



Regulacje prawne UE
dotyczące kształcenia kadr
na poziomie średnim i wyższym
dla potrzeb branż turystycznych
i ich wpływ na regulacje dotyczące
kształcenia w Polsce

Regulacje prawne UE
dotyczące kształcenia kadr
na poziomie średnim i wyższym
dla potrzeb branż turystycznych
i ich wpływ na regulacje
dotyczące kształcenia w Polsce



Opracowanie na podstawie Raportu
„Regulacje prawne UE dotyczące kształcenia kadr
na poziomie średnim i wyższym dla potrzeb
branż turystycznych i ich wpływ na regulacje
dotyczące kształcenia w Polsce”
przygotowanego przez mgr Agnieszkę Borek



Raport opublikowany jest na stronach Sektorowej Rady
ds. Kompetencji Turystyka:

<http://www.pracodawcyturystyki.pl>

<http://www.sgh.waw.pl/sektorowa-rada-turystyka>



Regulacje prawne Unii Europejskiej mogą wywierać wpływ na kształcenie kadr dla potrzeb branż turystycznych w krajach członkowskich UE. Przeprowadzona analiza ma na celu przedstawienie owych zagadnień ze wskazaniem czy i w jakim stopniu przepisy unijne wywierają wpływ na obszar edukacji w turystyce.

Punktem wyjścia w badaniu tych zagadnień było udzielenie odpowiedzi na pytanie:

- czy – a jeśli tak – to w jakich obszarach związanych z kształceniem kadr dla potrzeb branż turystycznych – dokonano harmonizacji prawa i tym samym istotnie ograniczono możliwość samodzielnego kształtowania na szczeblu krajowym przez państwa członkowskie przepisów obejmujących obszary kształcenia kadr dla potrzeb branż turystycznych.

W tym celu wykorzystano metody badawcze właściwe dla nauk prawnych. Ma to tym większe uzasadnienie, iż „nauki prawne powinny się zajmować zarówno badaniem norm jak i działalności ludzkiej”¹.

Kompetencje Unii Europejskiej w zakresie kształcenia zawodowego na poziomie zawodowym, średnim i wyższym stanowią jedną z tzw. kompetencji komplementarnych (uzupełniających)². Jest to trzeci typ kompetencji Unii Europejskiej określony w Traktatach obok kompetencji wyłącznych³ oraz dzielonych⁴.

W doktrynie można znaleźć poglądy wskazujące, iż istota kompetencji komplementarnych sprowadza się do tego, że Unia Europejska nie ma na celu zastępowania w tych dziedzinach kompetencji należących do państw członkowskich i nie dąży do ustanowienia autonomicznych regulacji zastępujących regulacje krajowe⁵.

W niniejszym raporcie udało się wykazać, iż instytucje unijne w obszarze kształcenia w turystyce sięgają do mechanizmów prawa miękkiego takich jak konkluzje, wytyczne czy zalecenia.

¹ J. Izdebski, *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012, s. 28.

² Określenie „kompetencje komplementarne” nie stanowi wyrażenia traktatowego, a jedynie prośbę zbiorczego nazwania tej grupy kompetencji Unii. Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony wskazaną grupę kompetencji – jeszcze nie stypizowanych w Traktatach – określano mianem „kompetencji równoległych”. W doktrynie można również spotkać określenie „kompetencje wspierające” (tak np. D. Miąsik).

³ Kompetencje wyłączne określone zostały w art. 3 TfUE i stanowią kompetencje oddane przez państwa członkowskie na rzecz Unii i wyłącznie przez nią wykonywane.

⁴ Kompetencje dzielone określone zostały w art. 4 TfUE i dotyczą obszarów, których zarówno Unia jak i państwa członkowskie mają prawo przyjmowania wiążących rozwiązań prawnych.

⁵ Miąsik Dawid (red.), Półtorak Nina (red.), Wróbel Andrzej (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1–89)*, WKP 2012.

Mechanizmy te nie stanowią jednak instrumentów prawnych, bezpośrednio służących harmonizacji. W związku z tym rozważania zawarte na gruncie analizy mają znacznie szerszy zakres.

Biorąc to pod uwagę można uznać, iż mamy do czynienia z dwoma rodzajami procesów wsparcia ze strony organów Unii Europejskiej:

1. wynikającymi z dążenia do poprawy jakości kształcenia;
2. opartymi na rozwoju funkcjonowania wspólnego rynku w obszarze sektora turystyka⁶.



Mając powyższe na uwadze trudno jest wyróżnić elementy kształcenia kadr na poziomie średnim i wyższym dla potrzeb branż turystycznych, które podlegają kompleksowej integracji i zbliżaniu w regulacjach UE.

⁶ Pewne podobieństwa można zaobserwować w stosunku do ochrony środowiska: M. Kenig-Witkowska, Prawo Środowiska UE zagadnienia systemowe, Warszawa 2011, s. 150.

Pierwszym krokiem w rozważaniach nad wdrażaniem norm z zakresu kształcenia kadr na poziomie średnim i wyższym dla potrzeb branż turystycznych była identyfikacja krajowych regulacji objętych tym procesem. Zbliżanie przepisów prawnych na poziomie unijnym jest procesem wielowątkowym i wymagającym dużego zaangażowania wielu podmiotów.

W doktrynie wskazuje się, iż procedura ta składa się z:

1. implementacji do krajowego porządku prawnego;
2. stosowania zaaplikowanych rozwiązań przez organy administracji publicznej i sądy;
3. przestrzegania norm przez podmioty do tego zobligowane⁷.

Generalny obowiązek uzupełniania regulacji w obszarze kształcenia kadr na poziomie średnim i wyższym dla potrzeb branż turystycznych wynika z zaprezentowanych w przedmiotowej analizie regulacji Unii Europejskiej.

Należy podzielić stanowisko H. Zawistowskiej, zgodnie z którym turystyka i edukacja jako obszary działania nadal leżą w kompetencji państw członkowskich⁸.

Regulacje prawne UE wywierają zatem ograniczony wpływ na kształcenie kadr dla potrzeb branż turystycznych w Polsce.

⁷ Por. M. Kenig-Witkowska, *Prawo Środowiska UE zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 166.

⁸ H. Zawistowska, *Wpływ Unii Europejskiej na politykę turystyczną państw członkowskich*, s. 183 (w:) *Turystyka wobec zmian współczesnego świata zmiany, bariery, innowacje* (red.) A. Niezgodna, G. Gołembski, Poznań 2014.

W analizie wskazano, iż edukacja turystyczna nie stanowi priorytetu w działaniach podejmowanych przez Unię Europejską i jej służby legislacyjne, dlatego też wewnątrz krajowa dowolność prawodawcza jest dość duża. Ogólny obraz uzyskany w ramach zaprezentowanej analizy wskazuje na duże możliwości, jeśli chodzi o dokonywanie na szczeblu krajowym zmian w przepisach obejmujących obszar kształcenia w turystyce.



Dla realizacji kształcenia w turystyce nie wyłączono, w zasadzie w żadnej z analizowanych regulacji, możliwości przyjmowania krajowych rozwiązań *sui generis*.

[...] edukacja turystyczna nie stanowi priorytetu w działaniach podejmowanych przez Unię Europejską i jej służby legislacyjne, dlatego wewnątrz krajowa dowolność prawodawcza jest dość duża.

Podstawową metodą badawczą wykorzystaną w raporcie była metoda analizy systemowej oraz metoda dogmatyczno-prawna uzupełniona przez metodę historyczno-prawną. Raport przekazany pod rozwagę został oparty na bardzo bogatej bibliografii, która stanowi cenne uzupełnienie dla bardziej zainteresowanych czytelników.

Szczególne znaczenie miała analiza regulacji normatywnych, wśród których znalazły się zarówno krajowe, jak i unijne źródła prawa.

Wśród unijnych prac oparto zarówno na dokumentach *hard law* jak i *soft law*. Badaniu zostały poddane mające szczególne znaczenie dla tematyki: dyrektywy, rozporządzenia, komunikaty, decyzje, opinie, rezolucje, sprawozdania oraz zalecenia.

Wnioski i rekomendacje – wskazujące możliwości postulowania zmian regulacji krajowych dotyczących kształcenia zawodowego dla branż turystycznych

Turystyka, a co za tym idzie również kształcenie zawodowe dla branż turystycznych nie należy do priorytetów polityki unijnej, nie istnieje w szczególności spójna polityka unijna w tym zakresie.

Zmiany w prawodawstwie krajowym nie są ograniczane przez prawo Unii Europejskiej. Celem Wspólnoty jest wspieranie wspólnych działań, wzywanie do ich podejmowania, nie istnieją ograniczenia w obszarze kształcenia dla potrzeb branż turystycznych, co pozwala na budowanie spójnej polityki europejskiej w zakresie kształcenia turystycznego. Polityki – ponieważ trudno byłoby wpracować wspólne regulacje.

Unii Europejskiej przysługują w obszarze edukacji jedynie kompetencje do działań o charakterze koordynacyjnym, wspierającym i uzupełniającym. Tym samym kraje członkowskie mają znaczną swobodę podejmowania działań legislacyjnych, bowiem w obszarze kształcenia zawodowego Traktaty nie przewidują możliwości harmonizacji. Jeśli więc występują bariery prawne – są one rezultatem regulacji krajowych, które mogą różnić się między sobą w poszczególnych krajach członkowskich.



Celem Wspólnoty jest wspieranie wspólnych działań, wzywanie do ich podejmowania, [...], co pozwala na budowanie spójnej polityki europejskiej w zakresie kształcenia turystycznego.





www.pracodawcyturystyki.pl
www.sgh.waw.pl/sektorowa-rada-turystyka



Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny

