

JERZY RACIBORSKI
*Akademia Wychowania Fizycznego
w Krakowie*

ZAKRES DORADZTWA PRAWNEGO NA RZECZ PODMIOTÓW PODEJMUJĄCYCH ŚWIADCZENIE USŁUG AGROTURYSTYCZNYCH

Rozpoczynanie działalności agroturystycznej powinno być, przynajmniej w intencji jego animatorów, wolne od nadmiernych formalności. Postulat ten był wielokrotnie formułowany, przede wszystkim w odniesieniu do osób fizycznych - rolników, dodatkowo podejmujących, w niewielkim zakresie, świadczenie na rzecz turystów usług, polegających na wynajmowaniu pomieszczeń w budynkach mieszkalnych i świadczeniu posiłków domowych. Podejmowanie jakiegokolwiek tematu związanego z agroturystyką otwiera problem definicji, szczególnie aktualny z punktu widzenia szczególnych, dogodnych regulacji prawnych. W definicjach wykorzystywanych dla potrzeb opisu zjawisk społecznych powstających na tle turystyki wiejskiej (związanej z obszarem wiejskim), czy agroturystyki (zakładającej koegzystencję funkcji produkcyjnej gospodarstwa rolnego i usług turystycznych w tym gospodarstwie) wykorzystuje się rozmaite cechy tych zjawisk.

Dla potrzeb analizy stanu prawnego podstawowym kryterium będzie świadczenie usług przez osoby fizyczne, a dodatkowym - osobisty charakter świadczonych usług, ich stosunkowo niewielki rozmiar oraz - w dalszej kolejności - ich związek z gospodarstwem rolnym. W zakresie agroturystyki rozważania odnoszące się do zakresu i form proponowanego doradztwa prawnego łączą się nierozdzielnie z problematyką kształtowania stanu prawnego i praktyki stosowania prawa przez organy państwowe i samorządowe. Zagadnienia regulowane w sposób szczególny dla potrzeb agroturystyki wydają się, z punktu widzenia gospodarki w ogóle, błahe i drugorzędne. Jednak ich odpowiednie uregulowanie usuwa niekiedy podstawowe bariery podejmowania dodatkowej działalności usługowej. Nie można prowadzić żadnej polityki kształtowania prawa i praktyki prawnej bez bezpośredniego kontaktu z zainteresowanymi. Zgłaszane trudności stanowią inspirację do podejmowania działań legislacyjnych i stanowią jedno z podstawo-

wych źródeł wiedzy o bardzo różnorodnych aspektach prawnych działalności agroturystycznej.

Regulacje prawne dotyczące agroturystyki odznaczają się także ogromną różnorodnością. Dotykają zagadnień kilku co najmniej dziedzin prawa i kilkunastu aktów prawnych. Nie ma możliwości uregulowania prawnego zagadnień agroturystyki w jednym akcie prawnym, bowiem sprzeciwiałoby się to systematyce prawa. W konsekwencji zainteresowany usługodawca zmuszony jest poszukiwać wiedzy o drobiazgowych niekiedy aspektach swej działalności w różnych aktach prawnych, a często z pomocą wielu różnych specjalistów. Zróżnicowanie źródeł prawa odnoszących się do agroturystyki powoduje także trudności po stronie organów i instytucji stosujących prawo, takich jak urzędy gminy, urzędy skarbowe, sądy, bowiem problematyka ta wykracza poza ich rutynowy zakres działania.

Dla przykładu, problematyka prawna obejmowana podstawowym kursem agroturystycznym obejmuje następujące zagadnienia:

- podejmowanie działalności agroturystycznej na podstawie ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324 z późniejszymi zmianami), w tym szczególnie warunki działalności podlegającej zgłoszeniu do ewidencji gospodarczej i zwolnionej z tego obowiązku jako działalność ograniczona do najmu lub stanowiąca uboczne zajęcie zarobkowe;
- zgłaszanie świadczenia usług hotelarskich do ewidencji obiektów, w których świadczone są te usługi, prowadzonej zgodnie z przepisami ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. Nr 133 z 1997r.) przez organy gminy;
- rozliczenie podatku dochodowego od osób fizycznych prowadzących działalność agroturystyczną, przede wszystkim w oparciu o przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz Rozporządzenie Ministra Finansów z 14 grudnia 1995 w sprawie zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów ewidencjonowanych oraz od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. Nr 148, poz. 722), a także inne przepisy wykonawcze; zagadnienie to jest szczególnie złożone i wymaga wnikliwej interpretacji, bowiem przewidziane w wymienionych wyżej przepisach zwolnienia z podatku oraz bardzo dogodne formy opodatkowania zryczałtowanego wymagają spełnienia przez zainteresowanych szeregu warunków, nie zawsze łatwych do zdefiniowania (przykładem mogą być trudności z definiowaniem pojęcia gospodarstwo rolne, pokój, budynek mieszkalny, pobyt wypoczynkowy, teren wiejski i wiele innych);
- nie mniej złożonym zagadnieniem jest określenie obowiązków w zakresie podatku od nieruchomości, ustalanego i nakładanego przez gminę, w trybie ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 z późniejszymi zmianami), który dotyczy gruntów, budynków i po-

mieszczeń wyłączonych z użytkowania na cele produkcji rolnej (w innym wypadku objętych podatkiem rolnym), a także pomieszczeń których przeznaczenie mieszkalne zmieniono na gospodarcze; w tym rodzaju podatku występują udogodnienia, w postaci stosowania korzystniejszej stawki dla prowadzących działalność w mniejszym zakresie, jednakże wątpliwości interpretacyjne dotyczą takich zagadnień, jak: ustalenie przeznaczenia gruntu, budynku lub budowli, ustalenie okresu za jaki podatek powinien być opłacany, czy wreszcie obowiązek podatkowy w odniesieniu do gruntów rolnych służących równocześnie działalności turystycznej;

- pomimo niewielkiego z reguły rozmiaru działalności agroturystycznej przedmiotem zainteresowania usługodawców może być także podatek od towarów i usług (VAT), który co prawda obowiązuje tych, którzy przekroczyli 80.000,00 zł obrotu, ale w związku z konstrukcją, w której płatnik VAT może odliczyć od naliczonego przez siebie podatku sumę podatku VAT (zapłaconą przy okazji nabywania towarów i usług od innych osób), staje się opłacalne deklarowanie tego podatku przez remontujących i rozbudowujących domy czy ośrodki;
- obowiązki w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników i osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą budziły i nadal budzą szereg uwag, pomimo, że bardzo istotne ułatwienie, w tym zakresie, wprowadziła ustawa z dnia 19 września 1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników; zgodnie z tą ustawą rolnik lub domownik, który podlega ubezpieczeniu społecznemu w pełnym zakresie z mocy ustawy i nieprzerwanie co najmniej od 1 roku, podejmując pozarolniczą działalność gospodarczą, ale nie będąc pracownikiem i nie pozostając w stosunku służbowym, podlega nadal ubezpieczeniu w KRUS, ale może podlegać i ubezpieczeniu społecznemu w ZUS tylko wówczas, gdy złoży odpowiednie oświadczenie; przedmiotem szczególnego zainteresowania są także sytuacje, w których w ogóle nie pojawia się obowiązek ubezpieczenia społecznego, a także nie ma wpływu wysokość osiąganych dochodów z działalności agroturystycznej na wysokość rent i emerytur;
- nie zostały dotychczas wydane szczególne przepisy sanitarne dla gospodarstw agroturystycznych, co powoduje szereg wątpliwości dotyczących obowiązków osób utrzymujących takie kwatery i wydających posiłki domowe; przedmiotem doradztwa jest w tym zakresie głównie praktyka organów kontroli sanitarnej, wymagających np. spełnienia warunków takich jak dla zakładów żywienia zbiorowego, badań na nosicielstwo chorób zakaźnych, odpowiedniej organizacji kuchni, wydawania posiłków, odbioru brudnych naczyń i przechowywania żywności, lub tylko niektórych z nich;
- bardzo bogaty zakres regulacji wynikających z prawa budowlanego, w tym szczególnie wymagania jakie powinny spełniać budynki przeznaczone na pobyt ludzi; zagadnienie to ma istotne znaczenie dla rolników i innych osób inwestujących, adaptujących budynki gospodarskie na potrzeby mieszkalne

i usługowe, czy zmieniających sposób wykorzystania posiadanych budynków;

- informacje dotyczące przepisów przeciwpożarowych i ochrony środowiska, obejmowane w podstawowym zakresie, takim jak dla budynków mieszkalnych w ogóle;
- informacje o obowiązkach statystycznych - usługi agroturystyczne nawet jako uboczne zajęcie zarobkowe, tak jak każda działalność gospodarcza wymaga zgłoszenia do systemu REGON prowadzonego przez Wojewódzkie Urzędy Statystyczne; podmiot zgłoszony do systemu ma także obowiązek składania sprawozdań GUS, zgodnie z otrzymanymi zaleceniami;
- problematyka prawna umów agroturystycznych, szczególnie trudna, ze względu na dyspozytywny charakter przepisów prawa cywilnego i kształtującą się dopiero praktykę, zarówno po stronie kwaterodawców wiejskich, jak i po stronie współpracujących z nimi biur turystycznych; problematyka ta omawiana jest oddzielnie w zakresie umów zawieranych bezpośrednio z gośćmi (pokazanie wynajmowanego pokoju, określenie możliwości i zakresu korzystania z innych pomieszczeń i terenu, ustalenie ceny i płatności), a oddzielnie dla umów z biurami podróży, występujących w roli organizatorów turystyki lub agentów usługodawcy (ustalenie tożsamości kontrahenta, oznaczenie wynajmowanego obiektu, ilość i termin wykorzystania miejsc, określenie zakresu, jakości, ilości posiłków i innych świadczeń poza wynajmem, ustalenie ceny, wraz z zakazem ogłaszania cen wyższych niż detaliczne oraz wszelkich płatności dodatkowych, określenie podziału ryzyka niewykorzystania miejsc, formy płatności i możliwość odstąpienia od umowy w wypadku zwłoki z płatnością, określenie sposobu dysponowania niewykorzystanymi miejscami, ustalenie wszelkich ograniczeń w korzystaniu z obiektu, które kontrahent powinien wprowadzić do swojej umowy z klientami);
- zagadnienia związane z ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej rolnika z tytułu szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego oraz dodatkowo w związku ze świadczeniem usług agroturystycznych, a także budynków i innych składników mienia w gospodarstwie rolnym, informacja o ubezpieczeniach turystycznych, z których może korzystać gość (następstwa nieszczęśliwych wypadków i koszty leczenia, autocasco, koszty odstąpienia itp.).

Powyższy wykaz zagadnień wykładanych, spotykających się z żywym zainteresowaniem słuchaczy i dostosowywany do ich indywidualnych przypadków, obrazuje zakres wiedzy, jaką powinien dysponować doradca, z którym usługodawcy wiejscy mają bezpośredni kontakt. Co istotne, często niezbędne jest niezwłoczne udzielenie odpowiedzi, bowiem zainteresowanego naglą terminy procesowe, a równocześnie odpowiedź na zadawane pytania zawsze powinna być udokumentowana pod względem prawnym, to znaczy zawierać wskazanie podstawy prawnej i podstawowe argumenty przemawiające za przyjętą interpretacją.

Pojawia się pytanie, czy tego rodzaju doradztwo wymaga udziału osób posiadających wykształcenie prawnicze i odpowiednie uprawnienia zawodowe (adwokatów i radców prawnych, doradców podatkowych itp.), czy też może zostać oparte na wszechstronnie przygotowanych specjalistach, znających problematykę turystyki wiejskiej w wielu aspektach, nie tylko prawnym i podatkowym.

Odpowiedź na tak postawione pytanie można oprzeć na aspekcie formalnym i merytorycznym. Formalnie, wymienione wyżej kwalifikacje wymagane byłyby, gdyby działalność doradcy względem usługodawców miała charakter usługowy i odpłatny; w takim wypadku osoby świadczące usługi w zakresie doradztwa prawnego i podatkowego powinny posiadać odpowiednie uprawnienia, a naruszenie tej zasady groziłoby nawet odpowiedzialnością karną. Inaczej natomiast, jeżeli byłaby to działalność świadczona na rzecz usługodawców w ramach działalności statutowej ich stowarzyszeń, wykonywana przez członków tych stowarzyszeń, a także, jeżeli informacje tego rodzaju są elementem szkolenia, nawet ustawicznego, organizowanego na rzecz rolników przez stowarzyszenia i instytucja publiczne, takie jak ośrodki doradztwa rolniczego, urzędy gmin czy związki komunalne itp.

Merytorycznie natomiast, uznać należy, że nie ma przeszkód, aby doradztwo prawne i podatkowe świadczone było także przez osoby nie posiadające szczególnego przygotowania prawniczego, natomiast dobrze wprowadzone w praktykę usług agroturystycznych i odpowiednio przeszkolone. Pomimo szerokiego zakresu problematyki, zagadnienia te stanowią dosyć zwarty blok, możliwy do opanowania i aktualizowania także przez specjalistów z innym przygotowaniem zawodowym. W każdym wypadku jednak doradcy nie będący prawnikami powinni mieć możliwość konsultacji z prawnikiem, bowiem wspomniane już wyżej zjawisko rozwijającej się praktyki powoduje powstawanie nowych zagadnień, wymagających opracowania i upowszechnienia.

Jaki zatem system doradztwa prawnego w zakresie agroturystyki należy uznać za wystarczająco sprawny, efektywny i skuteczny? Podstawą tego systemu muszą być doradcy działający bezpośrednio w środowisku, w którym świadczone są usługi turystyki wiejskiej. Chodzi w tym wypadku o to, aby zainteresowani, w każdym czasie, mieli możliwość skorzystania z porady, bez zbędnej zwłoki, a równocześnie o to, żeby doradcy znali miejscowe warunki, praktykę organów stosujących prawo na danym terenie, a także o to, by udzielane porady były skonkretyzowane - łącznie z informacjami dotyczącymi adresów odpowiednich instytucji, właściwości terytorialnej organów administracji i wzorami formularzy wykorzystywanych w ich praktyce. Jest mało prawdopodobne, aby w takim systemie doradcami byli prawnicy, w związku z czym zachowuje aktualność sformułowana wyżej sugestia, aby *doradcy nie świadczyli we własnym imieniu odpłatnych usług, lecz by ich działalność była elementem działalności*

statutowej instytucji publicznych i stowarzyszeń działających na rzecz rozwoju agroturystyki.

Kolejnym ogniwem systemu doradztwa powinni być współpracujący z doradcami *konsultanci prawni, działający na szczeblu regionalnym*. Konsultantami takimi powinni być prawnicy, zatrudnieni w instytucjach związanych z administracją, doradztwem lub szkolnictwem, dla których funkcja konsultanta będzie miała charakter uzupełniający, ale którzy będą gotowi do udzielenia porady w sytuacjach trudniejszych, nietypowych lub też w sytuacjach, w których interpretacja przedstawiona przez doradcę lokalnego napotka sprzeciw w odpowiedniej instytucji lub urzędzie, z którym kontaktował się usługodawca. Usytuowanie tego rodzaju konsultanta na szczeblu regionalnym ułatwi korzystanie z jego pomocy przez doradców i nawet zainteresowanych usługodawców, a równocześnie stwarza możliwość wykorzystywania tych osób w szkoleniach podstawowych na terenie całego regionu.

Wskazane byłoby *utrzymywanie odpowiedniej komórki lub zapewnienie współpracy odpowiednich osób na szczeblu centralnym*. Zadaniem tej komórki, usytuowanej na przykład przy Federacji Turystyki Wiejskiej, byłoby uzyskiwanie odpowiednich wiążących interpretacji od organów centralnych, gromadzenie informacji o potrzebach i zagrożeniach rozwoju turystyki wiejskiej nadsyłanych z kraju, między innymi w formie zapytań, formułowanie odpowiednich wniosków legislacyjnych, a także - co uważam za element najistotniejszy - przygotowywanie na przełomie każdego roku konferencji (seminarium) dla konsultantów regionalnych, poświęconego aktualizacji ich wiedzy i wymianie doświadczeń. Wskazane byłoby również opracowywanie na każdy rok zaktualizowanych materiałów informacyjnych dla usługodawców, obejmujących zarówno podstawy prawne ich obowiązków, jak i wskazówki dotyczące sposobu wywiązywania się z nich, łącznie z odpowiednimi instrukcjami wypełniania formularzy, podawaniem aktualnych stawek, adresów instytucji centralnych i temu podobnych. Postulat ten wiąże się z faktem, że znaczna część dogodnych dla usługodawców wiejskich regulacji prawnych, przede wszystkim podatkowych, ma swoje źródło w aktach wykonawczych, w związku z czym istnieje zawsze niebezpieczeństwo ich zmiany, niestety także na niekorzyść usługodawców. Także przepisy rangi ustawowej bywają zmieniane często, w związku z czym aktualizacja wiedzy posiadanej przez doradców jest konieczna. Praktyka legislacyjna wyklucza zmianę obciążeń podatkowych w trakcie trwania roku podatkowego, dzięki czemu można oczekiwać, że zasady ustalone na początku roku i objęte proponowanym seminarium i aktualizacją materiałów szkoleniowych, nie zmieniają się przez cały rok.

Na zakończenie kilka uwag dotyczących stanu istniejącego. Funkcje doradców lokalnych wykonywane są przez pracowników ośrodków doradztwa rolniczego, przeszkolonych w odpowiednim zakresie, często jednak napotykających

trudności związane z interpretacją konkretnych przypadków, czy niechętnie wdających się w spory z lokalnymi organami administracji. Ta niechęć wynika z małej pewności siebie, w zakresie posiadanej wiedzy, lecz zwykle jest nieuzasadniona. Funkcję jednostki ogólnopolskiej, zbierającej sygnały dotyczące trudności w rozwoju agroturystyki wynikających ze stanu prawa, pełni Oddział Krakowski Centrum Doradztwa i Edukacji w Rolnictwie. Słabością systemu jest natomiast brak efektywnej współpracy „średniego szczebla” - w tej koncepcji określonego jako konsultanci regionalni. Wiadomo, że są osoby pełniące takie funkcje, zatrudniane doraźnie do prowadzenia szkoleń i przygotowujące niekiedy materiały szkoleniowe i publikacje. Brak natomiast forum ich współpracy, a ponadto osoby takie działają tylko w nielicznych regionach. Należy uznać, że zadaniem pierwszoplanowym dla systemu prawnego doradztwa w turystyce wiejskiej jest pozyskanie do współpracy i odpowiednie przygotowanie tych właśnie osób.

W niniejszym artykule świadomie nie odnosiłem się do systemu doradztwa opracowywanego w ramach programu rozwoju turystyki wiejskiej Phare-TOURIN, bowiem chciałem wyeksponować jedynie wycinek problematyki, a przedstawione propozycje nie kolidują z opracowaną propozycją kompleksowego systemu doradztwa.