

# Drążkiewicz, Jacek

---

## Miejsce turystyki w zadaniach gminnego samorządu terytorialnego w Polsce

---

Rocznik Żyrardowski 7, 265-286

---

2009

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych [mazowsze.hist.pl](http://mazowsze.hist.pl).

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jacek Drażkiewicz

## **Miejsce turystyki w zadaniach gminnego samorządu terytorialnego w Polsce**

### **Wstęp**

Efektywne zarządzanie turystyką w realiach gospodarki wolnorynkowej wymaga współdziałania sektora publicznego (samorządowego) i prywatnego. Wraz z rozwojem i umacnianiem pozycji samorządu terytorialnego w Polsce w sprawowaniu części władzy publicznej rośnie także jego znaczenie w procesie zarządzania turystyką. Wykorzystanie turystyki jako instrumentu rozwoju lokalnego i regionalnego wymaga zrozumienia zasad i zależności, na jakich opiera się samorząd terytorialny w Polsce. Wiedza ta jest podstawą do dalszej analizy możliwości prawnych, organizacyjnych i finansowych, dotyczących rozwijania turystyki i czerpania ekonomicznych korzyści z jej rozwoju przez same jednostki samorządowe, mieszkańców obszarów recepcyjnych oraz odwiedzających.

### **Miejsce samorządu gminnego w strukturze zarządzania turystyką w Polsce**

W pierwszym okresie transformacji gospodarczej znacząca rola w procesie zarządzania turystyką w Polsce przypadła centralnym i terenowym instytucjom rządowym. W latach 1991–1999 organem centralnym odpowiedzialnym za sprawy z dziedziny turystyki był Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki (UKFiT). Jednostki gminnego samorządu terytorialnego w omawianym okresie nie były w żaden sposób włączone w tworzenie systemu zarządzania turystyką.

UKFiT zajmował się jednocześnie zadaniami o charakterze strategicznym, jak i operacyjnym<sup>1</sup>, a zakres jego działania wykraczał daleko poza sprawy związane z turystyką (także sport, rehabilitacja, kultura fizyczna), dlatego przyjęta struktura zarządzania turystyką nie mogła być efektywna. Funkcjonowanie UKFiT odbiegało daleko od wprowadzanych w innych kra-

---

<sup>1</sup> W. Alejskiak, *Przemysł turystyczny w Polsce i na świecie*, w: *Kompendium pilota wycieczek*, pod red. Z. Kruczka, PROKSENIA, Kraków 2005, s. 30.

jach rozwiązań związanych z szeroko rozumianą decentralizacją władzy centralnej na rzecz regionalnych podmiotów.

Głębokie przemiany nastąpiły w 1999 roku, kiedy sprawy turystyki na szczeblu centralnym obciążł departament turystyki, działający przy Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej. Po kolejnej reorganizacji rządu od początku stycznia 2000 roku departament turystyki przeszedł pod kompetencje ministerstwa odpowiedzialnego za sprawy gospodarcze (Ministerstwo Gospodarki i Pracy, obecnie Ministerstwo Gospodarki)<sup>2</sup>. Zadania Departamentu Turystyki obejmują sprawy kształtowania polityki turystycznej, zagospodarowania turystycznego oraz mechanizmów regulujących rynek turystyczny. Jednocześnie zaczęła funkcjonować Polska Organizacja Turystyczna prowadząca działalność operacyjną, głównie w zakresie promocji turystycznej<sup>3</sup>.

Na szczeblu regionalnym sprawami promocji zajmują się Regionalne Organizacje Turystyczne (ROT), a na szczeblu lokalnym są to Lokalne Organizacje Turystyczne (LOT). Organizacje te mają formę stowarzyszeń, a ich członkami mogą być w szczególności jednostki samorządu terytorialnego, organizacje zrzeszające przedsiębiorców z dziedziny turystyki oraz stowarzyszenia działające w dziedzinie turystyki. Nadzór nad ROT-ami i LOT-ami sprawuje minister właściwy ds. turystyki. Niezmiernie istotny jest fakt, że zarówno struktury ROT, jak i LOT mają prawo prowadzenia działalności gospodarczej w rozmiarach służących realizacji ich celów statutowych.

Samorząd gminny w nowym systemie zarządzania turystyką znalazł swoje właściwe miejsce, wspierając działania lokalnych organizacji turystycznych. Działania te dotyczą przede wszystkim promocji turystycznej obszaru obejmującego działanie organizacji (najczęściej obszar gminy lub kilku gmin), wspomaganie funkcjonowania i rozwoju informacji turystycznej, inicjowanie, opiniowanie i wspieranie planów rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej, współpracę z Polską Organizacją Turystyczną oraz tworzenie lokalnych produktów turystycznych, doskonalenie kadr na potrzeby turystyki, a także prowadzenie badań i analiz marketingowych w dziedzinie turystyki<sup>4</sup>.

Wyrazem nowoczesności w zakresie zarządzania turystyką na szczeblu lokalnym jest struktura członkostwa w lokalnych organizacjach

<sup>2</sup> L. Butowski, *Organizacja turystyki w Polsce*, Wydawnictwo Akademickie Wyższej Szkoły Społeczno-Przyrodniczej W Lublinie, Warszawa–Lublin 2004, s. 30.

<sup>3</sup> L. Butowski, *Organizacja turystyki w Polsce*, op. cit., s. 30–31.

<sup>4</sup> Art. 4. ust. 3, Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej, (DzU z dnia 23 lipca 1999 r.) oraz por. dane z oficjalnej strony internetowej Polskiej Organizacji Turystycznej – [www.pot.gov.pl](http://www.pot.gov.pl) (data wejścia 15.02.2007).

turystycznych, która dopuszcza uczestnictwo zarówno osób fizycznych, jak i prawnych na równych prawach jako członków zwyczajnych (posiadających prawo wybierania i bycia wybranymi do władz)<sup>5</sup>. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że wszystkie podmioty przystępujące do lokalnej organizacji turystycznej, współuczestnicząc w finansowaniu jej działalności, co powinno być przesłanką do efektywniejszego wykorzystania wyłożonych środków.

Obecnie w Polsce funkcjonują 72 lokalne organizacje turystyczne, z czego aż 18 działa na terenie województwa pomorskiego<sup>6</sup>.

## **Turystyka jako narzędzie kształtowania polityki lokalnej**

Turystyka w wielu polskich gminach ma szansę stać się czynnikiem rozwoju lokalnego. Czerpanie wymiernych ekonomicznych korzyści z turystyki przez jednostki samorządowe (wzrost dochodów budżetowych), wymaga prowadzenia przemyślanej polityki rozwoju lokalnego, a szczególnie polityki rozwoju turystyki.

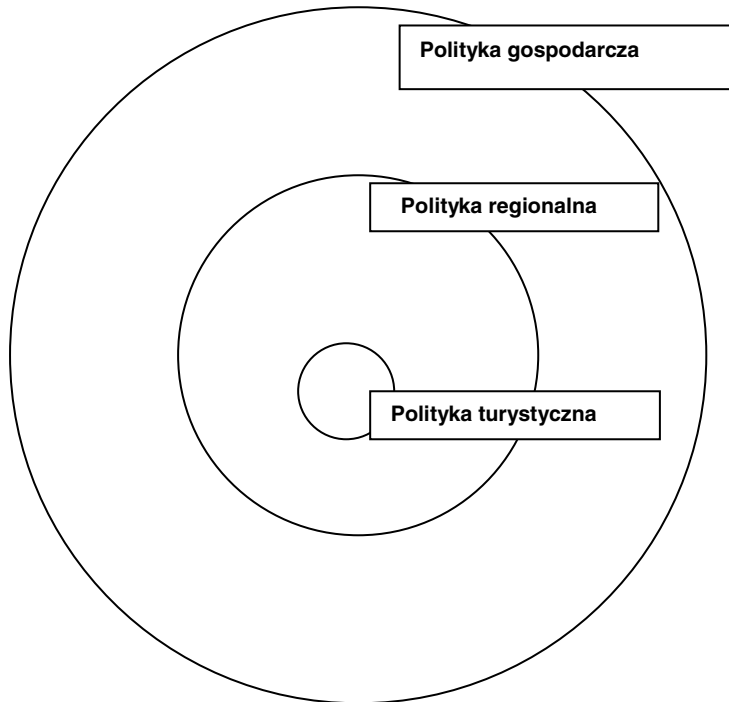
Polityka turystyczna zaliczana jest do tzw. sektorowych polityk, które są integralnymi częściami składowymi polityki regionalnej (nazywanej także polityką społeczno-ekonomiczną). Polityka regionalna jest zaś uszczegółowieniem polityki gospodarczej państwa<sup>7</sup>.

Lokalną politykę turystyczną można zdefiniować jako stymulowanie procesów rozwoju turystyki na szczeblu lokalnego sektora usług turystycznych (gminnego i powiatowego samorządu terytorialnego, lokalnych organizacji turystycznych oraz przedsiębiorstw turystycznych i paraturystycznych) w celu odnoszenia określonych korzyści (ekonomicznych, społecznych, politycznych itd.) związanych z rozwojem turystyki. Ryszard Budzałek określa prowadzenie lokalnej polityki turystycznej jako świadome, aktywne popieranie i kształtowanie turystyki oraz jej otoczenia przez różnego rodzaju przedsiębiorstwa, organizacje i instytucje, wpływające swoją działalno-

<sup>5</sup> Por. *Turystyka w gminie i powiecie*, red. A. Gordon, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa, 2003, s. 42–43.

<sup>6</sup> Na podstawie informacji udzielonych przez Polską Organizację Turystyczną (stan na dzień 25.04.2007).

<sup>7</sup> A. Panasiuk, D. Szostak, *Kształtowanie lokalnej polityki turystycznej na przykładzie miejscowości nadmorskich*, w: *Determinanty rozwoju lokalnego i regionalnego w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej. Gospodarka morską, turystyka, finanse*, pod red. Filipiak B. i Flejterskiego S., Zakład Usług Poligraficznych i Wydawniczych Jacek Plewnia, Szczecin–Darłowo 2004, s.143–144.



Rys. 1. Miejsce polityki turystycznej na tle polityk państwa

Źródło: Opracowanie własne.

ścią na wszystko to, co potęguje korzyści dla lokalnej gospodarki społeczności<sup>8</sup>. Tak rozumiana lokalna polityka turystyczna aktywizuje do działania i jednocześnie wyznacza odpowiedzialność w zakresie rozwoju turystyki dla podmiotów zarówno publicznych, jak i prywatnych. Wyrazisty podział zadań pomiędzy poszczególne sektory jest przejawem prowadzenia świadomej lokalnej polityki turystycznej. Główne zadania spoczywają na następujących grupach podmiotów:

- władzach gminy, powiatu,
- przedsiębiorcach i organizacjach turystycznych w miejscu recepcji turystycznej (baza noclegowa, gastronomiczna, przewoźnicy turystyczni, gestorzy atrakcji turystycznych),

<sup>8</sup> R. Budzałek, *Rozwój turystyki jako istotny element polityki rozwoju Łowicza*, w: R. Gatecki (red.), *Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej*, Mazowiecka Wyższa Szkoła Humanistyczno-Pedagogiczna w Łowiczu, Łowicz 2004, s. 121.

- przedsiębiorstwach i organizacjach należących do tzw. uzupełniającej gospodarki turystycznej (firmy produkujące pamiątki, świadczące usługi wydawnicze i kartograficzne),
- przedsiębiorstwach i organizacjach należących do tzw. pośredniej gospodarki turystycznej (świadczące tzw. usługi towarzyszące, bez których rozwój turystyki byłby trudny, np. banki, towarzystwa ubezpieczeniowe, przedsiębiorstwa budowlane, rolnictwo, rzemiosło)<sup>9</sup>.

Istotą lokalnej polityki turystycznej jest kształtowanie systemu podaży turystycznej, co powinno mieć swoje przełożenie w kreowaniu wyrazistego wizerunku obszaru recepcyjnego. Tak realizowana polityka daje szanse na tworzenie lokalnych produktów turystycznych, które byłyby bezpośrednio kojarzone z określonym miejscem oraz mogłyby wyraźnie wyróżnić daną gminę lub powiat od jednostek sąsiedzkich<sup>10</sup>.

Warto zaznaczyć, że lokalna polityka turystyczna powinna być prowadzona w korelacji z polityką na szczeblu regionalnym. Lokalna polityka rozwoju turystyki powinna wykorzystywać projekty i wzorce rozwoju turystyki wskazane w strategiach na poziomie województwa (sejmiku oraz regionalnej organizacji turystycznej). Zaletą takiej polityki są nie tylko większe możliwości rozwoju oferty turystycznej, ale również skuteczniejsza jej promocja w pozostałych częściach regionu. Najczęściej polityka turystyczna dotyczy następujących obszarów działania:

- zagospodarowania turystycznego (rozwój infrastruktury turystycznej i paraturystycznej),
- kreowania nowych form turystyki i produktów turystycznych,
- promocji turystyki,
- opracowywania systemu informacji turystycznej,
- ochrony walorów turystycznych,
- aktywizacji społeczności lokalnej,
- współpracy jednostek samorządu terytorialnego z branżą turystyczną,
- współpracy jednostek samorządu lokalnego z jednostkami samorządowymi szczebla powiatowego i wojewódzkiego,
- współpracy w zakresie euroregionalnym<sup>11</sup>.

Z powyższych rozważań wynika wniosek, że poprawne kształtowanie polityki na szczeblu lokalnym musi odbywać się przy współudziale sektora prywatnego i samorządowego. Niniejszy artykuł podejmuje szerzej rozważania dotyczące miejsca sektora samorządowego w procesie rozwoju turystyki. Niemniej jednak tylko właściwa współpraca władz lokalnych i re-

<sup>9</sup> Por. A. Panasiuk, D. Szostak, *Kształtowanie lokalnej polityki turystycznej na przykładzie miejscowości nadmorskich*, op. cit., s. 145.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 149.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 155.

gionalnych z przedsiębiorcami turystycznymi może być gwarantem rozwoju turystyki.

## **Zadania samorządu gminnego w zakresie rozwoju turystyki**

Zagadnienie rozwoju turystyki na szczeblu samorządu gminnego znalazło odzwierciedlenie w zadaniach własnych stawianych organom gminy na podstawie ustawy o samorządzie gminnym<sup>12</sup>. Należy zauważyć, że są to te same zadania, które gmina wypełnia wobec mieszkańców. Szczególne znaczenie dla rozwoju turystyki dotyczą zwłaszcza kwestii:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- lokalnego transportu zbiorowego,
- kultury,
- zabytków i opieki nad zabytkami,
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- targowisk i hal targowych,
- zieleni gminnej i zadrzewień,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej,
- promocji gminy,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Na uwagę zasługuje fakt, że od 2001 roku w zakres zadań własnych gminy została włączona turystyka, co upewniło samorządy o potrzebie zwrócenia większej uwagi na tę sferę aktywności. Według Andrzeja Gordona ustawowe obowiązki związane z rozwojem turystyki i rekreacji można rozumieć dwojako. Po pierwsze gmina powinna podejmować działania w celu zaspokajania potrzeb jej mieszkańców w zakresie stwarzania korzystnych warunków do wypoczynku, zwłaszcza poprzez rozwój infrastruktury sportowej i rekreacyjnej (aktywne formy spędzania czasu wolnego). Po drugie należy stworzyć korzystne warunki do rozwoju turystyki na danym

---

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

terenie i rozwoju niezbędnej infrastruktury (gmina jako obszar recepcji turystycznej), dzięki czemu gmina zaspokaja potrzeby jej mieszkańców jako organizatorów turystyki<sup>13</sup>. Wskazany podział wydaje się uzasadniony, należy jednak zauważyć, że nie można dokonać wyraźnego rozgraniczenia podejmowanych działań przez gminne jednostki samorządowe w celu realizacji zadań związanych z turystyką. Elementy infrastruktury turystycznej i paraturystycznej mogą przecież służyć zarówno mieszkańcom gminy, jak i odwiedzającym. W dalszej części opracowania skoncentrujemy uwagę na możliwościach organizacyjno-prawnych, jakie stoją przed polskimi gminami, jako obszarami recepcji turystycznej.

Analizując zadania postawione przed gminnymi jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju turystyki, wydaje się koniecznym dokonanie ich podziału. Wyraźnie zauważalne są dwie kategorie zadań:

1. Zadania obowiązkowe nałożone przez państwo na gminy na mocy aktów prawnych;
2. Zadania mające zazwyczaj charakter dobrowolny, które w sposób bezpośredni i pośredni wpływają na funkcjonowanie gospodarki turystycznej w gminie.

Wśród zadań należących do pierwszej kategorii należy wymienić przede wszystkim obowiązki wynikające z ustawy o usługach turystycznych. Na mocy ustawy samorządy zostały zobligowane do prowadzenia ewidencji obiektów noclegowych niepodlegających kategoryzacji (pól biwakowych i innych obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie). Gminy mają możliwość przeprowadzania kontroli, a nawet w razie niespełniania wymagań budowlanych, przeciwpożarowych czy sanitarnych lub naruszenia wymagań co do wielkości obiektu, jego wyposażenia, kwalifikacji personelu oraz zakresu świadczonych usług (ustalonych dla rodzaju i kategorii, do których obiekt został zaszeregowany), zastosowanie nakazu wstrzymania świadczenia usług (obiekty niepodlegające kategoryzacji) lub powiadomienia organu prowadzącego ewidencję obiektów hotelarskich (marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce położenia obiektu hotelarskiego). Są to bezpośrednie instrumenty oddziaływania, jakie mają organy gminy na poprawę jakości usług noclegowych<sup>14</sup>. Warto zaznaczyć, że w wielu miejscowościach turystycznych obiekty nieskategoryzowane stanowią bezwzględną większość miejsc noclegowych, co tym bardziej podkreśla wagę postawionej przed gminami zadania.

<sup>13</sup> Por. *Turystyka w gminie i powiecie*, red. A. Gordon, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2003, s. 46.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o usługach turystycznych (DzU z 2006 r. Nr 220, poz. 1600).



Wśród pozostałych zadań szczegółowych nałożonych na gminy przez państwo w zakresie turystyki podkreślić należy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne<sup>15</sup>. Gminy na mocy rozporządzenia zostały zobowiązane do zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim osobom, które przebywają na terenie gminy (także w celach turystycznych, ze szczególnym uwzględnieniem celów wymienionych w tytule rozporządzenia). Podobny charakter mają regulacje zawarte w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych. Za imprezy masowe można uznać takie imprezy sportowe, artystyczne lub rozrywkowe, których liczba uczestników przekracza 1000 osób, w przypadku gdy impreza odbywa się na stadionie, innym obiekcie nie będącym stadionem lub terenie umożliwiającym przeprowadzenie tak dużej imprezy lub 300 osób w przypadku hali sportowej lub innego budynku umożliwiającego przeprowadzenie tak dużej imprezy<sup>16</sup>. Władze samorządowe zobowiązane są do wydania zezwolenia lub zakazu organizowania imprezy masowej.

Omawiając zadania gmin dotyczące rozwoju turystyki, należy wymienić tzw. instrumenty planistyczne, do których zaliczamy strategię rozwoju społeczno-gospodarczego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego<sup>17</sup>. Wymienione dokumenty odgrywają istotne znaczenie w realizacji ważnego z punktu widzenia rozwoju turystyki zadania własnego gminy, jakim jest zachowanie ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. Stosowanie narzędzi planistycznych z punktu widzenia rozwoju turystyki nabiera szczególnego znaczenia, gdyż prowadzenie w gminie polityki turystycznej może zostać jedynie w pełni potwierdzone, jeśli turystyka znajduje swoje miejsce w dokumentach istotnych dla rozwoju gospodarczego i społecznego danej jednostki.

Najlepszym narzędziem służącym do prowadzenia przemyślanej polityki w gminie, uwzględniającym potrzeby gospodarki turystycznej jest strategia rozwoju społeczno-gospodarczego. Opracowanie strategii jest dobrowolne, jednak jej przygotowanie świadczy o profesjonalnym podejściu władz gminy do zarządzania jej zasobami oraz wyznaczaniu kierunków rozwoju gminy w oparciu o dobór właściwych narzędzi. Dokument ten po-

<sup>15</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 1997 r. w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne (DzU z 1997 r. Nr 57, poz. 358).

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (DzU z 2005 r. Nr 108, poz. 909).

<sup>17</sup> R. Pawlusiński, *Samorząd lokalny a rozwój turystyki, Przykład gmin Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2005, s. 26–27.

winien mieć charakter długookresowy, a realizacja celów strategii powinna przebiegać ponad podziałami (zwłaszcza partyjnymi).

Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego może być dokumentem wyjściowym do tworzenia szczegółowych strategii lub planów rozwoju turystyki lub rozwoju produktu turystycznego gminy. Wprowadzając strategię rozwoju turystyki, władze powinny zwrócić uwagę, aby zostały w niej uwzględnione możliwości, jakie daje teren danej jednostki samorządowej do rozwoju turystyki (konkretnych form turystyki i produktów turystycznych), ograniczeń i problemów związanych z jej rozwojem, a także zestawienie mocnych i słabych stron obszaru recepcyjnego, dotyczących rozwoju turystyki (analiza SWOT). Dokonana w strategii analiza powinna obiektywnie wskazać miejsce danej jednostki samorządowej na tle innych konkurencyjnych obszarów lub regionów turystycznych, a jednocześnie wytyczać kierunki działań, jakie powinny podjąć władze samorządowe w najbliższych latach, aby czerpać jak największe korzyści z rozwoju turystyki. Dzięki przemyślanej strategii i jej realizacji gminy szybciej osiągną zamierzone cele, a przy tym unikną niepotrzebnych kosztów, wynikających z nieplanowanych i nieprzemyślanych działań (np. sporadyczne działania z zakresie promocji, przynoszące niewymierne efekty).

W odróżnieniu od strategii studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz plan zagospodarowania przestrzennego określają politykę przestrzenną na obszarze gminy (w zasadzie są to dokumenty, które zgodnie z ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 r. powinna posiadać każda gmina w Polsce<sup>18</sup>). Różnica pomiędzy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planem zagospodarowania przestrzennego polega na tym, że studium jest dokumentem nadrzędnym, wyznaczającym politykę przestrzenną gminy w dłuższym czasie oraz zawierającym wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania.

Z punktu widzenia turystyki wymienione dokumenty pełnią jedną z ważniejszych funkcji wspierających jej rozwój, gdyż mogą zawierać wskazania dotyczące lokalizacji i przeznaczenia terenów gminnych pod zabudowę (np. kwestie lokalizacji działek lotniskowych, terenów pod inwestycje turystyczne), terenów chronionego krajobrazu, obszarów objętych ochroną konserwatorską, a także wprowadzać ograniczenie możliwości rozwoju innych form użytkowania terenu, które mogłyby obniżyć atrakcyjność turystyczną obszaru itd.

Plan zagospodarowania przestrzennego jest jednym z instrumentów wpływających na poziom inwestycji turystycznych w gminie, zwłaszcza rozwoju niezbędnej infrastruktury turystycznej, m.in. przedsiębiorstw tury-

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (DzU z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późniejszymi zmianami).

stycznych. Warto podkreślić, że rozwój bazy noclegowej i często jej towarzyszącej bazy gastronomicznej jest dla gmin największym źródłem dochodów budżetowych (podatki od nieruchomości, podatki dochodowe, opłata miejscowa), a jednocześnie gwarantem rozwoju turystyki. Działania podejmowane przez organy gminy powinny tworzyć korzystne warunki do działania nowych, jak również utrzymania i rozwoju turystycznych firm już istniejących, aktywizować bezrobotnych poprzez tworzenie warunków do zdobycia nowych kwalifikacji itp.<sup>19</sup>. Realizując powyższe cele, gminy mają szereg instrumentów polityki fiskalnej, wśród których należy wymienić stawki, ulgi i zwolnienia dotyczące podatków i opłat lokalnych, potrącenia i wyłączenia o charakterze podmiotowym, jak i przedmiotowym, wysokość czynszów lub dzierżaw za obiekty komunalne itp.

Rozwój gospodarczy gminy poprzez wykorzystanie turystyki, może odnieść się do zwiększania aktywności gospodarczej i wzrostu zatrudnienia we wszystkich sektorach lokalnej gospodarki. Dzieje się tak, gdyż turystyka aktywizuje do działania także inne sektory gospodarki, bezpośrednio nie związane z obsługą ruchu turystycznego (rolnictwo, budownictwo, handel, transport, usługi bankowe itd.). Wydatki poniesione przez turystów na zakup usług turystycznych powodują rozwój innych gałęzi gospodarki, co przekłada się na tzw. efekty bezpośrednie, pośrednie i indukowane nazywane w literaturze mnożnikiem turystycznym<sup>20</sup>. Analogicznie kształtuje się wpływ turystyki na zatrudnienie, gdzie możemy zaobserwować mnożnikowe efekty sięgające wskaźnika 2–3, co oznacza, że na każde miejsce pracy w turystyce przypadają 2–3 miejsca pracy w obsłudze pośredniej ruchu turystycznego<sup>21</sup>.

Kolejnym problemem jest rola władz samorządowych w finansowaniu niezbędnej dla rozwoju turystyki infrastruktury. Poruszane w ustawie o samorządzie gminnym kwestie dotyczące infrastruktury technicznej (gminnych dróg, ulic, mostów, placów, organizacji ruchu drogowego, rozbudowy sieci wodno-kanalizacyjnej, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz czy oczyszczalni ścieków) są bezpośrednio związane także z problemem możliwości rozwoju gospodarki turystycznej. Dobrze rozwinięta infrastruktura techniczna nie tylko świadczy o standardzie życia mieszkańców, ale jednocześnie staje się stymulatorem rozwoju usług turystycznych poprzez poprawę wizerunku gminy w oczach odwiedzających

<sup>19</sup> Analiza instytucjonalna urzędu gminy (*Przewodnik dla samorządów*), pod red. M. Zawickiego i S. Mazura, Kraków 2004, s. 81.

<sup>20</sup> J.Ch. Holloway'a, *The business of tourism*, s. 174–177.

<sup>21</sup> J. Owsiak, *Możliwości rozwoju ekonomicznego społeczności lokalnych na obszarach chronionych przez rozwój turystyki*, w: *Gospodarka turystyczna wobec integracji i rozszerzania się Unii Europejskiej*, Pr. zb. pod red. K. Sikory i D. Makiły, Wyższa Pomorska Szkoła Turystyki i Hotelarstwa, Bydgoszcz 2003, s. 129.

i inwestorów. Czy poniesione wydatki budżetowe mają szansę na zwrot? Analiza źródeł dochodów gmin turystycznych dotyczących podatków i opłat związanych z prowadzeniem działalności turystycznej (przede wszystkim podatek od nieruchomości, opłata miejscowa, podatki dochodowe) wydaje się potwierdzać to założenie. W interesie władz gminnych powinno być poszukiwanie sposobów finansowania niezbędnych inwestycji poprzez wykorzystywanie takich instrumentów, jak obligacje komunalne, partnerstwo publiczno-prywatne czy fundusze Unii Europejskiej.

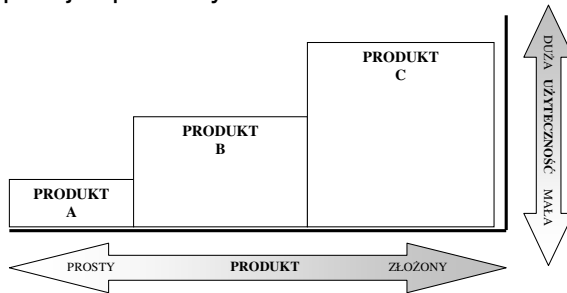
Dobrze rozwinięta infrastruktura techniczna sprzyja powstawaniu produktów turystycznych, które z punktu widzenia rozwoju turystyki w gminie wydają się sprawą kluczową. Marketingowa orientacja w zarządzaniu gminą skłania władze do myślenia w kategorii produkt–odbiorca (konsument). Aby o ofercie danego obszaru można było mówić w kategorii produktu, trzeba zdawać sobie sprawę z pewnych prawidłowości postrzegania oferty przez klientów. W przypadku produktu rozpatrywanego w ujęciu przestrzennym ważny jest aspekt jego złożoności. Produkt turystyczny regionu kształtowany jest przez różne podmioty (przedsiębiorców turystycznych, władze lokalne, organizacje turystyczne, mieszkańców), co prowadzi do zarysowania się wyraźnego związku pomiędzy elementami składowymi produktu, na zasadzie usług względem siebie komplementarnych<sup>22</sup>. Jednocześnie podmioty tworzące produkt turystyczny gminy powinny tak ukierunkować dobór elementów składowych, aby produkt miał względnie homogeniczny charakter oraz wyróżniał się na tle innych produktów. Może temu sprzyjać nadanie unikalnej nazwy, dobór odpowiednich środków reklamy itp. Władze gminy powinny liczyć się z faktem, że są określone rodzaje produktów turystycznych, które sprzyjają osłabieniu skutków sezonowości, a tym samym zwiększają możliwości czerpania ekonomicznych korzyści z rozwoju turystyki na danym obszarze. Jako przykłady można wymienić turystykę uzdrowiskową, miejską, kulturową, biznesową, które mogą być cennym uzupełnieniem typowej turystyki wypoczynkowej.

Wracając do problemu tworzenia produktu turystycznego obszaru, wyraźnie zauważalne są obowiązki, które spoczywają na władzach gminy w tym zakresie. Aby stworzyć dobry produkt turystyczny, konieczna jest współpraca zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego. Użyteczność<sup>23</sup> tworzonego wspólnie produktu może być większa dla klienta-turysty niż w przypadku oddzielnego zakupu pojedynczych usług. Przykładowo współpraca hotelu z położonym w pobliżu klubem jeździeckim może doprowadzić

<sup>22</sup> Por. A. Panasiuk (red), *Marketing usług turystycznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 75.

<sup>23</sup> Użyteczność należy rozumieć jako sumę zadowolenia, jaką ma klient z nabywanych dóbr materialnych lub świadczonych usług.

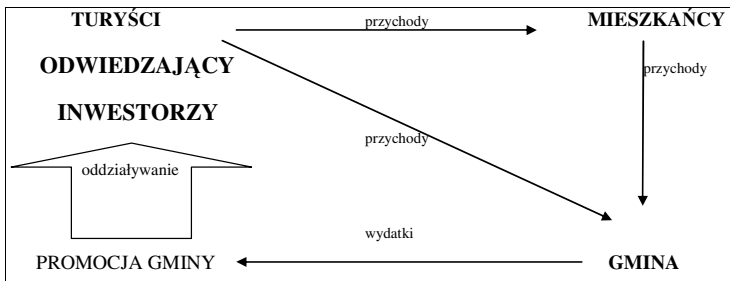
do powstania produktu o nazwie „weekend w siodle”. Sprzedając osobno poszczególne usługi, przedsiębiorcy nie tylko ponoszą większe koszty (np. marketing), ale również nie mogą przedstawić w pełni użytecznej dla klienta oferty. Komplementarność produktu turystycznego zwiększa jego użyteczność. Możliwość noclegów może zachęcić do skorzystania z usług jeździeckich (zwłaszcza, jeśli odwiedzający pokonuje większą odległość), a usługi jeździeckie są świetnym uzupełnieniem oferty hotelu. Dodatkowym komponentem tworzonego produktu mogłaby być impreza zorganizowana z inicjatywy władz gminy (koncert, pokazy jazdy w stylu „rodeo”, plener artystyczny itp.). W ten sposób obszary oferujące bardziej złożony produkt mogą lepiej zaspokajać potrzeby klientów.



Rys. 2. Relacje pomiędzy złożonością produktu turystycznego a jego użytecznością

Źródło: opracowanie własne.

Zwiększenie liczby odwiedzających wymaga prowadzenia przemysłowej polityki promocyjnej. Promocja zaliczana jest do ustawowych zadań własnych gmin i jest szczególnie ważna dla gmin o dominujących funkcjach turystycznych. Korzyści z działań promocyjnych, wyrażone w przychodach z działalności turystycznej będą widoczne zarówno we wpływach budżetów samorządowych, jak i prywatnych jednostek.



Rys. 3. Wpływ promocji na budżety gminne

Źródło: opracowanie własne.

System promocji turystycznej na szczeblu gminnego samorządu terytorialnego powinien być wspomagany poprzez sprawnie działające placówki informacji turystycznej. System informacji turystycznej – to zespół działań polegających na zapewnieniu konsumentom i organizatorom usług turystycznych łatwego i pełnego dostępu do informacji turystycznej, czyli uporządkowanego zbioru danych w dowolnym miejscu lub czasie<sup>24</sup>. Należy zaznaczyć, że krajowym koordynatorem systemu informacji turystycznej jest Polska Organizacja Turystyczna, natomiast tworzenie gminnych centrów informacji turystycznej następuje z inicjatywy samorządów terytorialnych i jest przez nie finansowane. Mogą one przyjmować różne formy organizacyjno-prawne, wśród których najczęściej spotykane to: jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, punkty informacji turystycznej prowadzone w ramach związku gmin lub powiatów, punkty informacji turystycznej prowadzone w formie stowarzyszenia gmin lub powiatów, punkty informacji turystycznej prowadzone przez stowarzyszenia na zlecenie gmin lub powiatów, punkty prowadzone przez podmioty komercyjne na zlecenie gminy lub powiatu i inne<sup>25</sup>.

Do zadań lokalnego (np. miejskiego lub gminnego) ośrodka informacji i promocji turystycznej należeć powinno:

- udzielanie informacji (o walorach i atrakcjach turystycznych obszaru, o ofercie podmiotów gospodarki turystycznej oraz tych usługodawców, których usługi stanowią przedmiot zainteresowania turystów, o sąsiednich miejscowościach i gminach, które pragną odwiedzić turyści);
- organizacja informacji wizualnej i jej bieżąca aktualizacja;
- wymiana informacji zawartych w bazie danych ośrodka z placówkami informacji turystycznej spoza miejscowości czy też gminy;
- współpraca z organizacjami i podmiotami gospodarki turystycznej oraz innymi placówkami usługowymi w celu stworzenia bazy danych o miejscowości (gminie), znajdującej się w niej infrastrukturze turystycznej, o wydarzeniach i imprezach kulturalnych, sportowo-rekreacyjnych itp., i ich bieżąca aktualizacja;
- organizowanie i koordynowanie działalności promocyjnej, w którą będą zaangażowane podmioty świadczące usługi turystom oraz samorząd lokalny (np. przygotowanie materiałów promocyjnych miejscowości/gminy);

<sup>24</sup> Dane z oficjalnej strony internetowej Polskiej Organizacji Turystycznej ([www.pot.gov.pl/Kategorie/dzialalnosc/informacja\\_turystyczna/potgov\\_second\\_category\\_view](http://www.pot.gov.pl/Kategorie/dzialalnosc/informacja_turystyczna/potgov_second_category_view). Data wejścia: 01.06.2006 r.).

<sup>25</sup> P. Gryszel, *Regionalne i lokalne systemy informacji w turystyce*, Akademia Ekonomiczna, Jelenia Góra 2003, w: A. Rapacz, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnych i regionalnych ośrodków informacji turystycznej*, w: *Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej*, pr. zb. pod red. R. Gałęckiego, Mazowiecka Wyższa Szkoła Humanistyczno-Pedagogiczna w Łowiczu, Łowicz 2004, s. 107.

- reprezentowanie miejscowości lub gminy na targach i giełdach turystycznych;
- prowadzenie sprzedaży przewodników, map, widokówek, pamiątek lokalnych i regionalnych itp.;
- prowadzenie kasy wymiany walut;
- sprzedaż biletów wstępu na odbywające się w miejscowości (gminie) imprezy kulturalne, a także wycieczki po miejscowości i okolicy z przewodnikiem;
- świadczenie innych usług, takich jak np. rezerwacja miejsc w obiektach noclegowych miejscowości, pośredniczenie przy zakupie przez turystów biletów kolejowych czy na inne środki transportu publicznego, przy wynajmie samochodu itp.;
- prowadzenie biblioteki turystycznej (głównie na potrzeby własne ośrodka)<sup>26</sup>.

Informacja turystyczna ma do spełnienia następujące funkcje:

- informacyjną, szczególnie w stosunku do turystów;
- współdecyzyjną, wyrażającą się we wpływie wywieranym na turystę w kwestii dotyczącej zakupu substytucyjnych bądź komplementarnych dóbr turystycznych;
- stymulującą i zwiększającą popyt turystów na dobra i usługi w miejscach recepcji ruchu turystycznego;
- kształtującą równowagę na rynku turystycznym<sup>27</sup>.

Działania z zakresu promocji i informacji turystycznej, tworzenie produktów turystycznych, rozwój infrastruktury technicznej i turystycznej to działania niezbędne do rozwoju turystyki w gminie. Skuteczne zarządzanie turystyką na obszarze recepcyjnym wymaga często współpracy o charakterze lokalnym, ale również regionalnym, krajowym czy nawet międzynarodowym, zarówno pomiędzy jednostkami sektora publicznego, jak i prywatnego. Warto zauważyć, że regiony turystyczne niezmiernie rzadko odpowiadają podziałom administracyjnym. Ma to swoje ważne konsekwencje w podejściu do rozwijania turystyki w oparciu o współpracę jednostek samorządu terytorialnego, a nie podejściu konkurencyjnym<sup>28</sup>. Odwiedzający dany obszar nie kierują się przecież podziałami administracyjnymi, ale dostępnością oferowanych przez region produktów turystycznych. Dlatego tak ważna jest współpraca jednostek samorządu terytorialnego w ramach różnego rodzaju porozumień, stowarzyszeń, fundacji, współpracy euroregionalnej, miast bliźniaczych i partnerskich czy

<sup>26</sup> A. Rapacz, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnych i regionalnych ośrodków informacji turystycznej*, w: *Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej*, pr. zb. pod red. R. Gałęckiego, Mazowiecka Wyższa Szkoła Humanistyczno-Pedagogiczna w Łowiczu, Łowicz 2004, s. 104.

<sup>27</sup> Tamże, s. 103.

<sup>28</sup> A. Niezgoda, *Marketing obszarów turystycznych*, w: „Problemy Turystyki” nr 1–2, Instytut Turystyki, Warszawa 2000, s. 14.

w końcu – uważanych za najskuteczniejszą formę współpracy w zakresie rozwoju turystyki – lokalnych organizacji turystycznych. Podmiotami takiej współpracy są przede wszystkim gminy, dlatego też bardzo zasadna wydaje się teza, iż rozwój turystyki na obszarach recepcyjnych w największej mierze zależy od zaangażowania w ten proces władz samorządowych (potwierdzają to wyżej wymienione przykłady aktywności dotyczące m.in. możliwość inicjowania tworzenia lokalnych organizacji turystycznych, pozyskiwanie środków na rozwój turystyki z Unii Europejskiej, tworzenie strategii rozwoju i planów zagospodarowania przestrzennego, rozwój infrastruktury technicznej i społecznej).

## Zakończenie

Przytoczona analiza pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków dotyczących możliwości, jakie stoją przed gminnymi jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce w zakresie turystyki:

- Rozwój turystyki należy do zadań własnych gminnych jednostek samorządowych w Polsce, przez co należy rozumieć, że władze samorządowe powinny uwzględniać potrzeby gospodarki turystycznej w prowadzeniu polityki rozwoju lokalnego. Obowiązek taki tym bardziej spoczywa na tych samorządach, które zasobne są w walory turystyczne (turystyka na tych obszarach ma realną szansę stać się istotnym czynnikiem rozwoju lokalnego). Jednocześnie należy podkreślić, że rozwój lokalnej gospodarki przez turystykę koncentruje się zazwyczaj na obszarach atrakcyjnych turystycznie, ale nieaktywnych, a wręcz zacofanych gospodarczo. Często są to obszary bogate w walory środowiska przyrodniczego, nazywane w literaturze przedmiotu obszarami przyrodniczo cennymi<sup>29</sup>. Ponieważ nie mają one na ogół możliwości rozwijania przemysłu, a często również efektywnego rolnictwa, turystyka może im stworzyć szansę rozwoju gospodarczego. Obowiązkiem władz samorządowych (zwłaszcza tych gmin, które posiadają na swoim terenie walory turystyczne) jest więc prowadzenie takiej polityki, która będzie wiązać rozwój gospodarki lokalnej z turystyką, co zapewni także mieszkańcom gminy partycypację w ekonomicznych korzyściach związanych z jej rozwojem.
- Zadania dotyczące rozwoju turystyki nie są szczegółowo sprecyzowane w ustawach (wyjątek stanowią zadania obowiązkowe dotyczące prowadzenia ewidencji obiektów noclegowych niepodlegających kategoryzacji, zapewnienia bezpieczeństwa odwiedzających czy przebiegu imprez masowych), dlatego też należy rozumieć, że władze samorządowe powinny

<sup>29</sup> Zarządzanie turystyką na obszarach przyrodniczo cennych, red. Bazyli Poskrobka, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2005, s. 10.



wykorzystywać wszelkie możliwości przewidziane przepisami prawa, aby realizować zadania związane z turystyką (np. szkolenia dla przedsiębiorców turystycznych i rolników (zwłaszcza w zakresie agroturystyki), tworzenie lokalnych organizacji turystycznych, tworzenie produktów turystycznych (np. imprezy kulturowe, sportowe lub rozrywkowe, szlaki turystyczne, promowanie kuchni regionalnej).

- Wraz z rozwojem i umocnieniem pozycji samorządu terytorialnego w Polsce możemy także zauważyć większą jego rolę w kształtowaniu polityki turystycznej, zwłaszcza na szczeblu lokalnym i regionalnym (powołanie regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych). Pozwala to na postawienie tezy, że jednostki gminnego samorządu terytorialnego stały się jednymi z najważniejszych podmiotów, odpowiedzialnych za rozwój turystyki w Polsce.
- Rozwój turystyki w Polsce na szczeblu lokalnym powinien opierać się na zasadzie współpracy zarówno jednostek samorządowych między sobą (porozumienia, stowarzyszenia międzygminne), jak również współpracy z sektorem prywatnym (lokalne i regionalne organizacje turystyczne, partnerstwo publiczno-prywatne). Analiza elementów wchodzących w skład gospodarki turystycznej pokazuje, że lokalna gospodarka z systemem władzy i rozwiązań organizacyjno-prawnych stanowi nierozdzielalną część podaży turystycznej. Ośrodek lokalnej samorządowej władzy ma więc dużą siłę oddziaływania na rozwój turystyki, jednocześnie rozwój turystyki uzależniony jest często od skuteczności działania samorządowej jednostki administracyjnej. Jako przykład możemy podać tworzenie niezbędnej dla rozwoju turystyki infrastruktury technicznej i społecznej (zwłaszcza drogowej i komunalnej) czy prowadzenie szeroko rozumianej polityki turystycznej, w której uwzględniane są podstawowe potrzeby mieszkańców jako organizatorów wypoczynku w miejscach recepcji turystycznej.

Przedstawiona próba egemplifikacji możliwości podejmowanych działań przez gminne jednostki samorządowe w Polsce w zakresie rozwoju turystyki udowadnia złożoność problemu, a co za tym idzie brak możliwości przedstawienia tych kwestii w sposób kompleksowy. Zamiarem autora nie było jednak dokonanie hierarchizacji owych działań, ale jedynie przedstawienie najczęściej występujących rozwiązań wynikających zarówno z unormowań prawnych, ale również z praktyki działań, które mogą przyczynić się do rozwoju turystyki na danym terenie. Dobór uniwersalnego zestawienia narzędzi niezbędnych do efektywnego stymulowania rozwoju turystyki na terenach recepcyjnych wydaje się niemożliwe, gdyż możliwości podejmowanych działań wynikają z konkretnych uwarunkowań, w jakich

działa dana jednostka samorządowa (czynniki geograficzne, polityczne, zasobność kapitału itp.)

Zaprezentowane opinie i wnioski, pomimo ich wybiórczego charakteru, pozwalają jednak na stwierdzenie, że następuje w Polsce wzrost znaczenia roli władz lokalnych w procesie wspierania rozwoju gospodarki turystycznej. Potwierdzają to coraz liczniejsze konferencje i sympozja, jak również publikacje poświęcone tej problematyce. Wiedza z zakresu poruszanej problematyki jest ciągle jeszcze nie usystematyzowana i wymaga dokładniejszych badań i analiz, zwłaszcza dotyczących czerpania ekonomicznych korzyści z rozwoju turystyki nie tylko przez mieszkańców terenów recepcyjnych, ale również samych jednostek samorządowych. Wyniki badań mogłyby stać się przesłanką dla samorządów do podejmowania i intensyfikacji konkretnych działań zmierzających do rozwoju gospodarki turystycznej, a nie (jak często ma to miejsce) jedynie prowizorycznych działań, mających raczej charakter mistyfikacyjny niż wynikających z rzetelnej próby realizowania zadań stawianych gminom w tej dziedzinie.

## Bibliografia

### Pozycje książkowe

1. Alejziak W., Przemysł turystyczny w Polsce i na świecie, w: Kompendium pilota wycieczek, pod red. Z. Kruczka, PROKSENIA, Kraków 2005.
2. Analiza instytucjonalna urzędu gminy (Przewodnik dla samorządów), pod red. Zawickiego M. i Mazura S., Kraków 2004.
3. Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., Historia ustroju i państwa polskiego, Warszawa 1998.
4. Boć J., Prawo administracyjne, Wrocław 1997.
5. Budzałek R., Rozwój turystyki jako istotny element polityki rozwoju Łowicza, w: Gałęcki R. (red.), Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej, Mazowiecka Wyższa Szkoła Humanistyczno-Pedagogiczna w Łowiczu, Łowicz 2004.
6. Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., Ustrój samorządu terytorialnego, Toruń 2003.
7. Butowski L., Organizacja turystyki w Polsce, Wydawnictwo Akademickie Wyższej Szkoły Społeczno-Przyrodniczej w Lublinie, Warszawa–Lublin 2004.
8. Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J.P., Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000.

9. Grażawski M., Zasada zespolenia w organizacji terenowej administracji rządowej i samorządowej w reformie ustrojowej państwa z 1999 roku, [w:] Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego (Tom I), Prawo samorządowe i administracyjne, pod. red. S. Dołaty, Opole 2000.
10. Gryzel P., Regionalne i lokalne systemy informacji w turystyce, Akademia Ekonomiczna, Jelenia Góra 2003, w: A. Rapacz, Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnych i regionalnych ośrodków informacji turystycznej, w: Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej, pr. zb. pod red. R. Gałęckiego, Mazowiecka Wyższa Szkoła Humanistyczno-Pedagogiczna w Łowiczu, Łowicz 2004.
11. Grzybowska M., Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej, Kraków 2003, s. 206–207 oraz B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Kraków 2006.
12. Holloway J.Ch., The business of tourism, Financial Times Press, Copyright 2006.
13. Izdebski H., Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2001.
14. Jarzębska M., Nowy model samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny”, 1999, nr 1–2, s.14 i następne.
15. Kłyszcz R., Ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Wrocław 1999.
16. Korczak J., Wdrażanie reformy administracji publicznej, próba oceny, [w:] Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego (Tom I), Prawo samorządowe i administracyjne, pod. red. S. Dołaty, Opole 2000.
17. Korzeniowska A., Krawczyk R., Pojęcie i istota samorządu terytorialnego w: ABC samorządu terytorialnego, pod red. A. Korzeniowskiej, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Łódź 2004.
18. Kozioł R., Samorząd. Istota, cechy i rodzaje, w: Co znaczy i znaczył samorząd, pod red. A. Jaeschke i M. Mikołajczyk, Wydawnictwo Naukowe AP, Kraków 2000.
19. Leoński Z., Samorząd terytorialny w RP, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006.
20. Lutrzykowski A., Samorząd lokalny – wyzwanie dla społeczności lokalnych, w: Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej, pr. zb. pod red. R. Gałęckiego, Mazowiecka Wyższa Szkoła Humanistyczno-Pedagogiczna w Łowiczu, Łowicz 2004.
21. Marketing usług turystycznych, pod red. A. Panasiuka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

22. Merski J., Wpływ turystyki na rozwój regionalny kraju i jej rola w integracji europejskiej, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Warszawie, Warszawa 2004.
23. Niezgoda A., Marketing obszarów turystycznych, w: Problemy Turystyki nr 1–2, Instytut Turystyki, Warszawa 2000.
24. Nowacka E.J., Samorząd terytorialny w ustroju państwowym, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003.
25. Ochendowski E., Prawo administracyjne, część ogólna, Toruń 1997.
26. Owsiak J., Możliwości rozwoju ekonomicznego społeczności lokalnych na obszarach chronionych przez rozwój turystyki, w: Gospodarka turystyczna wobec integracji i rozszerzania się Unii Europejskiej, pr. zb. pod red. K. Sikory i D. Makilly, Wyższa Pomorska Szkoła Turystyki i Hotelarstwa, Bydgoszcz 2003.
27. Panasiuk A., Szostak D., Kształtowanie lokalnej polityki turystycznej na przykładzie miejscowości nadmorskich, w: Determinanty rozwoju lokalnego i regionalnego w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej. Gospodarka morska, turystyka, finanse, pod red. Filipiak B. i Flejterskiego S., Zakład Usług Poligraficznych i Wydawniczych JACEK PLEWNIA, Szczecin–Darłowo 2004.
28. Popczyński M., Żmuda Ł., Ewolucja systemu organów władzy na szczeblu województwa w ostatnim półwieczu – struktura, zatrudnienie, kompetencje, w: Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego (Tom I), Prawo samorządowe i administracyjne, pod red. Stanisława Dolaty, Opole 2000.
29. Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Administracja publiczna. Stan i kierunki zmian, Warszawa 2005.
30. Rapacz A., Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnych i regionalnych ośrodków informacji turystycznej, w: Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej, pr. zb. pod red. R. Gałęckiego, Mazowiecka Wyższa Szkoła Humanistyczno-Pedagogiczna w Łowiczu, Łowicz 2004.
31. Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego, pod red. W. Kosiedowskiego, Toruń 2005.
32. Samorząd terytorialny, Ustrój i gospodarka, pod red. Z. Niewiadomskiego, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2001.
33. Samorząd w Polsce, istota, formy, zadania, pod red. S. Wykrętowicza, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2004.
34. Strzelecki J., Samorząd terytorialny, w: 10-lecie Polski Odrodzonej, Kraków 1929, za: Koziół R., Samorząd. Istota, cechy i rodzaje, w: Co znaczy i znaczył samorząd, pod red. A. Jaeschke i M. Mikołajczyk, Wydawnictwo Naukowe AP, Kraków 2000.

35. Szypliński M., Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego, Toruń 2004.
36. Śliwa M., Rozwój idei samorządowej w Polsce, w: Co znaczy i znaczył samorząd, pod red. A. Jaeschke i M. Mikołajczyk, Wydawnictwo Naukowe AP, Kraków 2000.
37. Tarno J.P., Sieniuc M., Sulimierski J., Wyporska J., Samorząd terytorialny w Polsce, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004
38. Turystyka w gminie i powiecie, red. A. Gordon, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2003.
39. Wiktorowska A., Prawne determinanty samodzielności gminy, LIBER, Warszawa 2002.
40. Wollman H., Lankina T., Local Government in Poland and Hungary, [w:] Badersheim H., Illner M., Wollmann H., Local Democracy in Post-Communist Europe, Leske + Budrich, Opladen 2003.
41. Zarządzanie turystyką na obszarach przyrodniczo cennych, red. B. Poskrobka, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2005.

### **Akty normatywne**

1. Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym, DzU nr 88, poz. 602.
2. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta (DzU nr 113, poz. 984).
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o usługach turystycznych (DzU z 2006 Nr 220 poz. 1600).
4. Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU RP 1921 r., Nr 44, poz. 267.
5. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (DzU nr 96, poz. 603 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 roku o Polskiej Organizacji Turystycznej (DzU z dnia 23 lipca 1999 r.).
7. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym, (DzU z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późniejszymi zmianami).

### **Internetowe materiały źródłowe**

1. Dane z oficjalnej strony internetowej Polskiej Organizacji Turystycznej – [www.pot.gov.pl](http://www.pot.gov.pl)

## The place of tourism in the aims of local government

### Summary

Author describes the following problems:

- the substance and the idea of the local self government
- communal territorial units in Poland
- the place of communal self government in the structure of tourism governing process in Poland
- tourism as the instrument of exercising local policy
- aims of communal self government in the area of tourism development

The analysis allows to draw the following conclusions concerning the possibilities which are to disposal for the local self government units in Poland. Specifically the conclusions are as follows:

- the development of tourism in the competence of self government bodies. The local government should take in considerations needs of tourism. Those areas which are attractive from touristic point of view are more keen to develop this branch. Usually it is the case that the more attractive is the region the more interest is attached to tourism. The development of tourism would allow the local communities to participate in the economic effects of tourism development
- the tasks connected to tourism are not precisely described in the laws. The exception constitutes the enforced evidentiary of night shelters, the need of secure participation in the mass cultural events. Therefore the local authorities should use all the possibilities provided by law to conduct the tasks connected to the tourism. The examples might be: the training for touristic entrepreneurs and farmers (especially in the area of agrotourism), creation of local touristic organisations, creation of touristic products (eg. cultural events, sporting events, touristic routs, promotion of regional cuisine)
- together with the development and strengthening of position of territorial self government in Poland we can also observe its higher role in the implementing tourism policy especially on the local and regional level (ie. creation of regional and local touristic organisations. It allows to say that the communal units became one of the most important subjects responsible for the development of tourism in Poland
- the development of tourism in Poland on the local level should be based on the principle of cooperation between self government units (agre-

ements concluded among local units, intercommunal partnerships), as well as based on the cooperation by local government units with private sector. Analysis of the elements which are part of tourism business shows that local economy with the system of power and the organisational network constitutes the firmly connected to tourism part of touristic supply. Center of local self government authority has therefore high power of influence. At the same time the development of tourism is often dependent on the effectiveness of work of self government unit. Example for this may be the creation of indispensable for tourism development technical and social infrastructure – especially communal and road. Important is also the implementation of touristic policy, which takes into consideration basic needs of population, who organise the tourism on the spots.