



Elżbieta Przesmycka

## *Wpływ przepisów prawnych na obraz miast w zaborze rosyjskim na przykładzie Lubelszczyzny*

### *Wprowadzenie*

Na obecny kształt i obraz zabudowy miast wpłynęło wiele czynników stymulujących i ograniczających swobodę budowania. Do podstawowych należy zaliczyć obowiązujące w danym okresie prawo budowlane oraz możliwości finansowe inwestorów. Na przestrzeni XVIII, XIX i XX wieku prawo to na ziemiach Królestwa Polskiego ulegało licznym zmianom, i to nie tylko wynikającym z rozwoju tych przepisów, podążających za naturalnymi przeobrażeniami w budownictwie czy też formułujących te zmiany w myśl jakiegoś sprecyzowanego kierunku, lecz także uwarunkowaniami politycznymi.

W XVIII wieku w całej Europie pojawiła się tendencja do ingerencji państwa w kształtowanie rozwoju przestrzennego miast. Wiele funkcji sprawowanych dotychczas samodzielnie przez miasta przeszło całkowicie lub częściowo w gestię scentralizowanej administracji państwowej. Pojawiły się przepisy „policyjne”, które w ówczesnym szeroko rozumianym pojęciu dotyczyły m.in. porządku budowlanego, bezpieczeństwa publicz-

nego, wygody i estetyki miast. Działyły jeszcze przepisy lokalne, ale już się pojawiły ustawy o szerokim zasięgu terytorialnym, podejmujące regulacje nawet w skali całego kraju. Pierwsze traktaty policyjne (francuskie i niemieckie) cieszyły się dużym zainteresowaniem w całej Europie.

W Polsce odbudowa miast po wojnach północnych odbywała się często z pominięciem norm prawa zwyczajowego i pisanego, wbrew wcześniejszym, sięgającym jeszcze czasów lokacji, przywilejom i podziałom. U podstaw tych poczynań leżała samowola posesorów magnackich, szlacheckich i duchownych. Nad miastami sprawowali opiekę starostowie, którzy w arbitralny sposób mogli narzucać swą wolę władzom miejskim. Dodatkowo, liczne w większych miastach jurydyki, stanowiły enklawy wyjęte spod prawa magistratów<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Jedynie w Warszawie istniał urząd marszałkowski, który mógł ingerować w sprawy zabudowy miasta. W innych miastach królewskich nie było tego typu instytucji.

### *Stan urbanizacji Lubelszczyzny*

Na obszarze obecnej Lubelszczyzny w latach osiemdziesiątych XVIII wieku znajdowały się miasta królewskie (11), prywatne (44) i duchowne (3)<sup>2</sup>. Miasta królewskie,

<sup>2</sup> Jak pisał W. Surowiecki, dziedzice dóbr ziemskich „wyciskali na słabszych monarchach bez liczby i miary przywileje na miasteczka. Najnędniejsze nawet Siedliszcze, złożone z kilkudziesięciu biednych chałupek, osadzone garstką motłochu żydowskiego i włóczęgów bez powołania, zaszczycone zostały tym mianem. W końcu liczba ich tak się rozmnożyła, że stykają się już z sobą i z każdą prawie wioską w kraju, gdy wysłały to wszystko co je otaczało, z niedostatku i głodu same się nawzajem pożerały” [20, s. 225].

stanowiące niespełna  $\frac{1}{4}$  ogólnej liczby miast posiadały łącznie ponad 4600 dymów, podczas gdy wszystkie prywatne i duchowne niewiele więcej niż 6200 dymów. Ustawa o podymnym z 1775 roku dzieliła miasta na trzy grupy: większe, mniejsze i miasteczka rolnicze. Na tym terenie do grupy miast większych zaliczany był tylko Lublin.

W 1787 roku Lublin liczył ogółem 8550 mieszkańców, w tym 4320 chrześcijan i 4230 Żydów. Lublin z tamtych czasów należy więc zaliczyć do grupy największych ośrodków miejskich Rzeczypospolitej. W latach 1775–1776

miasto posiadało 1912 dymów [8, s. 119]<sup>3</sup>. Znaczną część miasta, jak podaje w swych pamiętnikach Kajetan Koźmian (lata 80. XVIII w.), wypełniały nie zabudowania, lecz zgłiszczcza i rudery. Rynek otaczały w części porzucone przez mieszkańców zrujnowane i wypalone kamienice. W złym stanie znajdowały się budowle publiczne – ratusz, zamek królewski, bramy Krakowska i Grodzka, itp. Ulice, place i podwórka pokrywały pokłady błota, śmieci i gruzu. Taki stan miasta był wynikiem „dwóch wojen szwedzkich, rosyjskiej i ostatniej świeżej za konfederacji barskiej”.

W latach 1776–1777 w pozostałych miastach królewskich Lubelszczyzny znajdowało się dymów: w Chełmie – 402, Dubience – 274, Izbicy – 294, Kazimierzu – 293, Krasnymstawie – 481, Ostrowie – 294, Parczewie – 274, Tarnogórze – 113, Urzędowie – 289, Wąwolnicy – 78.

Z danych zawartych w lustracji miast przeprowadzonej w 1789 r. (Archiwum Skarbu Koronnego) można wyrobić sobie ogólny pogląd o stanie ich zabudowy. W Chełmie było wtedy łącznie 244 domów, w tym w rynku domów żydowskich wjezdnych – 47, zatylnych – 88, katolickich rynkowych – 2, zatylnych – 106, jeden starościański w rynku oraz 37 sklepów i ratusz murowany. W Dubience było łącznie 216 domów. W Hrubieszowie – 375, w tym 266 w mieście i 109 na przedmieściach. W Izbicy – 25, Kazimierzu – 237 (176 w mieście i 61 na przedmieściach), w Krasnymstawie – 382 (254 w mieście i 128 na przedmieściach), Tarnogórze – 116, Urzędowie – 254 (43 w mieście i 211 na przedmieściach) w Wąwolnicy – 74.

Żydzi mieli swoje posesje prawie wyłącznie przy rynkach i w ulicach przyrynkowych. Dane z lustracji wykazują, że w żadnym z miast nie mieszkali oni na przedmieściach. Największy procent domów mieszkalnych należał do Żydów w Chełmie – 50%, Dubience i Hrubieszowie – 36%. W Krasnymstawie był tylko jeden dom żydowski. W Izbicy były same domy żydowskie. Domy i chałupy należące do kościołów i cerkwi stanowiły zazwyczaj 5–10%.

Powierzchnia terenów miejskich jest bardzo trudna do ustalenia, ale można przyjąć, iż była w tym okresie dużo mniejsza niż za czasów lokacji. I tak na przykład mieszczanie Chełma żalili się w 1789 r., iż obszar ich miasta obejmuje obecnie 10 łanów, podczas gdy miasto lokowano dawniej na 100 łanach [1, k. 15–17].

<sup>3</sup> Rzeczywistą liczbę domów i mieszkańców terenu miasta w rozumieniu dzisiejszym trudno jest ustalić. W tamtych czasach Lublin otaczało wielkim zwartym pierścieniem ok. 30 jurydyk, które stanowiły dla miasta pod każdym względem konkurencję. Spisy obejmowały zazwyczaj tereny miejskie i jurydyki starościńskiej, nie uwzględniały zaś ani jurydyk prywatnych i duchownych, ani też prywatnych miasteczek, które terytorialnie zlewały się z Lublinem. Domy piętrowe o większej liczbie kominów również traktowano jako jeden dym. Trzy jurydyki starościńskie obejmowały łącznie  $\frac{1}{3}$  ogólnej liczby budynków mieszkalnych całego miasta. W 1790 roku Raport Komisji Cywilno-Wojskowej wymienia w Lublinie 600 domów (gospodarzy chrześcijańskich), [2, k. 19v]. W 1792 roku podczas podziału Lublina na dozory wymieniono 1129 numerów domów, przy czym w tej liczbie były również browary, młyny itp.

<sup>4</sup> Izbica była miasteczkiem założonym na podstawie przywileju lokacyjnego z 1750 r., wydanego dla starosty tarnogórskiego Antoniego Granowskiego. Zamieszkała była wyłącznie przez Żydów wyrugowanych z pobliskiej, leżącej kilkaset metrów dalej, po drugiej stronie rzeki, Tarnogóry. W świetle ówczesnego prawa miasto to, jako zamieszkałe wyłącznie przez Żydów, nie miało obywateli, a więc i jakiegokolwiek urzędu miejskiego.

Opisy lustracji i inwentarzy wskazują, iż w tym czasie we wszystkich miastach przeważało budownictwo drewniane. Nawet w Kazimierzu, którego okolice obfitowały w łatwy do pozyskania kamień do budowy (opokę), domy murowane stanowiły zaledwie 26,6% ogółu budynków mieszkalnych. W Chełmie, w 1769 roku, spośród 260 domów tylko 14 było murowanych. W Urzędowie rynek otaczało 14 domów, przy czym żaden z nich nie był zapewne murowany, bo byłoby to zaznaczone w opisie, tak jak uczyniono to w wypadku istniejących tu dwóch kościołów. Podobnie było w Dubience, Tarnogórze, Izbicy i Wąwolnicy.

Zubożenie społeczeństwa i brak uregulowań prawnych oraz nadzoru budowlanego prowadziło do sytuacji, iż większość domów, wznoszonych w odbudowujących się miastach, była wykonana z najtańszego wówczas materiału – drewna. Domy murowane kryto często gontem, a domy drewniane strzechą, przy czym kominy nie były murowane z cegły, ale wykonywano je jako sztangowe. W wielu miastach, wśród gęstej zabudowy, lokowano zakłady „przemysłowe”, używające do celów produkcyjnych otwartego ognia. Często nie przestrzegano linii zabudowy ulic, doprowadzając w ten sposób do ich zawężania. Nieład i nadmierne zagęszczenie zabudowy panowało zwłaszcza w dzielnicach żydowskich. Miasta poza rynkiem i niektórymi ulicami są przedstawiane jako zbiorowisko małych domków drewnianych, a na przedmieściach chałup, co najwyższej nieco bardziej okazałych od typowych chałup wiejskich.

Ratusze znajdowały się we wszystkich znacznie większych miastach (Kazimierz, Chełm, Krasnystaw, Tarnogóra i Wąwolnica). Odbływały się w nich zebrania i posiedzenia sądowe. Często był tam prowadzony wyszynk trunków oraz umieszczano sklepiki wynajmowane handlującym. W 1765 roku w Hrubieszowie było 13 sklepów żydowskich murowanych i 54 kramy drewniane. W Dubience w 1768 roku było ok. 60 kramów, w Chełmie zaś 30 kramów drewnianych i 17 klitek. Z budynków gospodarczych wymienić należy browary. W Krasnymstawie było ich 4, Urzędowie – 2, Tarnogórze – 1. Wódkę wytwarzano najczęściej sposobem chałupniczym, dlatego w wielu spisach gorzelnie nie są wymieniane jako oddzielne obiekty. W miastach znajdowały się ponadto łąźnie, szpitale, budowle o charakterze sakralnym oraz – głównie na przedmieściach – budynki gospodarcze mieszcząc rolników.

W ostatnim dziesięcioleciu XVIII w. nastąpiła pewna poprawa wyglądu niektórych miast prywatnych Lubelszczyzny. Generalna ich przebudowa wynikała ze względów reprezentacyjnych i dotyczyła zwykle miast magnackich. W wielu ordynacjach zaczęto porządkować finanse miejskie, poprawiać warunki higieniczne, wprowadzać przepisy przeciwpożarowe, zakładać szkoły itp. Znane są miejskie reformy księżnej Anny Jabłonowskiej, przeprowadzone w Kocku, reformy ostatniego wojewody lubelskiego – Kajetana Hryniewieckiego, dziedzica Markuszowa, ostatniego kasztelana lubelskiego – Piotra Potockiego, dziedzica Józefowa nad Wisłą, Ignacego Potockiego – dziedzica klucza kurowskiego, Tarłów z Opola, ordynacji zamojskiej i wielu innych. W tym czasie rozbudowano Zaklików, Kraśnik, Końskowolę, Markuszów [23, passim].

## Ingerencja państwa w kształtowanie przestrzeni miast

Warszawa i niektóre miasta prywatne były porządkowane już za czasów króla Augusta III. W Warszawie, dzięki staraniom marszałka Franciszka Bielińskiego, powstała w 1743 r. Komisja Brukowa, która zapoczątkowała porządkowanie miasta.

Na sejmie konwokacyjnym stronnictwo Czartoryskich<sup>5</sup> zapoczątkowało podjęcie państwowej polityki budowlanej wobec miast królewskich. Sejm zniósł obowiązek udzielania przez mieszczan bezpłatnych kwater posłom i dygnitarzom oraz upoważnił miasta stołeczne województw do przejmowania pustych placów i domów, jeśli pozostawały one bez właściciela przynajmniej przez sześć lat.

Pierwsze przepisy prawne dotyczące budownictwa w Królestwie Polskim zostały uchwalone na sejmie w 1764 r. Przepisy te dotyczyły miasta Warszawy i zmierzały do wyeliminowania zabudowy drewnianej z centralnych części miast oraz do poprawy ich stanu pod względem bezpieczeństwa przeciwpożarowego. W latach 1767–1768 ustanowiono cztery komisje szlacheckie, w celu uzdrowienia stosunków w miastach królewskich [13, s. 208], [15, s. 163–169]. Powołano Komisję Brukową dla Lwowa, dla Warszawy, Wieliczki i Kamieńca Podolskiego komisję *Boni Ordinis* (Dobrego Porządku). Lwowska Komisja Brukowa w ciągu kilku lat poprawiła warunki komunikacyjne w mieście, m.in. poprzez wyburzenie budynków tarasujących ulice. W 1766 roku Sejm uchwalił przepisy policyjno-budowlane dla Wilna, podobne do uchwalonych wcześniej dla Warszawy. Sejm zabronił reperatury budynków drewnianych przy głównych ulicach, by z czasem wyeliminować je z zabudowy. Budynki drewniane w dobrym stanie mogły pozostać pod warunkiem pokrycia ich w ciągu dwóch lat dachówką. Przepisy te dotyczyły z mocy prawa istniejących jurydyk, tak więc nie mogły wpływać na ogólny stan bezpieczeństwa pożarowego miasta.

Zadaniem Komisji Dobrego Porządku było przede wszystkim uporządkowanie spraw finansowych większych miast królewskich. Uprawnienia obejmowały obszar spraw organizacji ustrojowo-prawnej miasta, bieżących działań władz samorządowych, finansów i bezpieczeństwa i porządku. Komisje często podejmowały inicjatywę w zakresie porządkowania zabudowy miejskiej, reperatury bruków, usuwania nieczystości itp. Wykonywane przez te komisje plany miast miały charakter planów sytuacyjnych, regulujących sprawy własnościowe. W paru przypadkach w planach tych wystąpiły drobne regulacje sieci ulicznych (m.in. w Lublinie).

W 1775 roku Sejm Rozbiorowy powołał do życia Radę Nieustającą, która ustanowiła Departament Policji (dobrego porządku), sprawujący nadzór nad gospodarką miast królewskich, funkcjonujący do 1788 roku. Departament nie miał ani swoich organów terenowych, ani aparatu kontrolnego, lokalne magistraty zaś często sabotowały jego zarządzenia. Dopiero pod koniec istnienia Rady Nieustającej i dzięki licznym zabiegom Departamentu Policji,

prawie każde województwo lub ziemia w Koronie otrzymały swoje komisje *Boni Ordinis*, które miały kolejno zająć się wszystkimi miastami królewskimi na przydzielonym sobie obszarze, przy czym w miarę możliwości personalnych i potrzeb można było powoływać dodatkowe komisje dobrego porządku dla poszczególnych miast<sup>6</sup>. W rezultacie na 214 miast królewskich istniejących w Koronie, efektywną działalnością komisji objęto tylko 30 [24, s. 262]. Polecenia dla poszczególnych miast były różne i w skali całego kraju niespójne<sup>7</sup>. Niektóre z zaleceń danej komisji pomijały zagadnienia przeciwpożarowe, inne komisje zaś na to zagadnienie zwracały szczególną uwagę.

Krakowska komisja – w ordynacji z 1778 r. – wykażała troskę o stan sanitarny, warunki komunikacyjne i bezpieczeństwa pożarowego, ale z zakresu budownictwa nakazywała jedynie wywóz gruzów z miasta i zakazywała zacieśniania ulic straganami. Komisja powołana dla Kazimierza nad Wisłą starała się natomiast pobudzić ruch budowlany w mieście i przywrócić respektowanie podstawowych zasad ładu budowlanego, zwłaszcza zmniejszających niebezpieczeństwo pożarów – zakaz krycia dachów słomą i używania kominów sztangowych [4, s. 304].

Na sesji 11 maja 1784 r. lubelska komisja *Boni Ordinis* „dla wygody wszystkich mieszkańców, jako też dla utrzymania nawet zdrowia ludzkiego [w Lublinie]”, uchwaliła ordynację, w której zakazywała stawiania drewnianych domów na obszarze miasta w murach i dwóch głównych przedmieść oraz nakazywała przenieść z tych terenów kuźnie, piekarnie i warsztaty garncarskie na odleglejsze miejsca [24, s. 263], zabraniała zacieśniania ulic budynkami, parkanami i murowanymi ogrodzeniami. Zakazano zastawiania bardzo wąskich ulic wozami i karetami oraz składowania na nich, pod groźbą konfiskaty, drewna na opał. Określono sposób gromadzenia i usuwania z miasta błota, śmieci i gruzu. Zabroniono wylewania przez okna ścieków i innych nieczystości, kloaki zezwolono stawiać tylko na tyłach posesji, sprzątanie przed posesjami i na ulicach miało odbywać się w poniedziałki, środy i piątki.

W szczególnych przypadkach, takich jak prawie całkowite zniszczenie miasta w czasie pożaru, mogli przedstawiciele Departamentu Policji zająć się kompleksowo nowym rozplanowaniem i przebudową miasta<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Dla Lublina król Stanisław August powołał dekretem komisję 12 stycznia 1780 r., dla Urzędowa zaś Kazimierza i Wąwolnicy w 1784 r. Lubelska komisja rozpoczęła praktycznie prace dopiero w maju 1781 r.

<sup>7</sup> W okresie działania Rady Nieustającej został wydany tylko jeden przepis budowlany o zasięgu ogólnokrajowym, umieszczony w konstytucji sejmowej z 1776 r., nakazujący przeniesienie wszystkich gorzelni w miastach królewskich Korony na tereny niezabudowane [24, s. 260].

<sup>8</sup> Przykładem może tu być działalność Wincentego Kozłowskiego, skierowanego do Chełma i Dubienki, zniszczonych podczas pożaru. W Chełmie Kozłowski nakazał na terenie objętym pożarem wyprostować linie zabudowy, wytyczył siedem nowych ulic, dla ułatwienia przyszłej akcji ratunkowej. Zarządził, by ściany frontowe domów odbudowywanych przy rynku były murowane. Zakazał odbudowywania 65 kramów przy ratuszu, polecając jednocześnie postawić je w innym miejscu, wg projektów architektonicznych. O 180 kroków od przedmieść nakazał przenieść stodoły, obory i inne budynki gospodarcze oraz browary i gorzelnie [24, s. 266, 267].

<sup>5</sup> Zwane też stronnictwem puławskim ks. Adama K. Czartoryskiego.

18 stycznia 1789 roku Sejm Czteroletni rozwiązał Radę Nieustającą wraz z podległymi jej organami. Departament Policji przestał istnieć. Z końcem 1789 roku Sejm powołał terenowe kolejalne organy administracji ogólnej, złożone z przedstawicieli szlachty. Były to komisje porządkowe cywilno-wojskowe; sprawowały one władzę nad miastami królewskimi, a nawet usiłowały ją rozciągnąć na miasta prywatne. Niektóre z tych komisji podjęły energiczne działania w celu poprawy stanu miast (Kowno, Grodno). Komisje wzywały obywateli, by we własnym interesie budowali domy według projektów zamówionych u dobrego architekta<sup>9</sup>, polecały przenieść targi z rynku na inne miejsca, a place rynkowe obsadzić drzewami, zachęcały mieszkańców do zakładania ogrodów i sadzenia drzew przed domami, w celu ozdoby miasta i przesłonięcia jego liczej zabudowy. Nakazywały również zakładanie cmentarzy poza miastami i obsadzanie ich drzewami.

W 1791 roku Sejm Czteroletni powołał Komisję Policji Obojga Narodów, i zniósł wszystkie występujące w miastach królewskich jurydyki. Pierwsze przepisy prawne o zasięgu krajowym Komisja Policji wydała w 1791 r. Zakazywały one stosowania w miastach poszyć dachów słomą oraz zalecała przeniesienie wszelkich budynków przemysłowych, w których stosowano otwarty ogień, poza tereny miasta (browary, kuźnie, gorzelnie itp.). Inne przepisy z tegoż roku nakazywały przeniesienie jatek rzeźnickich w miejsca ustronne, ale dogodne pod względem komunikacyjnym, wyznaczenia – w porozumieniu z władzami duchownymi wszystkich wyznań poza terenami miast nowych cmentarzy oraz, co najważniejsze, zakazano stawiania budynków drewnianych, z jednoczesnym poleceniem magistratom miast zakładania cegielni. Komisja Policji pozwoliła magistratom większych miast wydawać lokalne przepisy porządkowo-budowlane (za wiedzą policji)<sup>10</sup>.

Po zwycięstwie Targowicy, Sejm Grodzieński w 1793 r. wyraził milczącą zgodę na rozbiór Polski, która uzyskała zapewnienie ze strony Rosji i Prus nienaruszalności granic kraju i zachowania dawnego ustroju. Sejm ten ustanowił dwie Komisje Policji – Koronną i Litewską, które funkcjonowały zaledwie cztery miesiące, do czasu wybuchu Powstania Kościuszkowskiego.

Institucja nadzoru budowlanego w miastach w ustawodawstwie polskim wystąpiła po raz pierwszy w przepisach przeciwpożarowych wydanych w 1810 r., przez ministra spraw wewnętrznych Księstwa Warszawskiego – Aleksandra Potockiego. Przepisy te zakazywały stawia-

nia w miastach budynków bez zezwolenia policji, a przy budowie domów w miastach większych – bez zatwierdzenia projektu architektonicznego.

Po kongresie wiedeńskim i ustanowieniu Królestwa Polskiego, związanego unią personalną z Cesarstwem Rosyjskim, budownictwo podlegało przepisom prawnym zawartym w *Przepisach ogólnych policji budowniczej dla miast w Królestwie Polskim* z 26 września 1820 r., nawiązującym w swej treści do postanowień komisji dobrego porządku, opracowanych przez Komisję Rządową Spraw Wewnętrznych i Policji. Zostały one wydane jako postanowienia Rady Administracyjnej i Namiestnika Królestwa<sup>11</sup>. Nieco wcześniej, 28 stycznia 1817 r., na mocy *Postanowienia Namiestnika Królewskiego* weszły w życie przepisy przeciwpożarowe oraz przepisy związane z obowiązkowym ubezpieczeniem w Towarzystwie Ogniowym [5, s. 91, art. 44 i 45]. Narzucały one m.in. obowiązek wznoszenia budynków na „podmurowaniu” oraz wykonywania w budynkach mieszkalnych kominów murowanych. Postanowienia namiestnika z 27 maja tegoż roku nakazywały „zrewidowanie domów i budynków drewnianych i murowanych w całym Królestwie, w celu sprawdzenia czy nie grożą zawaleniem” [5, s. 184–187, art. 1–9].

Prowadzący budowę bez zgody władz nie mógł ubiegać się o uzyskanie pożyczki budowlanej, mógł być nadto zmuszony do przeróbek czy nawet rozbiórki. Nowo powstające budynki „po miastach, jeśli na nie pożyczka lub zapomoga udzieloną będzie, mogą być – tylko z cegły lub pożarom niepodległego materiału budowane i dachówką pokryte. [...] Nie wolno jest stawiać żadnych zabudowań drewnianych pomiędzy murowanymi, a nawet onych reperować, [...] wszelkie podobne domy drewniane już egzystujące mogą być zwolna w miarę swego upadku znoszone”. Istniejące dachy słomiane na domach miały zostać zlikwidowane w trybie natychmiastowym [17, p. 3]. Budowa domów drewnianych mogła być dopuszczona jedynie wówczas, gdy okolica „z innego zdanego do budowli materiału jest ogołocona” i kiedy „cegielnie dla braku gliny nie mogą być zakładane”. Jeśli budowano domy drewniane, to musiały być one koniecznie kryte dachówką, komin zaś miał być „z gruntu murowany” [17, p. 9]. W miastach większych, do IV rzędu wielkości, domy przy rynku musiały być co najmniej jednopiętrowe [17, p. 10]. Podstawowymi inwestorami w budownictwie mieszkaniowym w większych miastach były osoby inwestujące w mieszkania na wynajem. Na ogół kupowały one domy od przedsiębiorców budowlanych, którzy najczęściej bądź rozpoczynali budowę na własne ryzyko, bądź wykonywali ją na zlecenie i za pieniądze inwestora. Inwestujący korzystał w tym celu z funduszy własnych, uzupełnionych pożyczkami od państwa, władz miejskich lub banków.

W 1816 roku rząd Królestwa Polskiego, reprezentowany przez Radę Administracyjną, wprowadził począt-

<sup>9</sup> Nakaz sporządzania projektów i ich zatwierdzania pojawił się po raz pierwszy w ustaleniach komisji dobrego porządku dla Bielska, w 1779 r. Domy mogły być budowane tylko według projektów wybranych przez prezydenta miasta, spośród modeli, o które miał się postarać starosta. Z tego względu komisja ustaliła znormalizowaną szerokość działki budowlanej przy rynku i ulicach głównych na 10,7 m (18 łokci). Z tego okresu pochodzą również pierwsze przepisy, dotyczące nakazu sadzenia drzew dla „ubezpieczenia od ognia i ozdoby miasta”. W Bielsku każdy właściciel był obowiązany do posadzenia od frontu swojej posesji kasztanów lub lip w liczbie i odstępach wskazanych przez geometrę [24, s. 143].

<sup>10</sup> Na tej podstawie w Krakowie został wprowadzony nadzór budowlany i zatrudniono architekta miejskiego, który miał czuwać nad realizacją każdej budowy lub przebudowy domu, tak „aby w budowie i ozdobie jednolity układ i porządek mógł być zaprowadzony” [24, s. 271].

<sup>11</sup> Zarówno *Przepisy Ogólne* z 1820 r., jak i następne ich rozwinięcia są umieszczone w *Zbiorze przepisów administracyjnych Królestwa Polskiego, Wydział Spraw Wewnętrznych i Duchownych cz. I, Gospodarstwo miejskie*, t. 2, Warszawa 1866, s. 327, dodatek do t. 2, Warszawa 1857, s. 127–129, 131–141, 143, 147–150.

kowo dla Warszawy wieloletni system pomocy państwa dla inwestorów, zamierzających wznosić budynki mieszkalne. Rząd postanowił przeznaczyć 1% wszystkich dochodów państwa na rzecz budżetu miasta przez pierwsze trzy lata, potem zaś kwota ta miała być pomniejszana o 5% rocznie przez kolejnych 20 lat. Była to więc dotacja całkowicie bezzwrotna. Inwestor zwracał ją bowiem do kasy miejskiej, która miała uzyskane w ten sposób fundusze przeznaczać na pożyczki dla kolejnych inwestorów. Łącznie kwota dotacji budżetowych państwa miała wynosić 3 mln zł. Pieniądze te miały być przeznaczone głównie dla kamieniczników, którzy zdecydowali się budować domy murowane, co najmniej 1-piętrowe, umieszczone przy głównych ulicach („I i II kategorii”). Pierwszeństwo w udzielaniu pożyczek mieli pogorzelnicy, po nich wznoszący budynki przy ulicach I i II kategorii, a na końcu ci, którzy chcieli adaptować na cele mieszkalne budynek murowany lub też chcieli go rozbudować (podwyższyć dom parterowy o 1 lub 2 kondygnacje). Kwota pożyczki została określona na 50% sumy kosztorysowej, kosztorys zaś musiał wykonać budowniczy rządowy (z uprawnieniami). Inwestor musiał zwrócić pożyczkę w ciągu 20 lat, przy czym pierwsze trzy lata były okresem karencji; oprocentowanie kredytu wynosiło 1% [3, passim].

W okresie późniejszym podobne fundusze utworzono dla Kalisza (20 I 1818 r.) i Częstochowy (25 I 1826 r.).

W dużych miastach obserwowano w tamtych czasach znaczny wzrost liczby ludności i jednoczesną stagnację w miastach małych. Rosnące potrzeby mieszkaniowe spowodowały wzrost opłacalności inwestycji mieszkaniowych, przeznaczonych na wynajem lokali. Roczny dochód z kamienicy czynszowej wynosił od 10 do 40% kosztów budowy. Wywołało to nie tylko intensywny ruch budowlany, ale również spekulacje gruntami budowlanymi i zagęszczenie zabudowy, dochodzące nawet do 90% powierzchni działki [9, s. 45].

Postanowienia Rady Administracyjnej, dotyczące pożyczek budowlanych dla innych miast Królestwa, zapadły 24 X 1844 r. Nie były one już tak korzystne dla inwestorów jak w pierwszym okresie. O pożyczkę mogło ubiegać się również miasto na zamierzone inwestycje publiczne. Inwestor prywatny musiał posiadać dostateczne własne zasoby finansowe, planowany dom musiał stać w korzystnym miejscu, zapewniającym odpowiedni dochód, umożliwiający spłatę pożyczki, posesja musiała być własnością inwestora, ponadto musiał on mieć zatwierdzone plany budowlane i kosztorys sporządzony zgodnie z przepisami „policji budowlanej i planu regulacyjnego miasta”. Pożyczka mogła wynosić  $\frac{1}{3}$  wartości kosztorysowej budynku, przy czym jej wysokość była uzależniona od kategorii miasta. W stolicach guberni wynosiła do 5 tys. rubli w srebrze, w miastach II rzędu (ponad 6 tys. mieszkańców) – 4 tys. rubli, III rzędu (3–6 tys. mieszkańców) – 2,5 tys. rubli, IV rzędu (1–3 tys. mieszkańców) – 1,5 tys. rubli, V rzędu (poniżej 1 tys. mieszkańców) do 1 tys. rubli. W razie budowania domów drewnianych pożyczka mogła sięgać co najwyżej  $\frac{1}{4}$  wartości kosztorysowej obiektu, niezależnie od kategorii miasta.

Jak z cytowanych danych wynika, rozwój czynszowego budownictwa mieszkaniowego był preferowany w miastach dużych i większych oraz było preferowane budownictwo murowane, odporniejsze na pożary nękające w tamtych czasach miasta.

Wiele miast całkowicie zmieniło swoje oblicze, gdyż na miejsce drewnianych domów, usytuowanych szczytowo, wzniesiono jedno- lub dwupiętrowe kamienice (co zależało od ustalonych przepisami gabarytów zabudowy). Powstał wówczas charakterystyczny krajobraz małego miasta Polski centralnej, o średniowiecznym układzie planu i klasycystycznej kalenicowej zabudowie.

System kredytowania budownictwa był na tyle skuteczny, iż zmienił obraz rynku głównego i okolicznych ulic miast i miasteczek Królestwa z drewnianego na murowany. Przykładem tego zjawiska może być Międzyrzec Podlaski, w którym to przynajmniej części frontowe domów starano się wznosić murowane.

Przepisy, z uwagi na estetykę miast, nakazywały również malowanie budynków frontowych „gustownie i w kolorze przyjemnym”, za które to uchodziły według ustawodawcy następujące kolory: „kamienny, żółtawy i bładozielonkawy itp., nigdy zaś brudnogrnatowy lub ciemnoczerwony ani żadne jaskrawe” [17, §16]. W odniesieniu do gmachów rządowych, od 1829 r. wymagano zatwierdzenia fasad i planów w Petresburgu; praktycznie wznoszono je według projektów stamtąd nadesłanych [19, s. 296].

Przepisy nakazywały wykonawcom („mularz, cieśla”), upewnienia się czy właściciel uzyskał na dane roboty zezwolenie policji. Dotyczyło to zarówno robót związanych z nowo wznoszonymi budynkami, jak i z remontem elewacji. Obowiązkiem rzemieślników było ponadto „baczenie na dobroć materiałów”.

„Dopilnowanie powyższych przepisów, oprócz Dozorców miast, Burmistrzów [należało również do] Budowniczych wojewódzkich i okręgowych” [17, p. 27].

W latach następnych ukazało się wiele rozporządzeń szczegółowych, w których starano się m.in. normować wynagrodzenia zarówno za sporządzanie planów, jak i wykonanie protokołów rewizyjno-odbiorczych (27 II 1822). Jeszcze wcześniej, 23 X 1816 r., ukazało się rozporządzenie normujące wymiary cegieł i dachówek oraz nakazujące cechowanie wyrobów przez cegielnię<sup>12</sup>.

Zagadnienia związane z budownictwem były również zawarte w *Prawie Kodexu Karzącego dla Królestwa Polskiego* z 14(26)IV 1818 r. Obejmowało je kilkanaście artykułów odnoszących się w zdecydowanej większości do spraw związanych z bezpieczeństwem. Kodeks nakazywał między innymi ustawianie znaków ostrzegawczych przy prowadzonych budowach [16, art. 356 i 554], informowanie władz o istnieniu budynków zagrożonych zawaleniem [16, art. 357 i 555], zakazywał wprowadzania się „do świeżo wystawionych domów lub sklepów bez poprzedniej rewizji i zezwolenia przyzwoitej zwierzchności” [16, art. 557]. Budowniczości, którzy nieumyśl-

<sup>12</sup> Miało to na celu głównie zapewnienie wysokiej jakości materiałów budowlanych, jak też możliwość ścigania producentów w razie powstania katastrofy [26, s. 32–39].

nie spowodowali czyjaś śmierć lub kalectwo, mieli być ukarani „zamknięciem w domu aresztu publicznego dni 8 do miesiący 3” [16, art. 556]. Wiele artykułów kodeksu miało też związek z przepisami przeciwpożarowymi [26, s. 23 i n.].

Przepisy kodeksu cywilnego w szerokim zakresie respektowały ochronę prywatnej własności. W razie istnienia wspólnych murów przepisy zakazywały wykonywania okien i otworów w murze bez zgody sąsiada. W późniejszym okresie (1870 r.), wymagano nawet notarialnej zgody, wykonane bez zgody sąsiada zaś w tak usytuowanej ścianie okna mogły być zamurwane i pozbawione dostępu światła z sąsiedniej działki bez odszkodowań. „Prawo do światła” było dobrem zbywalnym i mogło być zastrzeżone na hipotece nieruchomości. Oznaczało to w przyszłości niemożność zabudowy w pełni obrzeżonej lub ograniczenie wysokości oficyny na działce, na której właściciel swe prawa kiedyś uszczuplił. W razie niemożności osiągnięcia zgody w sprawie korzystania ze wspólnego muru, ślepy mur nowo wznoszonego budynku można było stawiać przy granicy działki, z zachowaniem odległości 19 cm. Przepisy te, jak też przepisy ogólne oraz wymóg wznoszenia murowanych ścian ogniowych sprawiły, że granice parcel i domów stanowiły najczęściej najeżone kominami ślepe ściany, które w miarę podnoszenia i różnicowania wysokości domów wystawały nad dachami niższych budynków. Najgorzej prezentowały się nieprzeznaczone do oglądania ślepe ściany graniczne, które pozostawały odsłonięte wskutek braku zabudowy w sąsiedztwie. W zwartej zabudowie nakazywano stawiać na strychach, w obrębie dachów, ściany ogniowe między budynkami oraz pośrednie, jeżeli budowla przekraczała długość 12 sążni (25,6 m), [21, s. 63].

Nieco później zakazano wznoszenia balkonów i balustrad z materiałów nieogniotrwałych [25, dodatek do t. 2, s. 187–189] i nakazywano wykonywanie ogniotrwałych konstrukcji schodów w domach wyższych niż dwupiętrowe [25, dodatek do t. 2, s. 163]; wszelkie stropy nad piwnicami i przejazdami bramowymi także musiały być ogniotrwałe. Ogólnie brakowało w tych przepisach rozporządzeń dotyczących higieny i warunków zdrowotnych. Nie uwzględniały one zmieniających się w tym czasie możliwości, wynikających z postępu technicznego.

Prezentowane przepisy odnosiły się do budownictwa świeckiego w miastach. W zasadzie budownictwo wiejskie lub dworskie podlegało jedynie wcześniejszemu *Postanowieniu Namiestnika Królewskiego* z 28 stycznia 1817 r., i ogólnie przepisom kodeksu cywilnego. Pośrednio pewne przepisy dotyczyły wszystkich obiektów budowlanych. Przykładowo postanowienie Rady Administracyjnej królestwa z 5(17) września 1844 r. zwalniało z opłaty składek ogniowych tych właścicieli domów wiejskich,

którzy zamiast kominów sztangowych pobudowali kominy ceglane. Bezpośrednio budownictwa wiejskiego dotyczyły przepisy wydane dopiero w czasie I wojny światowej przez niemieckiego generał-gubernatora warszawskiego i ze swej mocy dotyczyły tylko obszarów pod panowaniem Niemców (*Rozporządzenie budowlano-policyjne dla wsi* – 20 XI 1917 r.), [21, s. 99–105]. Ogólnie przepisy te wymagały uzyskania zgody na budowę domów wyższych niż parterowe oraz wszelkich budynków, w których mieścić się miały zakłady przemysłowe.

Sprawy związane z budownictwem sakralnym podlegały Komisji Rządowej Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego i podległym jej resortom komisji wojewódzkich. 6(18) III 1817 roku zostało wydane cesarskie rozporządzenie, mające na celu „skuteczne zapobieganie upadkowi kościołów” – regulujące kwestie związane z remontem już istniejących świątyń oraz budową nowych. Parę lat później zostało wydane cesarskie rozporządzenie (25 XII 1823 r. (6 I 1824 r.)), uzupełniające poprzednie rozporządzenie, a także wnoszące pewne zmiany [5, t. 8]. Ogółem nakazywano sporządzanie planu i kosztorysu inwestycji oraz określano, w wypadku starania się o uzyskanie pozwolenia na budowę lub też odnowę kościołów, rozkładu sum kosztorysowych. W latach późniejszych wydano instrukcję umożliwiającą wykonywanie bez planów tylko tych prac, których koszt nie przekracza 300 rubli i to pod warunkiem, że prace te nie spowodują zmiany stylu architektonicznego zewnątrz i wewnątrz budowli. Ukaz z 1864 roku nakazywał utworzenie, oprócz istniejącego już dozoru kościelnego, zgromadzeń parafian, które mogły wnioskować o uchwalenie składek na inwestycje kościelne [5, t. 64, s. 283, art. 3].

W roku 1865, ustanowiono etaty państwowe dla duchowieństwa [26, s. 29], po zerwaniu zaś przez Rosję konkordatu w 1867 r., uznano religię katolicką za wyznanie obce, a hierarchia kościelna została poddana władzy Kolegium Duchownego w Petersburgu [14, s. 95]. Jednocześnie rozpoczęto prześladowania tej części duchowieństwa, która popierała powstanie styczniowe. W tym okresie różnego rodzaju biurokratyczne i administracyjne utrudnienia, uniemożliwiające zarówno wznoszenia nowych kościołów, jak też i remont istniejących.

Dopiero ukaz tolerancyjny z 1905 r., spowodowany trudnościami cesarstwa w wyniku przegranej wojny z Japonią i rewolucją, zapewnił wszystkim poddanym tolerancję religijną i doprowadził pośrednio do ułatwień natury prawnej w remontach i wznoszeniu nowych świątyń, przy czym, po opanowaniu trudności wewnętrznych (1912 r.), powrócono w „Kraju Przywiślańskim” do przepisów z 1863 r., nakazującym uzyskanie pozwolenia władz świeckich na wszelkie prace budowlano-remontowe w świątyniach rzymsko-katolickich, których koszt przekraczał 300 rubli.

### *Plany i regulacje miast*

Wiek dziewiętnasty zastał miasta w bardzo złym stanie; zabudowa była w większości drewniana, często prowizoryczna.

Dopiero w latach 1820–1830, na polecenie Rady Administracyjnej Królestwa Polskiego, rozwinęła się aktywna

działalność dotycząca regulacji i rozbudowy miast. W myśl *Przepisów ogólnych policji budowniczej* z 1820 r., każde miasto „powinno mieć plan regulacyjny ulic i placów w jego obrębie znajdujących się. Według tego planu wznoszone być powinny w liniach regulacyjnych wszel-

kie domy i budowle w mieście” [17, p. 1]. Przepisy te uregulowały w znacznej mierze formy zabudowy zwartej i obrzeżnej w miastach, nakazywały m.in. wznoszenie nowych budynków tylko w linii zabudowy ulicy i według planu ogólnej regulacji miasta. Nakazywały sytuowanie domów frontem do ulicy, kalenicowy układ dachów budynków frontowych i półszczytową formę dachów oficyn przylegających do sąsiednich działek, co miało zapobiec ściekaniu wody na posesję sąsiada. Wymagały od inwestorów uzyskania zatwierdzenia przez odpowiednie władze projektu budynku wraz z planem sytuacyjnym [17, p. 2].

W połowie XIX wieku wprowadzono w Królestwie nowe zasady planowania miast, wzorowane na przepisach obowiązujących w Rosji.

W roku 1848 Rada Administracyjna nakazała przygotowanie planów wszelkich miast. Sporządzono w tym okresie plany dla 156 miast z istniejących 441. Plany te były wykonywane w jednolitej skali i formie graficznej. Plany gruntów (miasto i przyległe tereny rolne) wykonywano w skali 1:5000, plany siedzib zaś w skali 1:1500. Zaznaczano na nich wszystkie budynki, z określeniem materiału, z którego zostały wzniesione i rozróżniano własności (prywatne, kościelne, miejskie itp.). Do planów był dołączony szczegółowy rejestr własności, do projektów regulacji zaś szczegółowy opis. Regulacja miast polegała na prostowaniu przebiegu ulic i porządkowaniu wjazdów do miasta<sup>13</sup>. W miastach, w których kiedyś istniały mury obronne lub fosy, starano się je likwidować i łączyć przedmieścia nowymi ulicami z centrum. Powszechnie likwidowano dawną zabudowę na placach rynkowych, łącznie z ratuszami, i zamieniano je na place publiczne. Nowe ratusze wznoszono w pierzejach przyrynkowych. Wjazdów do większych miast strzegły rogatki i odwachy. W małych miastach odwachy sytuowano przy rynku, zazwyczaj w ratuszu [9, s. 41, 42]<sup>14</sup>.

W 1852 roku do wszystkich rządów gubernialnych rozesłano wzorcowy plan miasta Krasne, który miał być pierwowzorem do stopniowej przebudowy wszystkich miast według tych samych zasad<sup>15</sup>. Konieczność wykonania planu regulacyjnego była zazwyczaj spowodowana pożarem lub innym kataklizmem, który nawiedzał daną miejscowość.

<sup>13</sup> Również w zaborze austriackim nakazywano w ustawach budowlanych dostosowanie działalności budowlanej do „ogólnego planu regulacyjnego całego miasta”. Ustawami z 1882 r., zawierającymi przepisy budowlane dla gmin miejskich i z 1889 r. dla znacznie większych miejscowości oraz nowelą 1907 r. zobowiązano wydziały powiatowe by: „do 2 lat od wejścia w życie ustawy – przedłożyć wydziałowi krajowemu do ostatecznego zatwierdzenia plan regulacyjny gminy na jej koszt sporządzić się mający. W razie zniszczenia gminy lub jej części przez pożar, obowiązany będzie Wydział Powiatowy przystąpić w ciągu 8 dni do sporządzenia względnie rewizji planu regulacyjnego gminy”. Zarówno odbudowa, jak i wydanie pozwolenia na budowę, mogło być realizowane tylko na podstawie planu regulacyjnego [7, s. 248].

<sup>14</sup> Sporządzane plany nie były zwykle zbyt radykalne, zmierzały do prostowania linii ulicznych, wytyczania paru nowych ulic, nadania regularnego kształtu rynkowi i założenia pomocniczego placu targowego [6, s. 39].

<sup>15</sup> Akcja ta nie przyniosła spodziewanych rezultatów, lecz jak podaje W. Kalinowski: „niewątpliwie sprymitywizowała treść nowo opracowywanych projektów regulacji. Były one znacznie uproszczone i trzymały się sztywnych geometrycznych układów” [9, s. 45].

Rozporządzenie wydane dla Warszawy w 1858 r. nakazywało zostawienie przy domach wolnej przestrzeni podwórzy, ustanawiając ich minimalną długość i szerokość na 9,14 m (30 stóp) oraz szerokość przejazdu bramowego 1,82 m (6 stóp), co wynikało z konieczności zapewnienia dostępu wozom strażackim [17, cz. 2, t. 2].

Według Rozporządzenia Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Duchownych z 24 VI(6 VII) 1859 r., ulice główne miały mieć szerokość 8 sążni (17,07 m), boczne zaś 6 sążni (12,8 m). Jednocześnie rosyjska ustawa budowlana z 1857 r., adresowana do Petersburga i powszechnie stosowana w Warszawie, zabraniała wznoszenia domów frontowych wyższych od szerokości ulicy, przy placach i ulicach zaś szerszych niż 11 sążni ograniczała wysokość domów do 11 sążni (23,5 m). Przepisy te nie określały liczby dozwolonych w takich razach pięter [19, s. 291]. Przepisy polskie, opracowane przed 1867 r., przy rynkach i głównych ulicach ustanawiały minimalną liczbę dwóch kondygnacji, ograniczenia zaś co do wysokości wznoszonych budynków nie były przewidywane<sup>16</sup>. W odniesieniu do zabudowy działki narożnej przepisy rosyjskie dopuszczały dostosowanie wysokości zabudowy do półtorakrotnej wartości szerokości ulicy węższej. Od 1836 roku zaczął obowiązywać przepis nakazujący – ze względów bezpieczeństwa komunikacyjnego – ścinanie naroży domów przy zbiegu ulic.

Rosyjska ustawa budowlana w swej zasadniczej części zawierała przepisy ogólnopolicyjne i umożliwiała opracowywanie przepisów szczegółowych radom miejskim; skorzystały z tego pełnomocnictwa rady Petersburga (1882 r.), Moskwy (1889 r.) i Rygi (1903 r.).

W lipcu 1867 roku powołano specjalny komitet do reorganizacji zarządu miast i gospodarki miejskiej, działający przy Komitecie Urządzącym. Komitet ustalił kryteria likwidacji ustroju miejskiego w małych miasteczkach<sup>17</sup>. W ciągu 1869–1870 roku zdegradowano do rzędu osad 338 miast Królestwa. W ówczesnej guberni lubelskiej na 61 istniejących miast, za rzeczywiste miasta uznano zaledwie 13 ośrodków. Zdegradowanie większości małych miast do rangi osad wyjęło je tym samym spod *Przepisów ogólnej policji budowniczej*.

W większych miastach wystąpił pewien schematyzm inżynierski w planowaniu przestrzennym, który w połączeniu ze spekulacyjnymi tendencjami maksymalnego wykorzystania działek pod zabudowę czynszową, doprowadził do powstania nurtu patriotyczno-emocjonalnego w społeczeństwie, polegającego na dążności do utrzymania tradycyjnego polskiego charakteru miast<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> W zasadzie przepisy odnośnie do szerokości ulicy wyznaczały wysokość domu, najniższa kondygnacja bowiem mogła wynosić 6 łokci (3,45 m). W celu ominięcia tych ograniczeń cofano część fasady, w celu poszerzenia ulicy bądź wznoszono oficyny wyższe od części frontowej domu.

<sup>17</sup> Pozbawieniu praw miejskich miały podlegać miasta liczące mniej niż 3 tys. mieszkańców, w których liczba rolników wynosiła co najmniej 50% wszystkich zamieszkujących tu właścicieli nieruchomości, a także te, których dochód roczny był mniejszy niż 1600 Rs [18, s. 63].

<sup>18</sup> Ruch ten pojawił się początkowo w Galicji, w której – z racji przynależności do wielonarodowościowego Cesarstwa Austro-Węgierskiego – była wówczas najbardziej liberalna cenzura. Od 1888 roku zaczęły działać tu Grona Konserwatorów Galicji Zachodniej i Wschodniej, sta-

W zaborze rosyjskim w 1906 r., powstało w Warszawie Towarzystwo Opieki nad Zabytkami Przeszłości. Jedną z komisji Towarzystwa stawiała sobie za cel uratowanie dzielnicy staromiejskiej oraz jej otoczenia – „tego, co zostało i gdzie jest zachowane, a zarazem przywrócić starym budowlom, o ile to się okaże możliwe, ich wygląd i charakter pierwotny”. Działaniom tej komisji zawdzięczamy m.in. usunięcie targowiska z Rynku Starego Miasta w Warszawie [12, s. 49].

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, na terenie kraju obowiązywały różnorodne przepisy budowlane, związane z prawodawstwem byłych zaborców<sup>19</sup>. Unifikacja prawa budowlanego dla całej Rzeczypospolitej nastąpiła dopiero 18 II 1928 r., po opracowaniu jednolitego

wiążące sobie za cel ochronę dziedzictwa kultury polskiej. Stopniowo ruch ten, z problematyki ochrony zabytków ograniczającej się do poszczególnych budowli, rozszerzył się na całe miasta. W Krakowie liczne działania publicystyczne doprowadziły do ogłoszenia pierwszego konkursu urbanistycznego na *Plan regulacji wielkiego Krakowa*, (1909–1910). Plan ten miał nawiązywać do planu miasta z XVIII w., jak zaś wynikało to z postulatów zamieszczanych w ówczesnej prasie, ogół mieszkańców żądał, by nowo organizowane dzielnice nawiązywały swym układem do kompozycji Starego Miasta.

<sup>19</sup> Przykładowo w miastach byłego zaboru rosyjskiego w 1918 r. magistraty otrzymały wytyczne do stworzenia komisji, mających zajmować się sprawami budowlanymi. Z nadesłanego dokumentu do Lubartowa dowiadujemy się, iż „zgodnie z ustawą dla miast samorządowych w zakresie działania rady miejskiej wchodzi pieczę nad budownictwem miejskim” (APL akta miasta Lubartowa, sygn. 647 – Akta w sprawach budowlanych 1918). Regulamin komisji budowlanych składał się z 20 paragrafów, wykreślających skład komisji, sposób i zakres jej działania oraz zawierał wytyczne odnośnie do wymagań, jakim powinna odpowiadać dokumentacja budowlana oraz dla jakich obiektów jest wymagany plan. Jego dwa egzemplarze powinny być sporządzane na arkuszach

tekstu polskiego prawa budowlanego [10, s. 120–124].

Nowa ustawa budowlana spotkała się z krytyką ze strony środowisk zajmujących się ochroną krajobrazu i cech regionalnych w budownictwie. Zaznaczano, że przepisy ustawy nie dają dostatecznej podstawy prawnej do ochrony krajobrazu oraz budownictwa regionalnego, a także w powiązaniu z przepisami Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych dążą do bezwzględnego i kompleksowego wyrugowania tzw. miękkich miejscowych materiałów budowlanych i zastąpienia ich sztucznymi, twardymi<sup>20</sup>. Jednocześnie Adam Kuncewicz pisał, że „najlepsze przepisy nic jednak nie pomogą, skoro brak jest kultury estetycznej wśród szerokich warstw społeczeństwa”<sup>21</sup>.

33 × 20 cm lub ich wielokrotnościami. Plan musiał zawierać rysunki rzutów wszystkich kondygnacji w skali 1:200, przekroi oraz elewacji w skali 1:100, a także plan sytuacyjny w skali: 1:500. W rzutach i przekrojach powinny być zaznaczone części konstrukcyjne budynku. W skład dokumentacji powinna również wchodzić deklaracja, w której odpowiedni majstrowie mieli określić zakres wykonywanych przez siebie prac oraz zagwarantować ich należyte wykonanie.

<sup>20</sup> „Ludność wiejska budowała według kanonów przekazywanych jej przez pokolenia, na podstawie wielowiekowego doświadczenia [...]. Przy stałym niemal używaniu tych samych materiałów budowlanych wykształciły się formy budownictwa, których każdy szczegół jest przemysłany do ostateczności, zarówno w praktycznym zastosowaniu, jak i w kształcie – i dzięki temu piękny” [22, s. 13].

<sup>21</sup> „Przepisy nawet najbardziej wyczerpujące wtedy tylko odniosą należyty skutek, gdy będą interpretowane w każdym szczególnym wypadku przez inteligentnego fachowca, mającego zrozumienie dla zagadnień architektonicznych, zabytkowych, regionalnych i krajobrazowych”; pismo z 6 IX 1936 r. nr 307/37 Przewodniczącego Komisji Regionalnej Planu Zabudowy Okręgu Krakowskiego do MSW [11, s. 22].

## Bibliografia

- [1] Archiwum Państwowe w Lublinie, *Księga miasta Chelma*, sygn. 8.
- [2] Archiwum Państwowe w Lublinie, *Księgi ziemskie lubelskie*, Akta Komisji Cywilno-Wojskowej Ziemi Lubelskiej, sygn. 1.
- [3] Bryx M., *Systemy kredytowania budownictwa czynszowego w Królestwie Polskim (z doświadczeń historycznych)*, „Problemy rozwoju budownictwa”, 1998, nr 1, rok XXXIII.
- [4] Ćwik W., *Komisja Boni Ordinis mniejszych miast województwa lubelskiego (1784–1789)*, Annales UMCS, Sectio G., vol. VIII, Lublin 1961.
- [5] *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. 3, 1817.
- [6] Dumala K., *Przemiany przestrzenne miast i rozwój osiedli przemysłowych w Królestwie Polskim w latach 1813–1869*, Warszawa 1973.
- [7] Feliński R., *Miasta, wsie i uzdrowiska w osiedleńczej organizacji kraju*, Nasza Księgarnia (bez roku wydania).
- [8] *Geographisch-historische Nachrichten von Westgalizien, oder den neu erlangten österreichisch-polnischen Provinzen*, Wiedeń 1796.
- [9] Kalinowski W., *Rozwój miast*, [w:] Zabytki, urbanistyka i architektura w Polsce, Odbudowa i konserwacja, Miasta historyczne, pod redakcją Wiktora Zina, Arkady, Warszawa 1986.
- [10] Krawczak C., *Prawo budowlane na ziemiach polskich od połowy XVIII wieku do 1939 roku*, Prace Wydziału Prawa Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu nr 69, Poznań 1975.
- [11] Kuncewicz A., *Planowanie regionalne, sprawy budowlane – a ochrona przyrody*, „Ochrona Przyrody”, R. 17, Kraków 1937.
- [12] Pawłowski K., *Zasady odnowy, odbudowy i rewaloryzacji historycznych zespołów urbanistycznych*, [w:] Zabytki urbanistyki i architektury w Polsce, Odbudowa i konserwacja, Miasta historyczne, t. 1, pod red. Wiktora Zina, Arkady, Warszawa 1986.
- [13] Pazyra S., *Studia z dziejów miast na Mazowszu od XII do początku XX wieku*, Lwów 1939.
- [14] Petrani A., *Kolegium duchowne w Petersburgu*, Lublin 1959.
- [15] Ptański J., *Miasta w Polsce*, wyd. H. Altenberga, Lwów (bez daty wydania).
- [16] *Prawo kodexu karzącego dla Królestwa Polskiego* z 14(26) IV 1818 r., „Dziennik Praw”, 1818, t. 4.
- [17] *Przepisy Ogólne Policji Budowniczej dla miast w Królestwie Polskim*, 1820.
- [18] Przesmycka E., *Przeobrażenia zabudowy i krajobrazu miasteczek Lubelszczyzny*, Lublin 2001.
- [19] Roguska J., *Wpływ przepisów na kształtowanie zabudowy Warszawy w drugiej połowie XIX i początkach XX wieku*, „Kwartalnik Architektury i Urbanistyki”, 1980, t. XXV, z. 3–4.
- [20] Surowiecki W., *O upadku przemysłu i miast w Polsce*, Warszawa 1810.
- [21] Szymkiewicz G., *Ustawy i rozporządzenia z dziedziny budownictwa obowiązujące w Państwie Polskim*, Warszawa 1923.
- [22] Treter B., *Ochrona krajobrazu i cech regionalnych w budownictwie wiejskim w ramach przepisów budowlanych*, „Ochrona Przyrody”, 1937, R. 17.
- [23] Trzebiński W., *Działalność urbanistyczna magnatów i szlachty w Polsce w XVIII wieku*, t. 1, Warszawa 1974.
- [24] Trzebiński W., *Nadzór budowlany i przepisy policyjno-budowlane w Polsce oświecenia jako środki naprawy miast królewskich*, [w:] Miasta doby feudalnej w Europie Środkowo-Wschodniej, PWN, Warszawa 1976.
- [25] *Zbiór przepisów administracyjnych Królestwa Polskiego, Wydział Spraw Wewnętrznych i Duchownych, cz. 1. Gospodarstwo miejskie*, t. 2, Warszawa 1866, dodatek do t. 2, Warszawa 1857.
- [26] Żywicki J., *Architektura neogotycka na Lubelszczyźnie*, Lublin 1998.



### *The influence of legislation on the image of towns in the Russian Partition, on the example of the Lublin region*

The present shape of the Polish urban structures has been influenced by a number of factors, which stimulated or limited its development.

In the 18<sup>th</sup> century, the first police directives were introduced in order to improve the state of the architectural order, public safety, and other aesthetic and functional aspects. Apart from local solutions, there could be observed broader initiatives attempting at the regulation of urban development in the scale of the whole country. After the wars of the 17<sup>th</sup> century, in many places of the Polish Commonwealth, the reconstruction of the urban tissue was conducted without any respect for customary and written laws. The anarchistic nature of the properties' owners was one of the common reasons for these haphazard and careless initiatives. Additionally, in many cities there existed juridical districts, which were not controlled by official magistracies. Not before the end of the 18<sup>th</sup> century could some improvements be observed in the image of towns of the Lublin region. This improvement usually concerned the towns owned by magnates. The pioneering efforts to organise urban structures were initiated by the Pavement Commission in 1733; and the first legal solutions, concerning building standards and architectural organisation of Polish towns, were passed at the Sejm of 1764.

At the end of the 18<sup>th</sup> century, the *Boni Ordinis* Commissions were formed; their main aim was the reorganisation of rules for the development of royal cities.

During the Partition period (1795–1918), the institution of building control was regulated differently in each of the three occupation zones. The most significant legal regulations, concerning construction and architectural development, in the Russian Partition, were the following: the General Regulations for the Building Police combined with decisions of the Chairman of the Administrative Council, and the regulations of the Civil Code. Between 1820–1830, an intensive activity could be observed as far as the regulation and development of the towns and cities of the Polish Congress Kingdom were concerned. In 1848, the Administrative Council ordered preparation of town plans and detailed schedules of their gradual reorganisation. These schemes were to follow a model organisation plan of a Russian town called Krasne. In the years 1869–1870, many towns of the Polish Kingdom were degraded to the status of a settlement. After regaining independence (1918), Poland was to wait until the year 1924 for the homogeneous Polish Construction Law, which was in force till the outbreak of the Second World War.

