

Renata Przeorek-Smyka, Małgorzata Januszewska

**FORMALNOPRAWNE PODSTAWY DZIAŁANIA
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO JAKO PODMIOTU
KSZTAŁTUJĄCEGO WARUNKI ROZWOJU
TURYSTYKI W KRAJACH
EUROREGIONU NEISSE-NISA-NYSA**

Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego, w tym turystyki, wykazuje tendencję do wzrostu. Dzięki odpowiednim kompetencjom, „zbliżeniu” do problemów lokalnych, gmina (powiat) może właściwie wytyczyć kierunki rozwoju, zgodnie z potrzebami ludności i posiadanymi zasobami. Samorząd, odpowiednio ukierunkowując działania i strukturę podmiotów gospodarki lokalnej, przyczynia się do tego, aby służyły one rozwojowi lokalnemu. Warunkiem tego jest m.in. wyposażenie władz samorządu w uprawnienia, narzędzia i zbieżne z nimi środki. Inaczej jego oddziaływanie na struktury układu lokalnego będzie mało skuteczne [16, s. 13-14].

Celem artykułu jest wskazanie rozwiązań formalnoprawnych funkcjonowania samorządu terytorialnego w trzech państwach euroregionu Nisse-Nisa-Nysa (ERN) oraz prezentacja możliwości ich wykorzystania do wyznaczania kierunków rozwoju turystyki przez gminy i powiaty.

1. Wstęp

Współczesny termin „samorząd terytorialny” jest wynikiem długotrwałej ewolucji. W jej toku powstały dwa rozbieżne pojęcia samorządu. Samorząd w znaczeniu prawnym (korporacyjnym) jest rozumiany jako wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecentralizowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty,

które w trakcie wykonywania swoich zadań nie są poddane żadnej ingerencji państwowej. Drugie ujęcie samorządu, w znaczeniu politycznym, oznacza honorowe uczestnictwo osób fizycznych w wykonywaniu określonych zadań państwowych – tzw. samorządność personalną [4, s. 6; 16, s. 1].

Pierwsze próby ujednoczenia pojęcia samorządu terytorialnego zostały podjęte na 27 Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w 1985 r. w Rio de Janeiro. Uchwalono wówczas Światową Deklarację Samorządu Lokalnego. Definiuje ona samorząd lokalny jako „prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej” (art. 2 ust. 1) oraz wskazuje, że zasada samorządu lokalnego i podstawowe kompetencje władz lokalnych powinny zostać zapisane w konstytucji lub ustalone w drodze ustawowej [4, s. 6].

Podobne rozwiązanie zawiera Europejska Karta Samorządu Terytorialnego [7]¹, której przepisy mają zastosowanie we wszystkich kategoriach społeczności lokalnych istniejących w obowiązującym systemie prawnym.

Ustala ona przede wszystkim:

- w art. 2, że „zasada samorządności terytorialnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w Konstytucji”,
- w preambule, że „społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego”, a „prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy” i „właśnie na szczeblu lokalnym prawo to może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni”,
- w art. 3 ust. 1, że „samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców” [12, s. 16].

W żadnym ustawodawstwie nie występuje jednak wyczerpująca definicja samorządu terytorialnego. Dlatego określenie tego pojęcia jest przypisane doktrynie. Najczęściej samorząd terytorialny jest definiowany poprzez formułowanie katalogu jego cech na podstawie o rozwiązań normatywnych. Za podstawowe składowe tego katalogu są uznawane podmiot i przedmiot samorządu, zdania oraz nadzór nad samorządem [4, s. 7].

Należy zwrócić uwagę, iż normy prawne Wspólnoty Europejskiej mają pierwszeństwo wobec prawa krajów związkowych. Dlatego struktury for-

¹ W Polsce weszła ona w życie 1 marca 1994 r.

malnoprawne państw kandydujących powinny być do nich dostosowane. Wymaga tego funkcjonowanie na jednolitym rynku europejskim.

2. Struktura podmiotowa ERN

Euroregion Nysa jest dobrowolną wspólnotą interesów gmin i powiatów położonych na styku granic Czech, Polski i Niemiec. Nie ma osobowości prawnej w rozumieniu przepisów krajów uczestniczących, a wszystkie organy euroregionu działają w ramach norm swoich krajów. Zakres współpracy między poszczególnymi członkami ERN jest zatem determinowany zadaniami i kompetencjami szczebli samorządu terytorialnego państw członkowskich.

Euroregion tworzą trzy związki komunalne:

1) ze strony czeskiej – euroregion Nise regionalni komunalni struženi mest a obci severnich Čech (Regionalne Komunalne Stowarzyszenie Miast i Gmin Północnych Czech euroregionu Nysa),

2) ze strony niemieckiej – Kommunalgemeinschaft Euroregion Neise e. V. (Komunalne Stowarzyszenie Euroregionu Nysa),

3) ze strony polskiej – Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Nysa.

Tabela 1. Podział terytorialny krajów członkowskich ERN

Państwo	Podział samorządu terytorialnego				Członkowie ERN
	I szczebel	II szczebel	III szczebel	przeciętna powierzchnia gmin w km ² ; (przeciętna liczba mieszkańców)	
Czechy ²	14 okręgów	77 powiaty	6244 gmin	12, 6; [1700]	136 gmin, 5 powiatów
Niemcy	16 krajów	323 powiaty	14 197 gmin	25; [3000]	3 powiaty, 2 miasta npp*
Polska	16 województw	308 powiatów	2489 gmin	126; [16000]	49 gmin, 8 powiatów, 1 miasto pp*

* Miasta na prawach powiatu.

Źródło: [1, s. 187].

² Ustawa Konstytucyjna nr 347 z 3 grudnia 1997 r. wprowadziła nowy podział terytorialny od 1 stycznia 2000 r.

Ze względu na strukturę podmiotów tworzących ERN charakterystyka samorządu terytorialnego zostanie przedstawiona odrębnie dla poszczególnych państw dodatkowo w rozbitych na gminy i powiaty.

3. Samorząd terytorialny w Polsce

W Polsce występuje czteroszczeblowy podział administracji, w którym wyróżnia się szczeble: centralny, wojewódzki, powiatowy i gminny. Sposób rozdzielenia zadań i kompetencji pomiędzy struktury administracji publicznej działające na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego kraju zależy od przyjęcia określonych założeń, wynikających z podstawowych zasad leżących u podstaw określonego modelu ustroju terytorialnego państwa. Zasady te w warunkach Polski to przede wszystkim zasada pomocniczości (subsydiarności), decentralizacji władzy publicznej, demokratycznego państwa prawnego, państwa unitarnego, domniemania właściwości samorządu terytorialnego i praworządności. Należałoby zwrócić uwagę, że takie same rozwiązania zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego obowiązują we wszystkich omawianych krajach.

Podział zadań i kompetencji w sposób zasadniczy regulują następujące ustawy ustrojowe: o samorządzie terytorialnym (art. 7) [14, s. 3], o samorządzie wojewódzkim (art. 14) [22], o samorządzie powiatowym (art. 4) [21] oraz o administracji rządowej w województwie [18]. Jednakże ze względu na ogólny ich charakter, trudno byłoby na ich podstawie dokonać delimitacji zadań i kompetencji. Dlatego o ich podziale decyduje tzw. ustawa kompetencyjna [24], która poprzednią ustawę z 1990 r. o podziale zadań i kompetencji znowelizowała w sposób tak zasadniczy, że należałoby uznać ją za historyczną.

Starając się sformułować kryteria podziału zadań i kompetencji samorządu terytorialnego w Polsce, można je zgrupować w trzy podstawowe podziały. Pierwszy z nich odwołuje się do adresatów działań administracji publicznej, (osoby fizyczne i jednostki organizacyjne). Drugim są działania (metody) administracji publicznej, czyli zapewnianie wykonywania usług materialnych i niematerialnych, wykonywanie metody władczej, działalność w sferze normotwórczej, polegającej na tworzeniu prawa miejscowego, oraz działalność o charakterze organizatorskim, wykorzystująca niewładcze metody funkcjonowania administracji. Trzeci grupuje zadania na zadania własne samorządu terytorialnego i zadania administracji rządowej zlecane lub powierzane samorządom.

Polski ustawodawca nie formułuje jednak pełnej definicji samorządu terytorialnego. Normuje jedynie ogólnie jego sytuację prawną. Tak więc podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność zamieszkała na określonym obszarze, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Związek ten jest powołany przez państwo w celu realizacji jego zadań. Przedmiotem samorządu jest wykonywanie zadań publicznych [9, s. 13].

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego uznaje gminę [10], będącą jednocześnie jedyną jednostką samorządu terytorialnego, do której Konstytucja odnosi się wprost. Określenie pozostałych jednostek samorządu terytorialnego odsyła do ustawodawstwa zwykłego (art. 164 ust. 1 i 2.)

Gmina i powiat są uznawane za jednostki samorządu lokalnego, a województwo – samorządu regionalnego³.

Według prawa polskiego samorząd terytorialny charakteryzuje się następującymi cechami:

- ustawową przynależnością do wspólnoty, co wyłącza dobrowolność, np. w wyniku oświadczenia woli,
- wykonywaniem zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność,
- samodzielnością, która podlega ochronie sądowej,
- zapewnieniem wspólnotie zamieszkałej na jego terenie prawa do decydowania o swoich sprawach, realizowanego bezpośrednio lub w sposób pośredni,
- wyposażeniem w osobowość prawną, własny majątek oraz środki finansowe, co uniezależnia jednostkę samorządu terytorialnego jako podmiot praw i obowiązków od innych podmiotów [12, s. 18].

Według uregulowań ustaw polskich można wskazać następujące sfery samodzielności jednostek samorządu terytorialnego:

- własny majątek i własne prawa majątkowe,
- stanowienie prawa (akty prawa miejscowego),
- osobowość prawną,
- sądową ochronę samodzielności,
- prawo do podejmowania działań własnych,
- przyznane źródła dochodów,
- formalne i merytoryczne oddzielenie budżetów gmin, powiatów i województw od budżetu państwa,

³ Ustrojowe zasady działania powiatów wyznaczają: [10 (art. 163-172); 21; 23].

- prawo do zarządzania własnymi sprawami poprzez demokratycznie wybieralne organy,
- nadzór nad działalnością gminy, powiatu, województwa,
- utworzenie administracji na szczeblach gminnym, powiatowym i wojewódzkim [8, s. 24].

Do zakresu działania gmin w Polsce należą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, które nie są zastrzeżone ustawowo na rzecz innych podmiotów. Zadania własne gmin obejmują w szczególności:

- infrastrukturę społeczną (np. kultura, ochrona zdrowia, porządek publiczny, ochrona przeciwpożarowa),
- infrastrukturę techniczną (np. drogi, wodociągi i kanalizacja, zaopatrzenie w energię elektryczną, ciepłą oraz gaz, lokalny transport zbiorowy, zieleń gminna i zadrzewienia, czystość i porządek),
- gminne budownictwo mieszkaniowe [20]⁴.

Obok zdań własnych, ustawodawca nakłada na gminę obowiązek wykonywania zdań zleconych z zakresu administracji rządowej. Przekazanie zadań jest związane z delegacją odpowiednich środków finansowych niezbędnych do realizacji otrzymanych przez gminę zadań.

Do zdań publicznych pozostających w gestii powiatu należą zadania o charakterze ponadgminnym, które można podzielić na następujące kategorie:

- ponadpodstawowa infrastruktura społeczna, w tym edukacja publiczna, ponadpodstawowa opieka zdrowotna i pomoc społeczna (prowadzenie szpitali i domów pomocy społecznej),
- ponadpodstawowa infrastruktura techniczna, w tym m.in.: ponadgminny transport lokalny oraz drogi publiczne o zasięgu ponadgminnym,
- porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli w wymiarze ponadgminnym, w tym ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa oraz nadzór budowlany,
- ochrona środowiska i zagospodarowanie przestrzenne w wymiarze lokalnym ponadgminnym, w tym gospodarka wodna i nadzór budowlany,
- działalność organizatorska zmierzająca do rozwiązania lokalnych problemów, w tym przeciwdziałanie bezrobociu, aktywizacja lokalnego rynku pracy, ochrony konsumenta, wspieranie osób niepełnosprawnych oraz promocja powiatu na zewnątrz [12, s. 21].

Zadania przyznane powiatowi i gminie nie różnią się w sposób istotny między sobą. Są one jedynie odmiennie sformułowane – gmina wykonuje zadania publiczne, które mogą być przez nią wykonane, powiat wykonuje

⁴ Należy zauważyć, że wśród zadań gminy turystyka znalazła się dopiero w 2001 r.

zadania o charakterze ponadgminnym (bardziej ogólnym, przekraczającym możliwości gminy)⁵.

Zadania publiczne o charakterze ponadgminnym dotyczą m.in. zagadnień, które w sposób bezpośredni lub pośredni są związane z turystyką, a mianowicie:

- kultury fizycznej i turystyki,
- kultury i ochrony dóbr kultury,
- gospodarki nieruchomościami,
- zagospodarowania przestrzennego i nadzoru budowlanego,
- gospodarki wodnej,
- ochrony środowiska i przyrody,
- promocji powiatu,
- ochrony praw konsumenta,
- rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Powiat dysponuje prawem w zakresie:

- przekazywania zadań z zakresu swojej właściwości gminie,
- wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej na zasadzie porozumienia zawartego z organami tej administracji,
- powierzenia prowadzenia zadań publicznych jednostkom lokalnego samorządu terytorialnego oraz województwu, na obszarze którego znajduje się powiat, na zasadzie porozumienia,
- tworzenia jednostek organizacyjnych i zawierania umów z innymi podmiotami,
- zawierania porozumień z innymi powiatami w sprawie powierzenia jednemu z nich zadań publicznych,
- tworzenia stowarzyszeń, w tym również z gminami [12, s. 25].

4. Samorząd terytorialny Niemiec

Ogólna struktura państwa niemieckiego składa się z pięciu szczebli:

- federacji,
- krajów federalnych,

⁵ Zadania przyznane gminie zostały określone w art. 7 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, a przyznane powiatowi sprecyzowane są w art 4 ust. 1 ustawy powiatowej. Zadania przekazane do właściwości powiatu zostały zawarte również w Ustawie z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa, zwanej również ustawą kompetencyjną [24]. Nakłada ona uprawnienia na jednostki samorządu terytorialnego.

- okręgów (tylko Bawaria),
- powiatów i miast wyłączonych z powiatów,
- miejscowych jednostek administracyjnych (gminy i mniejsze związki gmin) [5, s. 71].

Wszystkie te jednostki tworzą przestrzenny schemat administracji, są zorganizowane jako korporacje terytorialne, mają osobowość prawną i bezpośrednio wybieralne organy.

Administracja w Niemczech, stosownie do federalnej struktury, została uregulowana przez kraje związkowe. Występuje jednak ograniczony zakres kompetencji administracji federalnej w tym zakresie. W Niemczech gmina ma zagwarantowane konstytucyjne „prawo do regulowania na własną odpowiedzialność wszystkich spraw miejscowej społeczności w określonych przez ustawę ramach” (art. 28 ust. 2 Ustawy Zasadniczej – Grundgesetz).

Istotną cechą dotyczącą ustroju gmin i powiatów w Niemczech jest wielość i różnorodność źródeł prawa ustrojowego [4, s. 30]. Zasady samorządu lokalnego w Niemczech, których istota jest gwarantowana instytucjonalnie w art. 28 ust. 2 Konstytucji Związkowej (GG) [25], przyznają gminom odpowiedzialność z tytułu załatwiania „wszystkich spraw wspólnoty lokalnej”. Przydział kompetencji na rzecz najniższego szczebla lokalnego opiera się na domniemaniu najbardziej bezpośredniego, bliskiego związku rzeczowego. Wynikająca z Ustawy Zasadniczej gwarancja samorządu dotyczy gmin, a także „związków gmin” (*Gemeindeverbände*) i powiatów.

Prawo samorządu terytorialnego określają następujące zasady:

- 1) właściwość we wszystkich sprawach wspólnoty lokalnej (zasada uniwersalności),
- 2) kompetencja do stanowienia własnych przepisów prawa w odniesieniu do lokalnych spraw,
- 3) własna odpowiedzialność w zakresie wykonywania zadań lokalnych (zasada władztwa organizacyjnego),
- 4) gminna władza finansowa, która dotyczy kompetencji do prowadzenia własnej gospodarki w zakresie dochodów i wydatków w ramach ustawowo określonego budżetu,
- 5) gmina posiada władzę personalną, czyli jest zdolna kształtować stosunki prawne z osobami niezbędnymi do uporania się z zadaniami gminy,
- 6) gwarancja gminnej władzy planowania, w pierwszej kolejności kierunkowych planów budowlanych,
- 7) wymienione wyżej zadania są sprawowane przy współdziałaniu reprezentacji ludności, którą wybierają obywatele [3, s. 110-111].

Z powodu tak ogólnego potraktowania samorządu terytorialnego w konstytucji całość zagadnień organizacyjnych regulują ustawodawstwa krajowe. W każdym kraju związkowym wydawane są ustawy o ustroju gminy (*Gemeindeordnung*) i ustroju powiatu (*Landkreisordnung*), stąd system źródeł prawa samorządowego tworzy w Niemczech strukturę dość skomplikowaną.

Zadania o charakterze lokalnym są w Niemczech sprawowane przez gminy i powiaty. Do zadań gminy w ramach jej samorządnego charakteru należą m.in.:

- polityka personalna,
- organizacja administracji na własnym terenie w ramach przewidzianych przez art. 33 Ustawy Zasadniczej,
- przeprowadzanie planów zagospodarowania przestrzennego,
- wydawanie przepisów prawnych na własnym terenie,
- prawo do osobnych środków finansowych, prowadzenia własnego budżetu, a także prowadzenia działalności gospodarczej na swój rachunek [1, s. 188].

Powiat jest podmiotem władztwa na podlegającym mu terytorium wraz z jego mieszkańcami. Z funkcjonalnego punktu widzenia powiat odgrywa podwójną rolę. Należy do niego załatwianie państwowych zadań zleconych oraz realizowanie wolnych od poleceń zadań z własnego zakresu działania. Stosownie do zasady podstawowej powiat jest właściwy w tych wszystkich sprawach, które odpowiednio do jego charakteru są traktowane jako zadania „ponadlokalne”, wykraczające poza możliwości administracyjne gmin.

Rozwój historyczny legislacji krajów związkowych doprowadził do różnorodności modeli ustrojowych powiatów. Zasadniczo w Niemczech spotyka się dwa rodzaje powiatu: korporacyjny i związkowy. Powiat jako korporacja terytorialna jest osobą prawną prawa publicznego, a jego władztwo dotyczy ściśle określonego obszaru. Powiat może być także traktowany jako związek gmin. Gminy mają obowiązek wnoszenia na rzecz powiatu opłaty stanowiącej część jego budżetu, a jednocześnie nie mogą wpływać na działalność powiatu.

Należy zaznaczyć, że w powiecie występują silne powiązania samorządu terytorialnego z administracją państwową i są one zróżnicowane w poszczególnych landach [6, s. 74-75].

Ustrój powiatów w Saksonii, podobnie jak w landach południowoniemieckich, ma charakter dualistyczny z relatywnie silną pozycją starosty, który jest wybierany przez mieszkańców w wyborach bezpośrednich. Starosta odpowiada za działalność administracji powiatowej, przygotowuje i wykonuje uchwały organów kolegialnych oraz wykonuje zadania zlecone z

zakresu administracji rządowej. Zadania powiatu dotyczą zwłaszcza spraw porządku publicznego, nadzoru weterynaryjnego, szkolnictwa, młodzieży, zdrowia i kas chorych, planowania, miar, poboru podatku katastralnego, budownictwa. Powiat ma prawo do osobnych środków finansowych, prowadzenia własnego budżetu, realizacji polityki personalnej, a także prowadzenia na swój rachunek działalności gospodarczej. Wykonywanie zadań w zakresie turystyki jest zadaniem dobrowolnym powiatu.

5. Rozwiązania w samorządzie terytorialnym Republiki Czeskiej

W Republice Czeskiej występują cztery szczeble w podziale administracyjnym: centralny, wojewódzki, powiatowy i gminny.

W państwie tym podmioty administracji i samorządu zunifikowano w jedną organizację zarządzającą regionem. Wybierany w wyborach samorządowych hejtman jest jednocześnie przedstawicielem rządu w województwie. Brak jest samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu. Powiat stanowi wyłącznie siedzibę terenowej administracji rządowej i w stosunku do samorządów gmin pełni tylko funkcje administracyjne, wspierające i kontrolne. Decyzje o charakterze strategicznym dotyczące kierunków rozwoju są wyłącznie domeną samorządu, głównie na poziomie województw, a w ograniczonym zakresie – gmin.

Zadaniem przeprowadzonej w Republice Czeskiej reformy administracji było doprowadzenie do zmniejszenia liczby gmin i likwidacji powiatów [26, s. 151].

Przepisy konstytucji w Czechach określają gminę jako podstawę samorządu. Jest ona wspólnotą obywateli. Ustawa decyduje, które opłaty i podatki mają charakter gminny. Gmina ma prawo wydawać przepisy miejscowe, które są powszechnie obowiązujące w sprawach należących do samorządu, gdy dotyczą one administracji państwowej, gmina może je wydawać tylko na podstawie upoważnienia ustawowego. Gminy w Czechach mogą tworzyć związki do realizacji zadań. Mieszkańcy gminy o sprawach samorządowych decydują za pośrednictwem przedstawicielskich organów, zgromadzenia gminy i referendum lokalnego⁶.

Ustawa o gminach⁷ normuje dwa zagadnienia:

⁶ W Czechach funkcjonuje szereg ustaw dotyczących samorządu. Podstawową jest ustawa z 4 października 1990 r. o gminach (ordynacja gminna) [19].

⁷ Nazywana również ordynacją gminną została uchwalona 4 października 1990 r. Tekst jednolity č. 410/1992 Sb.

- ogólne postanowienia dotyczące gmin: gmina stanowi jednostkę podziału terytorialnego, ma osobowość prawną i działa we własnym imieniu, ponosząc odpowiedzialność za swoje działanie. Ma ona własny majątek i źródła finansowania. Reguluje również kwestie dotyczące używania przez gminy herbu i znaków oraz kwestie obywatelstwa gminy,
- przepisy o łączeniu i podziale gmin: traktują o zadaniach gminy własnych i zleconych, przepisach gminnych, majątku gminy i zrzeszaniu się gmin [11, s. 102-103].

Do gminy należą zadania, dotyczące jej i jej mieszkańców, ale tylko wtedy, gdy nie są prawnie scedowane na kraj albo na specjalne organy gminne lub nie są zadaniami zleconymi przez organy państwowe. Gmina wykonuje zadania samodzielnie, w zgodzie z miejscowymi planami, warunkami i zwyczajami, tworząc podstawy dla rozwoju społecznego i zaspokojenia potrzeb swoich mieszkańców w zakresie ochrony i promocji zdrowia, komunikacji i łączności, potrzeb informacji, wychowania, kultury fizycznej⁸ i ochrony porządku publicznego⁹.

Gminy mają również prawo wydawania przepisów lokalnych¹⁰. Zlecenie zadań z kolei jest możliwe tylko przez ustawy. One też mają określić środki finansowe potrzebne do ich realizacji. W sytuacji gdy gmina nie może wykonać zleconego zadania, jest ono przejmowane przez urząd województwa. W chwili jednak, kiedy gmina będzie w stanie wykonać to zadanie, ono ponownie jej przekazywane [11, s. 104].

Gminy mogą zostać członkami osób prawnych o zasięgu międzynarodowym, związków innych państw i współpracować z gminami z innych państw [11, s. 105].

6. Możliwości rozwoju turystyki dzięki działaniom samorządu terytorialnego

Organy samorządu terytorialnego mogą oddziaływać na gospodarkę turystyczną z różną siłą. Zasięg tego oddziaływania jest wyznaczony przez

⁸ Według polityki Czech kultura fizyczna obejmuje turystykę.

⁹ Č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřizení), par. 35. z 2003 r č. 2/2003.

¹⁰ W Czechach jest wprowadzona ogólna zasada, podobnie jak w ustawodawstwie zachodnim, że w sprawach własnych gmina w celu wykonania swych zadań może wydawać obowiązujące przepisy. Nie mogą jednak one być sprzeczne z ustawami i ogólnie obowiązującymi przepisami wykonawczymi centralnych organów administracji [11, s. 103-104].

czynniki ekonomiczne, organizacyjne, prawne i społeczne. Do podstawowych można zaliczyć:

- przekonanie samorządów terytorialnych o znaczeniu turystyki dla gospodarki gminy,
- prawo gminy do regulowania na własną odpowiedzialność spraw miejscowej społeczności,
- powiązania między samorządem terytorialnym i organami administracji rządowej,
- możliwości finansowe samorządów terytorialnych przekładające się na zdolność inwestycyjną,
- zbiór narzędzi oddziaływania na podmioty gospodarcze będący w dyspozycji organów samorządowych,
- współpraca samorządów terytorialnych między sobą i innymi podmiotami gospodarczymi, w kraju i za granicą [15, s. 82-83].

Poprzez możliwość projektowania rozwoju lokalnego – uchwalanie programów gospodarczych (np. w postaci strategii rozwoju gminy) – gminy sprzyjając rozwojowi, mogą podejmować następujące działania:

- w zakresie pokonywania barier rozwoju – inwestować w podstawowe urządzenia infrastruktury technicznej: wodociągi, wysypiska śmieci, oczyszczalnie ścieków, drogi i kanalizacje sanitarne,
- inwestować w usługi wyższego rzędu – gminy dobrze wyposażone w elementarne urządzenia infrastruktury technicznej mogą więcej środków przeznaczać na rozwój infrastruktury społecznej, np. w postaci obiektów oświaty podstawowej i opieki medycznej, placówek upowszechniania kultury i sztuki oraz urządzeń sportu i rekreacji [13, s. 30-33]. Rozwój kształtowany przez samorząd terytorialny ma dokonywać się w płaszczyznach społecznej, kulturowej, gospodarczej i ekologicznej.

Zaprezentowane kategorie zadań własnych i zleconych gminy tworzą sprawy, które nie dotyczą wprost problematyki związanej z rozwojem gospodarki turystycznej. Ze względu na interdyscyplinarny charakter turystyki nie są one jednak dla niej obojętne. Realizacja zadań np.: z zakresu, kształtowania ładu przestrzennego, utrzymania czystości i porządku, rozwoju transportu lokalnego, upowszechniania kultury i sztuki nie pozostaje bowiem bez wpływu na rozwój gospodarki turystycznej.

Poza obowiązkiem rozwoju turystyki wynikającym z ustawodawstwa o samorządzie terytorialnym na organach gmin i powiatów spoczywają zadania określone w innych ustawach. W Polsce są to:

- 1) Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych,
- 2) Ustawa z dnia 6 maja 1997 r. o kulturze fizycznej,

3) Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych [17, s. 51],

4) Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym.

Powyższe uwagi upoważniają do traktowania gminy jako podmiotu odpowiedzialnego m.in. za rozwijanie gospodarki turystycznej na własnym terenie. Kierunki rozwoju turystyki w gminie i powiecie są uzależnione głównie od walorów i atrakcji turystycznych oraz zagospodarowania turystycznego ich obszaru. Ustawodawca wyposażył gminę w odpowiednie do tego celu narzędzia. Podstawowe gałęzie gospodarki, których kształt pobudza rozwój turystyki to: rolnictwo, przemysł i usługi, w tym szczególnie transport. Popyt na usługi transportu turystycznego sprzyja bowiem rozwojowi transportu – głównie podnoszeniu liczby i jakości środków transportu lokalnego. Zwiększanie dostępności walorów turystycznych pobudza ruch turystyczny, który z kolei wpływa na odpowiednie kierunki rozwoju transportu. Oprócz ożywienia rynku pracy, podwyższa się jakość i zwiększa liczbę środków lokalnego transportu zbiorowego. Wzrasta także dostępność do nich dla wszystkich przebywających na terenie gminy. Następuje rozwój infrastruktury technicznej, który wpływa również na wzrost jakości życia mieszkańców gminy. Dlatego samorząd terytorialny powinien m.in. stymulować rozwój transportu, głównie poprzez odpowiednie planowanie przestrzenne, poprawę i rozbudowę lokalnego transportu zbiorowego, pilnowanie porządku publicznego i nadzór nad kosztem transportu lokalnego (wzrost cen biletów itp.), np. poprzez planowanie w budżecie odpowiednich subwencji [2, s. 51].

Samorząd terytorialny może także wpływać na rozwój drobnych przedsiębiorstw w sektorze przemysłu turystycznego. Może on sterować jego rozwojem poprzez m.in. sprawy związane z ładem przestrzennym, gospodarkę terenami i ochroną środowiska (lokalizacja zakładów, ich liczba i struktura) oraz kulturę (w zakresie pamiątkarstwa, np. pielęgnowanie lokalnej kultury, ustanawianie gminnych symboli – herbu, hymnu, flagi, maskotki), stosując akty planowania i przepisy prawa miejscowego [2, s. 55]. Ponieważ im więcej jest tych elementów, tym realniejsze są szanse zaspokojenia popytu turystycznego i przyciągnięcia turysty oraz zainteresowania go obszarem gminy.

Samorządy lokalne mają najczęściej ograniczoną swobodę działania, jeżeli chodzi o pomoc przedsiębiorstwom turystycznym. W krajach tworzących ERN budżety lokalne nie pozwalają, żeby samorządy stały się głównym aktorem w procesach rozwoju gospodarczego. Umożliwiają jedynie

odgrywanie pewnej roli w tej dziedzinie. Pomoc dla przedsiębiorstw przybiera różne formy. Najczęściej spotykane to:

- zwolnienia od podatków lokalnych, np. nieruchomości,
- preferencyjne taryfy opłat lokalnych,
- ulgi przy nabywaniu lub najmowaniu terenów lub budynków,
- tworzenie publicznej infrastruktury na potrzeby przedsiębiorstw turystycznych, np. drogi, sieć infrastruktury technicznej i społecznej.

Literatura

- [1] Bal-Domańska B., *Finanse gmin w krajach Euroregionu Nya, Vědecká Pojednání*, Wissenschaftliche Abhandlungen, Prace Naukowe VII-1, Akademické Centrum Koordynacji w Euroregionie Nysa, Technická Univerzita w Liberci 2001, Liberec 2001.
- [2] Bonisławski M.J., *Turystyka w pracy samorządu. Przykłady z Zielonej Góry*, Polskie Towarzystwo Krajoznawcze, 2001.
- [3] Ditmann A., Rössler A., *Formy organizacyjne współpracy międzykomunalnej w Republice Federalnej Niemiec*, „Samorząd Terytorialny” 1994 nr 1-2.
- [4] Dolnicki B., *Modele samorządu terytorialnego w Europie w Polsce*, Wydawnictwo dr-a A. Abramskiego, Katowice 1994.
- [5] Dolnicki B., *Przemiany ustrojowe samorządu gminnego w Europie Zachodniej*, „Samorząd Terytorialny” 1994 nr 12.
- [6] Dolnicki B., *Ustrój samorządu terytorialnego w Niemczech – po reformie*, „Samorząd Terytorialny” 2001 nr 3.
- [7] Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1995 r. (DzU 1994 nr 124, poz. 607).
- [8] Gorzelak G., Jałowiecki B., *Strategie polskich regionów w procesie integracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1999 nr 1-2.
- [9] Jastrzębska M., *Nowy model samorządu terytorialnego. Istota, zadania, autonomia, władze, jednostki organizacyjne, finanse, nadzór*, „Samorząd Terytorialny” 1999 nr 1-2.
- [10] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997 nr 78, poz. 487, rozdz. VII).
- [11] Leoński Z., *Samorząd terytorialny w Czechach*, „Samorząd Terytorialny” 1993 nr 1-2.
- [12] Milczarek T., *Samorząd powiatowy*, Wydawnictwo Prawno-Ekonomiczne INFOR, Warszawa 1999.
- [13] Myna A., *Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizacja*, „Samorząd Terytorialny” 1998 nr 11.

- [14] Stec M., *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski*, „Samorząd Terytorialny” 1998 nr 11.
- [15] *Strategia kształtowania produktu turystycznego regionu sudeckiego*, red. A. Rapacz, AE, Wrocław 1997.
- [16] Sztando A., *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998 nr 11.
- [17] *Turystyka w gminie i powiecie*, red. A. Gordon, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2003.
- [18] Ustawa o administracji rządowej w województwie z dnia 5 czerwca 1998 (DzU nr 91, poz. 577).
- [19] Ustawa o gminach (ordynacja gminna) z dnia 4 października 1990 r., Zbiór Ustaw Czeskiej i Słowackiej Republiki, poz. 410.
- [20] Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (DzU 1996 nr 13, poz. 74 z późn. zm.).
- [21] Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (DzU nr 91, poz. 578).
- [22] Ustawa o samorządzie wojewódzkim z dnia 5 czerwca 1998 r. (DzU nr 91, poz. 578).
- [23] Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa z dnia 24 lipca 1998 r. (DzU nr 96, poz. 104, 603, 656).
- [24] Ustawa o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa z dnia 24 lipca 1998 r. (DzU nr 106, poz. 668).
- [25] Ustawa zasadnicza RFN (GG) z 23 maja 1949 r., BEB1, s. 1 z późn. zm.
- [26] Żemła M., *System zarządzania turystyką na tle ustroju samorządowego w wybranych krajach europejskich*, „Folia Turistica” 2002 nr 11.

**FORMAL AND LEGAL BASIS FOR THE TERRITORIAL GOVERNMENT
ACTIVITIES
AS THE ORGAN INFLUENCING TOURISM DEVELOPMENT
CONDITIONS
IN THE EUROREGION COUNTRIES**

Summary

The article presents basic, formal and legal solutions for the functioning of territorial government in the three Euroregion countries. It discusses opportunities for utilising the authority at counties' and districts' disposal for defining tourism development directions. It indicates that the range of territorial government organs' influence on tourism industry management is defined, apart from the legal and organisational factors, also by these of economic and social nature.