Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:58

Artykuły

Studia Iuridica Lublinensia vol. XXV, 3, 2016
DOI: 10.17951/sil.2016.25.3.617

Jerzy Malec
Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
jmalec@afm.edu.pl

Zakres i znaczenie terminu „policja" w literaturze politycznej schyłku Rzeczypospolitej szlacheckiej

The Scope and Meaning of the Term "Police" in the Political Literature at the Close of the Noble Republic

STRESZCZENIE

Termin „policja" wywodzi się z greckiej *politei*, oznaczającej początkowo ustrój państwa. Od XV w., a zwłaszcza w XVII i XVIII stuleciu, stał się synonimem słowa „administracja" *sensu largo*. W Polsce od XVIII w., mimo braku recepcji założeń zachodnioeuropejskiej nauki policji, zaczął być stosowany również w tym znaczeniu. Próby zdefiniowania „policji" podejmowali polscy pisarze polityczni, poczynając od Stanisława Leszczyńskiego, po autorów reformy ustrojowej państwa na Sejmie Czteroletnim. Rozumiano to pojęcie szeroko, u większości pisarzy jako porządek wewnętrzny państwa, ale także w rozumieniu tzw. administracji świadczącej, a więc jako policję ogniową, budowlaną, lekarską, drogową itp., czyli to wszystko, co miało się przyczyniać do zapewnienia przez państwo dobrobytu społeczeństwu. Często włączano do zakresu zadań policji także wymiar sprawiedliwości. O policji pisali zarówno zwolennicy reformy państwa, jak i jej przeciwnicy, admiratorzy republikańskiej formy rządów oraz głosiciele idei silnego państwa na wzór monarchii absolutnych. U większości polskich autorów policja była rozumiana jednak nie jako środek do wzmocnienia władzy państwowej, lecz sposób zapewnienia „dobrego porządku", czyli bezpieczeństwa, spokoju i wygody publicznej.

Słowa kluczowe: administracja; historia administracji; policja; nauka policji; zarząd wewnętrzny państwa; literatura polityczna XVIII w.

Pojęcie „policja" wywodzi się od greckiego wyrazu *politeia*, którym starożytni określali ustrój państwa. W arystotelesowskim znaczeniu stosowano je także w Polsce już w XVI w. Użył go Stanisław Orzechowski, pisarz doby Odrodzenia, w swym dziele *Policya Królestwa Polskiego*, wydanym w 1565 r.[1] Do

[1] „Królestwo między policyami najlepsza policya jest. […] Przeto rzeczpospolita nasza ani

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:58

końca XVII stulecia takie rozumienie tego terminu funkcjonowało w Rzeczypospolitej[2].

Na terenie Rzeszy Niemieckiej, jak dowodzą badania Hansa Maiera, od XV w. poczęło być ono szeroko stosowane także w znaczeniu ogólnego porządku wewnętrznego państwa lub administracji państwowej (*Staatsverwaltung*)[3], w XVII i XVIII w. stając się już wyłącznie synonimem szeroko rozumianej administracji. Termin „policja" został upowszechniony w krajach niemieckich i we Francji za pośrednictwem prężnie rozwijającej się – szczególnie w XVIII w. – nauki policji (*Polizeilehre*, *science de la police*)[4]. Pod pojęciem „policja" rozumiano wówczas nie tylko sprawy związane z ochroną bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, czyli to, co obecnie rozumiemy przez policję, ale także wiele innych dziedzin administracji wewnętrznej państwa. Autorami kompleksowego i spójnego systemu nauki policji, a zarazem zdefiniowania tego pojęcia w oderwaniu od doktryny kameralistycznej, byli Johann Heinrich von Justi (1720–1771) i Joseph von Sonnenfels (1733–1817)[5].

Policja u Justiego miała obejmować trzy sfery zagadnień: gospodarkę kraju, czuwanie nad środkami zapewniającymi kwitnący stan wyżywienia ludności oraz dobre obyczaje poddanych. Realizację tych celów Justi widział w rozwoju miast i wsi, w zapewnianiu wygody ich mieszkańcom oraz w zwiększeniu populacji, od której miał zależeć dobrobyt państwa. Środkami do tego miały być: właściwie prowadzona statystyka, ewidencja ludności, kompleksowy system norm policji agrarnej, leśnej oraz gospodarki terenami. W celu zaopatrzenia w środki wyżywienia rząd winien popierać handel, nie prowadząc jednak własnej działalności gospodarczej, a jedynie stosując nadzór państwowy nad działalnością gospodarczą obywateli. Wszystkie rodzaje policji, a więc rolna, ludnościowa i handlowa, miały współdziałać z trzecią sferą opieki nad społeczeństwem, a mianowicie z policją wychowawczą[6]. Sonnenfels z kolei skłaniał się ku ściślejszemu powią-

monarchia, ani demokracja, ani oligarchia, ale policya ma być sprawnie zwana. […] Policya jest przełożonych rząd: to jest prawem rozpisana urzędna władza". S. Orzechowski, *Policya Królestwa Polskiego na kształt arystotelesowych polityk wypisana i na świat dla dobra pospolitego trzema księgami wydana*, Kraków 1859, s. 52–54.

[2] J. Malec, *Studia z dziejów administracji nowożytnej*, Kraków 2003, s. 12–13; *idem*, *Policey im frühneuzeitlichen Polen: Gesetzgebung Und Literatur*, [w:] *Policey im Europa der Frühen Neuzeit*, Hrsg. V.M. Stolleis, Frankfurt a. Main 1996, s. 408–409.

[3] Por. H. Maier, *Die ältere deutsche Staats-und Verwaltuagslehre (Polizeiwissenschaft). Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Wissenschaft in Deutschland*, 2. Aufl., München 1980, s. 92–105. Zob. też: hasło *Polizei*, [w:] *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, Hrsg. A. Erler, E. Kaufmann, Bd. 3, Berlin 1984.

[4] H. Maier, *op. cit*., s. 181; F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949, s. 17–18; H. Izdebski, *Historia administracji*, wyd. 5, Warszawa 2001, s. 24–27.

[5] J. Oczapowski, *Policyści zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji*. *Historia nauki administracji w XVIII wieku*, Warszawa 1882, s. 85–153.

[6] J. Malec, *Polska myśl administracyjna XVIII wieku*, wyd. 2, Kraków 2008, s. 22–203. Zob. też: *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 1: *Vom Spätmittelalter bis zum Ende des Reiches*, Stutt-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:58

zaniu policji z celami państwa, uważając, że ma ona być narzędziem w rękach monarchy absolutnego i realizować jego interesy. Policja miała spełniać nie tylko rolę środka do zapewnienia dobrobytu społeczeństwu, lecz przede wszystkim miała pełnić funkcję policji bezpieczeństwa. Ograniczał ją tym samym do roli instrumentu przymusu państwowego. Powinna ona popierać religię jako rodzaj spoiwa społecznego, dbać o moralność obywateli (między innymi przez rozwój nauki i wychowania), likwidować to, co osłabia dobre obyczaje. Do jej obowiązków miało też należeć prowadzenie całej statystyki w kraju i dbanie o poszanowanie ustaw przez społeczeństwo[7]. Ostateczne powiązanie policji przede wszystkim ze sprawami bezpieczeństwa publicznego nastąpiło u Günthera-Heinricha von Berga w jego ośmiotomowym *Podręczniku niemieckiego prawa policyjnego*, wydanym w latach 1799–1809[8].

W Rzeczypospolitej szlacheckiej idee absolutystycznej nauki policji nie mogły znaleźć podatnego gruntu. „Republikański" model państwa odbiegał w sposób

gart 1983, s. 416–418; H. Maier, *op. cit.*, s. 182–187. Całość swego dzieła Justi podzielił na cztery części. W pierwszej zajął się sprawami podwyższenia wydajności gospodarczej kraju oraz – ściśle z tym związanego – powiększenia liczby ludności. Zalecał w tym celu prowadzenie stałych spisów ludności, politykę państwa, która zachęcałaby cudzoziemców do osiedlania się w kraju oraz stosowanie środków zapobiegających wyludnieniu kraju, z zakazem wychodźstwa włącznie. Część druga została poświęcona policji przemysłu. Należały do niej sprawy związane z: zapobieganiem drożyźnie i brakowi zapasów żywności; metodami zarządu miast i wsi; rozwojem środków komunikacji; szeroko rozumianą polityką ekonomiczną państwa. W części trzeciej Justi zajął się szeroko pojętą kwestią obyczajów społeczeństwa. Zawarł w niej sprawy z zakresu religii oraz rozwoju nauk i oświaty, a także przedstawił zagadnienie cenzury publikacji, występując zwłaszcza przeciwko dziełom atakującym religię, dobre obyczaje, porządek państwa czy osobę panującego. Omawiał dalej policję bezpieczeństwa, która miała zapobiegać naruszaniu bezpieczeństwa tak publicznego, jak i osób prywatnych, czyli miała się zająć zachowaniem „pokoju domowego". Inną sferą działań policji obyczajowej miało być czuwanie nad przestrzeganiem miar i wag. Sporo miejsca w części trzeciej poświęcił również zagadnieniu policji wiejskiej, którą powierzał sądom patrymonialnym. Postulował jednocześnie wydanie ordynacji przeciwpożarowej dla wsi. Na koniec zajął się policją dobroczynności, której przekazywał zapobieganie rozprzestrzenianiu się żebractwa i troskę o należyte zaopatrzenie ludzi chorych, zniedołężniałych i kalek przez zakładanie szpitali, lazaretów i domów opieki społecznej oraz kas groszowych. Wreszcie część czwarta została poświęcona ustawodawstwu policji oraz jej organom, do których Justi zaliczał także sądownictwo. „Ustawy" czy też „ordynacje" policyjne dzielił on na ogólne, dotyczące pewnych stanów lub zawodów, i szczególne, zajmujące się poszczególnymi działami administracji, a więc ordynacje regulujące sprawy leśnictwa, handlu, rzemiosła, opieki zdrowotnej, komunikacji itp. Por. J. Oczapowski, *Policyści zeszłego wieku*..., s. 85–144.

[7] J. Malec, *Polska myśl administracyjna*..., s. 23; H. Maier, *op. cit*., s. 187–190; *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, s. 418. W zawężeniu przez Sonnenfelsa zadań policji przede wszystkim do zagadnień bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i obywateli J. Oczapowski dostrzega po raz pierwszy tak wyraźnie sformułowaną teorię „prawdziwej policji" w dzisiejszym rozumieniu tego słowa, a więc nieutożsamianą już z całością zagadnień administracji publicznej. Zob. J. Oczapowski, *Policyści zeszłego wieku*..., s. 150–151.

[8] J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, wyd. 2 uzup., Kraków 2003, s. 58.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:58

zasadniczy od scentralizowanych form zarządu sąsiadujących z Polską mocarstw. Mimo to pewne rozwiązania były recypowane, w szczególności w drugiej połowie XVIII w. Wtedy też pojawiać się poczęło w polskim ustawodawstwie oraz literaturze pojęcie policji rozumianej jako synonim administracji w szerokim tego słowa znaczeniu, a same idee europejskiej policystyki w pewnym stopniu zaczęły wpływać na kształt przeprowadzanych reform zarządu wewnętrznego państwa[9].

Termin „policja" po raz pierwszy pojawia się jako synonim szeroko rozumianej administracji w epoce saskiej. Jednocześnie w pracach ówczesnych autorów brak jeszcze wyraźnego zdefiniowania tego pojęcia.

Stanisław Leszczyński w swym podstawowym dziele *Głos wolny wolność ubezpieczający* policję określał mianem „porządku generalnego"[10]. Uzasadniając jej potrzebę dla zapewnienia porządku i bezpieczeństwa obywateli[11], określał ją mianem podstawowej reguły (*principalis regula*), na której winien być oparty zarząd wewnętrzny państwa. „Bez tego porządku – dowodził – nie może być rzeczpospolita, tylko *corpus inanimatum*, której żywego wigoru jest znak najpewniejszy, kiedy każda część swoją funkcją odprawuje, kiedy wszystkie czyniąc *unitatem individuam*, *concurrunt* do konserwacji swojej, *sub imperio* prawa, dla utrzymania porządku postanowionego"[12]. Ograniczał on policję do roli stymulatora porządku publicznego, nie akcentując szczególnych jej zadań z zakresu administracji budowlanej, ogniowej, lekarskiej itp.

U kanclerza wielkiego koronnego Andrzeja Stanisława Załuskiego policja miała obejmować swym nadzorem, obok bezpieczeństwa obywateli, także komunikację czy opiekę nad kupcami. Realizację tych zadań powierzał on komisji skarbowej[13].

Jeden z głównych promotorów reformy państwa epoki saskiej, Stanisław Konarski, nie precyzował pojęcia policji. Bliższe doprecyzowanie, czym powinna zajmować się policja, pojawia się dopiero w czasach stanisławowskich.

W 1767 r. Stanisław August, pragnąc przeciwdziałać próbom ograniczenia swej władzy, opracował *Plan en gros d'un Conseil Permanent en Pologne*[14]. Jednym z departamentów proponowanej w nim Rady Nieustającej miał być Departament Policji, zobowiązany do składania Radzie sprawozdań ze swej działalności:

---

[9] J. Malec, *Polska myśl administracyjna…*, s. 168; A. Zahorski, *Centralne instytucje policyjne w Polsce w dobie rozbiorów*, Warszawa 1959, s. 20.

[10] S. Leszczyński, *Głos wolny wolność ubezpieczający*, wyd. K.J. Turowski, Kraków 1858, s. 40.

[11] *Ibidem*, s. 144–145.

[12] *Ibidem*, s. 145.

[13] J. Bieniarzówna, *Projekty reform magnackich w połowie XVIII wieku. (Nowe dążenia ekonomiczne*), „Przegląd Historyczny" 1951, t. 42, s. 310. Por. też: Z. Zielińska, *Walka „Familii" o reformę Rzeczypospolitej 1743–1752*, Warszawa 1983, s. 89–90, 115–116; W. Konopczyński, *Geneza i ustanowienie Rady Nieustającej*, Kraków 1917, s. 74.

[14] Archiwum Główne Akt Dawnych, Archiwum Królestwa Polskiego, 352, p. 281–284.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:58

Police. Toutes les parties de Police qui s'exercent jusqu'à present doivent s'exercer de même l'avenir, en tenant la même marche pour les rapports qui est marquée pour les Tribunaux, et le Conseil en agira de même aussi en ajoutant qu'aucune décision de mort ne sera exécutée dans quelque jurisdiction que cela puisse être sans que le Conseil n'ait finalement prononcé la dessus et ordonné de l'executer[15].

Antoni Popławski, profesor Collegium Nobilium oraz Szkoły Głównej Krakowskiej, pod pojęciem policji rozumiał sprawy „bezpieczeństwa, wygody i porządku", a w szczególności: zwiększenia zaludnienia kraju, poprawy stanu dróg i gościńców, usprawnienia spławności rzek i kanałów, zapewnienia bezpieczeństwa handlu, rozwoju manufaktur, podniesienia z upadku miast, rozwoju rolnictwa i handlu, obrony przed klęskami żywiołowymi[16].

Innym autorem, u którego możemy odnaleźć pierwsze tak szerokie definiowanie policji, był Józef Wybicki. W *Myślach politycznych o wolności cywilnej*, opublikowanych w latach 1775–1776, do zakresu zadań policji zaliczał sprawy bezpieczeństwa (*Sicherheitspolizei*), dobrobytu mieszkańców (*Wohlfartspolizei*) oraz wymiar sprawiedliwości. Postulował opracowanie kompleksowego zbioru prawa policji, którego podjąć by się mieli wybrani na sejmie *novemvirowie* i wyznaczeni w województwach mandatariusze, którzy „cytowaliby różne prawa cywilne i rozrządzenia wewnętrzne, dowodząc z nich skutki szczęśliwe, *quo ad ius civile i politiem*. Ci mandatariusze oświecaliby *novemvirów* o osobliwszych swoich województw prawach. W materiach podatków przedkładaliby stan mieszkańców, położenie miejsca etc."[17]. Tylko dobra policja mogłaby, jego zdaniem, wyprowadzić kraj z anarchii, zapewniając ogółowi ludności bezpieczeństwo pod opieką państwa. Rzeczpospolita mogłaby wówczas zyskać właściwe stanowisko wśród innych narodów, zaś społeczeństwo – pewność używania życia i majątku[18].

W 1780 r. ukazała się we Lwowie, będącym wówczas pod panowaniem austriackim, anonimowa praca przypisywana Remigiuszowi Ładowskiemu pt. *Krótkie zebranie trzech praw początkowych*. W części trzeciej autor poświęcił sporo miejsca sprawom policji. Warto podkreślić, że mamy tu do czynienia z poglądami przepojonymi duchem oświeconego absolutyzmu, z wyraźnymi wpływami niemieckiej nauki policji. Policja u Ładowskiego miała się troszczyć o zapewnienie bezpieczeństwa, zwiększenie liczby mieszkańców, rozwój oświaty, nadzór nad obyczajami, rozwój agrokultury, zwalczanie żebractwa, rozwój urbanistyki, porządek ogniowy, opiekę społeczną i rozwój komunikacji. Wyodrębnił on również jako pierwszy policję wiejską, do której zadań

[…] należałoby od niebezpieczeństwa mieszkańców oswobodzić i ochędostwo przyzwoite zakrzewić. Starać się łapać złodziejów, zbójców najazdy czyniących i bez świadectwa do wsi

[15] *Ibidem*, p. 283.

[16] A. Popławski, *Zbiór niektórych materii politycznych*, Warszawa 1774, s. 268–269.

[17] J. Wybicki, *Myśli polityczne o wolności cywilnej*, t. 1–2, Poznań 1775–1776, s. 104–106.

[18] *Idem*, *Listy patriotyczne*, oprac. K. Opałek, Wrocław 1955, s. 54–56.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:58

przychodzących. Żebrakom ze wsi do wsi przechodzić nie dawać. Austerie niespodzianie zwiedzać. Sposób od ognia ten sam co i w mieście zachować. Prócz tego kazać mieć porządne latarnie idącym do officyn gospodarskich. Rzekom tamy czynić, aby gruntów nie psowały. Najczyściej kazać mieszkać wiejskim, lubo przy szczupłym majątku; drogi naprawiać[19].

Całość pracy cechuje nieskrywana sympatia autora dla monarchii absolutnej, co mogło wynikać z faktu zamieszkiwania przez Ładowskiego za kordonem, a tym samym jego poglądy starały się odzwierciedlać oficjalną politykę państwa Habsburgów.

W podobnym duchu, jeśli idzie o zakres spraw przyporządkowanych policji, pisali Jan Aloy, Michał Wielhorski[20], Wincenty Skrzetuski[21] i arcybiskup mohylowski Stanisław Siestrzencewicz[22]. Większość autorów zaliczała do kompetencji policji także wymiar sprawiedliwości. Najczęściej powtarzające się zadania przyporządkowane policji to: bezpieczeństwo, polityka populacyjna, ochrona zdrowia, sprawy wyżywienia mieszkańców, urbanizacja miast, bezpieczeństwo przeciwpożarowe i komunikacja.

Obrady Sejmu Czteroletniego zapoczątkowały zasadniczą reformę ustrojową państwa, której zwieńczeniem było uchwalenie Ustawy Rządowej zwanej Konstytucją 3 maja.

Jednym z najważniejszych autorów programu reformy Rzeczypospolitej był Hugo Kołłątaj. W *Listach Anonima* policję utożsamiał on z szeroko pojętą administracją wewnętrzną państwa. Do zadań postulowanej przezeń Komisji Policji zaliczał wszelkie sprawy związane z nadzorem administracyjnym nad miastami królewskimi. Inne sfery działalności, zaliczanej przez większość autorów do właściwości zadań policji, określał mianem „ekonomii politycznej"[23]. Policja w ujęciu Kołłątaja uzyskała tym samym stosunkowo wąski zakres uprawnień. Stanowić miała zaledwie znikomą część całokształtu działań administracyjnych państwa[24].

Zdecydowanie szerzej definiował policję biskup inflancki Józef Kossakowski. W wydanej w 1788 r. rozprawie *Obywatel* pisał:

---

[19] [R. Ładowski], *Krótkie zebranie trzech praw początkowych*, Lwów 1780, s. 128.

[20] M. Wielhorski, *O przywróceniu dawnego rządu według pierwiastkowych Rzeczypospolitej ustaw...*, [b.m.w.] 1775; *idem*, *Essai sur la rétablissement de l'ancienne forme du gouvernement de Pologne, suivant la constitution primitive de la République…*, Londres 1775.

[21] W. Skrzetuski, *Mowy o główniejszych materiach politycznych*, Warszawa 1773; *idem*, *Prawo polityczne narodu polskiego*, Warszawa 1782–1784.

[22] *Serjarz projektów do prawa, innych różnych pism, uwag, myśli patriotycznych, żądań województw, ziem i powiatów, pomiędzy sejmem a sejmem od senatorów, posłów, gorliwych patriotów formowanych*, [b.m.w.] 1785.

[23] Por. J. Malec, *Polska myśl administracyjna*..., s. 103–109.

[24] Zwrócił na to uwagę A. Zahorski (*op. cit.*, s. 62, przypis 10), pisząc: „Kołłątaj zakreśla policji węższy zakres działania niż De la Marre i korzystający zeń Encyklopedyści, a także Justi, wykazuje natomiast pewne podobieństwo do poglądów Sonnenfelsa".

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:58

Uważać dalej można, iż jako każdy w domu porządnem gospodarz, słusznie i koniecznie dozór swój gospodarski, na cztery rozdziela części, tak każdy naród tego się trzymał i trzymać musi rządowej administracji podziału. I tak: strzeżenie dochodów i wydatków z przemyślaniem onych pomnożenia i ile być może oszczędzania; utrzymanie we wszystkich częściach rządowych sprawiedliwości z użyciem skutecznych do jej strzeżenia sposobów, które ojcu nad dziećmi, panu nad czeladzią i właściwe jest i konieczne; czułość porządku, który jest duszą rzeczy i jedyną rządu każdego twierdzą; nakoniec ustanowienie straży jakowej do pilnowania całości i bezpieczeństwa powszechnego, jest mu nieodbicie potrzebne. W politycznym rozkładzie, nazywamy tę władzę administracją skarbu, sprawiedliwości, policji i wojska […][25].

W podobnym duchu była utrzymana rozprawka Konstantego Platera, który zalecał zarazem opracowanie „instruktarza policji i rządu miejskiego", który przyczyniłby się do ujednolicenia systemu prawa policyjnego w Polsce[26]. Z kolei Józef Puszet w pracy *O uszczęśliwieniu narodów* postulował

[…] ustanowienie policji, czyli dobrego porządku dozorców, nie tylko względem miast, ale nawet i względem pomniejszych miasteczek; założenie rzemieślniczych szkół po miastach większych; wprowadzenie fabryk krajowi przyzwoitych; wykupienie ról od obywatelów miejskich; wyznaczenie pewnych nagród dla tych, którzy zabiegami niepospolitemi zalecać usiłują ochotę swoją; są to sposoby między innemi, które wykonane być mogą, a za któremi porządek miast i miasteczek, ludność krajowa, polepszenie stanu miejskiego, wzrost handlu i uszczęśliwienie kraju całego koniecznie nastąpić musi[27].

U Puszeta działalność policji powinna być ukierunkowana na cele zasadnicze, jakimi są dobro i bezpieczeństwo mieszkańców, zaś podstawowym celem państwa jest szczęście i pomyślność poddanych[28].

Do zwolenników poddania nadzorowi ze strony policji szerokiego zakresu spraw wypada zaliczyć Ferdynanda Naxa[29]. Podobnie jak Wybicki, postulował

[25] K. Estreicher przypisuje autorstwo tej pracy Tadeuszowi Morskiemu, jednak B. Leśnodorski i A. Zahorski obstają przy J. Kossakowskim. Por. J. Malec, *Polska myśl administracyjna*…, s. 110, przypis 37.

[26] K. Plater, *Listy posła do ojca na wsi mieszkającego i odpowiedne w okolicznościach sejm teraźniejszy zatrudniających*, cz. 4, 1788, s. 24–26.

[27] J. de Puget Puszet, *O uszczęśliwieniu narodów*, t. 1, Warszawa 1788, s. 287–288.

[28] *Ibidem*, s. 101–103.

[29] Poglądy ekonomiczne Naxa, ujmowane w duchu kameralistycznym jako całokształt działalności gospodarczej państwa, przedstawił J.B. Oczapowski, *Kameralista polski z czasów Sejmu Czteroletniego. Studium z dziejów ekonomiki u nas*, [w:] *Roztrząsania i rozbiory w naukach politycznych i ekonomicznych z lat kilkunastu zebrane*, Warszawa 1889, s. 518–555. Por. też: Ż. Grotowski, *Rzut oka na stosunki gospodarcze w Polsce pod koniec XVIII stulecia. Przedmowa do F. Naxa, Wykładu początkowych prawideł ekonomiki politycznej*, [w:] *Biblioteczka Dzieł Społeczno-Ekonomicznych, Seria I*, t. 8: *Ekonomiści polscy*, Warszawa 1914, s. 16–25. Grotowski wyraża nieco odmienny od Oczapowskiego pogląd, głoszący, że kameralistyka, podobnie jak fizjokratyzm, wywierając niewątpliwy wpływ na publicystykę polską doby Oświecenia, w czystej swej formie nie została jednak na grunt polski przeszczepiona. Nax nie był zatem „kameralistą na wzór pruski, ale interes państwowy bez wątpienia umiał podporządkować idei ogólnospołecznej potrzeby" (*ibidem*, s. 24).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:58

on opracowanie spójnego systemu prawa policyjnego. Wypowiadał się również za poddaniem handlu i przemysłu kontroli państwa, powołując się przy tym na wzory czerpane z literatury kameralistycznej. W *Wykładzie początkowych prawideł ekonomiki politycznej* do zadań policji zaliczał troskę o zwiększenie liczby ludności, rozwój rolnictwa, handlu, przemysłu oraz komunikacji, a także wprowadzenie nowego podziału administracyjnego państwa. Wzrost zaludnienia – będący jednym z zasadniczych problemów poruszanych w literaturze policyjnej – Nax uzależniał od: zapewnienia społeczeństwu bezpieczeństwa, dbania o dobre obyczaje, rozwoju opieki społecznej i zdrowotnej oraz należytej kontroli administracyjnej poziomu i cen żywności, a także roztoczenia opieki ze strony policji nad ludnością wiejską, od której zależy poziom zaopatrzenia kraju w żywność[30]. Jednocześnie podkreślał, że nadmiernie rozbudowane i przepojone kazuistyką zarządzenia policyjne stają się często przyczyną niechęci i oportunizmu ze strony społeczeństwa, wpływając tym samym na skuteczność ich przestrzegania[31].

W anonimowych *Myślach politycznych dla Polski*, wydanych w czasie obrad Sejmu Wielkiego, do zadań policji zalicza się nadzorowanie w skali kraju miar i wag, spraw budownictwa gmachów użyteczności publicznej, troskę o „ochędóstwo i czystość"[32]. U przedstawiciela warszawskiego mieszczaństwa, Wincentego Horalka, także spotkać się możemy z podobnym jak u większości pisarzy tego czasu określeniem zadań policji. Ma ona troszczyć się o spokój, bezpieczeństwo i porządek w państwie, kontrolować miary i wagi, czuwać nad zdrowiem mieszkańców i rozwojem szpitalnictwa, a poza tym zajmować się bezpieczeństwem przeciwpożarowym, statystyką ludności, komunikacją i urbanistyką[33].

W 1792 r. ukazało się dzieło jako jedyne w tym okresie w całości poświęcone sprawom policji, zarówno jej zdefiniowaniu, jak i określeniu zasad działania. Były to anonimowe *Początkowe prawidła policji ogólnej w kraju*. Z uwagi na

[30] F. Nax, *Wykład początkowych prawideł ekonomiki politycznej, z przystosowaniem przepisów gospodarstwa narodowego do onego wydźwignienia i polepszenia, stosownie do aktualnego stanu, w którym rzeczy zostają*, Warszawa 1790.

[31] „Gdziekolwiek zbyt wytworna policja swym zarządzeniem wszystkie sprawy nawet i obojętne kierować usiłuje i z naganną ciekawością swoje szperania, aż do wglądania w wewnętrzne familiów rządy i do tajemnic domowych rozciąga, już tam żadnej szczęśliwości cywilnej szukać nie potrzeba, coż dopiero tam za uciemiężenie nastąpić musi, gdzie same powszechne prawa swemi groźnemi karami nawet do regulowania obojętnych spraw obywatelskich się wtrącają. […] Jak najmniej praw, ale przykładnie zachowanych powinno być powszechne polityki axyoma. To samo o policji mówić można". Zob. *idem*, *Uwagi nad uwagami, czyli obserwacje nad książką, która w roku 1785 wyszła pod tytułem: Uwagi nad życiem Jana Zamoyskiego kanclerza i hetmana w. kor.*, Warszawa 1789, s. 42–45.

[32] W Warszawie roku 1789, E. Rostworowski przyznaje autorstwo tego dzieła Józefowi Pawlikowskiemu. Por. E. Rostworowski, *Myśli polityczne Józefa Pawlikowskiego*, [w:] *Legendy i fakty XVIII w.*, Warszawa 1963, s. 195–264.

[33] W. Horalek, *Na pismo pod tytułem: Czamarka i Sarafan, w czasie sejmu patriotycznego w Polskę wprowadzone [...]*, Warszawa 1791, s. 24–28.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:58

obszerną charakterystykę tego opracowania, dokonaną w opublikowanym przeze mnie reprincie pracy[34], ograniczę się w tym miejscu do nakreślenia głównych cech policji w ujęciu autora rozprawy. Nieznany pisarz, zapewne Polak[35], wyraża na wstępie pogląd, że

> […] przez Policją rozumie się sztuka ustanowienia prawideł wewnętrznych w tym sposobie, ażeby wygodne familiów jestestwo i partykularnych obywateli było zupełnie zgodne z dobrem kraju. Jednostajnie więc, dobra policja łączy interess zwierzchności, z interesem wszystkich poddanych […] A tak słowo policji uważanym być może w trzech różnych względach. W znaczeniu najobszerniejszym policja zamykać w sobie będzie, prawidła ustanowione dla dobrego bytu wewnętrznego kraju w powszechności i różnych partykularnych mieszkańców, jakiegokolwiek bądź oni są stanu. W znaczeniu mniej obszernym, przez policją rozumie się to wszystko, co spokojność, porządek, bezpieczeństwo w kraju i utrzymanie życia prywatnego każdego w towarzystwie zrządza. Na koniec przez policją w sensie najściślej wziętym, rozumieją się prawidła szczególne, stosujące się do rzemieślników i kupców, do miar i wag, do handlu, towarów i żywności, do bezpieczeństwa, ochędóstwa i ozdoby miast, do źródeł, ulic, przechadzek, dróg i innych w tym rodzaju obiektów[36].

Z jednej strony mamy tu do czynienia z definicją występującą u wielu wcześniej przywołanych autorów, z drugiej można dostrzec klasyfikację zapożyczoną wprost z dzieła Delamare'a, co świadczy o znajomości pracy francuskiego policysty (w szczególności dotyczy to niemal dosłownego przejęcia opisu różnych sfer oddziaływania policji)[37]. Policja, zdaniem autora *Początkowych prawideł*, powinna objąć ochroną w szczególności: religię, obyczaje, zdrowie mieszkańców oraz ich wyżywienie, mieć wpływ na urbanistykę miast, bezpieczeństwo i spokój publiczny, wspierać naukę i sztuki wyzwolone, handel, rzemiosło i przemysł, wreszcie objąć opieką ubogich, inwalidów i żebraków. Z zawartej w pracy definicji policji wynika, że stanowi ona zespół norm administracyjnych mających zapewnić zgodność partykularnych interesów obywateli z ogólnym dobrem kraju, przez które autor rozumie interes władzy nadrzędnej.

Na koniec warto podkreślić, że poglądy osiemnastowiecznych publicystów na znaczenie i zakres terminu „policja" zostały recypowane w ustawodawstwie schyłku Rzeczypospolitej szlacheckiej w całej rozciągłości. Wyraźnie widać to choćby w tekście ustawy o Komisji Policji z czerwca 1791 r., której władza rozciągać się miała „na to wszystko, co się tycze: 1*mo*. Beśpieczeństwa i spokojności publicznej. 2*do*. Wygody publicznej. 3*tio*. Sądowości i urzędników policji […]",

---

[34] *Początkowe prawidła policyi ogolnej w kraiu. Tłomaczone z Francuzkiego ięzyka, na polski. Tom I. w Warszawie 1792. Roku*, przedm. J. Malec, Kraków 2008.

[35] *Ibidem*, s. XII–XIII.

[36] *Ibidem*, s. 4–6.

[37] *Ibidem*, s. 11–15. Nawet kolejność wyliczenia jest ta sama co u Delamare'a, z tą jedną różnicą, że autor *Traité de la Police* włączał jeszcze do zadań policji nadzór nad służbą domową i opiekę w okresie bezrobocia. Por. N. Delamarre, *Traité de la police ou l'on trouvera l'histoire de son établissement les fonctions et les prèrogatives de ses magistrats*, Vol. 1, Paris 1719, s. 4.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:58

po czym następuje drobiazgowe wyliczenie wszystkich owych sfer kompetencji Komisji w sposób nieróżniący się od tego, co postulowała literatura polityczna epoki[38]. Wyraźnie należy jednak zaznaczyć podstawową różnicę między pojmowaniem zakresu działań policji w Rzeczypospolitej i w państwach o ustroju absolutystycznym. Najlepiej obrazuje to cytat dotyczący władzy Komisji Policji, pochodzący z anonimowych *Myśli o ogólnej poprawie rządu krajowego*, gdzie mówi się, iż do Komisji należy

> […] policja ogólna kraju, dróg, mostów etc., wyłączając jednak to wdawanie się w partykularne i domowe każdego urządzenia, które w monarchicznych krajach policja ścieśniać i obarczać śmie to powiedzieć, z szkodą kraju zwykła, bo zbytnia skrzętność czasem od niedozoru nawet szkodliwszą bywa. Wszak co niedozorem traci się na czas, to z czasem odzyskanym być może; co przykra wytępi niewola, to ginie na zawsze[39].

BIBLIOGRAFIA

Archiwum Główne Akt Dawnych, Archiwum Królestwa Polskiego, 352.

Bieniarzówna J., *Projekty reform magnackich w połowie XVIII wieku. (Nowe dążenia ekonomiczne*), „Przegląd Historyczny" 1951, t. 42.

Delamarre N., *Traité de la police ou l'on trouvera l'histoire de son établissement les fonctions et les prèrogatives de ses magistrats*, Vol. 1, Paris 1719.

Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 1: *Vom Spätmittelalter bis zum Ende des Reiches*, Stuttgart 1983.

Grotowski Ż., *Rzut oka na stosunki gospodarcze w Polsce pod koniec XVIII stulecia. Przedmowa do F. Naxa, Wykładu początkowych prawideł ekonomiki politycznej*, [w:] *Biblioteczka Dzieł Społeczno-Ekonomicznych, Seria I*, t. 8: *Ekonomiści polscy*, Warszawa 1914.

Hasło: *Polizei*, [w:] *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, Hrsg. A. Erler, E. Kaufmann, Bd. 3, Berlin 1984.

Horalek W., *Na pismo pod tytułem: Czamarka i Sarafan, w czasie sejmu patriotycznego w Polskę wprowadzone [...]*, Warszawa 1791.

Izdebski H., *Historia administracji*, wyd. 5, Warszawa 2001.

Konopczyński W., *Geneza i ustanowienie Rady Nieustającej*, Kraków 1917.

Leszczyński S., *Głos wolny wolność ubezpieczający*, wyd. K.J. Turowski, Kraków 1858.

Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949.

[Ładowski R.], *Krótkie zebranie trzech praw początkowych*, Lwów 1780.

Maier H., *Die ältere deutsche Staats-und Verwaltuagslehre (Polizeiwissenschaft). Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Wissenschaft in Deutschland*, 2. Aufl., München 1980.

Malec J., *Policey im frühneuzeitlichen Polen: Gesetzgebung Und Literatur*, [w:] *Policey im Europa der Frühen Neuzeit*, Hrsg. V.M. Stolleis, Frankfurt a. Main 1996.

Malec J., *Polska myśl administracyjna XVIII wieku*, wyd. 2, Kraków 2008.

Malec J., *Studia z dziejów administracji nowożytnej*, Kraków 2003.

Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, wyd. 2 uzup., Kraków 2003.

Myśli o ogólnej poprawie rządu krajowego, [b.m.w.] [b.w.r.].

[38] VL, t. IX, s. 278 i n.

[39] *Myśli o ogólnej poprawie rządu krajowego*, [b.m.w.] [b.w.r.], s. 12–13 nlb.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:58

Nax F., *Uwagi nad uwagami, czyli obserwacje nad książką, która w roku 1785 wyszła pod tytułem: Uwagi nad życiem Jana Zamoyskiego kanclerza i hetmana w. kor.*, Warszawa 1789.
Nax F., *Wykład początkowych prawideł ekonomiki politycznej, z przystosowaniem przepisów gospodarstwa narodowego do onego wydźwignienia i polepszenia, stosownie do aktualnego stanu, w którym rzeczy zostają*, Warszawa 1790.
Oczapowski J.B., *Kameralista polski z czasów Sejmu Czteroletniego. Studium z dziejów ekonomiki u nas*, [w:] *Roztrząsania i rozbiory w naukach politycznych i ekonomicznych z lat kilkunastu zebrane*, Warszawa 1889.
Oczapowski J.B., *Policyści zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji. Historia nauki administracji w XVIII wieku*, Warszawa 1882.
Orzechowski S., *Policya Królestwa Polskiego na kształt arystotelesowych polityk wypisana i na świat dla dobra pospolitego trzema księgami wydana*, Kraków 1859.
Plater K., *Listy posła do ojca na wsi mieszkającego i odpowiedne w okolicznościach sejm teraźniejszy zatrudniających*, cz. 4, 1788.
Początkowe prawidła policyi ogolnej w kraiu. Tłomaczone z Francuzkiego ięzyka, na polski. Tom I. w Warszawie 1792. Roku, przedm. J. Malec, Kraków 2008.
Popławski A., *Zbiór niektórych materii politycznych*, Warszawa 1774.
Puget Puszet J. de, *O uszczęśliwieniu narodów*, t. 1, Warszawa 1788.
Rostworowski E., *Myśli polityczne Józefa Pawlikowskiego*, [w:] *Legendy i fakty XVIII w.*, Warszawa 1963.
Serjarz projektów do prawa, innych różnych pism, uwag, myśli patriotycznych, żądań województw, ziem i powiatów, pomiędzy sejmem a sejmem od senatorów, posłów, gorliwych patriotów formowanych, [b.m.w.] 1785.
Skrzetuski W., *Mowy o główniejszych materiach politycznych*, Warszawa 1773.
Skrzetuski W., *Prawo polityczne narodu polskiego*, Warszawa 1782–1784.
Wielhorski M., *Essai sur la rétablissement de l'ancienne forme du gouvernement de Pologne, suivant la constitution primitive de la République*..., Londres 1775.
Wielhorski M., *O przywróceniu dawnego rządu według pierwiastkowych Rzeczypospolitej ustaw*..., [b.m.w.] 1775.
Wybicki J., *Listy patriotyczne*, oprac. K. Opałek, Wrocław 1955.
Wybicki J., *Myśli polityczne o wolności cywilnej*, t. 1–2, Poznań 1775–1776.
Zahorski A., *Centralne instytucje policyjne w Polsce w dobie rozbiorów*, Warszawa 1959.
Zielińska Z., *Walka „Familii" o reformę Rzeczypospolitej 1743–1752*, Warszawa 1983.

SUMMARY

The term "police" is derived from the Greek term "politei" which denotes an initial system of state. Since the 16th century, particularly in the 17th and 18th centuries, it has functioned as the synonym of the term "administration". In Poland, since the 18th century, despite the lack of the reception of the assumptions of the West-European police studies, the term started to be used in that sense. Polish political writers, starting with Stanisław Leszczyński and ending with the authors of the reform of the state's political system presented at the Four-Year Sejm, made an attempt at defining the term "police". The term was understood in a variety of ways, for most writers it meant state's internal order but it also denoted service administration such as fire, construction, medical or traffic police, that is all services whose aim was to secure social prosperity and well-being. The scope of police tasks often included the judiciary system. The police issue was in the scope of interest of the writers supporting the reforms as well as of their opponents, of those who admired the republican system as well as of the advocates of the concept of a strong state following the

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:58

example of absolute monarchies. However, a vast majority of Polish authors did not understand the term "police" as a means of strengthening the power of the state but as a means of reassuring good order, that is social security, peace and quiet.

Keywords: administration; history of administration; police; police studies; internal state management; 17th-century political literature

UMCS