

Emanuel Iserzon

Ważność oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu nieruchomości wbrew zakazowi zawartemu w wytycznych Rady Ministrów

Palestra 9/9(93), 35-41

1965

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

swego czasu poważne wątpliwości, kiedy trzeba było udzielić odpowiedzi na pytanie: czy prokurator jest także legitymowany do wytaczania procesów rozwodowych? Zagadnienie to było sporne, przy czym doktryna nie reprezentowała tu jednolitego poglądu w tej tak podstawowej kwestii procesowej. Różnica poglądów wśród teoretyków i praktyków wywodziła się z nazbyt ogólnikowego tekstu dawnego art. 90 k.p.c.

Obecnie ustawodawca usunął wszelkie wątpliwości co do legitymacji w sprawach rozwodowych. Oto art. 7 nowego k.p.c. (zdanie drugie) wyraźnie stanowi, że w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego prokurator może wytaczać powództwa tylko w wypadkach wskazanych w ustawie. Mamy więc „odesłanie” do tekstu kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. W tym zaś kodeksie brak przepisu, który dawałby prokuratorowi prawo do wytaczania pozwu rozwodowego. W braku zatem takiego szczególnego przepisu należy przyjąć, że prokurator nie ma legitymacji do wytaczania pozwu rozwodowego.

EMANUEL ISERZON

Ważność oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu nieruchomości wbrew zakazowi zawartemu w wytycznych Rady Ministrów*

1. Właściwemu prezydium rady narodowej przysługuje prawo pierwokupu w stosunku do nieruchomości nie stanowiącej własności państwa a położonej na terenach, których gospodarkę reguluje ustawa z 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159). W niektórych wypadkach wymienionych w tej ustawie prawo pierwokupu nie ma zastosowania (art. 33). Ponadto powołana ustawa zobowiązuje Radę Ministrów do ustalania wytycznych określających, w jakich wypadkach prezydium rad narodowych powinny korzystać z prawa pierwokupu i wykupu (art. 35 i 36).

Rada Ministrów uchwałą nr 62 z 1962 r. określiła te wytyczne (M.P. Nr 23, poz. 98). W wytycznych tych Rada Ministrów ustaliła m. in., w jakich wypadkach prezydium nie powinny korzystać z przysługującego im ustawowo prawa pierwokupu i wykupu (§ 4 i 5). Tak więc prezydium nie powinny korzystać ze swego prawa pierwokupu nieruchomości obejmujących: domy jednorodzinne lub lokale w małych domach mieszkalnych, budynki przeznaczone na warsztaty rzemieślnicze, budynki położone w miejscowościach uzdrowiskowych lub letniskowych przeznaczonych na prowadzenie małych pensjonatów, gospodarstwa sadownicze lub ogrodnicze; nie należy również korzystać z prawa pierwokupu, gdy spółdzielcze zrzeszenie budowy domów jednorodzinnych przenosi na poszczególnych członków własność domów wraz z działkami zajęтыми pod ich budowę.

W związku z wykonywaniem przez prezydium prawa pierwokupu mogą zachodzić między nimi a osobami (fizycznymi i prawnymi), które są zainteresowane w zaprzeczeniu tego prawa, konflikty. Istotą konfliktu może być następujący stan rzeczy.

* Jest to już trzeci artykuł poświęcony zagadnieniu pierwokupu (por. zamieszczone w „Palestrze” nr 7—8 z 1965 r. artykuły: L Myczkowskiego i S. Mizery, str. 61—75).

Prezydium zgłasza, zgodnie z trybem przewidzianym w ustawie (art. 32 ust. 4 i art. XX lit. d przepisów wprowadzających k.c.), notarialne oświadczenie o wykonaniu pierwokupu, wskutek czego obiekt z chwilą dojścia oświadczenia do wiadomości sprzedawcy staje się z mocy samej ustawy własnością państwa. Kontrahent umowy kupna, która stała się powodem zgłoszenia przez prezydium oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu, zaprzecza istnieniu tego prawa z tego względu, że nie przysługuje ono prezydium w stosunku do obiektu, o który chodzi. Podstawą zaprzeczenia może być stwierdzenie, że prezydium jest w błędzie co do prawa, gdyż w myśl obowiązujących przepisów prawo to nie przysługuje prezydium, albo też w błędzie co do faktu, gdyż nieruchomości nie posiada cech uzasadniających w myśl przepisów prawo do pierwokupu albo też posiada cechy uzasadniające wyłączenie jej spod tego prawa (np. budynek jest przeznaczony na warsztat rzemieślniczy, gdy tymczasem prezydium przyjęło, iż jest on przeznaczony na cele tylko mieszkalne). Prawdopodobieństwo powstania konfliktu nie jest małe, ponieważ prezydium, rozważając sprawę skorzystania z prawa pierwokupu, nie stosuje postępowania administracyjnego (sprawa cywilna) i nie jest obowiązane do przeprowadzenia regularnego postępowania dowodowego co do stanu faktycznego z udziałem osoby interesowanej. Stąd szczególnie duża możliwość różnych nieporozumień co do stanu faktycznego.

Osoba zaprzeczająca istnieniu prawa pierwokupu może, rzecz jasna, spowodować, że prezydium cofnie oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu bądź w drodze remonstracji (jeżeli potrafi przekonać prezydium, które złożyło oświadczenie, o zasadności zaprzeczenia), bądź też w drodze skorzystania z trybu nadzoru (jeżeli przekona organ nadzorczy o swej słuszności, a ten spowoduje, że prezydium *a quo* odwoła swe oświadczenie). Jeżeli jednak osoba zaprzeczająca nie potrafi tego osiągnąć i będzie trwała w przekonaniu o słuszności swego zaprzeczenia, to przysługuje jej jeszcze prawo (akcja) do zniesienia skutków oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu — przez wniesienie pozwu o ustalenie, że prezydium nie przysługuje prawo pierwokupu, i o uznanie przez sąd złożonego przez prezydium oświadczenia za nieważne i za nie szkodzące prawom powoda.

Jak wiadomo, „czynność prawna sprzeczna z ustawą (...) jest nieważna” (art. 58 § 1 k.c.). W myśl przepisów wprowadzających k.c. „ustawą w rozumieniu kodeksu cywilnego jest każdy obowiązujący przepis prawa” (art. XVI). Przedmiotem dyskusji jest obecnie zagadnienie, czy wymienione wyżej oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu lub wykupu uczynione przez właściwe prezydium rady narodowej w stosunku do nieruchomości wbrew zakazowi wytycznych Rady Ministrów jest czynnością prawną sprzeczną z prawem (w rozumieniu k.c.), a więc tym samym czynnością nieważną.

2. Dyskusja jest wywołana twierdzeniem, że zakazy korzystania z prawa pierwokupu zawarte w uchwale nr 62 Rady Ministrów z 1962 r. nie są przepisami prawa (w rozumieniu k.c.), nie są źródłem praw podmiotowych i dlatego oświadczenie właściwego prezydium o wykonaniu prawa pierwokupu, jeżeli nawet zostało dokonane z naruszeniem tych zakazów, nie jest nieważne.

Ustawa z 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach stanowi, że „Rada Ministrów ustalać będzie wytyczne określające, w jakich warunkach prezydium rad narodowych korzystać powinny z prawa pierwokupu (...)” (art. 35). Przedmiotem uchwały nr 62 jest właśnie wykonanie przez Radę Ministrów tego włożonego na nią przez ustawę z 1961 r. obowiązku wydania wytycznych we wspomnianym zakresie.

Przyczyną podania w wątpliwość, czy uchwała nr 62 zawiera normy prawne

w rozumieniu k.c., jest fakt, że ustawodawca, zobowiązując Radę Ministrów do wydawania aktów normatywnych, nazwał je „wytycznymi”.

Z ustaleniem istoty „wytycznych” jako formy wpływania organu wyższego rzędu na organ niższego rzędu nasza doktryna ma niemałe kłopoty.¹ Konstytucja stanowi, że Rada Ministrów „kieruje pracą prezydów rad narodowych” (art. 32 pkt 11). Pojęcie „kierowania” jest tak pojemne, że obejmuje wszystkie postacie wpływania organu wyższego szczebla na organ niższego szczebla. Pojęcie kierowania jest ponadto tak szerokie, że obejmuje stosunki pozaprawne, pozawładcze, nawet poza ramami aparatu państwowego (por. zasadę „kierowniczej roli Partii”). Ale cel ostateczny „kierowania” w aspekcie urzeczywistnienia zadań państwowych w państwie jest jasny i jednoznaczny: chodzi o zachowanie jedności myśli leżącej u podstaw polityki państwa przy zachowaniu prymatu jednolitego rozumienia prawa. Ustawa o radach narodowych, konkretyzując założone w Konstytucji „kierowanie” prezydiami rad narodowych przez Radę Ministrów, nazywa je „nadzorem”, który jest już terminem prawniczo wartościowym, przy czym cel nadzoru określa jako „zapewnienie zgodności (...) działania z prawem i zasadniczą linią polityki państwa” (art. 66 i 67).

Konstytucyjnie założone kierowanie przez Radę Ministrów działalnością prezydów rad narodowych jest więc kierowaniem nadzorczym. Przez nadzór w znaczeniu prawnym rozumie się — w państwie zdecentralizowanym — takie kierownictwo, które nie pozbawia organu kierowanego samodzielności.

Idealnie rzecz biorąc, samodzielność (decentralizacja) organu polega na prawie podejmowania przezeń decyzji z zastrzeżeniem wyłączności, tj. z wyłączeniem ingerencji organu nadzorczego. Ograniczenie tej wyłączności i dopuszczenie ingerencji organu nadzorczego może być oparte tylko na przepisie ustawy. Przekazanie kompetencji bez zapewnienia tak rozumianej wyłączności jest decentralizacją pozorną. Nadzór wykonuje się *ex post* w stosunku do już wykonanej działalności organu nadzorowanego i *ex ante-pro futuro* dla nadania przyszłej jego działalności takiej treści i formy, jaką organ nadzorczy uważa za właściwą ze stanowiska prawa i polityki państwa. Nas interesuje w tej chwili nadzór *ex ante-pro futuro*.

Nadzór ten może być wykonywany tylko w postaci wydawania aktów normatywnych (ogólnych), w najszerszym oczywiście znaczeniu. Pojęcie aktów normatywnych organów administracji w tym najszerszym znaczeniu obejmuje wszelkiego rodzaju ogólne akty normatywne: rozporządzenia, zarządzenia, uchwały, wytyczne, okólniki, pisma okólnie itp. Akty te bywają dwojakiego rodzaju. Ich treść może zawierać wskazanie w sposób ogólny celów, jakimi powinien się kierować organ nadzorowany, udzielanie wskazówek, jak należy postępować dla realizacji tych celów — bez nadania jednak tym aktom charakteru bezwzględnie obowiązującego, tak że organowi nadzorowanemu pozostawia się margines uznania, co umożliwi temu ostatniemu uwzględnienie szczególnych okoliczności indywidualnej sprawy. Ale treść aktów normatywnych może zawierać również normy bezwzględnie obowiązujące. A jaki rodzaj aktów obejmuje pojęcie „wytycznych”?

Ustawa o radach narodowych stanowi, że „Rada Ministrów udziela prezydium rad narodowych wytycznych dla ich działalności” (art. 70), a „prezidium rady narodowej działa stosownie do uchwał swej rady oraz zgodnie z wytycznymi pre-

¹ M. Jaroszyński: Zagadnienia rad narodowych, PWN, Warszawa 1961, s. 262, 288 i n.; S. Gebert: Komentarz do ustawy o radach narodowych, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1961, s. 376, 382.

zydiów rady narodowej wyższego stopnia i Rady Ministrów" (art. 55 ust. 4). Kłopot, jaki przysporzył doktrynie termin „wytyczne”, polega na tym, że ustawa nie precyzuje treści tego pojęcia i dlatego w naszej praktyce „określeniem tym obejmuje się zupełnie różne akty; np. wytyczne wydane na podstawie szczegółowej delegacji, przewidującej unormowanie w tej formie określonego zagadnienia, stanowią normalny przepis wykonawczy (...). Niekiedy z samej delegacji wynika, że chodzi nie o normy prawne, lecz o wskazanie polityki, którą należy realizować przy stosowaniu określonych przepisów (...). Wreszcie organ nadrzędny może wydawać wytyczne z mocy delegacji ogólnej lub z tytułu swych ogólnych kompetencji w celu określenia sposobu postępowania, który uznaje za najbardziej pożądany. Wytyczne mogą zawierać wskazania interpretacyjne, organizacyjne albo co do polityki (...). W praktyce zarówno organów centralnych, jak i terenowych forma wytycznych jest wykorzystywana niekiedy dla aktów normatywnych lub poleceń służbowych, co nie przyczynia się ani do jasności stanu prawnego, ani do prawidłowego ustawienia poszczególnych ogniw systemu rad.”² W praktyce więc wytyczne obejmują wszelkiego rodzaju akty normatywne.

Działalność administracji nie ogranicza się do wykonywania ustaw w wypadkach indywidualnych. Hierarchiczna budowa aparatu administracji i nadzór nad jednostkami samorządowymi wymaga rozbudowy kierowniczej funkcji administracji. Administracja współczesna steruje życiem społecznym. Kierowanie i sterowanie polega przede wszystkim na działalności prawotwórczej. Ta właśnie działalność w nie mniejszym stopniu niż wykonywanie ustaw w wypadkach indywidualnych stanowi immanentny element działalności administracji. Dowodem tego jest praktyka: w skali rocznej wydaje się nie liczne setki ustaw i liczne tysiące aktów normotwórczych organów administracji. Taka jest konsekwencja przemian, jakie dokonały się w charakterze administracji na całym świecie, szczególnie w państwach socjalistycznych.

Podobnie jak w załatwieniu spraw indywidualnych, tak samo w działalności prawotwórczej każdy organ administracji powinien być posłuszny ustawom i aktom prawotwórczym organów wyższego rzędu. Toteż wydawanie „wytycznych” w najszerszym tego słowa znaczeniu jest naturalnym prawem i obowiązkiem każdego organu kierującego, sterującego, nadzorującego, a posłuszeństwo wobec wytycznych jest przyrodzonym obowiązkiem organów podporządkowanych lub choćby tylko nadzorowanych. Taki jest mechanizm praworządności.

Stefan Mizera w artykule pt. „O zakresie stosowania ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości” („Palestra” nr 7—8 z 1965 r.) zajmuje stanowisko, że postanowienia uchwały nr 62 Rady Ministrów z 1962 r. nie mają charakteru norm prawnych, są one „jedynie prawną formą nadania kierunku działalności prezydium rad narodowych przez Radę Ministrów”, że dlatego oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu wydane z naruszeniem postanowień tej uchwały nie jest nieważne w rozumieniu art. 58 § 1 k.c. Mizera traktuje uchwałę nr 62 jako wytyczne wydane przez Radę Ministrów w zwykłym trybie nadzoru (art. 70 pkt 2 ustawy o radach narodowych). Jeżeli nawet tak jest (osobiście jestem innego zdania, o czym niżej), to gdzie jest podstawa, żeby twierdzić, że wytyczne wydane w tym trybie nie mogą zawierać postanowień, które mają charakter obowiązujących przepisów prawnych, a stanowią tylko jakieś bliżej nie określone „nadanie kierunku”, jakieś nie obowiązujące zalecenia? Rada Ministrów „kieruje pracą prezydium rad narodowych” (art. 32 pkt 11 Konstytucji), „koordynuje działalność prezydium rad narodowych oraz nadaje kierunek ich pracy” (art. 70 ustawy o radach narodo-

² S. Gebert: op. cit., s. 376.

wych). W myśl tego, co powiedziano wyżej, Rada Ministrów nie może koordynować i kierować przez udzielanie nie obowiązujących rad i wskazówek. Koordynować i kierować efektywnie można tylko przez przekazywanie wytycznych skonkretyzowanych i obowiązujących.

W zakresie wykonywania prawa pierwokupu ustawodawca nie zadowolił się istnieniem ogólnego upoważnienia Rady Ministrów do realizacji nadzoru nad prezydiami rad narodowych za pomocą przewidzianych już w ustawie o radach narodowych wytycznych, ale udzielił jej szczególnego upoważnienia do określania, w jakich warunkach prezydium powinny korzystać z prawa pierwokupu. Redakcja tego przepisu (art. 35) nie upoważnia wcale do przyjęcia, że w grę wchodzi tylko przypomnienie Radzie Ministrów o jej uprawnieniu wynikającym z ustawy o radach narodowych. Wzmianka w art. 35 o „wytycznych” jest konsekwencją ustawowo przyjętej dla Rady Ministrów formy aktu normatywnego w toku wykonywania ogólnego nadzoru nad radami narodowymi. Wspomniany art. 35 ustawy ma typową treść tzw. delegacji.

Odpowiednio do tego uchwała nr 62 wskazuje — jako podstawę prawną do wydania takiego aktu normatywnego — nie ustawę o radach narodowych, lecz delegację zawartą w ustawie z 1961 r. (art. 35). A paragrafy 4—6 uchwały są wystylizowane na wzór kategoriycznych nakazów: „Prezydium (...) nie powinno korzystać z prawa pierwokupu”, „(...) Nie należy korzystać z prawa pierwokupu” (podkreślenie moje — E. I.).

Stanowisko, że zawarte w uchwale nr 62 „wytyczne” w interesującej nas sprawie mają charakter obowiązujących norm prawnych, potwierdza *expressis verbis* pismo okólnie nr 4 Ministra Gospodarki Komunalnej z dn. 10.I.1963 r. I. AO/O/2/63 (Dz. Urz. MGK z 1963 r. Nr 2, poz. 18). Stanowi ono, że w wypadkach „wymienionych w § 4, a także § 5 i 6 uchwały Rady Ministrów prezydium rad narodowych nie mają obowiązku (ustawa z 1961 r. w art. 32 ust. 3 przewiduje w zasadzie taki obowiązek w wypadku, gdy prezydium nie zamierza korzystać z prawa pierwokupu — uwaga moja E. I.) zwracać się do prezydiów wojewódzkich rad narodowych o wyrażenie zgody na niekorzystanie z prawa pierwokupu, gdyż wobec wytycznych Rady Ministrów prezydium rady narodowej nie mogłoby zająć innego stanowiska i podejmowanie uchwał w tych sprawach miałoby charakter czysto formalny (...)” (podkreślenie moje — E. I.).

3. Wyrażony w powołanym artykule Stefana Mizery pogląd, że uchwała nr 62 ma charakter przepisów wewnętrznych, które nie stwarzają dla obywateli praw podmiotowych, wskrzesza teorię dziś nieaktualną.

Istotnie, teoria prawa administracyjnego stworzyła w swoim czasie pogląd uzasadniający twierdzenie, że istnieją akty normatywne administracji, które nie stwarzają praw podmiotowych dla obywateli. Skąd wzięło się to twierdzenie? Z klasycznej interpretacji teorii podziału władz wynikało, że organy administracji państwowej nie mają prawa wydawać żadnych aktów normatywnych. Ale nawet administracja końca XIX i początku XX wieku nie mogła wykonywać swych zadań bez wydawania aktów normatywnych. Żeby pogodzić tę konieczność życiową z postulatem teorii podziału władz, trzeba było uznać, że akty normatywne administracji nie są... aktami normatywnymi w rozumieniu tej teorii, że akty te, jakkolwiek zawierają normy prawne generalne, są tylko aktami wykonywania ustawy, są tylko rozkazami pod adresem podporządkowanych organów, aktami wewnętrznego urzędowania. Tylko w tym wypadku, gdy parlament *expressis verbis* upoważnia organ administracji do zastąpienia go w pewnej dziedzinie, akt wydany w wy-

konaniu tej delegacji może mieć charakter aktu normatywnego, który rodzi prawo podmiotowe. Ta teoria jest dziś krytykowana nawet w nauce burżuazyjnej, albowiem ma ona na celu umożliwienie organom administracji wydawanie w postaci aktów wewnętrznych aktów normatywnych oddziałujących na sferę interesów obywateli, aktów, na które ci ostatni nie mogą się powoływać dla ochrony swych praw, a które mogą stanowić dla organów administracji podstawę do ingerencji w życie jednostek. Współczesna doktryna polska odrzuca ten pogląd. Każdy obowiązujący akt normatywny administracji, jako akt prawotwórczy, tworzy prawa podmiotowe dla obywateli.³

4. Gdyby nawet przyjąć, że uchwała nr 62 jest, jak twierdzi Mizera, „jedyną prawną formą nadania kierunku działalności prezydium rad narodowych przez Radę Ministrów”, to świadczy ona o tym, jakie jest społeczno-gospodarcze przeznaczenie przysługującego radom narodowym prawa pierwokupu, i pośrednio wyraża pogląd, że korzystanie z tego prawa wtedy, kiedy według wytycznych Rady Ministrów nie należy z niego korzystać, jest — na danym etapie — sprzeczne z zasadami współżycia społecznego w Polsce Ludowej. A czynność prawna sprzeczna ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa lub zasadami współżycia społecznego jest nieważna i nie doznaje ochrony prawnej (art. 58 § 1 i 2 k.c.).

5. Stefan Mizera pisze, że „w warunkach ustroju gospodarki planowej inicjatywa gospodarcza i swoboda działania obywateli jest w granicach obowiązującego stanu prawnego mniej lub więcej skrepowana z powodu nadrzędności (priorytetu) interesu społecznego nad interesem prywatnym.” Skrepowanie inicjatywy gospodarczej i swobody działania jest oczywistością w warunkach naszego ustroju. Natomiast nie można absolutyzować tezy o nadrzędności interesu społecznego nad interesem prywatnym.

Idea nadrzędności interesu społecznego nad interesem indywidualnym jest tak stara jak stara jest ideologia społeczna. Pokutuje ona również w nowoczesnym rozwoju myśli ludzkiej i nawet w najnowszej ideologii — nie wyłączając doktryny społecznej socjalizmu. W naszej rzeczywistości jest ona uważana za niebezpieczną dla kluczowej idei socjalizmu: człowiek jest naszym ostatecznym celem. Absolutyzowanie nadrzędności interesu społecznego nad interesem indywidualnym stwarza niebezpieczeństwo naruszania realnego interesu konkretnej jednostki w imię abstrakcyjnego interesu powszechnego. Niebezpieczeństwo polega na tym, że treść interesu powszechnego ustala ten organ, który sprawuje administrację w indywidualnym wypadku. W tej sytuacji zachodzi możliwość usprawiedliwienia naruszenia prawa albo spaczenia istotnej treści prawa na szkodę jednostki — w imię dowolnie ustalonego interesu powszechnego. Chylimy czoła przed interesem społecznym jako ideą harmonii interesu obywatela i interesu powszechnego. Środkiem osiągnięcia tej harmonii jest właśnie prawo, które w swojej treści godzi obie kategorie interesu.

Prawodawca, uznając za słuszne chronienie pewnego rodzaju interesu jednostki, ustanawia w tym celu normę prawną (prawo przedmiotowe), które stwarza dla jednostki podstawę (uprawnienie, prawo podmiotowe) do odpowiedniego roszczenia. Czyniąc to, prawodawca uznaje, że dany interes jednostki jest zgodny z interesem społecznym, tj. z tym, co społeczeństwo uznaje za pożądane ze stanowiska pożytku powszechnego.

Ze stanowiska prawa nie może więc istnieć chroniony przez prawo interes jednostki popadający w sprzeczność z interesem powszechnym, albowiem ustawo-

³ Por. E. Iserzon: Prawotwórcza działalność organów administracji państwowej, „Państwo i Prawo”, nr 5—6. Por. też powołaną tam literaturę.

dawca poddaje ochronie tylko taki interes indywidualny, który został uznany za zgodny z interesem społecznym. Sprzeczność między obu kategoriami interesu może zachodzić tylko wtedy, gdy w grę wchodzi interes nie chroniony przez prawo. Scigany przez państwo przestępca pragnie tego, by go nie ujęto — jest to jego interes. Interes ten jest sprzeczny z interesem społeczeństwa, które pragnie ująć przestępcę i wymierzyć mu sprawiedliwość. Otóż ten interes jednostki nie jest przez prawo chroniony. Sprzeczność między obu kategoriami interesu chronionymi przez prawo teoretycznie nie istnieje. Może ona powstać praktycznie wskutek konfliktu między jednostką a przedstawicielem interesu społecznego co do ceny stanu faktycznego lub prawnego.

Kodeks postępowania administracyjnego, który jest wyrazem naszych poglądów na sprawę stosunku interesu społecznego do powszechnego, daje wyraz konieczności godzenia interesu społecznego i interesu jednostki w procesie administrowania. W art. 4 czytamy, że „organy administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa, kierując się interesem ludu pracującego i zadaniami budownictwa socjalistycznego”, a w art. 5, że „organy administracji państwowej (...) podejmują wszelkie kroki (...) do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”.

Mimo że ustawodawca poddaje ochronie prawnej tylko taki interes jednostki, który powinien być chroniony ze stanowiska interesu powszechnego, mogą praktycznie zachodzić wypadki, że wykonanie obowiązującego przepisu na danym etapie jest społecznie szkodliwe. W tej sytuacji istnieje całkowita podstawa do tego, by postulować zmianę obowiązującego prawa. Mogą również zachodzić praktyczne wypadki, że wykonanie przepisu obowiązującego prawa jest sprzeczne z naszym poczuciem słuszności, jako krzywdzące jednostkę. Również i w tym wypadku uzasadniony jest postulat dokonania zmiany prawa. Ale w obu wypadkach, wobec przyjęcia prymatu prawa, przepis prawny — niezależnie od jego rangi — powinien być wykonywany dopóty, dopóki obowiązuje. Między legalnie stanowionymi aktami normatywnymi administracji a ustawami istnieje różnica co do rangi, ale ich moc obowiązująca jest jednakowa.

Sądzę, że w tym stanowisku zawarta jest odpowiedź na postawione przez Mizere pytanie: dlaczego ustawodawca nie umieścił w ustawie wszystkich zakazów korzystania z prawa pierwokupu przez prezydów rad narodowych, a pozostawił częściowo załatwienie tej sprawy Radzie Ministrów w drodze wydania wytycznych? Legislację w drodze delegacji ustawowej stosuje się wówczas, gdy cel ustawy wymaga, aby pewne normy prawne odnoszące się do przedmiotu ustawy były kształtowane przez samą administrację, a więc elastycznie, odpowiednio do zmiennych wymagań życia. Delegacja sprawia, że delegowany organ może zmienić normy prawne, jeżeli nie stanowią już one harmonii między interesem jednostki a interesem społecznym — bez uciekania się do długotrwałej procedury ustawodawczej, w drodze własnych aktów normatywnych wydawanych niemal z dnia na dzień.

Taka jest celowość delegacji zawartej w art. 35 ustawy z 1961 r.