika” 1988, nr 8–9, s. 26.

policji był niezmiernie szeroko rozumiany, zaliczał do niego m.in. nadzór budowlany<sup>10</sup>.

Nauka o policji przede wszystkim twórczo rozwijała się na obszarze niemieckojęzycznym. Jej 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”. Wywodzono to z mającego przysługiwać władzy absolutnego monarchy „prawa policji”<sup>11</sup>. Na przełomie XVIII i XIX w. rozpoczął się proces stopniowego zawężania pojęcia policji. Dynamika tego procesu związana była z poglądami filozofów krytykujących koncepcje państwa zapewniającego dobrobyt obywateli<sup>12</sup>. Kwestionując prawo władzy państwowej do arbitralnego uszczęśliwiania obywateli, zredukowali oni zadania państwa do zapewnienia ochrony bezpieczeństwa, porządku i spokoju. Konsekwencją tego procesu było zacieśnienie granic pojęcia „policja” do zadań związanych z ochroną życia, zdrowia, mienia i zapobieganiem naruszeniom porządku publicznego<sup>13</sup>. Wyrazem tego procesu było usankcjonowanie policji jako kierunku działalności administracji w zakresie administracji wewnętrznej w pomnikowej kodyfikacji tego okresu – pruskim Landrechcie. Rzeczą policji było utrzymanie urzędów zapewniających bezpieczeństwo, porządek publiczny oraz zwalczanie wszelkich niebezpieczeństw zagrażających publiczności, tj. ogółowi lub poszczególnym jednostkom<sup>14</sup>. Tak zawężone zadania policji służące do zapewnienia ładu i porządku w sferze administrowania państwem pozwoliły w ciągu wieków na rozróżnienie odmian jej funkcji według poszczególnych dziedzin jej działalności. W ten sposób funkcje policji administracyjnej wyspecjalizowanych działów realizowała np. policja budowlana, policja sanitarna, policja wodna, policja szkolna itp.

Zdaniem S. Jędrzejewskiego instytucja policji budowlanej należy do najstarszych spośród wszystkich rodzajów ukształtowanej policji administracyjnej<sup>15</sup>.

Początki instytucji policji budowlanej sięgają XIX w., co było związane z gwałtownym rozwojem budownictwa, którego efektem było znaczne rozszerzenie stosunków budowlanych w postaci ustaw, regulaminów, ordynacji bu-

---

<sup>10</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji*, Warszawa 2006, s. 129 i n.

<sup>11</sup> H. Izdebski, *Badania nad administracją publiczną* [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hauser, Warszawa 2005, s. 21–22.

<sup>12</sup> M. Janik, *Policja sanitarna*, Warszawa 2012, s. 35.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 36

<sup>14</sup> *Idem*, *Policja administracyjna – wybrane zagadnienia*, „Ius et Administratio” 2005, nr 3, s. 97.

<sup>15</sup> 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.

dowlanych wydawanych oddzielnie dla miast, miasteczek i wsi<sup>16</sup>. Zadaniem powstałej na terenach niemieckich policji budowlanej było regulowanie stosunków budowlanych w drodze licznych i niekiedy drobiazgowych rozporządzeń ograniczających wolność budowy w trosce o dobro publiczne, którego upatrywano początkowo przede wszystkim w bezpieczeństwie ogólnym i ogólnym, a później, wraz z rozwojem życia społeczno-gospodarczego, także w wymogach zdrowia publicznego, porządku, spokoju i estetyki<sup>17</sup>.

Ogólny nadzór nad przestrzeganiem przez budujących formalnych i materialnych przepisów budowlanych został powierzony miejscowym pruskim 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 normy o ogólnym charakterze, pozostawiając im duży zakres swobodnego uznania w podejmowaniu środków koniecznych dla wykonywania zadań policji przez określone organy<sup>18</sup>.

Pojawiające się tendencje liberalizmu gospodarczego i społecznego oraz idea państwa prawa<sup>19</sup> sprawiły, że uprawnienia policji do wkraczania w sferę prawną obywateli były stopniowo ograniczane. Stosowane środki, które rozwinęły się w nieskrępowanej prawem działalności policji, zaczęły być regulowane przez ustawodawcę. Od tego czasu podstawą prawną działania policji budowlanej w zakresie uregulowanym przez ustawę mogła być tylko ustawa, natomiast poza materią uregulowaną przez ustawę policja mogła działać na podstawie normy generalnej. W ten sposób na podstawie praktyki policji w zakresie usuwania zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku ze wznoszeniem budowli obok innych działów prawa policyjno-administracyjnego powstawało prawo budowlane<sup>20</sup>. 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 sto-

---

<sup>16</sup> C. Krawczak, *Prawo budowlane na ziemiach polskich od połowy XVIII wieku do 1939 roku*, Poznań 1975, s. 4.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 3 i n.

<sup>18</sup> S. Jędrzejewski, *Nowe prawo budowlane*, Bydgoszcz 1994, s. 13.

<sup>19</sup> 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 R. von Mohla – *Nauka policji zgodnie z zasadami państwa prawnego*. Szerzej na ten temat zob. H. Izdebski, *Historia administracji...*, s. 74–76.

<sup>20</sup> Za: W. Brzeziński, *Polskie prawo budowlane*, Warszawa 1955, s. 7

sowania nadzoru budowlanego<sup>21</sup>. 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 nieuregulowanych w ustawach.

Istniejąca wówczas policja budowlana odznaczała się także dość bogatą działalnością normodawczą przez wydawanie ogromnej liczby aktów prawnych w poszczególnych prowincjach Prus. Ustanawiane przepisy policyjno-budowlane z biegiem czasu scalano w tematyczne zbiory, z których powstawało tzw. prawo policyjno-budowlane. Wszelkie przepisy wydawane przez policję budowlaną podzielono na dwie grupy: przepisy materialne, które określały zabudowę gruntu i wykonywanie budynków, oraz na przepisy formalne regulujące nadzór budowlany<sup>22</sup>.

Znaczenie policji budowlanej wzrosło w związku z ukazaniem się ustawy Gesetz Uber Polizei – Verwaltung, która określała 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 zaś do nadzorowania przebiegu robót budowlanych pod kątem ich zgodności z udzielonym konsensem i materialnymi przepisami policyjno-budowlanymi<sup>23</sup>.

Wpływ instytucji policji budowlanej na prawo był dostrzegalny również w Polsce w okresie zaborów. Na terenach byłej I Rzeczypospolitej obowiązywały przepisy państw zaborczych – w zaborze pruskim – przepisy pruskie, które jak była mowa wcześniej, miały charakter przepisów policyjno-budowlanych.

Na terenie zaboru austriackiego prawo budowlane zawierało najbardziej precyzyjne i rozbudowane normy, których rozwój wzorem państw Europy Zachodniej wychodził od norm policyjno-budowlanych<sup>24</sup>. W ramach austriackiego prawa budowlanego własne przepisy budowlane miała Galicja oraz Wielkie Księstwo Krakowskie z miastem Krakowem. W Galicji obowiązywała ustawa, której przepisy dotyczyły policji budowlanej i organizacji władz budowlanych. Nadzór nad przestrzeganiem obowiązujących przepisów budowlanych sprawowały lokalne władze policyjne i administracyjne. Nadzór ograniczał się głównie

---

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> C. Krawczak, *op. cit.*, s. 4–7

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 64.

<sup>24</sup> Zob. I. Skipiał, *Ewolucja polskiego prawa budowlanego – przyczynek do dyskusji*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2012, nr 4, s. 70 i n.

do zatwierdzenia planów budowy nowych obiektów, wydawania pozwoleń oraz przynaglania właścicieli do odbudowy budynków walących się lub zagrażających otoczeniu<sup>25</sup>. Nadzór budowlany w Galicji sprowadzono w zasadzie do kontroli zgodności realizacji robót z udzielonym pozwoleniem i przedłożonymi planami<sup>26</sup>. Natomiast w Krakowie funkcję tzw. władztwa policyjnego w dziedzinie budownictwa wprowadziła „instrukcja dla policji” z 1833 r.<sup>27</sup>

Pod zaborem rosyjskim istotne znaczenie miały opracowania z 1820 r. wydane przez Komisję Rządową Spraw Wewnętrznych i Policji – Przepisy ogólne policyi budowniczej dla miast w Królestwie Polskim. 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 ulic<sup>28</sup>. W 1866 r. ukazał się Zbiór przepisów administracyjnych Królestwa Polskiego, w którym zawarte zostały przepisy ogólne o policji budowlanej<sup>29</sup>.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości pierwszą kompleksową regulacją było rozporządzenie Prezydenta RP z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli<sup>30</sup>. Regulacja ta dokonała unifikacji dotychczas obowiązującego na ziemiach polskich prawodawstwa państw zaborczych. Istniejące w rozporządzeniu normy regulowane były przez tzw. przepisy policyjno-budowlane. 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 budowlom wznoszonym w gminach miejskich i uzdrowiskach posiadających charakter użyteczności publicznej, w gminach wiejskich oraz w budynkach przeznaczonych do użytku publicznego<sup>31</sup>.

Policja budowlana nastawiona była na urzeczywistnianie dobra publicznego i przeciwdziałanie zjawiskom niebezpiecznym, które mając charakter publiczny, wpływałyby ujemnie na warunki życia zbiorowego<sup>32</sup>. A zatem miała dbać o przestrzeganie w budownictwie warunków bezpieczeństwa dla zdrowia i życia ludzkiego. Natomiast w sensie organizacyjnym funkcja policji budow-

---

<sup>25</sup> C. Krawczak, *op. cit.*, s. 89.

<sup>26</sup> Zob. K. W. Kumaniecki, *Zarys austriackiego prawa budowlanego*, Kraków 1914, s. 172–175.

<sup>27</sup> DzP z 1834 r., nr 2736.

<sup>28</sup> C. Krawczak, *op. cit.*, s. 103.

<sup>29</sup> Zob. S. Kieniewicz, *Przemiany społeczne i gospodarcze w Królestwie Polskim*, Warszawa 1951, s. 264 i n.

<sup>30</sup> DzU RP nr 23, poz. 202.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> M. Janik, *Policja sanitarna...*, s. 58.

lanej wykonywana była przez organy administracji zwane wówczas władzą budowlaną, które działały w ramach czynności państwowego nadzoru budowlanego<sup>33</sup>. Kompetencje władzy budowlanej w przedmiocie nadzoru budowlanego oddziałującego 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 budowlanego<sup>34</sup>. Popularną wówczas nazwą określającą organy władzy budowlanej był termin „policja budowlana”.

Jak zauważa M. Szewczyk, nazwa policji budowlanej określała czynności organów i urzędów technicznych państwowej służby budowlanej i funkcjonowała aż do wydania rozporządzenia Ministra Robót Publicznych w porozumieniu Ministrem Spraw Wewnętrznych z 24 października 1931 r. o zespoleniu urzędów i organów technicznych z władzami administracji ogólnej w zakresie państwowej służby budowlanej<sup>35</sup>. W myśl rozporządzenia dotychczas wykonywane zadania policji budowlanej zostały przejęte przez starostów i wojewodów. Od tego momentu zadania wykonywane w zakresie państwowej służby budowlanej zaczęto określać mianem nadzoru budowlanego<sup>36</sup>. Występowała jednak w tej kwestii pewna niekonsekwencja w nazewnictwie, która pogłębiła się po II wojnie światowej. W odmiennych realiach ustrojowych, głównie z przyczyn ideologicznych, zaprzestano używania terminu „policja budowlana”, zastępując go kategorią zbiorczą – „administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego”, a co do przedmiotu zaczęto posługiwać się określeniem nadzoru budowlanego<sup>37</sup>. Uważano, że nadzór budowlany nie może być ograniczony tylko do sfery policji budowlanej, ale powinien także objąć krąg pod-

---

<sup>33</sup> L. Bar, *Prawo budowlane*, „Studia Prawnicze” 1965, nr 7, s. 106.

<sup>34</sup> E. Kulesza, J. Słoniński, *Prawo budowlane*, Warszawa–Poznań 1978, s. 8 i n.

<sup>35</sup> DzU z 1932 r., nr 12, poz. 71.

<sup>36</sup> M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności, własności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1996, s. 30.

<sup>37</sup> J. Dobkowski, *Pojęcie policji administracyjnej [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 156–157. 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.

miotów uczestniczących w procesie budowlanym. Pogląd ten stanowił jedno z uzasadnień odejścia od używania terminu „policja budowlana” i zastąpienia go terminem „nadzór budowlany” oznaczającym powszechność tej funkcji<sup>38</sup>.

## **Policja budowlana jako funkcja administracji publicznej**

Po latach poprzedniego ustroju, w którym dominowała tzw. socjalistyczna nauka administracji, nastąpił powrót do posługiwania się w teorii prawa klasycznymi konstrukcjami pojęciowymi<sup>39</sup>. Pojęcie policji budowlanej odzyskało swoje znaczenie w doktrynie, dlatego w pełni uzasadnione są rozważania nad funkcją policyjną we współczesnej nauce prawa administracyjnego. Nie wdając się w szerokie poglądy doktryny, należy zatem określić funkcję policji jako jedną z podstawowych funkcji administracji publicznej, która służy zapewnieniu bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego oraz ochrony życia i zdrowia<sup>40</sup>. W tak zakreślonej definicji policji rozumie się całość interwencji administracji zmierzających do narzucenia swobodnej działalności jednostek dyscypliny wymaganej przez życie w społeczeństwie. Policja ma raczej charakter prewencyjny. Jej głównym celem jest regulacja zadań, które mają znaczenie publiczne, a zwłaszcza znaczenie dla spokoju, bezpieczeństwa i zdrowotności publicznej. Działania policji przybierają formę reakcji, a narzucenie rygorów powinno mieć cechę bezwzględnej obiektywności<sup>41</sup>. Funkcjonowanie policji w prawnie określonych granicach jest uwarunkowane zastosowaniem przewidzianych przez przepisy środków koniecznych do odwrócenia niebezpieczeństw. Niebezpieczeństwem takim są wszelkie zdarzenia, które zagrażają bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, tym samym uzasadniają interwencję „władzy policyjnej”. Ustalenie wszelkiego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego przez „władze policyjne” powinno cechować obiektywizm i przestrzeganie przeciętnej zdolności danego środowiska do znoszenia zakłóceń bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego. Obiektywizm i wycucie owej zdolności jest niezbędnym warunkiem do zachowania koniecznych granic ingerencji w sferę jednostki<sup>42</sup>. Mając powyższe na uwadze, zauważyć można, że funkcja policji związana jest z trzema rodzajami chronionych dóbr.

Przez bezpieczeństwo publiczne należy rozumieć stan, w którym ogółowi obywateli indywidualnie nieoznaczonemu, żyjącemu w państwie i społeczeństwie,

---

<sup>38</sup> S. Jędrzejewski, *Prawo budowlane*, Toruń 1998, s. 36.

<sup>39</sup> Zob. M. Janik, *Policja administracyjna...*, s. 100.

<sup>40</sup> M. Kulesza, *W sprawie funkcji policyjnych samorządu terytorialnego* [w:] *Gmina. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. J. Szreniawski, Rzeszów 1992, s. 71.

<sup>41</sup> *Prawo administracyjne...*, s. 202.

<sup>42</sup> D. Gatner, *op. cit.*, s. 28



nie grozi żadne niebezpieczeństwo, i to niezależnie od tego, jakie byłoby jego źródło<sup>43</sup>. Ochrona bezpieczeństwa jest jednym z celów państwa i polega na odwracaniu niebezpieczeństw zagrażających państwu, zorganizowanym grupom społecznym i poszczególnym jednostkom<sup>44</sup>. Z kolei przez porządek publiczny rozumie się system urządzeń prawno-publicznych i stosunków społecznych powstających i kształtujących się w miejscach publicznych oraz w miejscach niepublicznych, którego celem i zadaniem jest w szczególności ochrona życia, zdrowia, mienia i zapewnienie normalnej działalności instytucji oraz eliminowanie różnego rodzaju uciążliwości niebezpiecznych lub niedogodnych dla społeczeństwa i jednostek<sup>45</sup>. Można więc przyjąć, że porządek publiczny to pewien element bezpieczeństwa publicznego, którego zewnętrznym przejawem jest przestrzeganie norm prawnych, moralnych, obyczajowych i religijnych, a skutkiem – harmonizacja życia poszczególnych jednostek i społeczności ludzkich<sup>46</sup>.

Natomiast spokój publiczny, jak zauważa W. Kawka, można nazwać ogólnym spokojem w państwie, który stanowi fundament bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego<sup>47</sup>. Jednakże ścisły związek i brak legalnych definicji tych pojęć nakazuje uznać, że prawodawca, używając ich, traktował je jako synonimy<sup>48</sup>. A zatem przyjąć można, że pojęcie spokoju publicznego nie wnosi żadnego nowego elementu do rozważań nad bezpieczeństwem i porządkiem publicznym<sup>49</sup>. Wymienione powyżej pojęcia bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego i spokoju publicznego pełnią rozmaite komplementarne w stosunku do siebie role w dziedzinie ochrony przed bezprawnymi zamachami naruszającymi określone dobra, takie jak życie, zdrowie czy mienie<sup>50</sup>. Mając na uwadze, że podstawowe pojęcia dóbr chronionych: „bezpieczeństwo publiczne”, „porządek publiczny”, „spokój publiczny” mają charakter klauzul generalnych, M. Zimmermann uważał, iż „funkcja policyjna stanowi w dzisiejszym prawie w pewnych przypadkach uzasadnienie pewnej większej samodzielności organów administracyjnych wobec ustawy”<sup>51</sup>. Jednakże w obecnie istniejących realiach prawnych to stwier-

---

<sup>43</sup> E. Ura, *Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 2, s. 80.

<sup>44</sup> D. Gatner, *op. cit.*, s. 28

<sup>45</sup> S. Bolesta, *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” 1983, nr 1, s. 256.

<sup>46</sup> E. Ura, S. Pieprzny, T. Pado, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 166.

<sup>47</sup> W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 80.

<sup>48</sup> S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008, s. 17.

<sup>49</sup> Tak E. Ura, *Prawne formy i metody działania policji*, „Annales UMCS, sectio G” 1995, vol. XLII, s. 143.

<sup>50</sup> M. Janik, *Policja sanitarna...*, s. 66.

<sup>51</sup> M. Zimmermann, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*, cz. 1, Poznań 1949, s. 50.

dzenie nie uzyskuje uzasadnienia. Wymogi demokratycznego państwa prawa stanowią, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Ważną kwestią w kontekście policji budowlanej jest związanie z prawem organów nadzoru budowlanego. Owo związanie jest wymogiem sprawnego i szybkiego działania. Jak wskazuje T. Sienkiewicz, warunkiem skuteczności działania administracji jest poprawne skonstruowanie ustroju organu administracji, który ma dokonywać czynności policyjnych. Przesłanki skuteczności policji budowlanej mogą dotyczyć nie tylko prawa, ale także czynnika ludzkiego – jego profesjonalizmu oraz etyki<sup>52</sup>. S. Pieprzny twierdzi, że dla skutecznej ochrony wartości konieczny jest dobrze funkcjonujący system organów administracyjnych wyposażonych w odpowiednie środki prawne i materialno-techniczne umożliwiające zapobieganie i przeciwstawienie się niebezpieczeństwom<sup>53</sup>. Organy w sferze wykonywanych zadań powinny się kierować zasadą celowości i skuteczności podejmowanych działań. Podejmowane zadania muszą być zawsze celowe, zarówno w aspekcie interesu publicznego, jak i polityki administracyjnej<sup>54</sup>.

Policyjny charakter regulacji administracyjnoprawnych zawiera obowiązująca ustawa Prawo budowlane z 7 lipca 1994 r.<sup>55</sup> Podstawowym kierunkiem działania Prawa budowlanego jest utrzymywanie ładu przestrzennego oraz zapewnienie bezpieczeństwa i porządku prawnego w budownictwie. Cel ten jest realizowany za pomocą organów nadzoru budowlanego. Przepisy prawa budowlanego dotyczące nadzoru budowlanego zawierają z reguły nakazy i zakazy typu policyjnego podyktowane interesem ogólnym, a zwłaszcza wprowadzeniem ładu, porządku i bezpieczeństwa, które w szczególności normują działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych. Ponadto, cechą charakterystyczną jest powiązanie ustanowionych zakazów i nakazów z uprawnieniami nadzorczymi organów nadzoru budowlanego. Na organy te został bowiem nałożony obowiązek kontroli i wydawania stosownych rozstrzygnięć w celu egzekwowania nakazów i zakazów w procesie budowlanym<sup>56</sup>. W tym celu ustawa zawiera sankcje karne, które mają wzmocnić skuteczność stosowania przymusu administracyjnego. Przykład stanowi treść art. 90 u.p.b.: „Kto w przypadkach określonych w art. 48, art. 49b, art. 50 ust.1 pkt 1 lub art. 50 ust. 1 pkt 2 wykonuje roboty budowlane, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozba-

---

<sup>52</sup> T. Sienkiewicz, *Przesłanki skuteczności policji administracyjnej* [w:] *Ius et Historia. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Jerzemu Markiewiczowi*, red. T. Guz, W. Bednarek, M.R. Pałubska, Lublin 2011, s. 572 i n.

<sup>53</sup> S. Pieprzny, *op. cit.*, s. 44 i n.

<sup>54</sup> M. Janik, *Policja sanitarna...*, s. 72.

<sup>55</sup> DzU z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

<sup>56</sup> Zob. K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 26.

wienia wolności do 2 lat”. Zatem całość unormowań dotyczących czynności policyjno-administracyjnych została związana włącznie z przymusem wyrażającym się sankcjami karnymi.

## Podsumowanie

W konkluzji należy skonstatować, że podstawową przesłanką do powstania policji budowlanej były postępujące procesy urbanizacyjne i wymogi życia społecznego. Od początku uformowania funkcja policji budowlanej została ukierunkowana na zapobieganie wszelkim niebezpieczeństwom dla życia i zdrowia obywateli oraz porządku publicznego, które mogłyby wyniknąć z nieodpowiedniego wykonywania robót budowlanych i stanu obiektów budowlanych. Jej działania zawsze służyły ochronie interesu publicznego. Współcześnie podkreśla się, że funkcja policyjna jest podstawową i najważniejszą funkcją w administracji publicznej. Cechy funkcjonowania policji budowlanej dają gwarancję trafnego ustalania realnych zagrożeń naruszających bezpieczeństwo, porządek i spokój publiczny. Wykonując ochronę tych wartości, może stosować jedynie niezbędne środki konieczne, zachowując przy tym gwarantowane prawa jednostki.

## Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest instytucja policji budowlanej. Punktem wyjścia rozważań w niniejszym opracowaniu uczyniono rodowód pojęcia policji. Początkowo termin „policja” utożsamiano z ustrojem państwa, później zawężając pojęcie do spraw dotyczących administracji. Jej zadaniem było zapewnienie bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego. Następnie z policji administracyjnej wyodrębniono policję budowlaną już jako samodzielną służbę działającą w sferze budownictwa. Okres świetności policji budowlanej przypadł na XIX w. Podstawowym jej celem było zapewnienie bezpieczeństwa i ogólnego ładu w budownictwie. Funkcjonowanie policji budowlanej wywarło duży wpływ na późniejsze ustawodawstwo. Do dzisiaj policyjny charakter mają przepisy regulujące proces budowlany, które w założeniu mają zapewnić bezpieczeństwo i ład w budownictwie. Funkcje policyjne podkreśla się szczególnie w działalności organów nadzoru budowlanego.

*Słowa kluczowe:* policja budowlana, prawo budowlane, nadzór, władztwo policyjne, bezpieczeństwo i porządek publiczny.

## THE CONCEPT AND FUNCTION OF THE BUILDING POLICE

### Summary

The article is the institution of the building police. The starting point for consideration in this study was done genealogy of the concept of the police. Initially, the term "police" identified with the political system of the state, later narrowing the concept of matters relating to the administra-

tion. Its mission was to provide security, order and public peace. Then the administration police was separated, building police, as a independent service operating in the sphere of construction. The heyday of the building police occurred in the XIX century. Its main objective was to ensure the safety and general governance in construction. The functioning of the building police had a large impact on subsequent legislation. To date, police have rules governing the nature of the construction process, which aims to ensure safety and order in the construction industry. Especially police functions highlighted in the activities of the building supervision organs.

*Keywords:* building police, building law, supervision, dominion police, security and public order.