

Warszawa, 23.12.2019 r.



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

MGR AGNIESZKA BOREK

Spis treści

WPROWADZENIE.....	2
ROZDZIAŁ I	5
Ogólna charakterystyka działań UE w obszarze kształcenia zawodowego na poziomie zawodowym, średnim i wyższym	5
ROZDZIAŁ II	9
Regulacje UE odnoszące się do kształcenia zawodowego dla branż turystycznych (hotelarskiej; gastronomicznej; organizacji turystyki; pilotażu wycieczek, przewodnictwa turystycznego i animacji czasu wolnego).	9
ROZDZIAŁ III	17
Identyfikacja obszarów objętych harmonizacją w odniesieniu do poszczególnych branż turystycznych.....	17
ROZDZIAŁ IV	33
Identyfikacja regulacji krajowych objętych procesem harmonizacji.....	33
ROZDZIAŁ V	38
Wnioski i Rekomendacje – dotyczące możliwości postulowania zmian regulacji krajowych dotyczących kształcenia zawodowego dla branż turystycznych	38
Podsumowanie	43

WPROWADZENIE

Regulacje prawne UE mogą wywierać wpływ na kształcenie kadr dla potrzeb branż turystycznych w krajach członkowskich Unii. Niniejsza analiza ma za cel 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 jest 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. Podstawową metodą badawczą wykorzystaną w raporcie jest metoda analizy systemowej oraz metoda dogmatyczno-prawna uzupełniona przez metodę historyczno-prawną. Jak wskazał J. Izdebski za K. Sobczakiem „niezbędne jest zamierzone, celowe posługiwanie się metodami badawczymi, w przeciwnym razie podejmowane działania nie będą mieć waloru pracy badawczej”.²

W związku z tym w rozdziale pierwszym przeanalizowano działania UE w obszarze kształcenia zawodowego na poziomie zawodowym, średnim i wyższym.

Rozdział drugi dotyczy regulacji UE odnoszących się do kształcenia zawodowego dla branż turystycznych (hotelarskiej; gastronomicznej; organizacji turystyki; pilotażu wycieczek, przewodnictwa turystycznego i animacji czasu wolnego).

W rozdziale trzecim dokonano identyfikacji obszarów objętych koordynacją w odniesieniu do poszczególnych branż turystycznych.

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

² *Ibidem*, s. 29.

Rozdział czwarty objął z kolei identyfikację regulacji krajowych objętych procesem koordynacji.

Ostatni merytoryczny rozdział to wnioski i rekomendacje dotyczące możliwości postulowania zmian regulacji krajowych dotyczących kształcenia zawodowego dla branż turystycznych. Analizę rozpoczyna niniejsze wprowadzenie natomiast całość wieńczy podsumowanie.

ROZDZIAŁ I

OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA DZIAŁAŃ UE W OBSZARZE KSZTAŁCENIA ZAWODOWEGO NA POZIOMIE ZAWODOWYM, ŚREDNIM I WYŻSZYM

Kompetencje Unii w zakresie kształcenia zawodowego na poziomie zawodowym, średnim i wyższym stanowią jedną z tzw. kompetencji komplementarnych (uzupełniających)³. Jest to trzeci typ kompetencji Unii określony w Traktatach obok kompetencji wyłącznych⁴ oraz dzielonych⁵. Kompetencje komplementarne stypizowane zostały w art. 6 TFUE, a swoje doprecyzowanie znajdują w dalszych postanowieniach Traktatu w częściach dotyczących poszczególnych polityk unijnych. Co wymaga podkreślenia, art. 6 TFUE nie stanowi samodzielnej podstawy do działania dla Unii, ma na celu jedynie określenie obszarów, w których Unia wspiera, koordynuje lub uzupełnia działania państw członkowskich.

Istota kompetencji komplementarnych ujęta została w art. 2 ust 5 TFUE, w myśl którego *„W niektórych dziedzinach i na warunkach przewidzianych w Traktatach, Unia ma kompetencję w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań Państw Członkowskich, nie zastępując jednak ich kompetencji w tych dziedzinach. **Prawnie wiążące akty Unii przyjęte na podstawie postanowień Traktatów odnoszących się do tych dziedzin nie mogą prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich.**”* Powyższe nie oznacza braku możliwości przyjmowania przez Unię instrumentów prawnych takich jak w przypadku wykonywania przez Unię kompetencji wyłącznych czy dzielonych, nie mogą one jednak w rezultacie prowadzić do zbliżania krajowych porządków prawnych państw członkowskich.⁶ W

³ Określenie „kompetencje komplementarne” nie stanowi wyrażenia traktatowego a jedynie próbę 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 na przykład D. Miąsik).

⁴ Kompetencje wyłączne określone zostały w art. 3 TfUE i stanowią kompetencje oddane przez państwa członkowskie na rzecz Unii i wyłącznie przez nią wykonywane.

⁵ Kompetencje dzielone określone zostały w art. 4 TFUE i dotyczą obszarów, których zarówno Unia jak i państwa członkowskie mają prawo przyjmowania wiążących rozwiązań prawnych.

⁶ J. Osiejewicz, Ingerencja harmonizacyjna Unii Europejskiej w porządku prawne państw członkowskich, „Ius.Novum”, nr 4/2014, s. 119.

praktyce nie można wykluczyć sytuacji, w których efektem przyjęcia określonej regulacji w obszarze kształcenia zawodowego w postaci dyrektyw czy decyzji mogłaby być harmonizacja przepisów, co dawałoby państwom członkowskim prawo do podważania takich rozwiązań w drodze skargi do Trybunału Sprawiedliwości. Dlatego też, jak zostanie w dalszych częściach wskazane, instytucje unijne sięgają do mechanizmów prawa miękkiego takich jak konkluzje, wytyczne czy zalecenia, gdyż nie stanowią one instrumentów prawnych, bezpośrednio służących harmonizacji. Biorąc pod uwagę wskazane wyżej postanowienia Traktatów, jest to działanie prawidłowe.

W doktrynie można znaleźć poglądy wskazujące, iż istota kompetencji komplementarnych sprowadza się do tego, iż Unia nie ma na celu zastępowania w tych dziedzinach kompetencji należących do państw członkowskich i nie dąży do ustanowienia autonomicznych regulacji zastępujących regulacje krajowe.⁷ Znajduje to potwierdzenie w przepisach tytułu XII „Edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport”, a dokładnie w art. 166 TFUE. Z treści tego przepisu wyraźnie wynika, iż **treść i organizacja kształcenia zawodowego należy do kompetencji państw członkowskich, natomiast działania Unii sprowadzają się do wspierania i uzupełniania działań państw członkowskich** (art. 166 ust. 1 TFUE). Katalog tych działań wspierających i uzupełniających nie jest jednak katalogiem otwartym i sprowadza się do działań Unii enumeratywnie wskazanych w ust. 2 tego przepisu a mianowicie do:

- „–ułatwienia przystosowania się do zmian w przemyśle, zwłaszcza przez kształcenie zawodowe i przekwalifikowanie;*
- poprawy kształcenia zawodowego wstępnego i ustawicznego w celu ułatwienia integracji zawodowej i reintegracji z rynkiem pracy;*
- ułatwienia dostępu do kształcenia zawodowego i sprzyjania mobilności instruktorów i kształcących się, a zwłaszcza młodzieży;*
- pobudzania współpracy w dziedzinie kształcenia między instytucjami edukacyjnymi lub kształcenia zawodowego a przedsiębiorstwami;*

⁷ Miąsik Dawid (red.), Póttorak Nina (red.), Wróbel Andrzej (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I* (art. 1-89), WKP 2012.

–rozwoju wymiany informacji i doświadczeń w kwestiach wspólnych dla systemów kształcenia Państw Członkowskich.”

Według P. Czechowskiego implementacja regulacji unijnych odbywa się w głównym stopniu w drodze ustawowej⁸. Z kolei akty prawa UE niewiążące, mogą być brane pod uwagę przy tworzeniu bądź wykładni regulacji wewnątrz krajowych⁹. Wszystkie działania podejmowane przez UE opierają się na Traktatach, które są dobrowolnie i demokratycznie zatwierdzone przez wszystkie kraje UE¹⁰. Cele traktatów UE są osiągane poprzez różne rodzaje aktów normatywnych UE, do których należą: 1) dyrektywy; 2) rozporządzenia; 3) decyzje; 4) zalecenia; 5) opinie¹¹; 6) rezolucje; 7) komunikaty; 8) akty nienazwane¹². Traktat nadaje w powyższym zakresie kompetencje Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, które stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, mogą przyjąć środki przyczyniające się do osiągnięcia celów związanych z kształceniem zawodowym w obszarze turystyki, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Rada przyjmuje także na wniosek Komisji Europejskiej zalecenia.

Na potrzeby niniejszej analizy zachowana zostanie struktura raportu zaproponowana przez Zlecającego w zapytaniu ofertowym. Przyjmujący Zlecenie podkreśla jednak, iż będzie się posługiwał pojęciem „harmonizacja” wyłącznie dla opisu działań regulacyjnych Unii odnoszących się do procesu wdrażania do krajowych porządków prawnych państw członkowskich takich instrumentów prawnych jak dyrektywy. Pojęcie harmonizacji obejmuje bowiem proces zbliżania ustawodawstw państw członkowskich i nie jest używane w stosunku do innych niż dyrektywy instrumentów prawnych przyjmowanych przez unijne instytucje. W związku z powyższym rozważania zawarte na gruncie niniejszej analizy mają znacznie szerszy zakres. W swej istocie obejmą bowiem również szereg miękkich działań Unii Europejskiej w zakresie kształcenia w obszarze turystyki.

⁸ P. Czechowski, Standardy harmonizacji prawa, (w:) Prawo polskie a prawo UE, (red.) E. Piontek, Warszawa 2003, s. 68.

⁹ Ibidem, s. 72.

¹⁰ https://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/business-portal/understanding-legislation/european-tourism-legislation_en

¹¹ https://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/business-portal/understanding-legislation/european-tourism-legislation_en

¹² P. Czechowski, . op. cit,72.

ROZDZIAŁ II

REGULACJE UE ODNOSZĄCE SIĘ DO KSZTAŁCENIA ZAWODOWEGO DLA BRANŻ TURYSTYCZNYCH (HOTELARSKIEJ; GASTRONOMICZNEJ; ORGANIZACJI TURYSTYKI; PILOTAŻU WYCIECZEK, PRZEWODNICTWA TURYSTYCZNEGO I ANIMACJI CZASU WOLNEGO).

Bez wątplenia turystyka wspomaga wartości poznawcze człowieka. Celem niniejszego rozdziału jest identyfikacji regulacji UE obejmujących problematykę kształcenia, w tym kształcenia zawodowego w państwach członkowskich UE w obszarze turystyki¹³. Na wstępie należy dokonać zdefiniowania branż turystycznych, tak aby zakres podejmowanych badań był adekwatny do przyjętych na wstępie założeń.

W ramach obranej dla niniejszego opracowania metodologii proponuje się odniesienie do PKD - Polskiej Klasyfikacji Działalności. Klasyfikację wprowadzono w przestrzeni prawnej na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej¹⁴ w celu stosowania w statystyce, ewidencji i dokumentacji, rachunkowości oraz w urzędowych rejestrach i systemach informacyjnych administracji. Dzięki niej dokonuje się wpisów podmiotów podejmujących działalność do Ewidencji Działalności Gospodarczej, Krajowego Rejestru Sądowego oraz Krajowej Ewidencji Podatników.

Na następnej stronie zostanie prezentowana tabelę wraz z zawartymi kodami PKD i zakresami działalności, które można odnieść do szeroko pojętego sektora turystycznego. W pracy badawczej nie została uwzględniona, traktowana przez niektórych w literaturze jako turystyczna, działalność związana z wystawieniem przedstawień artystycznych, wspomagająca wystawienie przedstawień artystycznych, obiektów kulturalnych, bibliotek, archiwów, muzeów, ogrodów botanicznych i zoologicznych oraz obszarów i obiektów ochrony przyrody¹⁵. W uproszczeniu można powiedzieć, że badanie zostało przeprowadzone dla regulacji UE odnoszących się do kształcenia zawodowego w branży HoGaTur (Hotelarsko-Gastronomiczno-Turystycznej), obejmującej w tym ostatnim elemencie organizację turystyki,

¹³ W pewnym ograniczonym zakresie, ponieważ kompleksowe rozwiązania nie występują na tym polu.

¹⁴ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 649, 730, 2294).

¹⁵ <http://journals.pan.pl/Content/97617/mainfile.pdf?handler=pdf>

pilotaż wycieczek, przewodnictwo turystyczne i animację czasu wolnego. Badanie takie ma przede wszystkim znaczenie dla oceny możliwości swobodnego przepływu pracowników i możliwości podejmowania pracy w krajach członkowskich UE¹⁶.

Tabela klasyfikacji działalności w branży turystycznej

L.P.	KOD PKD	Zakres Działalności
1	55.10.Z	Hotele i podobne obiekty zakwaterowania
2	55.20.Z	Obiekty noclegowe turystyczne i miejsca krótkotrwałego zakwaterowania
3	55.30.Z	Pola kempingowe (włączając pola dla pojazdów kempingowych) i pola namiotowe
4	55.90.Z	Pozostałe zakwaterowania
5	56.10.A	Restauracje i inne placówki gastronomiczne
6	56.10.B	Ruchome placówki gastronomiczne
7	56.21.Z	Przygotowywanie i dostarczanie żywności dla odbiorców zewnętrznych (katering)
8	56.29.Z	Pozostała usługowa działalność gastronomiczna
9	56.30.Z	Przygotowywanie i podawanie napojów
10	77.21.Z	Wypożyczanie i dzierżawa sprzętu rekreacyjnego i sportowego (na cele turystyczne)
11	79.11.A	Działalność agentów turystycznych
12	79.11.B	Działalność pośredników turystycznych
13	79.12.Z	Działalność organizatorów turystyki

¹⁶ J. Grzyb, Europejski rynek pracy – skutki przystąpienia RP do UE, (w:) Sport i Unia Europejska, red. J. Foks, s. 54.

14	79.90.A	Działalność pilotów wycieczek i przewodników turystycznych
15	79.90.B	Działalność w zakresie informacji turystycznej
16	79.90.C	Pozostała działalność usługowa w zakresie rezerwacji, gdzie indziej niesklasyfikowana
17	91.03.Z	Działalność historycznych miejsc i budynków oraz podobnych atrakcji turystycznych
18	93.29.Z	Pozostała działalność rozrywkowa i rekreacyjna

Źródło: własne, na podstawie PKD¹⁷

Niezbędne jest też odniesienie się do klasyfikacji przyjętej przy opracowaniu Sektorowej Ramy Kwalifikacji dla Sektora Turystyki.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 maja 2017 r. w sprawie Sektorowej Ramy Kwalifikacji w sektorze turystyka do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji włącza się Sektorową Ramę Kwalifikacji w sektorze turystyka dla branży: hotelarstwo; gastronomia; organizacja turystyki; pilotaż, przewodnictwo i animacja czasu wolnego. Kwalifikacje, do których odnosi się Sektorowa Rama Kwalifikacji w sektorze turystyka, przygotowują do wykonywania działalności usługowej, w tym zarządczej, koordynacyjnej, specjalistycznej, doradczej oraz pomocniczej w powyższych branżach.

Dodatkowo na potrzeby niniejszego opracowania należy sięgnąć do definicji pojęcia „kształcenie zawodowe”, którym w ujęciu pedagogicznym jest „postępowanie, którego celem jest przekazanie uczniom określonego zasobu wiedzy i umiejętności z zakresu przemysłu, rolnictwa i hodowli oraz szeroko rozumianych usług.”¹⁸ Innymi słowy kształcenie takie jest realizowane w ramach systemu oświaty na poziomie zasadniczym (branżowym),

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. 2007 nr 251 poz. 1885, z późn. zm.).

¹⁸ http://www.edukacjapomorskie.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=139:co-oznacza-pojecie-ksztalcenie-zawodowe-2&catid=9&Itemid=104

średnim oraz wyższym¹⁹. Zgodnie z założeniami Krajowego Ośrodka Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej konieczne jest przede wszystkim „takie modelowanie kształcenia zawodowego, żeby było ono powiązane z potrzebami pracodawców. Dotyczy to zwłaszcza praktycznej nauki zawodu”²⁰. Słusznie wskazuje się w doktrynie, iż w kręgu zainteresowań UE są wszelkie zjawiska, które mają urzeczywistniać i wpływać na realizację zasady rynku wewnętrznego²¹, dlatego też kwestie kształcenia zawodowego w branżach HoGarTur są we wskazanym obszarze brane pod uwagę. Świadczy o tym choćby proces boloński, wynikający z podpisanej w 1999 r. Deklaracji Bolońskiej, która miała zasadniczy wpływ na zamiany szkolnictwa wyższego w UE, w tym w zakresie turystyki.²² Unii Europejskiej, w odniesieniu do turystyki, jak i kształcenia w tym obszarze przysługują wyłącznie kompetencje w zakresie prowadzenia działań sprowadzających się do wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich bez zastąpienia kompetencji tych państw²³. Często same państwa UE zdają się przyjmować podobną rolę w relacjach wewnętrznych, przykładowo jak wskazał P. Stec przy omawianiu statusu lokalnych i regionalnych organizacji turystycznych, wprowadzają one w zakres swoich zadań statutowych kwestie związane z edukacją. Wyrównywanie szans edukacyjnych młodzieży nie zostało zakwestionowane przez sąd rejestrowy w przypadku m.in. ROT województwa świętokrzyskiego²⁴, stąd może płynąć wniosek, iż państwo nie ingeruje w kompetencje tego typu organizacji, także na polu kształcenia w obszarze turystyki.

Biorąc pod uwagę wymieniony w poprzednim rozdziale katalog, udało się zidentyfikować następujące regulacje UE odnoszące się do kształcenia zawodowego dla branż turystycznych (hotelarskiej; gastronomicznej; organizacji turystyki; pilotażu wycieczek, przewodnictwa turystycznego i animacji czasu wolnego):

I. dyrektywy:

¹⁹ http://www.edukacjapomorskie.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=139:co-oznaczenie-kształcenie-zawodowe-2&catid=9&Itemid=104

²⁰ Kształcenie Zawodowe i Ustawiczne – VADEMECUM, Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej, Warszawa 2013 r., s. 8.

²¹ H. Zawistowska, Przewodnictwo turystyczne w prawodawstwie unijnym, (w:) Przewodnictwo turystyczne w prawodawstwie polskim i europejskim, Kraków 2011, s. 19.

²² A. Kraśniewski, Proces Boloński: idea, dokumenty, realizacja, (w:) Jakość kształcenia w szkołach wyższych (red.) T. Szulc, Wrocław 2007.

²³ H. Zawistowska, op. cit., s. 20, 33.

²⁴ P. Stec, op. cit., s. 356 – 377.

1) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG²⁵;

2) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/122/WE z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do niektórych aspektów umów timeshare, umów o długoterminowe produkty wakacyjne, umów odsprzedaży oraz wymiany²⁶;

3) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/123/WE z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym²⁷;

4) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/36/WE z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych²⁸;

II. rozporządzenia:

1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 692/2011 z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie europejskiej statystyki w dziedzinie turystyki i uchylające dyrektywę Rady 95/57/WE²⁹;

2) Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/983 z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie procedury wydawania europejskiej legitymacji zawodowej oraz stosowania mechanizmu ostrzegania na podstawie dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady;

III. decyzje:

1) Decyzja Rady z dnia 22 grudnia 1986 r. w sprawie ustanowienia procedury konsultacji i współpracy w dziedzinie turystyki 86/664/EEC³⁰;

2) Decyzja Rady z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie programu działań na Europejski Rok Turystyki (1990) 89/46/EWG³¹;

²⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32015L2302>

²⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32008L0122>

²⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32006L0123>

²⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32005L0036>

²⁹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:192:0017:0032:PL:PDF>

³⁰ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/49fef214-c673-42c5-a891-35c9ff5253aa/language-pl>

³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31989D0046>

3) Decyzja Rady z dnia 13 lipca 1992 r. w sprawie wspólnotowego planu działania wspierającego turystykę 92/421/EEC³².

Na boku rozważań dotyczących niniejszej listy zidentyfikowanych regulacji UE, należy wskazać, iż zdarza się że adresatem decyzji jest konkretne państwo, wówczas regulacje wewnątrzkrajowe wiążą podmioty w tym państwie na podstawie wydanego prawa krajowego³³.

IV. komunikaty:

1) Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 30 czerwca 2010 r. - Europa – najpopularniejszy kierunek turystyczny na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego /COM/2010/0352 końcowy³⁴;

2) Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 23 czerwca 1999 r. (1999/C 178/03) - Zwiększenie potencjału zatrudnienia w turystyce - Działania następcze w związku z wnioskami i zaleceniami grupy wysokiego szczebla ds. Turystyki i zatrudnienia³⁵;

3) Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 13 listopada 2001 roku „Pracując wspólnie na rzecz przyszłości turystyki europejskiej” (COM(2001) 665 final)³⁶;

4) Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 21 listopada 2003 r. Podstawowe kierunki zrównoważonego rozwoju turystyki europejskiej (COM(2003) 716 final)³⁷;

5) Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 22 marca 2006 roku „Odnowiona polityka turystyczna Unii Europejskiej: W kierunku silniejszego partnerstwa na rzecz turystyki europejskiej” (COM(2006) 134 final)³⁸;

6) Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 19 października 2007 roku „Agenda na rzecz zrównoważonej i konkurencyjnej turystyki europejskiej” (COM(2007) 621 final)³⁹;

³² <http://www.turismoycooperacion.org/OBSERTUR/E/02.pdf>

³³ P. Czechowski, s. 72.

³⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0352&from=EN>

³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31999Y0623%2801%29>

³⁶ <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0665:FIN:en:PDF>

³⁷ <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0716:FIN:en:PDF>

³⁸ <https://www.gov.pl/web/sport-turystyka/turystyka-eu-documents-on-tourism>

³⁹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0621:en:HTML>

7) Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 30 czerwca 2010 roku „Europa – najpopularniejszy kierunek turystyczny na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego” (COM(2010) 352 final)⁴⁰.

V. opinie:

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europa – najpopularniejszy kierunek turystyczny na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego” COM(2010) 352 wersja ostateczna 2011/C 376/08⁴¹.

VI. rezolucje:

1) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 września 2011 r. w sprawie Europy jako najpopularniejszego kierunku turystycznego na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego (2010/2206(INI) Europejski sektor turystyczny⁴²;

2) Rezolucja Rady z 21 maja 2002 w sprawie przyszłości turystyki europejskiej (2002/C 135/01)⁴³.

VII. inne:

A) sprawozdania:

Sprawozdanie Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wykonania rozporządzenia (EU) nr 692/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiej statystyki w dziedzinie turystyki COM/2016/0489 final⁴⁴;

B) zalecenia:

1) Zalecenie Rady z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie (Tekst mający znaczenie dla EOG)⁴⁵;

⁴⁰ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/files/communications/communication2010_en.pdf

⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52011AE1374>

⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52011IP0407>

⁴³ <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:135:0001:0003:EN:PDF>

⁴⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52016DC0489>

⁴⁵ <http://dit.wroc.pl/doc/COM%202014%2085%20europejskie%20zasady%20PL.pdf>

2) Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Malty na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na 2019 r.⁴⁶;

3) Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Słowacji na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowację programu stabilności na 2018 r. (2018/C 320/24)⁴⁷.

Państwa członkowskie UE przystępując do jej struktur zaakceptowały cały tzw. dorobek wspólnotowy⁴⁸ – „*acquis communautaire*”, który wywiera wpływ na regulacje krajowe⁴⁹. Stąd wskazane przez autorkę regulacje w dużej mierze, jako powstałe w czasie przed wstąpieniem Polski do wspólnot unijnych zachowują swoją ważność. Niezwykle ważnym jest, iż zrozumienie i stosowanie w praktyce dorobku unijnego jest najbardziej efektywne, w sytuacji gdy posiada on tłumaczenie na język urzędowy, stosowany w danym państwie członkowskim. Jak wynika z przedstawionych powyżej źródeł prawa, tylko część z nich doczekała się oficjalnego tłumaczenia. Powyższe może stanowić barierę w ich praktycznym wykorzystaniu. Powyższy wykaz zdaje się jednak potwierdzać tezę H. Zawistowskiej, zgodnie z którą „turystyka nie była i nie jest objęta wspólną polityką UE. Jednakże na szczeblu UE prowadzono i nadal prowadzi się działania wspierające jej rozwój.”⁵⁰ Biorąc pod uwagę fakt, iż organy UE podejmują się działań zmierzających do usuwania barier hamujących tworzenie rynku wspólnego⁵¹ kolejnym logicznym krokiem jest przejście do zagadnień związanych z identyfikacją obszarów objętych koordynacją – w odniesieniu do poszczególnych branż turystycznych.

⁴⁶ <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/zalecenie-rady-z-dnia-9-lipca-2019-r-w-sprawie-krajowego-programu-reform-69220698>

⁴⁷ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910\(24\)&from=GA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910(24)&from=GA)

⁴⁸ Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony pojęcie to zastępuje się określeniem „dorobek unijny”.

⁴⁹ P. Czechowski, s. 70.

⁵⁰ s. 183 (w:) Turystyka wobec zmian współczesnego świata : zmiany, bariery, innowacje, (red.) G. Gołembski, A. Niezgoda.

⁵¹ H. Zawistowska, Przewodnictwo turystyczne w prawodawstwie unijnym, (w:) Przewodnictwo turystyczne w prawodawstwie polskim i europejskim, Kraków 2011, s. 23.

ROZDZIAŁ III

IDENTYFIKACJA OBSZARÓW OBJĘTYCH HARMONIZACJĄ W ODNIESIENIU DO POSZCZEGÓLNYCH BRANŻ TURYSTYCZNYCH

W obszarze edukacji Unia Europejska przyczynia się do jej rozwoju, mając na względzie jej wysoką jakość. Działania jakie podejmuje także w obszarze kształcenia w turystyce polegają w głównej mierze na zachęcaniu do współpracy między państwami członkowskimi. Cele osiągnąć są poprzez wspieranie i uzupełnianie inicjatyw wewnątrz krajowych. Unia Europejska w pełni szanuje odpowiedzialność państw członkowskich za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych, jak również ich różnorodność kulturową i językową⁵². Jednocześnie Unia Europejska uzupełnia działania państw członkowskich w sektorze turystycznym, w szczególności przez wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw UE w tym sektorze. Biorąc powyższe pod uwagę można uznać, iż mamy do czynienia z dwoma rodzajami procesów wsparcia

- 1) wynikającymi z dążenia do poprawy jakości kształcenia
- 2) opartymi na rozwoju funkcjonowania wspólnego rynku w obszarze sektora turystyka⁵³.

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. Jak wskazał J. M. Pawlikowski, „(...) niezbędne jest utworzenie takich krajowych kwalifikacji, które będą przedstawiać w sposób czytelny typowe, porównywalne kwalifikacje absolwentów, rozumiane jako: wiedza, umiejętności oraz zawodowe i osobiste kompetencje (...)”⁵⁴ Z kolei według D. Pearce, „konieczne jest bardziej usystematyzowane podejście badawcze, jednoznacznie postrzegające złożoną i wieloaspektową naturę turystyki oraz próba objęcia większej liczby składników i szerszego

⁵² Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁵³ Pewne podobieństwa można zaobserwować w stosunku do ochrony środowiska: M. Kenig-Witkowska, Prawo środowiska UE zagadnienia systemowe, Warszawa 2011, s. 150.

⁵⁴ J. M. Pawlikowski, Europejski wymiar zewnętrznych systemów zapewnienia jakości kształcenia, s. 77 (w:) Jakość kształcenia w szkołach wyższych (red.) T. Szulc, Wrocław 2007.

zasięgu badań w turystyce.”⁵⁵ W doktrynie wskazuje się też, że przedsiębiorcy turystyczni w Unii Europejskiej dysponują dużymi możliwościami inwestycyjnymi, co w szczególności może przełożyć się na rozwój nowych rynków⁵⁶. Według A. Kozłowskiego może to prowadzić do dalszych wzrostów, w szczególności na linii Unia Europejska – Chiny.

Po krótkim wprowadzeniu, omówieniu będą podlegały poszczególne regulacje UE, których celem jest harmonizacja i wspieranie szeroko pojętego obszaru kształcenia kadr na poziomie średnim i wyższym dla potrzeb branż turystycznych. Omawiane akty prawne będą odzwierciedlały poruszone już w poprzednim rozdziale instrumenty prawne.

I. Najczęściej używanym środkiem harmonizacji prawa państw UE są dyrektywy⁵⁷, wiążą jako akty normatywne co do celów, pozostawiając organom krajowym możliwość wyboru środków i metod wdrożenia. Omawianie działalności legislacyjnej UE w tym obszarze warto rozpocząć od dyrektywy maksymalnej harmonizacji⁵⁸ tj. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG⁵⁹.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż dyrektywa przyjęta została na podstawie art. 114 TFUE a zatem poza obszarem postanowień traktatowych tytułu XII. Nie jest to zatem *stricte* instrument polityki koordynacyjnej, o której mowa w art. 6 lit. c TFUE niemniej jednak uznano, iż regulacja wskazanej dyrektywy może mieć istotne znaczenie dla całościowej analizy badanego problemu. Celem omawianej dyrektywy jest przyczynienie się do prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego i osiągnięcia wysokiego i jak najbardziej jednolitego poziomu ochrony konsumentów poprzez zbliżenie niektórych aspektów przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w

⁵⁵ B. Marciszewska, Współczesne dylematy badań w turystyce i dla turystyki, s. 16 (w:) Turystyka w badaniach naukowych (red.) A. Nowakowska, M. Przydział Rzeszów 2005.

⁵⁶ A. Kozłowski, Chiny jako obszar zainteresowania turystyki biznesowej Unii Europejskiej, s. 302 (w:) Turystyka biznesowa, (red.) W. Gaworecki, Gdańsk 2007.

⁵⁷ M. Kenig-Witkowska, Prawo środowiska UE zagadnienia systemowe, Warszawa 2011, s. 150.

⁵⁸ Państwa członkowskie nie mogą utrzymywać ani wprowadzać do swojego prawa krajowego przepisów odbiegających od tych, które zostały ustanowione w niniejszej dyrektywie, w tym również przepisów surowszych lub łagodniejszych, prowadzących do zróżnicowanego poziomu ochrony podróżnych.

⁵⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32015L2302>

odniesieniu do umów zawieranych pomiędzy podróżnymi a przedsiębiorcami dotyczących imprez turystycznych oraz powiązanych usług turystycznych. Powyższe wynika z art. 1 omawianej dyrektywy i wskazuje na realizację drugiego, z wymienionych na wstępie do niniejszego rozdziału, procesu harmonizacji przepisów. Dyrektywa nie określa wprost wymogów, jakie muszą być spełnione w obszarze kształcenia zawodowego dla branż turystycznych (hotelarskiej; gastronomicznej; organizacji turystyki; pilotażu wycieczek; przewodnictwa turystycznego i animacji czasu wolnego). Niemniej jednak, biorąc pod uwagę choćby definicje „przedsiębiorcy”, „organizatora” czy „sprzedawcy detalicznego”, należy mieć na uwadze pewne warunki do spełnienia, także w obszarze szeroko pojętej edukacji. Przedsiębiorcą może być bowiem każda osoba fizyczna, która działa w celach związanych z jej działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub wykonywaniem wolnego zawodu, w związku z umowami objętymi zakresem dyrektywy. Przedsiębiorca będzie zatem występował w charakterze organizatora turystyki, sprzedawcy detalicznego, przedsiębiorcy ułatwiającego nabywanie powiązanych usług turystycznych lub dostawcy usług turystycznych. Organizator turystyki będzie przede wszystkim tworzył i sprzedawał lub oferował do sprzedaży imprezy turystyczne, bezpośrednio lub za pośrednictwem innego przedsiębiorcy. Osoba taka powinna zatem posiadać odpowiednią wiedzę w zakresie przygotowywania oferty, sprzedaży, a także ochrony danych osobowych. Podobnie sprzedawca detaliczny, który sprzedaje lub oferuje do sprzedaży imprezy turystyczne utworzone przez organizatora. W jego przypadku umiejętne operowanie systemami rezerwacyjnymi oraz znajomość specyfiki rynku będzie podstawą funkcjonowania. Wskazane zatem elementy będą podlegały przynajmniej częściowej harmonizacji w zakresie edukacji w opisywanym zakresie. Dodatkowo zwrócić należy uwagę na tzw. dostawcę usług turystycznych, którym będzie w zasadzie każdy usługodawca na rynku turystycznym. Szczególnym rodzajem takiego dostawcy jest przewodnik turystyczny, który wykonuje usługę przewodnicką, pilot wycieczek świadczący usługę pilocką oraz gestor bazy noclegowej odpowiadający za oferowane usługi hotelarskie. Każda ze wskazanych usług stanowi świadczenie sui generis w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych.

2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/122/WE z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do niektórych aspektów umów timeshare, umów o długoterminowe produkty wakacyjne, umów odsprzedaży oraz wymiany⁶⁰.

Celem wyżej wymienionej dyrektywy jest przyczynienie się do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego i osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony konsumentów przez zbliżanie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w odniesieniu do niektórych aspektów marketingu, sprzedaży i odsprzedaży praw z umów timeshare oraz umów o długoterminowe produkty wakacyjne, a także umów wymiany. Powyższe wynika z art. 1 tej dyrektywy i wskazuje podobnie jak w pierwszym opisanym przypadku na realizację drugiego z wymienionych na wstępie do niniejszego rozdziału procesu harmonizacji przepisów, tzn. opartego na rozwoju funkcjonowania wspólnego rynku w obszarze sektora turystyki. Dyrektywa duży nacisk kładzie na promowanie działań z obszaru CSR (Corporate Social Responsibility)⁶¹, w tym tworzenie kodeksów dobrych praktyk. Definiuje przy tym „twórcę kodeksu”, którym jest każdy odpowiedzialny za redagowanie kodeksu postępowania, wprowadzanie do niego zmian lub nadzór nad jego przestrzeganiem przez wszystkich, którzy zobowiązali się do jego przestrzegania. Powyższe wprost obliguje do stworzenia takich regulacji wewnątrz krajowych, które pozwolą na redagowanie kodeksów przez osoby posiadające odpowiednią wiedzę w zakresie rynku i potrzeb z tym związanych. Podobnie jak wcześniej omówiona dyrektywa 2015/2302 również i dyrektywa 2008/122/WE nie jest środkiem przyjętym na podstawie przepisów tytułu XII TFUE.

3. Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym⁶² jest pierwszą z dyrektyw omawianych w ramach niniejszego raportu, która wprost w swej części odnosi się do kształcenia i nie jest w swej istocie aktem maksymalnej harmonizacji. Przede wszystkim dyrektywa ta ustanawia ogólne przepisy ułatwiające korzystanie ze swobody przedsiębiorczości przez usługodawców oraz swobodnego przepływu usług, zapewniając przy tym wysoki poziom jakości usług. Na wstępie należy zgodnie z jej postanowieniami ustalić czy proces kształcenia, w tym

⁶⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32008L0122>

⁶¹ Por. J. Soszka, Społeczna odpowiedzialność Lecha Poznań w percepcji jego kibiców, s. 478-486, (w:) Sport w mediach; M. Jarosz, P. Drzewiecki, P. Płatek (red.), Warszawa 2013.

⁶² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32006L0123>

kształcenia na potrzeby branż turystycznych jest usługą w rozumieniu omawianych przepisów prawa.

W motywie 34. preambuły wskazuje się bowiem, iż Trybunał Sprawiedliwości UE dokonał oceny tego czy działalność finansowana ze środków publicznych lub świadczona przez podmioty publiczne jest „usługą”⁶³ Biorąc pod uwagę powyższe TSUE orzekł, że podstawowe kryterium odpłatności oznacza istnienie wynagrodzenia za dane usługi i uznał, że kryterium odpłatności⁶⁴ nie jest spełnione w przypadku działalności prowadzonej bez wynagrodzenia, przez państwo lub w imieniu państwa w związku z wypełnianiem jego obowiązków w dziedzinie nauczania organizowanego w ramach krajowego systemu edukacji. Uiszczanie opłaty przez usługobiorców, na przykład czesnego lub wpisowego, opłacanego przez studentów w celu wniesienia pewnego wkładu na wydatki związane z funkcjonowaniem systemu szkolnictwa wyższego, nie stanowi samo w sobie wynagrodzenia, ponieważ usługa jest wciąż finansowana przede wszystkim ze środków publicznych. Te rodzaje działalności nie wchodzą w zakres definicji usługi i tym samym nie są objęte zakresem zastosowania dyrektywy. Świadczy to więc o braku harmonizacji w tzw. działalności usługowej jeśli chodzi o szkolnictwo na poziomie wyższym w obszarze turystyka. Niemniej jednak działania, które są związane z działalnością gospodarczą podejmowane przez podmioty prywatne w obszarze edukacji będą podlegały harmonizacji w zakresie wspólnego rynku usługowego.

4. Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych⁶⁵.

Powyższa regulacja odnosząc się całościowo do kwalifikacji zawodowych znajduje szerokie zastosowanie w obszarze turystyki. W tym zakresie mają dosyć istotne znaczenie regulacje *lex specialis* wydane na podstawie tej dyrektywy takie jak rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/983 z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie procedury wydawania europejskiej legitymacji zawodowej oraz stosowania mechanizmu ostrzegania (...)⁶⁶. Wskazany akt normatywny będzie podlegał odpowiedniemu rozważeniu w dalszej

⁶³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32006L0123>

⁶⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32006L0123>

⁶⁵ <https://www.infor.pl/akt-prawny/EOL.2005.255.0000160,dyrektywa-200536we-parlamentu-europejskiego-i-rady-w-sprawie-uznawania-kwalifikacji-zawodowych.html>

⁶⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R0983&from=PL>

części niniejszego raportu. Uznanie kwalifikacji zawodowych przez przyjmujące państwo członkowskie UE pozwala beneficjentom na uzyskanie w tym państwie członkowskim dostępu do tego samego zawodu, w odniesieniu do którego posiadają kwalifikacje w rodzimym kraju oraz wykonywanie tego zawodu w państwie przyjmującym na tych samych warunkach, jakie obowiązują jego obywateli. Uproszczoną formą uzyskania uznania kwalifikacji jest wystąpienie o Europejską legitymację zawodową – European Professional Card, która jest elektronicznym dokumentem, stanowiącym dowód uznania kwalifikacji oraz tymczasowego i okazjonalnego wykonywania tam zawodu regulowanego albo działalności regulowanej⁶⁷. W obecnych regulacjach prawnych z zawodów turystycznych dotyczy to wyłącznie przewodników górskich jako tzw. procedury pilotażowej⁶⁸. Biorąc powyższe pod uwagę, jako element harmonizacji rynku turystycznego w obszarze kształcenia można uznać samą procedurę uznawania kwalifikacji, nie zaś sposób jej zdobycia.

Drugim niezwykle ważnym instrumentem prawnym UE są rozporządzenia, które w przeciwieństwie do dyrektyw obowiązują wprost i nie wymagają wdrożenia do krajowego porządku prawnego. Co jest istotne, nie są one instrumentem harmonizacji krajowych porządków prawnych w państwach członkowskich a instrumentem ujednolicania. Rozporządzenia stanowią najpełniejszy możliwy sposób ingerencji UE w porządki prawne jej państw członkowskich.

5. Rozporządzenie PE i Rady UE nr 692/2011 z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie europejskiej statystyki w dziedzinie turystyki i uchylające dyrektywę Rady 95/57/WE⁶⁹.

Wskazane rozporządzenie ustanawia wspólne ramy w zakresie systematycznego opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania europejskiej statystyki w dziedzinie turystyki⁷⁰. W tym celu państwa członkowskie gromadzą, opracowują, przetwarzają i przekazują zharmonizowane statystyki dotyczące podaży i popytu w turystyce.

Rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. W swej istocie dotyka także kwestii wykształcenia, w obszarze ankietowym,

⁶⁷ <https://www.gov.pl/web/nauka/najczesciej-zadawane-pytania>

⁶⁸ D. Borek, E. Wyrwicz, Rola systemu IMI w uznawaniu kwalifikacji przewodników górskich (materiał w publikacji), Kraków 2019: „ELZ miała na celu ułatwić swobodny przepływ pracowników poprzez uproszczenie procedury potwierdzenia kwalifikacji zawodowych, na obecną chwilę jest to formuła pilotażowa, która może być usprawniana przez działania faktyczne”.

⁶⁹ hotelarze.pl/prawo-turystyka/dz-ue-692-2011-statystyka.pdf

⁷⁰ hotelarze.pl/prawo-turystyka/dz-ue-692-2011-statystyka.pdf

gdzie wskazuje się „podziały według kryteriów społeczno-demograficznych”, w których jednym z czynników jest poziom wykształcenia, jak również profil odwiedzającego. Przy czym wskazano tam poziom wykształcenia, jako: niższe (ISCED 0, 1 lub 2), średnie (ISCED 3 lub 4) lub wyższe (ISCED 5 lub 6). Opisywane regulacje świadczą o spójnej koncepcji prowadzenia badań statystycznych w obszarze turystyki w UE, co może mieć bezpośrednie przełożenie na zasady kształcenia zawodowego dla branż turystycznych⁷¹ (hotelarskiej; gastronomicznej; organizacji turystyki; pilotażu wycieczek, przewodnictwa turystycznego i animacji czasu wolnego).

6. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/983 z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie procedury wydawania europejskiej legitymacji zawodowej oraz stosowania mechanizmu ostrzegania na podstawie dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁷².

Komisja Europejska dokonała oceny przydatności wprowadzenia europejskiej legitymacji zawodowej m.in. dla przewodników górskich w związku z potencjałem znaczącej mobilności. Wprowadzenie europejskiej legitymacji zawodowej wymagało przeprowadzenia pogłębionej oceny pod kątem spełniania przez ten zawód warunków określonych w art. 4a ust. 7 dyrektywy 2005/36/WE, zgodnie z którymi:

- a) w tym zawodzie istniała znacząca mobilność lub potencjał znaczącej mobilności;
- b) odpowiednie zainteresowane strony wyraziły wystarczające zainteresowanie;
- c) zawód i szkolenie prowadzące do jego wykonywania było regulowane w znacznej liczbie państw członkowskich.

Powyższe względy zadecydowały o ujęciu w tym zakresie przewodnictwa górskiego, które jest jednak znacznie zróżnicowane w krajach członkowskich. W szczególności problematyczne bywa rozróżnienie na przewodników górskich i wysokogórskich, co może powodować trudności w uznawaniu kwalifikacji w tym obszarze. Biorąc powyższe pod uwagę wydaje się, że wskazanym jest podjęcie prac legislacyjnych w zakresie zapewnienia realizacji zasady rynku wspólnego przewodnictwa górskiego. W szczególności trudno mówić o uznawaniu kwalifikacji w tym obszarze w sytuacji, gdy zawód ten jest postrzegany z jednej strony jako związany ze specyficzną techniką, z drugiej zaś stricte z krajoznawstwem. Brak

⁷¹ Przykładowo: w zakresie stosowanej w nauce spójnej nomenklatury w obszarze turystyki.

⁷² https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2015_159_R_0003

jednolitości w postrzeganiu tego obszaru na terenie Europy powoduje także konfliktogenność zjawisk w zakresie wykonywania zawodu bezpośrednio związanego z bezpieczeństwem.

Kolejnym „silnym” instrumentem prawnym przysługującym organom UE i służącym zbliżaniu uregulowań prawnych są decyzje. Zgodnie z przyjętym w rozdziale drugim rozróżnieniem w dużym skrócie zostaną omówione zidentyfikowane akty normatywne z tego zakresu.

7. Decyzja Rady z dnia 22 grudnia 1986 r. w sprawie ustanowienia procedury konsultacji i współpracy w dziedzinie turystyki 86/664/EEC⁷³

Techniczna decyzja określająca formy współpracy w zakresie turystyki, w tym kształcenia. Konsultacje są użytecznym środkiem służącym ułatwianiu współpracy i realizacji celów traktatowych. W związku z powyższym należy zapewnić wymianę informacji między państwami członkowskimi a Komisją Europejską. Realizacja wskazanych obowiązków wiąże się z każdoroczną wysyłką sprawozdań, do których następnie mają dostęp wszystkie państwa członkowskie UE. Sprawozdania mogą dotyczyć spraw szeroko pojętej edukacji dla potrzeb branż turystycznych, co stanowi mechanizm umożliwiający zapoznanie się zainteresowanych ze zmianami regulacyjnymi. Powyższe jest elementem ujednolicania przepisów, poprzez ich wspólną analizę, konsultację i czerpanie dobrych wzorców z aktualnie występujących tendencji.

8. Decyzja Rady z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie programu działań na Europejski Rok Turystyki (1990) 89/46/EWG⁷⁴;

W ramach pomysłu ustanowienia roku 1990 Europejskim Rokiem Turystyki opracowano grupę działań wspólnych dla państw członkowskich UE. Wśród nich także tych z zakresu kształcenia kadr na poziomie średnim i wyższym dla potrzeb branż turystycznych. Rada uznała, iż wsparcie finansowe mogły uzyskać organizacje, aby promować zwiększanie wiedzy wśród obywateli państw członkowskich, w szczególności młodych ludzi, o kulturach i stylach życia innych państw członkowskich⁷⁵. Działania organizacji publicznych lub prywatnych na rzecz rozwoju podróży osób młodych (do 26. roku życia) mające na celu pogłębienie wiedzy

⁷³ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/49fef214-c673-42c5-a891-35c9ff5253aa/language-pl>

⁷⁴ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?...>

⁷⁵ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?...>

o kulturach i stylach życia innych państw członkowskich Wspólnoty, mogły liczyć na pomoc finansową w wysokości do 40% kosztów operacji. Wnioski o dotacje mogły być składane do Komisji przez państwa członkowskie po dokonaniu wstępnego wyboru projektów na podstawie potencjalnej skuteczności w osiągnięciu celów określonych w opisanej decyzji. Powyższe dobitnie świadczy o „mobilizacyjnym” charakterze procedury wsparcia określonych projektów, która miała docelowo prowadzić do pewnej harmonizacji obszaru kształcenia w turystyce. Świadczy to o preferencji bardzo miękkich działań w obszarze zbliżania regulacji i dużej dowolności przysługującej krajom członkowskim w kształtowaniu wewnętrznych regulacji ustawowych i wykonawczych na polu kształcenia zawodowego w turystyce.

9. Decyzja Rady z dnia 13 lipca 1992 r. w sprawie wspólnotowego planu działania wspierającego turystykę 92/421/EEC⁷⁶.

Celem unijnego planu w zakresie procesu kształcenia w turystyce było po pierwsze, osiągnięcie lepszej koordynacji w zakresie znajomości branży, a po drugie umożliwienie powstawania innowacyjnych rozwiązań zmierzających do wymiany informacji i transferu wiedzy. Zachęcanie do innowacyjności i przekazywania doświadczeń osiągnięto do pewnego stopnia dzięki wspólnemu finansowaniu w ramach programu pilotażowego. W omawianej decyzji wskazano, co należy rozwinąć i jako przykład podano wysokie standardy i wspólną klasyfikację dla obiektów hotelarskich we wszystkich państwach członkowskich UE. Jednocześnie zwrócono uwagę na potrzebę opracowania programów edukacyjnych na temat turystyki w uczelniach wyższych. Dodatkowo celem było rozszerzenie wykorzystania i możliwości jakie stwarzają technologie informatyczne w turystyce w całej Europie. Wedle omawianej decyzji poruszone polityki mają sens tylko wtedy, gdy zostaną do nich zaproponowane cele pośrednie, np. „poprawa znajomości branży turystycznej” wymaga celu pośredniego, takiego jak „poprawa jakości procesu decyzyjnego na poziomie wspólnotowym, państw członkowskich, lokalnym i prywatnym”. Warto zwrócić uwagę, że decyzja Rady z dnia 13 lipca 1992 r. w sprawie wspólnotowego planu działania wspierającego turystykę 92/421/EEC zapewniła także częściowe formy wsparcia finansowego. Większość wydatków została dokonana w ramach działań „Poprawa wiedzy” (37% całkowitego budżetu), zwłaszcza w odniesieniu do statystyk, w których dostarczano środki do 1997 r.

⁷⁶ <https://www.prawo.pl/akty/dz-u-ue-l-1992-231-26,68158572.html>

Omówiona decyzja wskazuje na elementy, które powinny być procedowane wspólnie dla poprawy jakości świadczonych usług w obszarze turystyki.

Po omówieniu „twardych” regulacji prawa unijnego przysłała pora na omówienie koordynacji działań państw członkowskich w odniesieniu do aktów prawa miękkiego. Rozważania zostaną rozpoczęte od opisu komunikatów, których znaczenie jest o tyle kluczowe, że w dalszej kolejności inne regulacje tzw. „soft law” częstokroć odnoszą się do nich bezpośrednio.

10. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 30 czerwca 2010 r. - Europa – najpopularniejszy kierunek turystyczny na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego /COM/2010/0352 końcowy⁷⁷;

Podnoszenie konkurencyjności turystyki w UE zostało w opisywanym dokumencie wskazane jako jeden z priorytetów jej rozwoju. W tym celu uznano, iż należy rozwijać innowacje w turystyce, udoskonalać ogólną jakość oferty, a przede wszystkim podnosić kompetencje zawodowe pracowników tego sektora. Dodatkowo podkreślono interdyscyplinarność turystyki wskazując, iż rozległe związki z rzemiosłem i zawodami twórczymi mogą przyczynić się do zachowania dziedzictwa kulturowego oraz do rozwoju lokalnych gospodarek. Unia Europejska w głównej mierze chce wspierać ponadnarodowe synergie, które mają na celu zachowanie m.in. dziedzictwa kulturowego, turystyki edukacyjnej, agroturystyki, czy też zjawisk postindustrialnych w sektorze. Stąd też nowe polityki krajowe w obszarze kształcenia powinny choć w części uwzględniać ramy wskazane w Komunikacie, tak aby regulacje krajowe były konkurencyjne.

11. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 23 czerwca 1999 r. (1999/C 178/03) - Zwiększenie potencjału zatrudnienia w turystyce - Działania następcze w związku z wnioskami i zaleceniami grupy wysokiego szczebla ds. Turystyki i zatrudnienia⁷⁸;

Wyżej wymieniony dokument urzędowy zawiera częściowe rozwiązania w obszarze kształcenia kadr na poziomie średnim i wyższym dla potrzeb branż turystycznych. Celem poprawy przejrzystości rynku pracy i większego uznawania wykształcenia, szkolenia i

⁷⁷ [www.europarl.europa.eu/.../com_com\(2010\)0546_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/.../com_com(2010)0546_pl.pdf)

⁷⁸ curia.europa.eu › juris › liste › num=c-178

doświadczenia zawodowego w turystyce na poziomie europejskim wskazano na konkretne działania KE, które powinny być podjęte w celu wspierania państw członkowskich UE. W każdym przypadku podnosi się dosadnie kwestię poszanowania reguł konkurencji, jak również dążenia do poprawy jakości szkolenia i wydajności służb zatrudnienia. Priorytetem powinno być rozwijanie bliższych związków między światem pracy a instytucjami edukacyjnymi i szkoleniowymi, do czego Komisja Europejska zachęca i wspiera w tym zakresie państwa członkowskie.

12. Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 13 listopada 2001 roku „ Pracując wspólnie na rzecz przyszłości turystyki europejskiej” (COM(2001) 665 final)⁷⁹;

W komentowanym komunikacie wskazywano, iż obecny wkład i potencjał polityk i programów UE dotyczy głównie szkoleń i edukacji (LEONARDO DA VINCI, SOCRATES, TEMPUS), zatrudnienia (EQUAL) oraz tworzenia sieci organizacji edukacyjnych (ALFA). Fundusze strukturalne mogłyby być lepiej wykorzystane do wdrażania innowacyjnych rozwiązań. Te rozwiązania w połączeniu z szeroko pojętym kształceniem kadr dla potrzeb branż turystycznych mogłyby przynieść wymierne korzyści i w przyszłości zagwarantować szersze wykorzystanie sieci zatrudnienia.

13. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 21 listopada 2003 r. Podstawowe kierunki zrównoważonego rozwoju turystyki europejskiej (COM(2003) 716 final)⁸⁰

W komunikacie zwrócono uwagę na wsparcie w obszarze kształcenia młodzieży dot. zrównoważonego rozwoju turystyki. Ponadto zawarto pewne wytyczne dla państw członkowskich UE, zgodnie z którymi lepsze możliwości pobierania nauki mogą zapewnić zwiększenie zatrudnienia w branży. Jest to związane z wyższym poziomem wykształcenia i nabytych umiejętności pracowników oraz podejściem do zatrudnienia opartym na większej mobilności sektorowej i geograficznej. Wśród rekomendacji zaproponowano, aby administracja publiczna wraz z podmiotami sektora prywatnego działającymi na ich terytorium podjęły się wspólnej inicjatywy stworzenia tzw. „obszarów edukacyjnych” w obszarze turystyki. Projekty te miałyby polegać na wdrożeniu odpowiednich programów szkoleniowych i edukacyjnych dla praktyków. Dodatkowo Komisja Europejska wezwała

⁷⁹ <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0665:FIN:en:PDF>

⁸⁰ <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0716:FIN:en:PDF>

władze państw członkowskich do nadania większej wagi zagadnieniom zrównoważonej turystyki i uczynienia wzorców w tym zakresie przedmiotem edukacji dla branż sektora turystycznego.

14. Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 22 marca 2006 roku „Odnowiona polityka turystyczna Unii Europejskiej: W kierunku silniejszego partnerstwa na rzecz turystyki europejskiej” (COM(2006) 134 final)⁸¹;

W opisywanym dokumencie fragmentarycznie wskazano, iż ze względu na potencjał tworzenia zatrudnienia, rozwój turystyki jest ważnym obszarem interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). EFS współfinansuje między innymi projekty ukierunkowane na programy edukacyjne i szkolenia w celu wzmocnienia produktywności i jakości zatrudnienia oraz usług w sektorze turystycznym, co w głównej mierze może przekładać się na wsparcie dla sektora. Powyższe świadczy jednoznacznie o możliwości wsparcia z zakresu dodatkowych funduszy, nie daje jednak wskazówek co do zbliżania regulacji w tym obszarze.

15. Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 19 października 2007 roku „Agenda na rzecz zrównoważonej i konkurencyjnej turystyki europejskiej” (COM(2007) 621 final)⁸².

Komisja Europejska w ww. dokumencie dotyczącym zrównoważonego i konkurencyjnego rozwoju turystyki wskazała, iż zależy jej na staraniach mających za cel zmobilizowanie jednostek zajmujących się wiedzą (np. uczelnie wyższe, instytuty badawcze, publiczne i prywatne obserwatoria naukowe) do podejmowania prac w zakresie badania nad zrównoważonym rozwojem turystyki europejskiej. Tego typu aktywności miałyby ułatwić współpracę i promocję formalnej i pozaformalnej edukacji turystycznej. Zdaniem Komisji badania w omawianym zakresie doprowadzą do zwiększenia mobilności w całej Europie czego wynikiem w przyszłości będzie wytworzenie ponadnarodowych inicjatyw - szkoleń i staży, wymiany oraz rozwoju metod, materiałów i treści szkoleniowych. Włączenie zasad zrównoważonego rozwoju do programów szkoleniowych może przyczynić się do zwiększenia świadomości branży w obszarze odpowiedzialnej turystyki.

Jak zostało zasygnalizowane na wstępie, pozostałe akty prawa z zakresu *soft law* często odnoszą się do ww. komunikatów. W pierwszej kolejności omówione zostaną opinie, które

⁸¹ <https://www.gov.pl/web/sport-turystyka/turystyka-eu-documents-on-tourism>

⁸² <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0621:en:HTML>

mogą stanowić źródło prawa dla podejmujących aktywności w sferze kształcenia dla potrzeb branż turystycznych.

16. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europa – najpopularniejszy kierunek turystyczny na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego” COM(2010) 352 wersja ostateczna 2011/C 376/08⁸³

Opinia EKES wskazuje, iż turystyki nie powinno się traktować jako niezależnej polityki, ale jako dziedzinę horyzontalną, na którą wpływają różne inne polityki UE, w szczególności w dziedzinie transportu, edukacji, zatrudnienia, badań i innowacji.

EKES wezwał rządy krajowe do opracowania europejskiego certyfikatu turystycznego kształcenia zawodowego, który byłby uznawany we wszystkich krajach UE. Szkolenia w branży turystycznej powinny być uznawane w całej UE zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej. W miarę możliwości w cykl studiów uniwersyteckich należałoby włączyć zagadnienia związane z turystyką. Strategia „Europa 2020” powinna obejmować sektor turystyczny, w większym stopniu koncentrując się na nowych kompetencjach dla nowych miejsc pracy i pozostałych zaplanowanych inicjatywach, takich jak uznawanie doświadczenia zawodowego oraz kształcenie nieformalne i pozaformalne.

UE powinna doskonalić i poświadczać kompetencje zawodowe wszystkich osób uczestniczących w branży turystycznej, wystawiając wspólne i uznawane na terytorium całej UE certyfikaty kształcenia zawodowego, kładąc szczególny nacisk na wyniki kształcenia i ich ocenę. Te wspólne i uznawane certyfikaty są konieczne i mogą być użyteczne zarówno dla przedsiębiorstw, jak i dla pracowników w całej UE. Warto też wspomnieć o opracowaniu Europejskiej Ramy Kwalifikacji. Jednym z jej celów jest uznawalność certyfikatów będących jednocześnie „wspólnymi europejskimi ramami odniesienia, wiążącymi systemy kwalifikacji poszczególnych krajów”.

⁸³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52011AE1374>

Rezolucje, to kolejne ze źródeł, które mogą odnosić się wprost do komunikatów Komisji Europejskiej, poniżej dokonam ich omówienia, zgodnie ze wskazaniem w rozdziale pierwszym. Parlament Europejski w drodze rezolucji może m.in. zwracać się do Komisji Europejskiej, by we współpracy z państwami członkowskimi podejmowała określone działania.

17. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 września 2011 r. w sprawie Europy jako najpopularniejszego kierunku turystycznego na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego (2010/2206(INI) Europejski sektor turystyczny⁸⁴;

W ww. rezolucji stwierdzono, że Komisja Europejska wraz z państwami członkowskimi powinna promować zasady mobilności, a w związku z nimi procedury tzw. „uczenia się przez całe życie.”⁸⁵ Wobec powyższego promocji wymagają systemy kształcenia zawodowego i uniwersyteckiego oraz praktyki zawodowe w sektorze turystyki. Ścisła współpraca ze środowiskiem badawczym i biznesowym podkreśla konieczność wspierania inwestycji. Programy wspólnotowe, takie jak „Erasmus dla młodych przedsiębiorców” i „Leonardo da Vinci” są wyjątkową okazją do zdobycia kwalifikacji zawodowych, umiejętności szkoleniowych i zwiększenia możliwości zawodowych, powinny więc być kontynuowane i promowane, z uwzględnieniem możliwości dokonania przeglądu tych programów, tak aby dostarczały uczestnikom wiedzy na temat najlepszych rozwiązań dotyczących m.in. obsługi klienta, dostępności i zrównoważonego rozwoju.

18. Rezolucja Rady z 21 maja 2002 w sprawie przyszłości turystyki europejskiej (2002/C 135/01)⁸⁶;

W powyższym zakresie Rada zwróciła uwagę w przedmiocie zbierania informacji statystycznych w dziedzinie turystyki. Za pożądane Rada uznała zapewnienie instrumentów pomiarowych, takich jak rachunki satelitarne dla turystyki, które mogą przyczynić się do poprawy wiedzy i analizy ekonomicznej wpływu turystyki. Uznając znaczenie turystyki jako ważnej dziedziny w państwach członkowskich, UE może przyczynić się do radzenia sobie na poziomie unijnym w sytuacjach kryzysowych. Bezspornym jest, iż aby zdobyć wiedzę na

⁸⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52011IP0407>

⁸⁵ Zob. E. Chmielecka, M. Dąbrowski, Strategie uczenia się przez całe życie (w:) E-mentor nr 3 (50) / 2013.

⁸⁶ <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:135:0001:0003:EN:PDF>

temat europejskiego turystycznego rynku pracy, konieczne jest posiadanie odpowiednich informacji umożliwiających jego ocenę.

19. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wykonania rozporządzenia (EU) nr 692/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiej statystyki w dziedzinie turystyki COM/2016/0489 final⁸⁷.

W celu dokonania jakiegokolwiek oceny konkurencyjności sektora turystycznego konieczne jest posiadanie obszernej wiedzy o rozmiarach turystyki, jej cechach, profilu i wydatkach turystów oraz o korzyściach, jakie przynosi gospodarkom państw europejskich. Ocenie poddano potrzebę dalszego wspierania europejskiej statystyki w obszarze turystycznym⁸⁸. Powyższe ma niebagatelne znaczenie także dla rozwoju edukacji dla branż turystycznych, stąd niezwykle istotne jest aby móc oceniać ją przez pryzmat podejmowanych wewnątrz krajów członkowskich badań statystyki publicznej. Ten obszar należy, w ocenie doktryny, do zakresu tzw. harmonizacji pełnej⁸⁹, dlatego może stanowić dobrą bazę do budowy dalszych komponentów dotyczących kształcenia dla potrzeb branż turystycznych.

Na sam koniec rozważań muszą zostać poddane zalecenia Rady, które mogą być kierowane zarówno indywidualnie – do konkretnego państwa członkowskiego UE, jak i kompleksowo w danym obszarze.

20. Zalecenie Rady z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie (Tekst mający znaczenie dla EOG)⁹⁰;

Co prawda omawiane zalecenie nie odnosi się wprost w żadnym miejscu do obszaru turystyki, ma jednak niebagatelne znaczenie w przypadku kształcenia branżowego w tym sektorze. Szczególne wskazówki dotyczą opisu kompetencji w zakresie przedsiębiorczości, co opiera się na kreatywności, krytycznym myśleniu, rozwiązywaniu problemów, podejmowaniu inicjatywy, wytrwałości oraz na zdolności do wspólnego działania służącego planowaniu projektów. Zalecenie to stanowi przykład tzw. formy kompleksowej, przeciwstawianej w doktrynie typowi indywidualnemu (w odniesieniu do konkretnego państwa), co zostanie omówione w kolejnych obszarach oddziaływania,

⁸⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52016DC0489>

⁸⁸ Zob. też E. Hącia, Analiza potencjału turystycznego regionów na obszarze korytarza transportowego (w:) Logistyka 6/2013, s. 192-199.

⁸⁹ Por. A. Kunkiel-Kryńska Implementacja dyrektyw opartych na zasadzie harmonizacji pełnej na przykładzie dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych, Monitor Prawniczy | 18/2007.

⁹⁰ <http://dit.wroc.pl/doc/COM%202014%2085%20europejskie%20zasady%20PL.pdf>

21. Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Malty na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na 2019 r.⁹¹;

Drugi przykład omawianego zalecenia dotyczy Malty. Celem koordynacji obszaru kształcenia, w tym dla potrzeb branż turystycznych rekomenduje się skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na badaniach naukowych i innowacji, obniżeniu zagęszczenia ruchu turystycznego oraz włączającemu kształceniu i szkoleniu dla potrzeb branż turystycznych.

22. Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Słowacji na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowację programu stabilności na 2018 r. (2018/C 320/24)⁹².

W podobnym duchu były formułowane zalecenia wobec Słowacji, tutaj jednak w przeciwieństwie do Malty zwrócono uwagę, w głównej mierze, na poprawę jakości i integrującego charakteru edukacji, choć nie tylko w obszarze turystyki.

Chcąc odnieść się kompleksowo do omówionych zagadnień harmonizacji regulacji kształcenia kadr na poziomie średnim i wyższym dla potrzeb branż turystycznych należy dokonać analizy krajowych regulacji objętych tym procesem, co nastąpi w kolejnym rozdziale niniejszego opracowania. Biorąc jednak pod uwagę cele niniejszego rozdziału należy przyjąć, iż Unia Europejska nie przyjmuje instrumentów harmonizujących, których przedmiotem byłyby zagadnienia kształcenia w obszarze turystyki na poziomie zawodowym, średnim czy wyższym. Głównymi instrumentami znajdującymi tutaj zastosowanie są niewiążące instrumenty miękkie. Wskazane w nich działania mają jedynie charakter wskazówek i rekomendacji kierowanych przez wydające je instytucje do państw członkowskich.

⁹¹ <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/zalecenie-rady-z-dnia-9-lipca-2019-r-w-sprawie-krajowego-programu-reform-69220698>

⁹² [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910\(24\)&from=GA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910(24)&from=GA)

ROZDZIAŁ IV

IDENTYFIKACJA REGULACJI KRAJOWYCH OBJĘTYCH PROCESEM HARMONIZACJI

Pierwszym krokiem w rozważaniach nad wdrażaniem norm z zakresu kształcenia kadr na poziomie średnim i wyższym dla potrzeb branż turystycznych jest 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 zobligowane⁹³.

Generalny obowiązek uzupełniania regulacji w obszarze kształcenia kadr na poziomie średnim i wyższym dla potrzeb branż turystycznych wynika z zaprezentowanych w poprzednim rozdziale regulacji UE. Należy podzielić stanowisko H. Zawistowskiej, zgodnie z którym turystyka i edukacja jako obszary działania nadal leżą w kompetencji państw członkowskich⁹⁴.

Na wstępie należy rozpocząć analizę od regulacji implementujących omówione w poprzednim rozdziale dyrektywy. Wiążą one co do celu i nakładają, natomiast państwa członkowskie mają możliwość wyboru formy i sposobu ich implementacji⁹⁵.

1. Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych⁹⁶ oraz akty wykonawcze do niej⁹⁷;

⁹³ Por. M.Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska UE zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 166.

⁹⁴ H. Zawistowska, *Wpływ Unii Europejskiej na politykę turystyczną państw członkowskich*, s. 183 (w:) *Turystyka wobec zmian współczesnego świata zmiany, bariery, innowacje* (red.) A. Niezgoda, G. Gołębowski, Poznań 2014.

⁹⁵ M.Kenig-Witkowska, *op. cit.*, s.168.

⁹⁶ Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 548),

⁹⁷ <https://www.msit.gov.pl/pl/turystyka/prawo/7635,Ustawa-o-imprezach-turystycznych-i-powiazanych-uslugach-turystycznych-oraz-akty-.html>

Ustawa wraz z rozporządzeniami w zakresie swojej regulacji wdraża dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniającą rozporządzenie (WE). Ustawa nie reguluje żadnych kwestii związanych z kształceniem, ale znaczenie tej regulacji powinno być uwzględniane w programach kształcenia i szkoleń. Co do konkretnych rozwiązań harmonizujących rynek w zakresie kształcenia na potrzeby branż turystycznych zaproponowano jednak uregulowanie kwestii pilota wycieczek odpowiedzialnego za przebieg imprezy turystycznej. Podniesienie powyższej sprawy w ustawie jest rezultatem tej propozycji. W tym zakresie pojęcie to musi być odczytywane w odniesieniu do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych⁹⁸. Zgodnie z powyższym pilotem wycieczek może być wyłącznie osoba, która:

- i. ukończyła 18 lat;
- ii. nie była karana za przestępstwo umyślne lub inne popełnione w związku z wykonywaniem zadań przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek;
- iii. posiada wykształcenie średnie lub średnie branżowe.

Ten ostatni element jest najbardziej istotny i w pewnym stopniu realizuje postanowienia Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 30 czerwca 2010 r. - Europa – najpopularniejszy kierunek turystyczny na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego /COM/2010/0352⁹⁹. Przede wszystkim regulacja w tym obszarze umożliwia podniesienie kompetencji zawodowych pracowników tego sektora, ponieważ dopuszcza do jego wykonywania osoby, które spełniają w określonym stopniu cenzus wykształcenia.

2. Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o timeshare¹⁰⁰;

Ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/122/WE z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do niektórych aspektów umów timeshare, umów o długoterminowe produkty wakacyjne, umów odsprzedaży oraz wymiany. Ustawa w głównej

⁹⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 238).

⁹⁹ [www.europarl.europa.eu › documents › com › com_com\(2010\)0352_pl](http://www.europarl.europa.eu › documents › com › com_com(2010)0352_pl)

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o timeshare (Dz.U. 2011 nr 230 poz. 1370).

mierze reguluje kwestie cywilnoprawne takie jak: umowa timeshare, umowa o długoterminowy produkt wakacyjny, umowa pośrednictwa w odsprzedaży oraz umowa o uczestnictwo w systemie wymiany, niemniej jednak stanowi podstawowy akt prawny, którego treść musi być przestrzegana na rynku. Dodatkowo postanowienia tego aktu normatywnego powinny być każdorazowo brane pod uwagę w sytuacji ustalania zakresu kształcenia adeptów potrzebnych do rozwoju branży turystycznej, choć w swej istocie ustawa ta nie dotyczy problematyki edukacji

3. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo Przedsiębiorców¹⁰¹;

Ustawa w zakresie swojej regulacji wdraża dyrektywę 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącą usług na rynku wewnętrznym¹⁰². Ustawa co prawda dotyczy nie tylko kwestii istotnych dla branży turystycznej, to jednak stanowi odzwierciedlenie konstytucyjnych zasad wolności działalności gospodarczej, praworządności, pewności prawa, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju. Każdy z tych elementów jest niezbędny do funkcjonowania rynku usług turystycznych a ochrona i wspieranie wolności działalności gospodarczej także w tym sektorze przyczyniają się do rozwoju gospodarki jako całości. Powyższe może przewidywać pewne ograniczenia wolności gospodarczej np. poprzez wprowadzenie wymogu uzyskiwania wpisu do rejestru. W turystyce wymogi te nie dotyczą co prawda kwalifikacji, ale występują choćby na rynku imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych. Dążenie do zagwarantowania praw przedsiębiorców oraz zapewnienie ciągłego rozwoju działalności gospodarczej w warunkach wolnej konkurencji odzwierciedla nie tylko postulaty wynikające z wdrażanej dyrektywy. Również Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 30 czerwca 2010 r. - Europa – najpopularniejszy kierunek turystyczny na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego /COM/2010/0352 wskazywał na priorytetowe działania w tym obszarze. Z kolei komunikat Komisji Europejskiej z dnia 19 października 2007 r. „Agenda na rzecz zrównoważonej i konkurencyjnej turystyki europejskiej” (COM(2007) 621 final)¹⁰³ stanowi źródło prawa, w ramach którego postuluje się promowanie zrównoważonego i

¹⁰¹ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo Przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, 1495).

¹⁰² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32006L0123>

¹⁰³ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0621:en:HTML>

konkurencyjnego rozwoju turystyki mającego za cel zmobilizowanie jednostek zajmujących się wiedzą (uniwersytety, szkoły branżowe, etc.).

4. Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej¹⁰⁴.

Ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych¹⁰⁵. W odniesieniu do przewodników górskich, jedynego zawodu regulowanego w obszarze runku usług turystycznych harmonizacja przepisów została przeprowadzona dodatkowo na gruncie rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 5 stycznia 2017 r. w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania w sprawie uznania kwalifikacji do wykonywania zawodu przewodnika górskiego¹⁰⁶. Podstawą do wydania wskazanego wyżej aktu wykonawczego była właśnie ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Sam zawód przewodnika górskiego pozostaje domeną uwarunkowaną na gruncie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych¹⁰⁷ oraz niektórych aktów wykonawczych do tego dokumentu, jakimi są:

- rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie nabywania uprawnień przewodnika górskiego¹⁰⁸;
- rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie wysokości opłat za sprawdzenie kwalifikacji osób ubiegających się o uprawnienia przewodnika górskiego i sprawdzenie znajomości języka obcego oraz wysokości

¹⁰⁴ Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2272, z 2019 r. poz. 534, 577).

¹⁰⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32005L0036>

¹⁰⁶ Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 5 stycznia 2017 r. w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania w sprawie uznania kwalifikacji do wykonywania zawodu przewodnika górskiego (Dz.U. poz. 113).

¹⁰⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz. U.z 2017 r., poz.1553,2361, z 2018 r. poz.650).

¹⁰⁸ Rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie nabywania uprawnień przewodnika górskiego (Dz.U.poz.868).

wynagrodzenia członków komisji egzaminacyjnych dla przewodników górskich i komisji egzaminacyjnych języków obcych¹⁰⁹;

- rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie egzaminów językowych z języka obcego dla przewodników turystycznych i pilotów wycieczek¹¹⁰.

Zawód przewodnika górskiego jest zawodem zaufania publicznego i ma bezpośredni wpływ na życie i zdrowie publiczne, dlatego też zawód ten został ujęty w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie wykazu zawodów regulowanych i działalności regulowanych, przy wykonywaniu których usługodawca posiada bezpośredni wpływ na zdrowie lub bezpieczeństwo publiczne, w przypadku których można wszcząć postępowanie w sprawie uznania kwalifikacji¹¹¹. Biorąc powyższe pod uwagę Rzeczpospolita Polska, dzięki regulacjom w tym obszarze posiada prawne możliwości dokonania tzw. wstępnego sprawdzania kwalifikacji przewodników górskich, którzy ubiegają się o wydanie europejskiej legitymacji zawodowej w celu prowadzenia działalności przewodnika górskiego lub świadczenia tymczasowego i okazjonalnego usług przewodnika górskiego na terenie Polski¹¹².

Kompleksowa ocena dynamiki harmonizacji regulacji prawnych w obszarze kształcenia kadr na poziomie średnim i wyższym dla potrzeb branż turystycznych powinna składać się również z rozwoju w dziedzinie szeroko rozumianej nauki. W literaturze zwraca się uwagę, iż inwestycje w rozwój nowych technologii świadczą o ogólnym poziomie wykształcenia społeczeństwa¹¹³, co w obszarze unijnym powinno być dodatkowo wspierane. Duża swoboda państw członkowskich UE w obszarze kształcenia na potrzeby branż turystycznych pozwala postawić wniosek, iż harmonizacja rynku gospodarki turystycznej

¹⁰⁹ Rozporządzenia Ministra sportu i Turystyki z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie wysokości opłat za sprawdzenie kwalifikacji osób ubiegających się o uprawnienia przewodnika górskiego i sprawdzenie znajomości języka obcego oraz wysokości wynagrodzenia członków komisji egzaminacyjnych dla przewodników górskich i komisji egzaminacyjnych języków obcych (Dz.U.poz.862).

¹¹⁰ Rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie egzaminów językowych z języka obcego dla przewodników turystycznych i pilotów wycieczek (Dz. U. poz.869).

¹¹¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie wykazu zawodów regulowanych i działalności regulowanych, przy wykonywaniu których usługodawca posiada bezpośredni wpływ na zdrowie lub bezpieczeństwo publiczne, w przypadku których można wszcząć postępowanie w sprawie uznania kwalifikacji (Dz.U., poz. 468).

¹¹² Szerzej na ten temat uznawania kwalifikacji: D. Borek, E.Wyrwicz Rola systemu IMI w uznawaniu kwalifikacji przewodników górskich (materiał w publikacji), Kraków 2019.

¹¹³ D. Milczarek, Unia Europejska we współczesnym świecie, Warszawa 2005, s. 57.

może wywierać większy wpływ na ujednocianie programów nauczania, aniżeli dedykowana temu obszarowi działalność organów UE. Identyfikacja regulacji krajowych objętych procesem harmonizacji, jest więc skromna i w przeważającej części fragmentaryczna. Świadczy to o braku wyraźnej i jednolitej linii Unii Europejskiej w obszarze strategii kształcenia w turystyce.

ROZDZIAŁ V

WNIOSKI I REKOMENDACJE – DOTYCZĄCE 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. Analiza regulacji w tym obszarze wykazała, iż regulacje *hard law* w postaci rozporządzeń, dyrektyw czy decyzji dotyczą wyłącznie pewnych elementów, które tylko w niewielkim stopniu dotyczą problematyki kształcenia zawodowego w turystyce. Celem nadrzędnym regulacji *soft law* zdają się być kwestie podniesienia konkurencyjności przedsiębiorstw turystycznych. Podstawowym źródłem jej osiągnięcia są pracownicy, których kompetencje powinny być ujednocicane w ramach budowania rynku wewnętrznego.¹¹⁴ Jak wskazuje T. Studzieniecki „w ścisłej współzależności pozostaje polityka turystyczna państwa i Unii Europejskiej”.¹¹⁵ Kompetencje Unii Europejskiej w zakresie zbliżania regulacji prawnych dotyczących kształcenia zawodowego dla branż turystycznych to tzw. kompetencje wspierające, których celem jest wyłącznie wspieranie i uzupełnianie działań państw

¹¹⁴ Zob. H. Zawistowska, Wpływ Unii Europejskiej na politykę turystyczną państw członkowskich, s. 184 (w:) Turystyka wobec zmian współczesnego świata zmiany, bariery, innowacje (red.) A. Niezgodą, G. Gołembski, Poznań 2014.

¹¹⁵ T. Studzieniecki, Polityka turystyczna państwa w aspekcie priorytetów strategicznych Unii Europejskiej, s. 308 (w:) Wyzwania współczesnej polityki turystycznej problemy polityki turystycznej (red.) A. Rapacz, Wrocław 2012.

członkowskich.¹¹⁶ Zasadniczym wyzwaniem UE jest dalsza, skuteczna integracja¹¹⁷, bowiem dotychczasowe źródła prawa w niedostateczny sposób spełniły swoją rolę. Postulować należy zgodnie z polityką spójności wspieranie innowacyjnej przedsiębiorczości oraz gospodarki opartej na wiedzy¹¹⁸. Warto próbować powiązać w obszarze wiedzy turystykę z innymi dziedzinami, co pozwala na uzyskanie nowej optyki. J. Niewęglowski wskazuje, iż turystyka ma wiele wspólnego z krajoznawstwem, dlatego te dwie dziedziny postrzega w sposób dość zbieżny. Przede wszystkim autor ten zwraca uwagę na cztery podstawowe cechy charakterystyczne będące spójne dla obu tych obszarów traktowanych jako nauka. Charakterystykami tymi będą zatem:

- i. aspekty dydaktyczne związane z uczeniem się;
- ii. traktowanie tych obszarów jako dyscyplin nauczanych w szkołach;
- iii. definiowanie obu kwestii jako zmierzających do rozwijania nauki w sensie treściowym;
- iv. działania prowadzone przez specjalistów.¹¹⁹

Na poziomie wyższym wzrasta poziom kształcenia w szczególności jeśli chodzi o studia podyplomowe, co daje znacznie bardziej wyspecjalizowaną wiedzę i uzupełnia tytuły zawodowe.¹²⁰ Niektóre z krajów, jak np. Włochy wprowadziły dodatkowe programy w szkolnictwie wyższym akademickim w postaci tzw. pierwszego i drugiego stopnia na kierunku: „Nauka o turystyce oraz planowanie i zarządzanie systemami turystycznymi”.¹²¹ Zróżnicowanie w nauczaniu na poziomie wyższym dla potrzeb branż turystycznych w UE nakazuje stwierdzić, iż obszar ten może być wspierany przez UE, natomiast ciężko mówić o wspólnych procedurach przyjętych przez kraje członkowskie. W szczególności akty prawa UE mówią tylko o tym, że w miarę możliwości w cykl studiów uniwersyteckich należałoby włączać zagadnienia związane z turystyką. Tak sformułowane wytyczne dają odpowiedź, która wskazuje na dużą dowolność w budowaniu programów nauczania i przyjmowaniu

¹¹⁶ Ibidem, s. 310.

¹¹⁷ K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2004, s. 378.

¹¹⁸ P. Stronkowski, P. Krasuski, *Program Operacyjny Kapitał Ludzki i jego zastosowanie w działalności sportowej*, s. 168 (w:) *Sport i Unia Europejska*, red. J. Foks.

¹¹⁹ J. Niewęglowski, *Wartości Wychowawcze turystyki*, s. 297 (w:) *Aksjologia turystyki*, (red.) Z. Dziubiński, Warszawa 2006.

¹²⁰ *EU tourism skills: 'Mapping and performance check of the supply side of tourism education and training*, Bruksela 2016, s. 50.

¹²¹ Ibidem, s. 50.

zasad regulacyjnych w tym obszarze. W krajach tzw. „nowej Unii” jak Bułgaria czy Rumunia¹²² badania wskazują na zapotrzebowanie na studia praktyczne, pracodawcy mocno podkreślają, że studia licencjackie w zakresie turystyki powinny zostać znacząco przemodelowane¹²³. W obecnym modelu istnieje podział studiów na profile: ogólnoakademicki i praktyczny, co w znacznym stopniu przyczynia się do wysokiego poziomu kształcenia w polskich placówkach.

Kształcenie na poziomie średnim w branżach turystycznych ma znacznie większy wymiar praktyczny, aniżeli teoretyczny, w przeciwieństwie do studiów wyższych. W wielu krajach UE kształcenie na poziomie branżowym odbywa się najczęściej po ukończeniu kształcenia obowiązkowego. Bezwzględnie zapewnienie kształcenia i szkolenia zawodowego powinno być obowiązkiem w przypadku tzw. „zawodów regulowanych”. Dobrym przykładem może być Szkoła Przewodników Turystycznych, nadzorowana przez Cypryjską Organizację Turystyczną we współpracy z Uniwersytetem Cypryjskim.¹²⁴ W wielu przypadkach programy kształcenia na poziomie średnim odnoszą się często do zawodów niszowych. Ta różnorodność programów nauczania jednocześnie jest spowodowana popytem, wyrażonym przez pracodawców i władze oświatowe. W wielu przypadkach zaangażowanie pracodawców powoduje możliwość wpływania na zmiany i zróżnicowanie programów nauczania¹²⁵. Problemem, na który zwraca szczególną uwagę branża może być przyciągnięcie kadry nauczycielskiej z dużym doświadczeniem w branży lub aktualizowanie przez nią wiedzy i umiejętności.

¹²² W publikacji EU tourism skills: 'Mapping and performance check of the supply side of tourism education and training, Bruksela 2016, wskazuje się m.in. Rumunia: licencjat z turystyki zazwyczaj obejmuje moduły w zakresie zarządzania turystyką, technologii hotelowej i restauracyjnej, ekoturystyki, turystyki wiejskiej, zrównoważonego rozwoju i marketingu turystycznego. • Węgry: licencjat z turystyki oferuje możliwość specjalizacji w zarządzaniu hotelami, gastronomii, organizowaniu wycieczek, zarządzaniu zdarzeniami i zarządzaniu miejscem docelowym. • Hiszpania: licencjat z turystyki oferuje między innymi moduły zarządzania gościnnością i zarządzania wydarzeniami. • Malta: University of Malta zapewnia tytuł magistra w zakresie zrównoważenia kulturowego i turystyki. • Rumunia: jeden uniwersytet oferuje tytuł licencjata w dziedzinie turystyki kulturalnej, podczas gdy niektóre wydziały teologiczne oferują tytuł magistra zarządzania turystyką religijną. • Portugalia: chociaż w „turystyce” jest 27 stopni, istnieją również specjalistyczne kursy prowadzące do dyplomów z turystyki i rekreacji, zrównoważonej turystyki, „turystyki, rekreacji i dziedzictwa”, ekoturystyki i zarządzania wydarzeniami.

¹²³ EU tourism skills: 'Mapping and performance check of the supply side of tourism education and training, Bruksela 2016, s. 50.

¹²⁴ EU tourism skills: 'Mapping and performance check of the supply side of tourism education and training, Bruksela 2016, s. 54.

¹²⁵ Ibidem, s. 62.

Wniosek jaki płynie z przeprowadzonej analizy, wskazuje, że opracowanie europejskiego certyfikatu turystycznego kształcenia zawodowego pozostaje tylko postulatem w wymiarze kształcenia zawodowego. Wyłącznie podjęcie wspólnej paneuropejskiej inicjatywy może przyczynić się do realizacji zakładanego przez EKSP postulatu. Polska w kształceniu zawodowym w obszarze przewodników górskich ma szansę sprostać przynajmniej częściowo temu założeniu. Wspólne wytyczne, opracowanie podziału na zawód przewodnika górskiego i wysokogórskiego może okazać się rozwiązaniem nowatorskim i spójnym dla całej UE¹²⁶.

Biorąc pod uwagę przeanalizowane akty prawne, należy uznać iż zmiany w prawodawstwie krajowym nie są ograniczane przez prawo UE. Celem Wspólnoty jest wspieranie wspólnych działań i wzywanie do ich podejmowania, nie istnieją ograniczenia w obszarze kształcenia dla potrzeb branż turystycznych, co pozwala na budowanie wspólnej polityki europejskiej w zakresie kształcenia turystycznego. Polityki, ponieważ wspólne regulacje na ten moment trudno byłoby wypracować. Znacznie ważniejszym jest sprawne formułowanie wspólnego rynku i realizacja jego założeń. T. Burzyński wskazuje, iż „duża rotacja pracowników wymusza (...) prowadzenie systematycznych szkoleń związanych z podnoszeniem i budowaniem nowych kwalifikacji”.¹²⁷ Podobnie B. Walas, uważa iż w zakresie kształcenia na poziomie wyższym dla potrzeb branż turystycznych powinno nastąpić „ściślejsze związanie się z przedsiębiorstwami w zakresie usług badawczo-rozwojowych”.¹²⁸ W kontekście powyższych wyzwań odpowiedzią na postulaty może być realizacja celów Zintegrowanej Strategii Umiejętności¹²⁹. Zakłada ona bowiem, „tworzenie możliwości i warunków do rozwoju umiejętności (...) niezbędnych do wzrostu gospodarczego (...)”.¹³⁰

Z przeprowadzonej analizy płynie zatem zasadniczy wniosek zgodnie z którym fakt, iż UE przysługują w obszarze edukacji jedynie kompetencje do działań o charakterze koordynacyjnym, wspierającym i uzupełniającym powoduje, że Polska ma znaczną swobodę podejmowania działań legislacyjnych, bowiem w obszarze kształcenia zawodowego Traktaty

¹²⁶ <https://prawoturystyczne.com/2019/03/05/spotkanie-srodowiska-przewodnikow-gorskich-i-wysokogorskich-oraz-instruktorow-i-trenerow-alpinizmu-w-msit/>

¹²⁷ B. Alejski, *Trendy na rynku pracy*, s. 28 (w:) *Badanie opinii pracodawców na temat obecnych i przyszłych kompetencji pracowników w sektorze turystyki*, Kraków 2018-2019, red. T. Burzyński.

¹²⁸ B. Walas, *Trendy rozwojowe w krajowej i międzynarodowej edukacji turystycznej i jego zlecenia dla potrzeby projektu POWR 02.12.00-001016 pod nazwą sektorowa rada ds. kompetencji*, Kraków 2018-2019, s. 58.

¹²⁹ *Zintegrowana Strategia Umiejętności 2030 (część ogólna)*, Warszawa 2019, MEN

¹³⁰ *Zintegrowana Strategia Umiejętności 2030 (część ogólna)*, Warszawa 2019, MEN, s. 11

nie przewidują możliwości harmonizacji¹³¹. W przypadku turystyki regulacje UE nie harmonizują, a tym samym nie ograniczają swobody państw członkowskich w zakresie regulowania tej problematyki. Jeśli występują bariery prawne – to są one rezultatem regulacji krajowych, które mogą różnić się między sobą w poszczególnych krajach członkowskich UE.

¹³¹ H. Zawistowska, Przewodnictwo turystyczne w prawodawstwie unijnym, (w:) Przewodnictwo turystyczne w prawodawstwie polskim i europejskim, Kraków 2011, s. 33.

PODSUMOWANIE

Analiza zawarta w niniejszym raporcie odpowiedziała na postawione we wstępie pytanie. Regulacje prawne UE wywierają wpływ na kształ-

cenie kadr dla potrzeb branż turystycznych w Polsce. W tym celu wykorzystano metody badawcze właściwe dla nauk prawnych, które okazały się skuteczne. Metoda dogmatyczno-prawna oparta była o analizę tekstów prawnych¹³² i była metodą podstawową dla niniejszego raportu. Obligatoryjnie musiała zostać poprzedzona metodą analizy polegającą na poddaniu badaniu systemu¹³³ źródeł prawa UE. Metoda historyczno-prawna pomogła z kolei w przedstawieniu ewolucji¹³⁴ podejścia UE do obszaru regulacji kształcenia w turystyce na przestrzeni lat.

Rozdział pierwszy posłużył identyfikacji regulacji UE obejmujących problematykę kształcenia, w tym kształcenia zawodowego w państwach członkowskich UE.

W rozdziale drugim opisano obszary objęte harmonizacją prawa i ustalono zakres tej harmonizacji.

Trzeci z rozdziałów dał odpowiedź w sprawie ukazania przepisów krajowych dotyczących kształcenia zawodowego dla potrzeb poszczególnych branż turystycznych na poziomie zawodowym, średnim i wyższym objętych harmonizacją.

Czwarty z zaproponowanych rozdziałów posłużył z kolei identyfikacji obszarów, w których wyłączona jest możliwość dokonywania na szczeblu krajowym zmian przepisów regulujących kształcenie kadr dla potrzeb branż turystycznych.

Piąty z zaproponowanych rozdziałów posłużył wypracowaniu wniosków i rekomendacji, w szczególności w zakresie przewodnictwa górskiego, które wskazuje na duży potencjał obszaru prowadzonych badań.

Podsumowanie rozważań, tak jak zasygnalizowano na wstępie ukazuje wyniki podjętych badań dla potrzeb branż turystycznych w zakresie kształcenia. Podkreślić należy, że regulacje unijne wywierają niewielki wpływ na obszar kształcenia na potrzeby turystyki. W szczególności edukacja turystyczna nie stanowi priorytetu w działaniach podejmowanych

¹³² http://prawo.up.krakow.pl/wp-content/uploads/2017/11/Vademecum_Seminarzysty.pdf

¹³³ Zob. T. Barankiewicz, *Współczesne metody badania prawa*, (w:) *Studia Prawnicze KUL* 1/2010.

¹³⁴ Zob. T. Barankiewicz, *Współczesne metody badania prawa*, (w:) *Studia Prawnicze KUL* 1/2010.

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 wyłączone w zasadzie w żadnej z analizowanych regulacji możliwości przyjmowania krajowych rozwiązań *sui generis*.

BIBLIOGRAFIA

1) akty prawne:

Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 649, 730, 2294).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz. U. z 2017 r., poz.1553,2361, z 2018 r. poz.650).

Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2272, z 2019 r. poz. 534, 577).

Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 548),

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo Przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, 1495).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. 2007 nr 251 poz. 1885, z późn. zm.).

Rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie egzaminów językowych z języka obcego dla przewodników turystycznych i pilotów wycieczek (Dz. U. poz.869).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie wykazu zawodów regulowanych i działalności regulowanych, przy wykonywaniu których usługodawca posiada bezpośredni wpływ na zdrowie lub bezpieczeństwo publiczne, w przypadku których można wszcząć postępowanie w sprawie uznania kwalifikacji (Dz.U., poz. 468).

Rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie nabywania uprawnień przewodnika górskiego (Dz.U.poz.868).

Rozporządzenia Ministra portu i Turystyki z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie wysokości opłat za sprawdzenie kwalifikacji osób ubiegających się o uprawnienia przewodnika górskiego i sprawdzenie znajomości języka obcego oraz wysokości wynagrodzenia członków komisji egzaminacyjnych dla przewodników górskich i komisji egzaminacyjnych języków obcych (Dz.U.poz.862).

Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 5 stycznia 2017 r. w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania w sprawie uznania kwalifikacji do wykonywania zawodu przewodnika górskiego (Dz.U. poz. 113).

2) piśmiennictwo:

B. Alejski, Trendy na rynku pracy, s. 28 (w:) Badanie opinii pracodawców na temat obecnych i przyszłych kompetencji pracowników w sektorze turystyki, Kraków 2018-2019, red. T. Burzyński

T. Barankiewicz, Współczesne metody badania prawa, (w:) Studia Prawnicze KUL 1/2010

D. Borek, E.Wyrwicz Rola systemu IMI w uznawaniu kwalifikacji przewodników górskich (materiał w publikacji), Kraków 2019

E. Chmielecka, M. Dąbrowski, Strategie uczenia się przez całe życie (w:) E-mentor nr 3 (50) / 2013.

Europejskie ramy kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie (ERK), Luksemburg 2009

P. Czechowski, Standardy harmonizacji prawa, (w:) Prawo polskie a prawo UE, (red.) E. Piontek, Warszawa

EU tourism skills: 'Mapping and performance check of the supply side of tourism education and training, Bruksela 2016

J. Grzyb, Europejski rynek pracy – skutki przystąpienia RP do UE, (w:) Sport i Unia Europejska, red. J. Foks

E. Hącia, Analiza potencjału turystycznego regionów na obszarze korytarza transportowego (w:) Logistyka 6/2013, s. 192-199.

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

M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska UE zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011

J. Kozłowski, *Chiny jako obszar zainteresowania turystyki biznesowej Unii Europejskiej*, s. 302 (w:) *Turystyka biznesowa*, (red.) W. Gaworecki, Gdańsk 2007.

A. Kraśniewski, *Proces Boloński: idea, dokumenty, realizacja*, (w:) *Jakość kształcenia w szkołach wyższych* (red.) T. Szulc, Wrocław 2007.

A. Kunkiel-Kryńska *Implementacja dyrektyw opartych na zasadzie harmonizacji pełnej na przykładzie dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych*, *Monitor Prawniczy* | 18/2007

Kształcenie Zawodowe i Ustawiczne – VADEMECUM, Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej, Warszawa 2013

K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2004,

B. Marciszewska, *Współczesne dylematy badań w turystyce i dla turystyki*, s. 16 (w:) *Turystyka w badaniach naukowych* (red.) A. Nowakowska, M. Przydział Rzeszów 2005.

M. Miąsik (red.), N. Półtorak (red.), Wróbel Andrzej (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I* (art. 1-89), WKP 2012.

D. Milczarek, *Unia Europejska we współczesnym świecie*, Warszawa 2005

J. Niewęglowski, *Wartości Wychowawcze turystyki*, s. 297 (w:) *Aksjologia turystyki*, (red.) Z. Dziubiński, Warszawa 2006

J. Osiejewicz, *Ingerencja harmonizacyjna Unii Europejskiej w porządku prawne państw członkowskich*, „*Ius.Novum*”, nr 4/2014, s. 119.

J. M. Pawlikowski, *Europejski wymiar zewnętrznych systemów zapewnienia jakości kształcenia*, s. 77 (w:) *Jakość kształcenia w szkołach wyższych* (red.) T. Szulc, Wrocław 2007.

P. Stec, *Lokalne i regionalne organizacje turystyczne jako stowarzyszenia szczególnego rodzaju*, J. Raciborski, P. Cybula (red.), *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, Sucha Beskidzka – Kraków 2008, s. 356 – 377.

J. Soszka, Społeczna odpowiedzialność Lecha Poznań w percepcji jego kibiców, s. 478-486, (w:) Sport w mediach; M. Jarosz, P. Drzewiecki, P. Płatek (red.), Warszawa 2013

P.Stronkowski, P.Krasuski, Program Operacyjny Kapitał Ludzki i jego zastosowanie w działalności sportowej, s. 168 (w:) Sport i Unia Europejska, red. J. Foks.

T. Studzieniecki, Polityka turystyczna państwa w aspekcie priorytetów strategicznych Unii Europejskiej, s. 308 (w:) Wyzwania współczesnej polityki turystycznej problemy polityki turystycznej (red.) A. Rapacz, Wrocław 2012

B. Walas, Trendy rozwojowe w krajowej i międzynarodowej edukacji turystycznej i jego zlecenia dla potrzeby projektu POWR 02.12.00-001016 pod nazwą sektorowa rada ds. kompetencji, Kraków 2018-2019

H. Zawistowska, Przewodnictwo turystyczne w prawodawstwie unijnym, (w:) Przewodnictwo turystyczne w prawodawstwie polskim i europejskim, Kraków 2011

H. Zawistowska, Wpływ Unii Europejskiej na politykę turystyczną państw członkowskich, s. 184 (w:) Turystyka wobec zmian współczesnego świata zmiany, bariery, innowacje (red.) A. Niezgoda, G. Gołembski, Poznań 2014.

Zintegrowana Strategia Umiejętności 2030 (część ogólna), Warszawa 2019, MEN

3) netografia:

curia.europa.eu › juris › liste › num=c-178

<http://dit.wroc.pl/doc/COM%202014%2085%20europejskie%20zasady%20PL.pdf>

http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/files/communications/communication2010_en.pdf

http://www.edukacjapomorskie.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=139:co-oznacza-pojecie-ksztalcenie-zawodowe-2&catid=9&Itemid=104

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52011AE1374>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52011IP0407>

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006L0123>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R0983&from=PL>

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0621:en:HTML>

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2015_159_R_0003

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0621:en:HTML>

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0665:FIN:en:PDF>

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0716:FIN:en:PDF>

[www.europarl.europa.eu > documents > com > com_com\(2010\)0352_pl](http://www.europarl.europa.eu/documents/com/com_com(2010)0352_pl)

<https://www.gov.pl/web/nauka/najczesciej-zadawane-pytania>

hotelarze.pl/prawo-turystyka/dz-ue-692-2011-statystyka.pdf

<https://www.infor.pl/akt-prawny/EOL.2005.255.0000160,dyrektywa-200536we-parlamentu-europejskiego-i-rady-w-sprawie-uznawania-kwalifikacji-zawodowych.html>

<http://journals.pan.pl/Content/97617/mainfile.pdf?handler=pdf>

<https://www.msit.gov.pl/pl/turystyka/prawo>

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/49fef214-c673-42c5-a891-35c9ff5253aa/language-pl>

<https://www.prawo.pl/akty/dz-u-ue-l-1992-231-26,68158572.html>

http://prawo.up.krakow.pl/wp-content/uploads/2017/11/Vademecum_Seminarzysty.pdf

<https://prawoturystyczne.com/2019/03/05/spotkanie-srodowiska-przewodnikow-gorskich-i-wysokogorskich-oraz-instruktorow-i-trenerow-alpinizmu-w-msit/>

<https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/zalecenie-rady-z-dnia-9-lipca-2019-r-w-sprawie-krajowego-programu-reform-69220698>

<http://www.turismoycooperacion.org/OBSERTUR/E/02.pdf>



www.pracodawcyturystyki.pl/rada

