

### III. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Marek Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1995. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, ss. 187.

Institucja nadzoru stała się w ostatnich latach przedmiotem kilku opracowań naukowych<sup>1</sup>. Jednakże chodziło o nadzór ujmowany jako instytucja z zakresu prawa ustrojowego; instytucja kształtowana normami o charakterze organizacyjnym, charakterystyczna dla określonego układu stosunków w systemie organizacji administracji publicznej. Natomiast recenzowana rozprawa Marka Szewczyka stanowi oryginalne podejście do problematyki nadzoru, ujmując to zagadnienie z punktu widzenia prawa materialnego oraz stosunku administracji do wolności i praw podmiotowych jednostki. Takie podejście zasługuje niewątpliwie na uwagę.

Celem pracy Marka Szewczyka było ustalenie "zakresu działań administracji, podejmowanych na podstawie powszechnie obowiązujących norm i adresowanych do podmiotów usytuowanych poza strukturami organizacyjnymi administracji publicznej, do których ustawodawca odnosi określenie nadzór", a w szczególności "ustalenie przedmiotu, podmiotów wykonujących ten nadzór i kręgu podmiotów, do których tego rodzaju działania mogą być adresowane, form tych działań, jak również treści stosunków prawnych mogących w tym zakresie zaistnieć" (s. 14 - 15). Dalszym celem recenzowanej rozprawy było ustalenie swoistych cech omawianych działań administracji oraz zależności powstających w ich wyniku.

Działania omawiane przez Autora określane są w teorii prawa administracyjnego jako działalność reglamentacyjna administracji i są przedstawiane zwykle przy omawianiu poszczególnych działań materialnego prawa administracyjnego. Autor zdaje sobie sprawę z kontrowersji jaka zaistniała wokół samego pojęcia nadzoru. Uważa jednak, że skoro ustawodawca używa określenia "nadzór" w aktach prawnych zawierających normy materialnego prawa administracyjnego, to - przy założeniu racjonalności prawodawcy istnieje potrzeba zbadania istoty tego zagadnienia.

Dla realizacji celu badawczego Autor dokonał analizy aktów prawnych zawierających normy materialnego prawa administracyjnego, w których ustawodawca używa określenia "nadzór", a nadto takich aktów, w których to określenie nie pojawia się, ale sposób przyjętych unormowań wskazuje na podobieństwa do regulacji prawnych, w których wymienione wyrażenie zostało użyte. Analizę materiału normatywnego Autor przeprowadził przy bardzo sumiennym wykorzystaniu aparatury pojęciowej przyjętej w polskiej i niemieckojęzycznej doktrynie, a w pewnym stopniu również w doktrynie francuskiej.

Autor poddał analizie pojęcie nadzoru zarówno w ujęciu historycznym jak i we współczesnej doktrynie prawa administracyjnego oraz w ustawodawstwie zawierającym regulacje administracyjno-prawne, a zwłaszcza w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Autor dokonał tu systematyzacji sytuacji, w których ustawodawca posługuje się pojęciem nadzoru. I tak wyróżnił on następujące sytuacje, w odniesieniu do których ustawodawca posługuje się pojęciem nadzoru, a mianowicie:

- uregulowania adresowane do organizacji zrzeszających obywateli,
- przypadki korzystania z przedmiotów, które na mocy przepisów prawa zostały przeznaczony do zaspokajania potrzeb publicznych,

<sup>1</sup> Por. L. Leoński, *Nadzór nad działalnością gminy*, Warszawa 1991; B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993; W. Chrościelewski, Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną*, Warszawa 1995 oraz liczne opracowania artykułowe.

- sytuacje dotyczące gospodarczego wykorzystywania niektórych zasobów naturalnych (kopaliny i zasoby świata roślinnego i zwierzęcego, zasoby wody, powietrza, powierzchni ziemi),
  - warunki wykonywania różnego rodzaju zajęć zarobkowych,
  - inne relacje określane jako nadzorcze, jak np. nadzór architektoniczno-budowlany, specjalistyczny nadzór budowlany, nadzór sanitarny, nadzór nad stowarzyszeniami (s. 38 - 43).
- Pod pojęciem nadzór Autor rozumie zespół stosunków prawnych nawiązywanych w ramach opisanych w pracy relacji.

Podstawę analizy w omawianej rozprawie stanowią elementy materialnego stosunku prawnego. Dlatego w kolejnych rozdziałach pracy Autor poddaje analizie przedmiot stosunków prawnych relacji nadzoru, podmioty takich stosunków, formy działań nadzorczych oraz treść stosunków prawnych relacji nadzoru.

Jako przedmiot omawianych stosunków prawnych Autor traktuje dobra nadzorowane. Dobra te mogą być dobrami indywidualnymi i dobrami publicznymi. Wśród nadzorowanych dóbr indywidualnych wyróżnia dobra materialne i niematerialne. Do tych ostatnich zalicza takie dobra jak wolność i równość wobec prawa oraz życie, zdrowie, higienę, spokój, poczucie indywidualnego bezpieczeństwa i dostęp do światła dziennego. Do dóbr publicznych Autor zalicza przykładowo: porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, higienę środowiska i zdrowie publiczne i ład przestrzenny. Autor objaśnia te pojęcia oraz omawia zadania nadzorcze administracji z punktu widzenia rodzaju, hierarchii i form ochrony wymienionych dóbr.

W rozdziale o podmiotach stosunków prawnych relacji nadzoru Autor przedstawia podmioty nadzorujące (państwo, korporacje prawa publicznego, osoby prawne prawa prywatnego oraz osoby fizyczne), podmioty nadzorowane oraz zróżnicowanie relacji nadzoru pod względem podmiotowym. Zaś w rozdziale poświęconym formom działań nadzorczych Autor wyróżnia czynności nadzorcze fazy kontroli oraz czynności nadzorcze fazy ustalania praw i obowiązków podmiotów nadzorowanych i fazy korekty. Do tej drugiej grupy czynności nadzorczych zaliczone zostały czynności faktyczne, decyzje administracyjne o różnej treści i inne akty administracyjne. Przedstawione zostało znaczenie orzeczeń sądowych i aktów normatywnych oraz dokonana została próba systematyzacji kompetencji nadzorczych. Autor dochodzi do wniosku, że stosowanie prawnych form wykonywania nadzoru może mieć charakter prewencyjny lub represyjny, może powodować następstwa prawne skutkujące poprawą lub pogorszeniem sytuacji prawnej, podmiotu nadzorowanego, może opierać się na umocowaniu ustawowym o charakterze szczegółowym lub ogólnym i wreszcie może polegać na stosowaniu czynności o ściśle określonej prawem formie lub czynności nie poddanych normom o formach działania (s. 131).

W partii pracy poświęconej treści stosunków prawnych relacji nadzoru znalazły się konstatacje dotyczące praw i obowiązków podmiotów nadzorowanych, zadań i kompetencji podmiotów nadzorujących (przesłanki istnienia tych kompetencji i warunki ich wykonywania: praworządność, celowość i niezbędność) oraz weryfikacji treści stosunków prawnych relacji nadzoru.

Refleksje końcowe autor ujął w pięciu punktach. I tak doszedł do wniosku, że:

- regulacje prawne, stanowiące podstawę nawiązywania stosunków prawnych relacji nadzoru, nie tworzyły i nie tworzą zwanego - w sensie legislacyjnym - systemu norm prawnych;
- nadzór w rozumieniu ustalonym w pracy to działania administracji o pewnych charakterystycznych cechach, podejmowane na podstawie ustawowej;
- obszary stosunków społecznych poddanych regulacjom prawnym, opartym na prewencyjnych technikach legislacyjnych, wykazują pewną stabilność;
- ujęcie nadzoru prezentowane dotąd w polskiej literaturze nie obejmowało wszystkich istotnych jego elementów, a niekiedy przeczyło istocie nadzoru;
- ograniczone możliwości badania zgodności z prawem działań nadzorczych, zwłaszcza tych, które stanowią nieformalne akty administracyjne, wydawanych w fazie czynności kontrolnych i pozajurysdykcyjnym lub egzekucyjnym postępowaniu administracyjnym, prowadzić mogą w rezultacie do sytuacji, w których gwarantowane konstytucyjnie prawo do sądu doznawać będzie ograniczeń.

Opracowanie zostało oparte na bardzo sumiennej analizie źródeł prawa administracyjnego; Autor objął badaniem szeroką płaszczyznę stosunków społecznych, do których odnosi się regła-

mentacyjna działalność administracji publicznej. Rozprawa Marka Szewczyka reprezentuje wysoki poziom merytoryczny; stwierdzenia Autora są przekonujące i należyście uzasadnione.

Oceniając ogólnie stwierdzić należy, że recenzowana praca stanowi cenny wkład w rozwój nauki prawa administracyjnego.

*Eugeniusz Ochendowski*

