

Interes lokalny w definiowaniu samorządu terytorialnego

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny zmienia się wraz z rozwojem społeczeństwa oraz przeobrażeniami ustroju prawno-politycznego, co skutkuje modyfikacjami w definiowaniu tej instytucji. Definiowanie samorządu jest zmienne i zależne od wielu czynników. Jednym z nich jest interes lokalny, który *a priori* można uznać za oczekiwania i aspiracje wspólnoty samorządowej, których realizacja jest prawnie zabezpieczona. Rozwinięcie tego pojęcia znajduje się w dalszej części artykułu, którego podstawowym celem będzie wskazanie, czy zasadne jest uzupełnianie definicji samorządu terytorialnego o pojęcie interesu lokalnego nie tyle w kontekście jego istnienia, ale problematyki przeciwstawiania interesowi ogólnospołecznemu.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w tym artykule będzie dogmatyczna metoda badań polegająca na analizie poglądów przedstawicieli doktryny oraz orzecznictwa.

1. Interes społeczny w dotychczasowych definicjach samorządu terytorialnego

W nauce polskiej, definiując samorząd terytorialny, niewiele uwagi poświęcało się wprost interesowi lokalnemu. Znajduje on pewne odzwierciedlenie przy interpretacji takich pojęć jak decentralizacja lub samodzielność.

Już w definicjach dwudziestolecia międzywojennego akcentowano wykonywanie przez samorząd terytorialny administracji państwowej w granicach ogólnego porządku prawnego¹, w oparciu o decentralizację rozumianą jako niezawisłość i samodzielność jednostki samorządu, przy nakierowaniu na

* Dr hab. Kazimierz Bandarzewski, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego; ORCID: [0000-0002-8783-8820](https://orcid.org/0000-0002-8783-8820).

¹ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 130.

realizację interesu i dobra publicznego². Wskazywano, że podmiotem samorządu jest inna niż państwo osoba prawna będąca grupą społeczną korporacyjnie zorganizowaną, wybierającą organy i poprzez niesprawującą bezpośrednią administrację³. Istotę samorządu postrzegano także poprzez decentralizację rozumianą jako powstrzymywanie się państwa od wkraczania w sferę pewnych spraw lokalnych⁴. Samorząd to prawo do stanowienia o sprawach lokalnych i wykonywania w tym zakresie części zarządu państwowego, tj. prawo, którego domagają się obywatele państwa, a samo państwo uznaje to prawo jako zabezpieczające byt tego państwa⁵. Podkreślano, że bezpośrednio zainteresowani, zrzeszeni przez państwo w związek prawa publicznego wykonują miejscowe zadania o charakterze samozachowawczym (gospodarczym, zdrowotnym i kulturalnym), co nakazywało powstrzymywanie się w tym zakresie przez państwo od bezpośredniego działania⁶.

Współcześnie, definiując samorząd terytorialny, także wskazuje się na grupy społeczne i ich reprezentacje powołane przez przepis prawa celem sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych⁷, na własną odpowiedzialność⁸, na zasadach niezależności określonej prawnie⁹. Coraz częściej uzupełnia się definicję samorządu o pojęcie społeczności lokalnej o demokratycznej organizacji wewnętrznej wyodrębnionej przez ustawę celem zdecentralizowanego wykonywania części zadań¹⁰, przy czym „demokratyczna organizacja wewnętrzna” rozumiana jest jako zapewniająca każdej jednostce równy udział w oddziaływaniu na decyzje podejmowane przez lokalne organy. Samorząd traktowany jest także jako korporacja mieszkańców zorganizowana demokratycznie, powołana do samodzielnego, podlegającego ochronie sądowej wykonywania administracji publicznej (działania na rzecz dobra wspólnego)

² *Ibidem*, s. 133.

³ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 151.

⁴ B. Wasiutyński, *Udział czynnika obywatelskiego w administracji państwowej*, „Themis Polska” 1928, z. 4, s. 3; A. Kroński, *Teoria samorządu terytorjalnego*, Warszawa 1932, s. 24.

⁵ A. Kroński, *op. cit.*, s. 23-24.

⁶ *Ibidem*, s. 25.

⁷ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 5; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 312; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju działalności*, Warszawa 2008, s. 17-18.

⁸ J.P. Tarno, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, [w:] J.P. Tarno et al., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 22; P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2013, s. 196.

⁹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 22.

¹⁰ W. Kisiel, *Definicja samorządu terytorialnego*, [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 2006, s. 24.

poprzez szeroko rozumiane zaspokajanie potrzeb zbiorowych [...], z możliwością ich władczej ingerencji w sferę przekazanych uprawnień wyłącznie w przypadkach określonych ustawą¹¹.

W najnowszych opracowaniach traktuje się samorząd jako mechanizm przywracający równowagę w przypadku zakłóconych konfliktami stosunków lokalnych¹², a jego przyszłość upatruje m.in. w potrzebie szerokiego otwarcia na możliwości wprowadzania innowacji, kreatywności i elastyczności działania struktur samorządowych nakierowanych na realizację interesów lokalnych¹³.

Przytoczone wybiórczo definicje samorządu terytorialnego wskazują na kierunek ewolucji tego pojęcia. We współczesnych definicjach znacznie większą uwagę przykłada się już nie tyle do decentralizacji rozumianej jako udział samorządu w wykonywaniu zadań publicznych i związanej z tym samodzielności, ale przede wszystkim na zakres i formy udziału społeczności lokalnych w zarządzaniu sprawami lokalnymi. Jest niepodważalne, że taki udział jest konieczny, stanowiąc warunek *sine qua non* istnienia samorządu terytorialnego¹⁴.

2. Interes ogólnospołeczny a interes lokalny

2.1. Interes ogólnospołeczny (niekiedy synonimicznie jako ogólny) stanowi klauzulę ogólną. Pomijając w tym miejscu podnoszone różnice między pojęciem interesu ogólnego (ogólnospołecznego) a dobrem wspólnym, można przyjąć, że interes ogólnospołeczny ma na celu realizację dobra wspólnego¹⁵. W doktrynie wskazuje się, że dobro wspólne jest pojęciem niezwykle złożonym i zmiennym, obejmującym m.in. cel prawa i państwa służącego wszystkim członkom wspólnoty, pierwszą wartość całego porządku prawnego, szczęście członków społeczności, dobro zbiorowości, dobro państwa w rozumieniu narzuconym arbitralnie przez rządzących¹⁶.

¹¹ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 128.

¹² I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 317.

¹³ *Ibidem*, s. 331.

¹⁴ J. Korczak, *Partycypacja społeczna jako przedmiot regulacji statutu jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 67-70.

¹⁵ Por. M. Woźniak, *Interes publiczny i dobro publiczne w prawie administracyjnym na tle konstytucyjnej zasady dobra wspólnego*, PPK 2017, nr 4, s. 151-173.

¹⁶ Z. Duniewska, *Dobro wspólne – wielość w swojej jedności*, [w:] B. Jaworska-Dębska (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017, s. 172.

W orzecznictwie sądowym wyrażono pogląd definiujący interes ogólnospołeczny jako taki, który ma znaczenie dla ogółu społeczeństwa albo dla co najmniej znacznej części tego społeczeństwa¹⁷. Jego przykładem jest zapewnienie dopływu należności podatkowych do budżetu¹⁸ lub składek na ubezpieczenie społeczne¹⁹. W orzecznictwie TSUE definiuje się interes ogólnospołeczny jako interes obejmujący potrzebę o charakterze ogólnym (powszechnym), która z przyczyn związanych z interesem publicznym zaspokajana jest w całości lub w przeważającym zakresie przez państwo i której zaspokajanie związane jest ściśle z jego instytucjonalną działalnością nakierowaną na służbę społeczeństwu jako całości²⁰.

Można przyjąć na potrzeby niniejszego opracowania, że interes ogólnospołeczny to taki, w zakresie którego państwo (w tym administracja rządowa) podejmuje czynności (świadczy usługi), których celem jest zaspokojenie potrzeb całości społeczeństwa, albo zachowuje na ich świadczenie decydujący wpływ, których zaspokajanie jest ściśle związane z instytucjonalną działalnością państwa i powinno służyć społeczeństwu jako całości²¹. Interes ogólny będzie realizowany przez struktury samorządu, jednakże dotyczyć to może przede wszystkim zadań zleconych, które powinny być wykonywane jedynie w „zastępstwie” administracji rządowej według zasad właściwych takiej administracji²².

Interes ogólnospołeczny w demokratycznym państwie prawa w zakresie dotyczącym regulacji stosunków wewnątrz państwa nie może wynikać z innych norm niż normy prawne. Administracja rządowa wykonująca zadania publiczne nakierowane na zaspokajanie potrzeb całego lub w znacznej części społeczeństwa musi opierać się na przepisach prawa. Wynika to z zasady praworządności nakazującej, aby każde działanie organu władzy publicznej miało właściwą podstawę prawną i mieściło się w granicach prawa²³. Akty pozaprawne, programy polityczne lub inne nieformalne akty nie mogą być źródłem zadań, a tym bardziej kompetencji dla jakiegokolwiek administracji publicznej, a tym samym także źródłem interesu ogólnospołecznego.

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 września 2017 r., II SAB/Wa 192/17, LEX nr 2377909.

¹⁸ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 września 2013 r., I SA/Łd 214/13, LEX nr 1465146.

¹⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2012 r., III SA/Po 740/12, LEX nr 1241969.

²⁰ Wyrok TS z dnia 10 listopada 1998 r., C-360/96, *Gemeente Arnhem and Gemeente Rheden przeciwko BFI Holding BV*, EU:C:1998:525, pkt 38.

²¹ A. Gawrońska-Baran, *Art. 4*, [w:] E. Wiktorowska, A. Wiktorowski, P. Wójcik, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021.

²² J. Niczyפורuk, *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013, s. 89.

²³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 77-81.

2.2. Odrębną kategorią jest interes lokalny, który także niewątpliwie jest interesem publicznym i często wpisuje się w interes ogólnospołeczny²⁴, ale może być też odmienny od niego²⁵. Jest to interes określonej wspólnoty samorządowej wynikający z jej upodmiotowienia oraz z uznania przez prawo odrębności interesów owych wspólnot od interesu ogólnospołecznego. Skoro interes lokalny stanowi immanentną cechę upodmiotowienia wspólnot, to nie ma on charakteru dowolnego, ale musi „wpisywać się” w ustawowo określony zakres swobody pozwalający na dostosowaniu wykonywania danego zadania do miejscowych potrzeb i oczekiwań różnorodnych wspólnot samorządowych.

W doktrynie stwierdzono, że interes lokalny ma charakter obiektywny²⁶. Owa obiektywność ma jednak charakter incydentalny, tzn. jest zmienna zarówno w stosunku do każdej wspólnoty samorządowej, jak i zmienna w czasie.

O ile samą podmiotowość wspólnoty samorządowej można traktować jako wartość konstytucyjną²⁷, o tyle ramy lub granice interesu wspólnoty samorządowej nie są kształtowane konstytucyjnie. Z faktu przyznania mieszkańcom jednostki zasadniczego podziału kraju statusu wspólnoty samorządowej wynika co najwyżej tyle, że mieszkańcy ci mają mieć wpływ na sprawy lokalne, ale jaki to ma być wpływ i jakimi instrumentami wykonywany, zależy już od ustawodawcy.

Uwzględnienie interesu lokalnego powinno stanowić wypełnienie granic samodzielności w warunkach decentralizacji administracji publicznej. Dostosowanie warunków i sposobu wykonywania zadania własnego samorządu do lokalnych potrzeb i możliwości wprost wpisuje się w interes lokalny. Potwierdza to tezę, że interes lokalny, podobnie jak i interes ogólnospołeczny musi wynikać z normy prawnej²⁸.

W przypadku, gdy członkowie wspólnoty samorządowej, wyrażając swoje potrzeby, wskazują na taki sposób wykonywania zadania publicznego, który nie mieści się w ramach samodzielności wyznaczonej przez ustawodawcę, to nie jest to interes publiczny objęty prawną ochroną i realizacja tak wyrażonego interesu nie może być podstawą do zgodnych z prawem działań samorządu.

²⁴ P. Wilczyński, *Dobro wspólnoty*, [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego. Część I. Ustrój*, Warszawa 2000, s. 34.

²⁵ H. Knysiak-Sudyka, *Art. 6*, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.

²⁶ B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 20.

²⁷ Art. 16 ust. 1 Konstytucji RP.

²⁸ B. Jaworska-Dębska, *Normatywne podstawy społecznego dialogu w samorządzie terytorialnym*, [w:] B. Jaworska-Dębska R. Budzisz (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, Warszawa 2016, s. 49-66.

2.3. W doktrynie zauważono kwestię istnienia interesu lokalnego i ewentualnego przeciwstawienia go interesowi ogólnospołecznemu²⁹. Jednym ze sposobów rozstrzygnięcia owej kolizji jest potrzeba znalezienia równowagi między nimi (interese ogólnym i lokalnym) polegającej na uregulowaniu sposobów przełamania woli społeczności lokalnej (interesu lokalnego) na rzecz realizacji interesu ogólnego, z poszanowaniem tożsamości i praw samorządu, przy czym samorząd powinien mieć prawo prawnej ochrony jego interesu przed ingerencją³⁰. W istocie rozstrzygnięcie dylematu dotyczącego granicy między tymi interesami stanowi o rzeczywistej pozycji samorządu w państwie³¹. Jest to trafna teza, a tym samym dodatkowe uzasadnienie dla potrzeby uwzględnienia w definiowaniu samorządu właśnie granic kolizji interesu lokalnego z interesem ogólnym.

Ustawodawca, kreując zadania publiczne, powinien określić nieprzekraczalne granice ich wykonywania pozwalające na dostosowania ich do lokalnych uwarunkowań. Z perspektywy ustawodawcy ustalenie zakresu takich uwarunkowań wymaga dobrej znajomości różnorodnej rzeczywistości lokalnej. Przykładem mogą być rozwiązania dotyczące zasad ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi³². Jeżeli wykonywanie zadania własnego stanowi wyłączny zakres działania organów jednostki samorządu terytorialnego, tam w istocie nie powinno dochodzić do naruszania interesu ogólnospołecznego, a co najwyżej do naruszenia prawa. Jeżeli ustawodawca powierza dane zadanie w całości do wykonywania przez samorząd, to powinien tak ustalić ramy wykonywania tego zadania, aby nie naruszały one interesu ogólnospołecznego.

W przedstawionej analizie interes lokalny stanowi wypełnienie ram decentralizacji, zakładającej istnienie względnej samodzielności w wykonywaniu zadań przez samorząd³³.

2.4. Podstawowa przestrzeń, w której pojawiają się różnice między interesem lokalnym a ogólnospołecznym, dotyczy takich przypadków, w których przy wykonywaniu zadania publicznego uczestniczą dwie strony: samorządowa i rządowa. Przykładowo zadaniem własnym samorządu lokalnego jest likwidowanie szkół publicznych. Zgodnie z art. 89 ust. 3 pr. ośw. likwidacja szkoły

²⁹ B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 20; Z. Duniewska, *op. cit.*, s. 183.

³⁰ I. Lipowicz, *op. cit.*, s. 196.

³¹ *Ibidem*.

³² Por. art. 6j ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 399.

³³ E. Olejniczak-Szałowska, *Zasady centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji*, [w:] Z. Duniewska *et. al.*, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 131-132; J. Boć, *Decentralizacja*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001, s. 225-228.

może nastąpić po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty. Brak pozytywnej opinii uniemożliwia likwidację szkoły publicznej, a tym samym stanowi władczą ingerencję w działalność samorządu³⁴. Odmawiając udzielenia takiej opinii, kuratorzy oświaty powołują się m.in. na reprezentowanie interesu publicznego, dobro uczniów, wykonywanie polityki rządowej (państwowej) lub uwzględnienie interesu społeczności lokalnej zainteresowanej utrzymaniem szkoły³⁵. Dochodzi do sprzeczności między interesem lokalnym reprezentowanym przez organy danej gminy a interesem ogólnym reprezentowanym przez administrację rządową. W takiej sytuacji znaczenie ma charakter danego zadania i administracja uprawniona do jego wykonywania. Jeżeli dane zadanie jest zadaniem własnym samorządu, to organy tego samorządu reprezentują interes lokalny, którego źródłem będzie wola samego organu, a w razie sprzeczności tej woli z interesem mieszkańców interes mieszkańców tylko wtedy będzie stanowił interes wspólnoty, jeżeli zostanie wyrażony przy użyciu wiążących organy samorządu prawnych instrumentów. Takim instrumentem jest w szczególności referendum lokalne³⁶. Każde inne działanie społeczności lokalnej (np. w drodze konsultacji) powinno być brane pod uwagę przez organy samorządu, ale nie będzie miało charakteru decydującego. W opisanej sytuacji na ochronę interesu lokalnego nie może powoływać się administracja rządowa, ponieważ go nie reprezentuje. Interes ogólny tylko wówczas będzie miał pierwszeństwo przed interesem lokalnym, jeżeli zostanie ujęty w określone przepisy powszechnie obowiązujące. Prawne uregulowanie tego interesu nie powinno polegać wprost na wskazywaniu na ochronę interesu ogólnospołecznego lub np. politykę państwa, ale na takiej konstrukcji norm prawnych, aby zawierały one precyzyjne hipotezy pozwalające na ich obiektywną wykładnię.

Drugi przykład dyskutowany w doktrynie i orzecznictwie dotyczy likwidacji gminy³⁷. Zadanie to wykonuje administracja rządowa, a samorząd ma jedynie w nim udział, przy czym udział ten sprowadza się do wyrażania opinii³⁸. W takiej sytuacji niewątpliwie pierwszeństwo ma interes ogólnospołeczny reprezentowany przez administrację rządową, a interes lokalny powinien być gwarantowany w takim zakresie, aby mógł być skutecznie wyartykułowany. Pod tym

³⁴ Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2021 r., III OSK 2935/21, LEX nr 3117818; wyrok NSA z dnia 20 października 2022 r., III OSK 5503/21, LEX nr 3429489.

³⁵ Wyrok NSA z dnia 20 października 2020 r., I OSK 851/20, LEX nr 3106764; wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2021 r., III OSK 2834/21, LEX nr 3200292.

³⁶ Art. 2 ust. 1 pkt 2 i art. 56 ust. 1 u.r.l.

³⁷ I. Lipowicz, *op. cit.*, s. 78-285; E. Żelasko-Makowska, *Zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018, s. 619-627.

³⁸ Art. 4a ust. 1 i 2 u.s.g.

pojęciem należy rozumieć prawne zagwarantowanie wspólnocie samorządowej wyrażenia swojego stanowiska stanowiącego interes lokalny. W takiej sytuacji pierwszeństwo należy przyznać interesowi ogólnemu, co nie oznacza jedynie fasadowości interesu lokalnego, ponieważ prowadziłoby to do materialnego pozbawienia podmiotowości takiej wspólnoty. Jeżeli wyrażony przez wspólnotę interes byłby sprzeczny z interesem ogólnospołecznym, to ustawodawca powinien zobowiązać administrację rządową w pierwszej kolejności do poszukiwania rozwiązania uwzględniającego interes lokalny, a jeżeli administracja rządowa stwierdziłaby brak możliwości pogodzenia obu interesów, to jej obowiązkiem powinno być przytoczenie argumentacji uzasadniającej odmowę uwzględnienia interesu lokalnego. W odniesieniu do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zmiany np. granic gminy brak uwzględnienia negatywnej opinii mieszkańców danej gminy lub organów gmin uczestniczących w zmianie granic powinien skutkować uzasadnieniem rozwiązań zawartych w projekcie rozporządzenia, które zawierałoby przesłanki odmawiające uwzględnienia interesu lokalnego.

Rekapitułując, można wskazać, że definiując samorząd terytorialny, należy zwrócić uwagę na rozwiązywanie konfliktu między interesem danej wspólnoty pozostającym w kolizji z interesem ogólnospołecznym i sposób rozwiązania tej kolizji będzie miał coraz większe znaczenie.

Zakończenie

Na podstawie przedstawionej argumentacji można wskazać na zasadność potrzeby uzupełnienia definiowania samorządu terytorialnego o granice akceptacji interesu lokalnego.

Generalizując, można stwierdzić, że **samorząd terytorialny to uznana przez ustawę demokratyczna wspólnota o odrębnej podmiotowości, utworzona celem skutecznej realizacji interesów danej wspólnoty w granicach i na podstawie określonej ustawami, z prawem do sądowej ochrony.**

W takiej definicji akcentuje się normatywny charakter demokratycznej wspólnoty o odrębnej podmiotowości, co obejmuje zarówno oparcie jej funkcjonowania na zasadach wyboru organu stanowiącego jednostki samorządu przez mieszkańców i zapewnieniu innych form demokratycznego oddziaływania mieszkańców wspólnoty, jak i samo pojęcie wspólnoty traktowanej jako ustawowo wyodrębniona grupa osób zamieszkujących dane terytorium. Nawiązuje to wprost do treści art. 16 ust. 1 Konstytucji RP i nie zamyka drogi do wskazania, że odrębną podmiotowość posiada tak jednostka samorządu, jak i sama wspólnota rozumiana jako jej mieszkańcy. Są to różne postacie podmiotowości.

Kolejna część tej definicji akcentuje potrzebę utworzenia wspólnoty celem **skutecznej realizacji interesów danej wspólnoty w granicach i na podstawie określonej ustawami**. Istnienie własnych interesów wspólnoty może wskazać na granice jej samodzielności. Podkreśla się jednak pierwszeństwo interesu lokalnego w zakresie **zadań własnych samorządu**. Odnosnie do innych zadań skierowanych do wspólnoty interes lokalny zawsze powinien być brany pod uwagę i uwzględniany do granic interesu ogólnego, a w razie braku możliwości jego akceptacji organ administracji rządowej powinien uzasadnić powody odmowy jego uwzględnienia.

W przedstawionym ujęciu interes lokalny nie wypełnia jedynie decentralizacji i związanej z tym samodzielności samorządu. Decentralizacja gwarantuje jakiś zakres samodzielności samorządu w zakresie zadań własnych, ale bez wyraźnego wskazania, że samodzielność ta pozwala na realizację interesu lokalnego. Zaakcentowanie skutecznej realizacji interesu lokalnego stanowi o wyraźnym pierwszeństwie tego interesu w sprawach własnych samorządu i konieczność jego uwzględniania w innych sprawach dotyczących samorządu. Takie zaakceptowanie przez ustawodawcę kierunku regulacji prawnych stanowiłoby wyjście samorządu ze stanu okresu „młodości” w stan „dojrzałości”, tj. rzeczywistej odpowiedzialności za swoje własne zadania.

