

Małgorzata Rutkowska, Przemysław Kozyra

Politechnika Wrocławska

PRAWNE BARIERY ROZWOJU AGROTURYSTYKI W POLSCE – WYBRANE PROBLEMY

1. Wstęp

Turystyka stanowi dziś drugi lub trzeci przemysł świata i jest jedną z prężnie rozwijających się gałęzi usług. Według ustaleń Światowej Rady Turystyki i Podróży sektor turystyczny:

- wygenerował w 2003 r. 3,7% produktu światowego brutto, co stanowi 1280,4 mld USD,
- zatrudniał ok. 70 mln osób [WTTC, *Travel and Tourism...* 2003].

W 2003 r. odnotowano 694 mln podróży międzynarodowych, z czego ponad połowa była ukierunkowana na Europę [WTO, *Global Troubles...* 2004]. Światowa Organizacja Turystyki przewiduje, że w 2010 r. liczba podróżujących w celach turystycznych przekroczy 1 mld, a dziesięć lat później osiągnie poziom ponad 1,5 mld osób.

W ostatnich latach powszechnie uważa się, że najkorzystniejszą dla środowiska formą turystyki jest tzw. agroturystyka. Agroturystyka zaliczana jest do obszaru szerzej definiowanej turystyki wiejskiej, czyli do formy rekreacji odbywającej się na wsi i obejmującej wiele różnych rodzajów aktywności związanej z turystyką: pobytową, krajoznawczą, aktywną, specjalistyczną, kulturową itp.

Według Drzewieckiego agroturystyka jest to „forma wypoczynku odbywającego się na terenach wiejskich o charakterze rolniczym, oparta o bazę noclegową i aktywności rekreacyjne związane z gospodarstwem rolnym lub równoważnym i jego otoczeniem (przyrodniczym, produkcyjnym i usługowym” [Drzewiecki 1995].

Spędzanie czasu wolnego w gościnnej zagrodzie wiejskiej nie jest w Polsce czymś zupełnie nowym. Wakacyjne pobyty u górali podhalańskich (dość powszechne już na przełomie XVIII i XIX w.) zostały potem szeroko spopularyzowane przez Tytusa Chałubińskiego, uznawanego za „turystycznego odkrywcę Tatr i Podhala”. Pierwsze formy

zorganizowanego wypoczynku na wsi wprowadziła w Polsce w 1937 r. Spółdzielnia Turystyczno-Wypoczynkowa „Gromada”. Działania te kontynuowano w okresie wojennym pod nazwą „wczasy pod gruszą” [Młynarczyk 2002].

Celem opracowania jest analiza prawnych barier rozwoju usług agroturystycznych organizowanych przez rolników.

2. Prawne podstawy organizacji agroturystyki

Na skutek zmian i przekształceń strukturalnych obszary wiejskie w Polsce zostały dotknięte problemem bezrobocia strukturalnego, które szacowane jest na ok. 1,6 mln osób (jawne i ukryte). Spowodowane jest to m.in. zbyt słabym wykształceniem mieszkańców tych obszarów. Mieszkańcy miast charakteryzują się [Strategia rozwoju... 2005]:

- zdecydowanie wyższym odsetkiem osób z wykształceniem ponadpodstawowym (73% w miastach wobec ok. 56% na wsi),
- ponadtrzykrotnie niższym odsetkiem osób bez wykształcenia (1,5% w miastach wobec 5,0% na wsi).

Oznacza to, że osoby utrzymujące się z rolnictwa mogą szybciej znaleźć pracę w obszarach pokrewnych (obecnie agroturystyka jest takim obszarem) niż poza samym rolnictwem. Rozwój agroturystyki jest szczególną szansą rozwoju dla obszarów wiejskich o gorszej jakości gruntów. Korzyści płynące z agroturystyki to przede wszystkim tworzenie nowych miejsc pracy, zwiększenie dochodów rolników poprzez unowocześnianie lokalnej infrastruktury (budowa wodociągów, kanalizacji itd.), aż do poprawy stanu środowiska włącznie.

W artykułe 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (DzU 2004 nr 173, poz. 1807 z późn. zm.) w celu ułatwienia rolnikom rozpoczynającym świadczenie usług agroturystycznych oraz rolnikom świadczącym te usługi dodatkowo, w ramach działającego gospodarstwa rolnego, ustalono, że przepisów tej ustawy nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie wynajmowania przez rolników pokoi i miejsc na ustawienie namiotów, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów [Kamieniecka, Tatomir 2004]. Dodatkowo na podstawie art. 21 pkt 43 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (DzU 2000 nr 14, poz. 176 z późn. zm.) osoby prowadzące działalność agroturystyczną są zwolnione z podatku dochodowego, pod warunkiem że:

- wynajmowane pokoje znajdują się w budynku mieszkalnym gospodarstwa rolnego (budynkiem mieszkalnym jest budynek posiadający decyzję administracyjną dopuszczającą go do użytkowania jako mieszkalny lub jeśli zameldowani są w nim stali mieszkańcy, w ustawie brakuje natomiast sprecyzowanego pojęcia, co oznacza gospodarstwo rolne, można więc uznać, że też takie do 1 ha);
- pokoje wynajmowane są osobom przebywającym na wypoczynku (zwolnienie nie dotyczy wynajmowania pokoi pracownikom sezonowym, w takim przypadku należy sporządzić umowę najmu i odprowadzić podatek na zasadach ogólnych);

- budynki mieszkalne położone są na terenach wiejskich; jeżeli budynek znajduje się w mieście, nie ma znaczenia fakt, że należy do gospodarstwa rolnego, czy że jego właścicielem jest rolnik. Gdyby jednak rolnik sam mieszkał w mieście, ale posiadał dom w gospodarstwie na wsi, może korzystać ze zwolnienia;
- liczba wynajmowanych pokoi nie może przekraczać pięciu (nie wlicza się tu jadalni, pokoju dziennego wspólnego dla wszystkich, bawialni itp.); liczba łóżek w pokoju jest dowolna.

Zwolnienie przysługuje każdemu, kto spełnia powyższe warunki, nawet jeśli osiąga dodatkowe dochody z innej działalności, np. z działalności handlowej. Zwolnienie obejmuje także dochody uzyskane z tytułu wyżywienia gości mieszkających w wynajmowanych pokojach, przy czym należy pamiętać o innych ustawach podatkowych. To, że właściciel gospodarstwa, w którym wynajmuje mniej niż pięć pokoi, nie prowadzi działalności i nie płaci podatku dochodowego, nie oznacza, że jest on zwolniony z wszelkich formalności. Dla opodatkowania VAT¹ nie jest istotne to, czy podatnik jest przedsiębiorcą, czy też jest on rolnikiem prowadzącym agroturystykę – **zawsze musi się zgłosić do opodatkowania**. Prowadzący działalność gospodarczą może jednak wybrać zwolnienie lub zostać płatnikiem tego podatku. Pamiętać należy, że finansowe skutki niezgłoszenia obowiązku podatkowego mogą być bardzo przykre. Wielu rolników prowadzących agroturystykę nie wie, że w przypadku, gdy ich obroty nie przekraczają 10 tys. euro² i mogą być zwolnieni z płacenia podatku, to i tak muszą o tym fakcie poinformować urząd skarbowy. Należy pamiętać, że kontrolerzy skarbowi mogą przeprowadzić kontrolę po pięciu latach działalności, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości będą żądali zwrotu VAT wraz z odsetkami.

3. Bariery rozwoju usług agroturystycznych

Dnia 25 kwietnia 2002 r. w siedzibie Warmińsko-Mazurskiej Izby Rolniczej odbyło się spotkanie dotyczące problemów agroturystyki [Wasilewska 2002]. Mimo że od tamtego spotkania minęło sporo czasu, problemy agroturystyki są nadal aktualne i nierozwiązane. Z ważniejszych zagadnień wymienia się m.in.:

- brak dokładnych, aktualnych danych na temat gospodarstw prowadzących działalność agroturystyczną,
- niewystarczającą promocję, informację, propagowanie gospodarstw agroturystycznych zarówno w regionie, jak i na terenie kraju,
- słabą infrastrukturę (często brak dojazdu czy kanalizacji),

¹ Główny Urząd Statystyczny zakwalifikował usługi agroturystyczne na potrzeby podatku VAT do sekcji H (hotele i restauracje – sezonowy wynajem pokoi, agroturystyka) Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU), a dokładniej do grupy 55.23.13-00.00 – usługi wynajmu umeblowanych lokali krótkotrwałego zakwaterowania.

² Od 1 stycznia 2006 r. – 39 200 zł.

- brak przejrzystych zasad funkcjonowania – część gospodarstw należy do stowarzyszeń, część ewidencjonującą gminy, inne w ogóle nie są zewidencjonowane, a prowadzą działalność,
- brak jasno określonych warunków, jakie powinno spełniać gospodarstwo agroturystyczne.

Za najważniejszą barierę rozwoju agroturystyki uważa się jednak bariery prawne, szczególnie kwestie podatkowe. W Polsce dotychczas nie wyodrębniono agroturystyki jako osobnej dziedziny działalności gospodarczej, nie ma zatem jednej ustawy regulującej zasady organizacji i funkcjonowania takiej formy wypoczynku. Powoduje to, że przepisy są „porozrzucane” po różnych ustawach, co w konsekwencji wprowadza chaos prawny. Poniżej przedstawiono wybrane aspekty prawne, z którymi musi się zmierzyć osoba (rolnik) rozpoczynająca działalność agroturystyczną.

Rolnik, który ma zamiar prowadzić gospodarstwo agroturystyczne w więcej niż pięciu pokojach musi zgłosić rozpoczęcie działalności gospodarczej, a to automatycznie powoduje powstanie obowiązku ubezpieczenia społecznego w ZUS-ie (Zakład Ubezpieczeń Społecznych) i opłacanie składek na ubezpieczenie: emerytalne, rentowe, chorobowe, wypadkowe oraz zdrowotne. Ponadto będzie on musiał opłacać różne podatki lokalne, jeśli takie na danym obszarze obowiązują. Gdy działalność zgłasza rolnik ubezpieczony przez co najmniej 3 lata w KRUS-ie (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego) z mocy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, to ma on możliwość wyboru opłacania składki pomiędzy KRUS-em (przy spełnieniu dodatkowych warunków) a ZUS-em.

Osoba prowadząca gospodarstwo agroturystyczne może spieniężyć przetwory własnej produkcji, jak np. mleko, jajka, warzywa czy owoce. Jednocześnie osoba ta nie ma prawa uczynić tego samego z wyrobami przetworzonymi, jak kompoty, grzybki marynowane, wędliny. Aby móc sprzedawać tego typu przetwory, należy zarejestrować działalność gospodarczą oraz działalność na potrzeby podatku VAT. W tym ostatnim przypadku na sprzedaż towarów przetworzonych nałożona jest preferencyjna stawka VAT – 7%.

Osoby prowadzące działalność agroturystyczną są zobowiązane do zameldowania gości na pobyt czasowy, na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (DzU 1974 nr 14, poz. 85) [Rozporządzenie... 2002]. W razie prowadzenia „zakładu hotelarskiego” należy wypełnić obowiązek meldunkowy w stosunku do swoich gości przed upływem 24 godzin. W praktyce gospodarstwa agroturystyczne powinny być traktowane tak jak zakłady hotelarskie i powinny posiadać tzw. książki zameldowań (art. 18 ust 1). Na osobach prowadzących księgi meldunkowe spoczywa obowiązek ochrony znajdujących się w nich danych osobowych, do czego zobowiązuje ich ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (DzU 1997 nr 133, poz. 883 ze zm.) [Obwieszczenie Marszałka... 2002].

Warunki świadczenia usług turystycznych w Polsce określone są w ustawie o usługach turystycznych [Obwieszczenie Marszałka... 2006]. Nowelizacja ustawy z

dnia 5 marca 2004 r. o usługach turystycznych (DzU 2004 nr 62, poz. 576) spowodowała, że jej przepisami objęte są także gospodarstwa agroturystyczne. Do ustawy wprowadzono bowiem art. 1a w brzmieniu: „Przepisy ustawy dotyczące świadczenia usług hotelarskich w obiektach, o których mowa w art. 35 ust. 2 (tj. innych obiektach, w których świadczone są usługi hotelarskie), stosuje się także do rolników wynajmujących pokoje i miejsca na ustawienie namiotów w prowadzonych gospodarstwach rolnych”. Konsekwencją tego stanu rzeczy dla gospodarstw agroturystycznych jest:

- obowiązek zgłoszenia obiektu do ewidencji innych obiektów świadczących usługi hotelarskie, prowadzonej przez wójta (burmistrza, prezydenta) właściwego ze względu na położenie obiektu – często takie ewidencje nie są w ogóle prowadzone,
- przestrzeganie minimalnych wymagań co do wyposażenia, określonych w załączniku nr 7 do Rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie z dnia 19 sierpnia 2004 r. (DzU nr 188, poz. 1945) [Obwieszczenie Ministra... 2006],
- przestrzeganie wymagań sanitarnych, przeciwpożarowych oraz innych, określonych odrębnymi przepisami.

Gdy w gospodarstwie agroturystycznym oferta wzbogacona jest o rekreację, np. o naukę jazdy konnej, to wówczas należy przestrzegać zapisów ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (DzU 1996 nr 25, poz. 113 ze zm.) [Obwieszczenie Marszałka... 2001]. W artykule 3 napisano, że „rekreacja ruchowa jest formą aktywności fizycznej, podejmowaną dla wypoczynku i odnowy sił psychofizycznych”. A zatem kiedy w ofercie jest np. wycieczka konna z gośćmi, spływ kajakowy itd., wówczas rolnik automatycznie staje się organizatorem rekreacji ruchowej. Zgodnie z art. 44 pkt 1 ustawy „zorganizowane zajęcia w zakresie [...] rekreacji ruchowej mogą prowadzić osoby posiadające kwalifikacje zawodowe nauczyciela wychowania fizycznego lub uprawnienia w tym zakresie określone odrębnymi przepisami”. Zapis ten powoduje, że konieczne staje się zatrudnienie osoby posiadającej odpowiednie uprawnienia bądź też uprawnienia te powinien uzyskać rolnik. Osoba, która nie przestrzega powyższych wymagań, podlega karze grzywny (art. 57 ust. 2). Dodatkowo sprawy rekreacji ruchowej są regulowane innymi aktami prawnymi: Rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 września 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków prowadzenia działalności w dziedzinie rekreacji ruchowej (DzU 2001 nr 101, poz. 1095), które mówi o konieczności wprowadzenia zasad gwarantujących bezpieczeństwo przy organizowaniu rekreacji ruchowej, i z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie kwalifikacji, stopni i tytułów zawodowych w dziedzinie kultury fizycznej oraz szczegółowych zasad i trybu ich uzyskiwania (DzU 2001 nr 71, poz. 738) [Rozporządzenie... 2002], które w § 2 mówi, że instruktor rekreacji ruchowej jest tytułem zawodowym, w specjalizacji instruktorskiej wymagane są dodatkowe uprawnienia.

Gospodarstwa agroturystyczne i obiekty turystyki wiejskiej zobowiązane są także do przestrzegania przepisów ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (DzU 1994 nr 24, poz. 83) [Obwieszczenie... 2000]. Udostępnianie gościom odbiorników telewizyjnych i radiowych, organizowanie imprez, w których utwory słowne i muzyczne są publicznie wykonywane i odtwarzane, wymaga odprowadzenia opłat za korzystanie z praw autorskich na rzecz podmiotu zbiorowego zarządzania.

4. Podsumowanie

Prowadzenie działalności agroturystycznej przez osobę³ lub rolnika, przy założeniu, że chce on przestrzegać wszystkich przepisów prawnych, jest w obecnym stanie prawnym praktycznie niemożliwe do wykonania. Przedstawione w artykule bariery prawne są jedynie małym wycinkiem całej istoty sprawy. Ponadto, co należy podkreślić, na wyżej omówione bariery nakładają się inne, poważniejsze problemy związane z prowadzeniem gospodarstwa agroturystycznego. Wśród nich wymienić należy m.in.:

- trudności w pozyskiwaniu środków finansowych na rozpoczęcie prowadzenia takiego biznesu,
- zapewnienie odpowiedniej jakości usług [Sikorska, Kajszcak 2001].

Jednym z powodów tego stanu rzeczy jest brak jednolitej ustawy normującej prowadzenie gospodarstwa agroturystycznego.

A zatem w celu rozwoju działalności agroturystycznej w Polsce należałoby:

- wprowadzić jedną ustawę kompleksowo regulującą wszelkie kwestie związane z organizacją i prowadzeniem usług w ramach gospodarstwa rolnego,
- rozwinąć w społeczeństwie świadomość korzystania z wypoczynku w gospodarstwach turystycznych,
- wskazać korzyści, płynące z korzystania z takiej formy wypoczynku,
- propagować tego typu rekreację wśród społeczeństwa.

Literatura

- Drzewiecki M., *Agroturystyka. Założenia – uwarunkowania – działania*, Instytut Wydawniczy Świadectwo, Bydgoszcz 1995.
- Kamieniecka J., Tatomir T., *Aktualne – w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej – uwarunkowania kształtowania procesu ekologizacji turystyki w Polsce*, Ekspertyza prawna wykonana na

³ Ponieważ do prowadzenia gospodarstw agroturystycznych nie są wymagane żadne specjalne dokumenty ani specjalne wymagania dotyczące wykształcenia, dlatego też wiele osób rejestruje zwykłą działalność gospodarczą i jedynie firmuje swoje usługi pod nazwą „gospodarstwo agroturystyczne”, wierząc, że to modne słowo przyciągnie turystów.

- zlecenie Departamentu Turystyki Ministerstwa Gospodarki i Pracy dofinansowana przez Komitet Badań Naukowych (NR U-1/DT/KBN/2004 z dnia 2.12.2004 r.), Warszawa 2004.
- Młynarczyk K., *Agroturystyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2002.
- Obwieszczenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 1 sierpnia 2000 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (DzU 2000 nr 80, poz. 904 z późn. zm.).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 lipca 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o kulturze fizycznej (DzU 2001 nr 81, poz. 889).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 lipca 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych (DzU 2001 nr 87, poz. 960).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie danych osobowych (DzU 2002 nr 101, poz. 926).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 października 2004 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o usługach turystycznych (DzU 2004 nr 223, poz. 2268 z późn. zm.).
- Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 24 stycznia 2006 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie (DzU 2006 nr 22, poz. 169).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 20 grudnia 2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie kwalifikacji, stopni i tytułów zawodowych w dziedzinie kultury fizycznej oraz szczegółowych zasad i trybu ich uzyskiwania (DzU 2003 nr 8, poz. 93).
- Sikorska G., Kajszczyk, *Ile kosztuje wyposażenie kwatery agroturystycznej*, [w:] *Kwatera agroturystyczna: praktyczny poradnik*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2001.
- Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2005.
- Wasilewska S., *Problemy agroturystyki w regionie*, Biuletyn Warmińsko-Mazurskiej Izby Rolniczej 2002 nr 2.
- WTO, *Global Troubles Took Toll on Tourism in 2003. Growth to Resume in 2004*, WTO World Tourism Barometer 2(1), 2004.
- WTTC, *Travel and Tourism – A World of Opportunity*, Edition World, The 2003 Travel and Tourism Economic Research, World Travel & Tourism Council, London 2003.

LAW BARRIERS OF DOMESTIC AGRICULTURE TOURISM DEVELOPMENT IN POLAND – SELECTED ASPECTS

Summary

Domestic agricultural tourism belongs to the very important branches of services. Therefore, law basis of tourism organisation are shown in this paper. Then some selected law barriers which make the development of agriculture tourism activity difficult in Poland are described.