



Ministerstwo
Sportu i Turystyki



**PROGRAM ROZWOJU
TURYSTYKI WIEJSKIEJ W POLSCE
NA LATA 2025-2035
– podstrategia sektorowa dla turystyki wiejskiej
CZĘŚĆ DIAGNOSTYCZNA**

**Ekspertyza dla obszaru problemowego:
ASPEKTY FORMALNO-PRAWNE
TURYSTYKI WIEJSKIEJ**

wersja nr 1 (do konsultacji)
wrzesień 2025

Autorzy ekspertyzy:
dr Jerzy Raciborski

Zadanie publiczne pn. „Opracowanie dokumentu pn. „*Program rozwoju turystyki wiejskiej w Polsce na lata 2025-2035*” – podstrategii sektorowej dla turystyki wiejskiej” dofinansowano ze środków Ministerstwa Sportu i Turystyki zgodnie z zawartą umową nr 2025/0011/0296/UDOT/DT/BP/JP z dnia 2.06.2025 roku

Spis treści

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Wprowadzenie – cel i metodologia diagnozy | 3 |
| 2. Kluczowe definicje dla turystyki wiejskiej | 4 |
| 3. Struktura podmiotów oferujących usługi turystyki wiejskiej | 10 |
| 4. Sytuacja ekonomiczna podmiotów oferujących usługi turystyki wiejskiej | 13 |
| 5. Instrumenty wspierania rozwoju turystyki wiejskiej (interwencji państwa) | 15 |
| 5.1. Ułatwienia prawne, w tym ograniczenie obowiązków administracyjnych | 16 |
| 5.2. Preferencje podatkowe i ubezpieczeniowe (ubezpieczeń społecznych) | 17 |
| 5.2.1. Podatek dochodowy | 17 |
| 5.2.2. Podatek od nieruchomości | 19 |
| 5.2.3. Ubezpieczenie społeczne | 20 |
| 5.3. Wymagania w zakresie żywności i żywienia | 21 |
| 5.4. Usługi zakwaterowania | 23 |
| 5.5. Imprezy turystyczne | 24 |
| 6. Potrzeba interwencji państwa w zakresie turystyki wiejskiej, w istniejącej obecnie sytuacji ekonomicznej i prawnej | 26 |
| 7. Ocena dotychczasowych rozwiązań przez beneficjentów (usługodawców turystyki wiejskiej) | 29 |
| Wykaz źródeł | 33 |

1. Wprowadzenie – cel i metodologia diagnozy

Celem opracowania jest ustalenie stanu rozwoju turystyki na obszarach wiejskich w Polsce z punktu widzenia warunków prawnych i podatkowych, jako podstawa sformułowania przyszłych celów i operacjonalizacji działań.

Podstawą diagnozy jest analiza obowiązującego obecnie, a także zmienianego w przeszłości stanu prawnego, wraz z analizą uzasadnienia kolejnych zmian. Ocena dogmatyczna stanu prawnego oparta zostanie na dostępnym piśmiennictwie i orzecznictwie, zarówno sądowym, jak i administracyjnym, natomiast jej faktyczna skuteczność oparta zostanie na ocenie sformułowanej przez uczestników badań ankietowych i fokusowych.

W pracach wykorzystano metodę partycypacyjno-ekspercką, na co składała się współpraca ekspertów opracowujących poszczególne obszary tematyczne (w tym przypadku zagadnienia prawno-podatkowe) z interesariuszami rynku turystyki wiejskiej.

Część prac wykonywana jest w wersji partycypacyjnej (uczestniczącej) z udziałem interesariuszy projektu, pozostały zakres wykonują eksperci (np. analizy, raporty, diagnozy, scenariusze, opracowanie niektórych koncepcji działań), do ekspertów należy także analizowanie i ewentualne korygowanie materiałów wypracowanych w trakcie spotkania warsztatowego, a następnie rozwijanie lub doskonalenie ich treści. Konsultacje realizowane są także z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych, poprzez kwestionariusze ankiet.

Do najważniejszych dla projektu grup interesariuszy zaliczono: instytucje rządowe, samorządy terytorialne – na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym, organizacje pozarządowe (w tym Lokalne Organizacje Turystyczne oraz Lokalne Grupy Działania), usługodawców – właścicieli kwater, gospodarstw agroturystycznych, innych miejsc noclegowych oraz gestorów innych usług turystycznych świadczonych na wsi.

W toku opracowywania diagnozy zastosowano następujące narzędzia: warsztaty diagnostyczne przeprowadzone w dniu 10 czerwca 2025 roku w Smardzewicach, badanie ankietowe; konsultacje online dokumentów na wszystkich etapach jego powstawania z wykorzystaniem wspólnej platformy.

Uczestnikami warsztatów byli przedstawiciele grup interesariuszy, w szczególności stowarzyszeń agroturystycznych, innych organizacji pozarządowych działających na rzecz rozwoju wsi, podmiotów świadczących usługi turystyczne, w tym agroturystyczne na wsi, samorządów oraz branży turystycznej, liderzy wiejscy etc. Ideą warsztatów była praca w małych grupach (w 4 obszarach problemowych) moderowana przez liderów obszarów.

2. Kluczowe definicje dla turystyki wiejskiej

Jednym z zadań postawionych przed ekspertami w ramach projektu jest zebranie pojęć i definicji odnoszących się do turystyki wiejskiej, w tym także pojęć i definicji istotnych dla ewentualnego procesu legislacyjnego, jeżeli sformułowane w podsumowaniu wnioski obejmą potrzebę zmian legislacyjnych.

W literaturze oraz dostępnych materiałach roboczych i dokumentach urzędowych znaleźć można szereg propozycji ujęcia turystyki wiejskiej, a także agroturystyki, uważanej za jej najbardziej charakterystyczną formę. Powszechnie przyjmuje się, że pojęcie turystyki wiejskiej jest szersze, bardziej uniwersalne. Dla przykładu można wskazać kilka sformułowań.

Definicja proponowana przez TDI¹ „*Turystyka wiejska to forma wakacyjnego wypoczynku, u której podstaw leży potrzeba znalezienia ciszy i spokoju w wiejskim otoczeniu z możliwością korzystania z uroków natury ora oferty kulturalnej regionu, a także zażycie innego, wiejskiego sposobu życia*” jest próbą dostosowania do ówczesnych warunków polskich elementów definicji występujących w kilku krajach europejskich, a także definicji Komisji Europejskiej sformułowanej w 1992 r.

M. Drzewiecki określa **turystykę wiejską** jako *formę rekreacji odbywającą się na obszarach „prawdziwej” wsi i obejmującą wszelkie rodzaje aktywności rekreacyjnych związanych z przyrodą, wędrówkami, turystyką zdrowotną, krajoznawczą, kulturową i etniczną²* natomiast **agroturystykę** jako formę wypoczynku, która realizowana jest na terenach wiejskich o charakterze rolniczym, opartej na bazie noclegowej i aktywności rekreacyjnej związanej z gospodarstwem rolnym lub równoważnym i jego otoczeniem (przyrodniczym, produkcyjnym, usługowym).

Zestawienie wielu kolejnych definicji tych pojęć, formułowanych w literaturze i dokumentach roboczych może prowadzić do wskazanie pewnych różnic, ale w zasadniczym kształcie są one zbieżne.

Bardzo wnikliwą analizę pojęcia agroturystyki na gruncie prawa polskiego przeprowadziła Anna Kapała³ która sformułowała także szereg postulatów *de lege ferenda*.

Wydaje się, że dla potrzeb opracowywanego „Programu rozwoju turystyki wiejskiej w Polsce na lata 2025-2035” – podstrategii sektorowej dla turystyki wiejskiej” i tak konieczne będzie przyjęcie wspólnego zakresu tych podstawowych pojęć.

Jednak w sytuacji przygotowywania ewentualnej regulacji prawnej, poza wyznaczeniem granic pojęcia turystyki wiejskiej jako całości, czy innych wybranych jej form, zachodzi potrzeba zdefiniowania poszczególnych pojęć, które znajdą zastosowanie przy budowaniu ogólnej definicji, a także zebrania, oceny i ewentualne redefiniowania pojęć, którymi ustawodawca i praktyka stosowania prawa posługują się przy formułowaniu szczególnych warunków świadczenia usług turystycznych na wsi.

Wśród zagadnień szczegółowych w zakresie konstruowania pojęć niezbędnych do opisu zjawiska turystyki wiejskiej wymienić można:

- określenie zakresu terenów wiejskich,
- zdefiniowanie działalności rolniczej, a w konsekwencji
- gospodarstwa rolnego jako bazy agroturystyki, jako formy turystyki wiejskiej,

¹ Definicja turystyki wiejskiej, Tourism Development International Ltd, Czerwiec 1996

² Cytuję za Kozuchowska B., *Podstawowe pojęcia, cechy, składniki agroturystyki oraz formy samoorganizacji usługodawców*, w Świetlikowska U. [red.], *Agroturystyka*, SGGW Warszawa 1998, s. 24 i n.

³ Kapała A., *Prawne pojęcie agroturystyki*, Przegląd Prawa Rolnego Nr 193) – 2008 ss.99-115

- określenie podmiotu działalności rolniczej (rolnika lub przedsiębiorcy),
- określenie usług turystycznych charakterystycznych dla wybranych form turystyki wiejskiej.

Ze względu na cel opracowania, definiowanie wybranych pojęć ma służyć w szczególności wyznaczaniu granic interwencji państwa, w tym wspierania określonych grup odbiorców (usługodawców, ich organizacji, stowarzyszeń wspierających rozwój czy nawet konsumentów) itp.

Definiowanie poszczególnych pojęć dla potrzeb regulacji prawnych i podatkowych dokonuje się w oparciu o brzmienie odpowiednich przepisów, zarówno formułowanych na potrzeby turystyki na wsi, jak i szerszych, określających warunki prowadzenia działalności rolniczej i pozarolniczej czy kształtowania przestrzeni.

Historycznie ujmując, takimi przepisami istotnie wpływającymi na powszechne, nie zawsze prawidłowe, definiowanie zjawisk turystyki wiejskiej były:

- art. 23 pkt 43 ustawy o podatku dochodowym os osób fizycznych⁴: *„Wolne od podatku dochodowego są: 43) dochody uzyskane z tytułu wynajmu pokoi gościnnych, w budynkach mieszkalnych położonych na terenach wiejskich w gospodarstwie rolnym, osobom przebywającym na wypoczynku oraz dochody uzyskane z tytułu wyżywienia tych osób, jeżeli liczba wynajmowanych pokoi nie przekracza 5”;*
- art. 6 ust. 1 pkt 2 Prawa przedsiębiorców⁵: *„Przepisów ustawy nie stosuje się do: 2) wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów”;* art. 1a ust. 2 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych⁶: *„Za działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy znajdujących się na obszarach wiejskich przez osoby ze stałym miejscem pobytu w gminie położonej na tym terenie, jeżeli liczba pokoi przeznaczonych do wynajęcia nie przekracza 5”.*

Przepisy te formułowane były zwykle dla osiągnięcia konkretnego, wąskiego celu regulacji, ale w praktyce rozszerzano ich stosowanie, wykorzystując ich brzmienie jako argument na rzecz opisu szerszego zjawiska np. agroturystyki nawet tam, gdzie regulacja prawna już nie sięgała. Stąd na przykład pokutujący nadal mit o limicie pokoi, które można wynajmować turystom w ramach agroturystyki.

Równocześnie w odniesieniu do wielu regulacji zaniechano ustawowego definiowania wszystkich elementów koniecznych do jednoznacznego określenia adresatów i powinności poszczególnych norm, nawet bez odsyłania do innych regulacji, co stwarzało i nadal stwarza problemy interpretacyjne chociażby w zakresie pojęcia gospodarstwa rolnego. Podobnym przykładem może być pojęcie rolnika, ale także turysty, osoby przebywającej na wypoczynku, obszarów lub terenów wiejskich, występujące w istniejących definicjach, bez dodatkowego objaśnienia. Warto zatem zestawić sformułowania ustawowe dla wymienionych wyżej pojęć, pamiętając oczywiście o tym, że w każdej z ustaw formułowane są one w innym celu.

W art. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁷ zdefiniowano pojęcie (pkt 1) "nieruchomości rolnej" – według tej ustawy należy przez to rozumieć nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne; pojęcie (pkt 2)

⁴ Dz.U.2025.163 t.j.

⁵ Dz.U.2024.236 t.j.

⁶ Dz.U.2025.707 t.j.

⁷ Dz.U.2024.423 t.j.

„gospodarstwa rolnego” - należy przez to rozumieć gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego, w którym powierzchnia nieruchomości rolnej albo łączna powierzchnia nieruchomości rolnych jest nie mniejsza niż 1 ha; oraz pojęcie (pkt 3) „prowadzenia działalności rolniczej” - należy przez to rozumieć prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej.

Definicje ustawowe w art. 6. ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁸ określają m.in. „rolnika” (pkt 1) jako pełnoletnią osobę fizyczną, zamieszkujejącą i prowadzącą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym, w tym również w ramach grupy producentów rolnych, a także osobę, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia a ze względu na cele tej ustawy również (w pkt 2) „domownika” jako osobę bliską rolnikowi, która ukończyła 16 lat, pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkuje na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie, stale pracuje w tym gospodarstwie rolnym i nie jest związana z rolnikiem stosunkiem pracy. Ustawa ta definiuje także (w pkt 4) „działalność rolniczą” jako działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej, oraz „gospodarstwo rolne - jako każde gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej, a dodatkowo „dział specjalny produkcji rolnej”, o którym mowa w załączniku do ustawy. Należy od razu zwrócić uwagę, że lakoniczna definicja „gospodarstwa rolnego” znajduje rozwinięcie w warunkach podlegania z ustawy lub dobrowolnie ubezpieczeniom rolniczym pojawia się tam kryterium obszarowe, wyrażone w powierzchni hektara przeliczeniowego.

Definicje te wykorzystuje, z pewną modyfikacją, ustawa z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników⁹, która w art. 2. wprost odsyła do definicji rolnika z ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, natomiast definicję domownika zmienia o tyle, że wyznacza dolną granicę jego wieku na 15 lat. Ustawa ta określa także pojęcie „produkty rolne lub spożywcze” (pkt 3) jako produkty wymienione w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, runo leśne i dziczyznę, a także produkty przetworzone z przeznaczeniem do spożycia z wykorzystaniem produktów wymienionych w załączniku I.

Gospodarstwo rolne zostało zdefiniowane w art. 55³ kodeksu cywilnego¹⁰, zgodnie z którym „Za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego”. Celem tej definicji jest określenie przedmiotu czynności prawnych dotyczących gospodarstw rolnych, podobnie jak przedsiębiorstw, jako przedmiotu obrotu, ale definicje te przywoływane są także w innych przepisach, co wskazano wcześniej.

Odrębna grupa przepisów nawiązuje do pojęć wprowadzonych przepisami prawa europejskiego. W szczególności ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności¹¹ przywołuje w swoim art. 3 definicję „gospodarstwa rolnego” jako gospodarstwo w rozumieniu art. 3 pkt 2 rozporządzenia 2021/2115¹² a w przepisie tym *„gospodarstwo” oznacza wszystkie składniki wykorzystywane do*

⁸ Dz.U.2025.197 t.j.

⁹ Dz.U.2021.2290

¹⁰ Dz.U.2025.1071 t.j.

¹¹ Dz.U.2025.865 t.j.

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz

działalności rolniczej i zarządzane przez rolnika, znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego. Definicja podmiotu do którego adresowane są przepisy tej ustawy wyznaczona jest przez najszersze pojęcie „producenta” - producenta rolnego, beneficjenta programów rybackich, posiadacza zwierzęcia, organizację producentów, podmiot prowadzący zakład utylizacyjny oraz potencjalnego beneficjenta; „producent rolny” to osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, będąca „rolnikiem” w rozumieniu art. 3 pkt 1 rozporządzenia 2021/2115. Ten ostatni przepis stanowi, że "rolnik" oznacza osobę fizyczną lub prawną bądź grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo jest położone na obszarze objętym zakresem terytorialnym stosowania Traktatów, określonym w art. 52 Traktatu o Unii Europejskiej w związku z art. 349 i 355 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), oraz które prowadzą działalność rolniczą określoną przez państwa członkowskie zgodnie z art. 4 ust. 2 niniejszego rozporządzenia.

Wreszcie wspomniana definicja art. 4 ust. 2. Rozporządzenia 2021/2115: *"Działalność rolniczą" definiuje się w taki sposób, aby oznaczała działalność umożliwiającą przyczynianie się do dostarczania dóbr prywatnych i publicznych poprzez co najmniej jedno z poniższych działań:*

- a) wytwarzanie produktów rolnych obejmujące działania takie jak chów zwierząt lub uprawa, w tym w drodze użytkowania torfowisk - przy czym produkty rolne oznaczają produkty wymienione w załączniku I do TFUE, z wyjątkiem produktów rybołówstwa - a także bawełnę i zagajniki o krótkiej rotacji;*
- b) utrzymywanie użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy, bez konieczności podejmowania działań przygotowawczych wykraczających poza użycie zwykłych metod rolniczych i zwykłego sprzętu rolniczego.*

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹³ definiuje szczegółowo działalność rolniczą przede wszystkim dlatego, że co do zasady jest ona wyłączona z opodatkowania tym podatkiem, ale definiuje również jej szczególną postać – prowadzenie działów specjalnych, podlegających opodatkowaniu.

Działalnością rolniczą zatem, w rozumieniu art. 2 ust. 2, jest działalność polegająca na wytwarzaniu produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym (naturalnym) z własnych upraw albo hodowli lub chowu, w tym również produkcja materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcja warzywnicza gruntowa, szklarniowa i pod folią, produkcja roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadownicza, hodowla i produkcja materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcja zwierzęca typu przemysłowo-fermowego oraz hodowla ryb, a także działalność, w której minimalne okresy przetrzymywania zakupionych zwierząt i roślin, w trakcie których następuje ich biologiczny wzrost, wynoszą co najmniej: 1) miesiąc - w przypadku roślin, 2) 16 dni - w przypadku wysokointensywnego tuczu specjalizowanego gęsi lub kaczek, 3) 6 tygodni - w przypadku pozostałego drobiu rzeźnego, 4) 2 miesiące - w przypadku pozostałych zwierząt - licząc od dnia nabycia. Okresy te w intencji ustawodawcy powinny odróżnić produkcję rolną od handlu artykułami rolnymi, wykraczającego już poza zakres zwolnienia z podatku.

Działami specjalnymi produkcji rolnej są: uprawy w szklarniach i ogrzewanych tunelach foliowych, uprawy grzybów i ich grzybni, uprawy roślin "in vitro", fermowa hodowla i chów drobiu rzeźnego i nieśnego, wylęgarnie drobiu, hodowla i chów zwierząt futerkowych i laboratoryjnych, hodowla dżdżownic, hodowla entomofagów, hodowla jedwabników, prowadzenie pasiek oraz hodowla i chów

uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz. Urz. UE L 435 z 06.12.2021, str. 1, z późn. zm.)

¹³ Dz.U.2025.163 t.j.

innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym. W załączniku nr 2 do ustawy określono z kolei limity uprawy, hodowli i chowu zwierząt nie będące działami specjalnymi – prowadzonymi uzupełniająco na przykład na potrzeby własne, aby nie obejmować ich opodatkowaniem.

W omawianej ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych pojęcie gospodarstwa rolnego, występujące m.in. w kontekście turystyki wiejskiej (art. 21 pkt 43), jest przyjmowane w zgodzie z przepisami ustawy o podatku rolnym. Rodzi to w praktyce wątpliwości interpretacyjne, nie sprzyjające jednoznaczному rozumieniu przepisów. W interpretacjach skarbowych pojawia się na przykład pogląd, że ze zwolnienia z podatku, przewidzianego dla wynajmowania pokoi w gospodarstwie rolnym może korzystać osoba nie będąca rolnikiem ze względu na powierzchnię gruntów¹⁴.

Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym¹⁵ w art. 2 ust. 1 przyjmuje, że za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów, o których mowa w art. 1 (tzn. sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza), o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki, nieposiadającej osobowości prawnej.

Za działalność rolniczą uważa się, zgodnie z art. 2 ust. 2, produkcję roślinną i zwierzęcą, w tym również produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcję warzywniczą, roślin ozdobnych, grzybów uprawnych, sadownictwa, hodowlę i produkcję materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcję zwierzęcą typu przemysłowego fermowego oraz chów i hodowlę ryb.

Należy podkreślić, że definicja gospodarstwa rolnego zawarta w tej ustawie nie wiąże statusu gospodarstwa rolnego z rzeczywistym prowadzeniem działalności rolniczej, a definicja tej ostatniej jest potrzebna tylko jako punkt odniesienia do działalności innej niż rolnicza.

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹⁶ zawiera w swoim art. 6 istotne wyłączenia - jej przepisów nie stosuje się między innymi do: działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego; wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów; wyrobu wina przez producentów wina¹⁷ będących rolnikami wyrabiającymi mniej niż 100 hektolitrów wina w roku winiarskim wyłącznie z winogron pochodzących z własnych upraw winorośli; działalności rolników w zakresie sprzedaży ze sprzedaży przetworzonych w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych i zwierzęcych. Jest to zatem akt prawny kluczowy dla określenia statusu osób świadczących usługi turystyczne na wsi, jednak akt ten ani nie definiuje pojęcia gospodarstwa rolnego czy statusu rolnika, ani nie odsyła w tym zakresie do któregośkolwiek z wymienionych wyżej aktów prawnych, co zmusza organy stosujące prawo do zabiegów interpretacyjnych, stwarza szereg wątpliwości a nawet prowadzi do niejedności stosowania prawa w podobnych stanach faktycznych.

Jednym z zagadnień budzących wątpliwości nie tylko ze względu na precyzję i jednoznaczność definicji, ale przede wszystkim ze względu na samą istotę pozycji prawnej, a właściwie nawet ustrojowej, jest określenie podmiotu prowadzącego w warunkach polskich działalność na wsi. Przede wszystkim chodzi o działalność rolniczą, ale w konsekwencji także o inne zakresy, z działalnością rolniczą powiązane.

¹⁴ Pismo Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z dnia 17 listopada 2023 r. 0114-KDIP3-2.4011.698.2023.2.MN

¹⁵ Dz.U.2024.1176 t.j.

¹⁶ Dz.U.2024.236 t.j.

¹⁷ w rozumieniu art. 2 pkt 23 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o wyrobach winiarskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 550)

Jest to dylemat, pomiędzy zrównaniem statusu takiego podmiotu ze statusem przedsiębiorcy a podtrzymywaniem konstrukcji gospodarstwa rodzinnego. Zagadnienie to jest przedmiotem dyskusji oczywiście nie z powodu usług turystycznych, a przede wszystkim na gruncie przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁸.

Podobnie przedmiotem dyskusji staje się określenie „terenów wiejskich” których sprowadzenie jedynie do obszarów pozamiejskich budzi wątpliwości. Zarówno ze względu na możliwość znalezienie przykładów małych miast zachowujących układ przestrzenny, kulturę i gospodarkę rolną charakterystyczną dla wsi, jak i ze względu na faktyczne przekształcenie obszarów pozamiejskich w sposób pozbawiający je przymiotu „wiejskości” do które odwołuje się ustawodawca lub do której nawiązują programy gospodarcze¹⁹.

Ostatnim z pojęć wymagającym odniesienia, jest pojęcie usługi turystycznej. W obecnym stanie prawnym jest ono niezdefiniowane, natomiast na gruncie ustawy o usługach turystycznych z 1997 r. przyjmowano przedmiotowo-podmiotową definicję, zgodnie z którą usługi turystyczne – usługi przewodnickie, usługi hotelarskie oraz wszystkie inne usługi świadczone turystom lub odwiedzającym. Dla potrzeb tego opracowania wystarczy chyba uznanie za usługę turystyki wiejskiej każdej usługi świadczonej turystom.

¹⁸ Leśkiewicz K., *Dysfunkcjonalność pojęcia gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, Przegląd Prawa Rolnego nr 1 (32) – 2023, ss. 25–40; Gała P., Dorota Łobos-Kotowska D., Stańko M., *Konstrukcja gospodarstwa rodzinnego na tle konstrukcji gospodarstwa rolnego w Kodeksie cywilnym i ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, Przegląd Prawa Rolnego nr 2 (29) – 2021, ss. 201–214

¹⁹ bliżej Goździewicz-Biechońska J., *Prawne pojęcie obszarów wiejskich i kształtowanie go pod wpływem polityki Unii Europejskiej*, Przegląd Prawa Rolnego Nr 1 (34) – 2024, ss. 73–90

3. Struktura podmiotów oferujących usługi turystyki wiejskiej

Określenie podmiotów oferujących usługi turystyki wiejskiej w oczywisty sposób wiąże się z zakresem pojęcia turystyka wiejska. Poza wszelkimi wątpliwościami obejmuje usługi turystyczne świadczone w gospodarstwach rolnych, a pozostałym zakresie dotyczy podmiotów oferujących usługi w specyficznym „wiejskim” otoczeniu, obejmującym układ przestrzeni, środowisko przyrodnicze, niewielką skalę, powiązanie z życiem społeczności wiejskiej i kulturą ludową. Objąć tym zakresem należy nie tylko podmioty oferujące zakwaterowanie, ale także zaspakajające wszelkie potrzeby turystów przebywających w środowisku wiejskim, w sposób odznaczający się pewną specyfiką, odrębnością od ich zaspakajania w domyślnym środowisku miejskim, jako codziennym otoczeniu potencjalnych turystów.

Dla analizy sytuacji poszczególnych podmiotów, w tym dla proponowania instrumentów oddziaływania na nie w przyszłych okresach, zaproponować można typologię, odwołującą się do ich statusu, zakresu prowadzonej działalności i dotychczasowej regulacji prawnej. W ramach tej typologii podmioty oferujące usługi zaliczane przez nas do turystyki wiejskiej można podzielić, na trzy zasadnicze grupy, zastrzegając zarazem, że nie jest to podział rozłączny.

W pierwszej kolejności są to gospodarstwa **agroturystyczne, łączące działalność rolniczą ze świadczeniem usług turystycznych**. Gospodarstwa powinny zgłaszać usługi hotelarskie do ewidencji obiektów turystycznych i na tej podstawie szacuje się ich liczbę, wraz z liczbą miejsc: można przyjąć, że potencjał wszystkich kwater agroturystycznych wykazanych poniżej stanowi element turystyki wiejskiej, bez względu na jej węższą czy szerszą definicję, bowiem są one związane z obszarem wsi poprzez grunty gospodarstw rolnych, jakkolwiek praktyka pokazuje przypadki działalności agroturystycznej w innej miejscowości a nawet gminie, niż znajdują się grunty gospodarstw.

Zaliczanie określonych podmiotów do grupy gospodarstw agroturystycznych, nie posiadających jak wspomniano wyżej, definicji legalnej, powinno być dokonywane poprzez wskazanie takich elementów jak działalność rolnicza, posiadanie gospodarstwa rolnego i statusu rolnika przez osobę świadczącą usługi. Należy jednak mieć świadomość, że spełnienie tych warunków, otwierających drogę do licznych udogodnień, bywa traktowane wyłącznie formalnie, bowiem dotychczas ogranicza się zwykle do samego posiadania gospodarstwa, bez konieczności wykazywania rzeczywistej działalności rolniczej, zagadnienie to będzie wymagało rozważenie w kontekście przyszłej polityki wspierania tej grupy usługodawców.

Udogodnienia, o które ubiegają się usługodawcy formalnie jedynie prowadzący gospodarstwa rolne, to w pierwszej kolejności utrzymanie statusu rolnika ubezpieczonego w KRUS oraz zwolnienie podatkowe w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych i preferencja w zakresie stawki podatku od nieruchomości.

Tabela 1. Kwatery agroturystyczne w 2022 i 2023 r.

| Rok | 2022 | | 2023 | | zmiana 2023/2022 | |
|---------------------|--------------|-------------------|--------------|-------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------|
| | Obiekty | Miejsca noclegowe | Obiekty | Miejsca noclegowe | zmiana w liczbie obiektów 2023/2022 | zmiana w liczbie miejsc noclegowych 2023/2022 |
| WOJEWÓDZTWA | | | | | | |
| OGÓLEM | 8 225 | 94 640 | 8 387 | 97 135 | 2,0% | 2,6% |
| Dolnośląskie | 712 | 8 348 | 730 | 8 562 | 2,5% | 2,6% |
| Kujawsko-pomorskie | 171 | 2 338 | 187 | 2 485 | 9,4% | 6,3% |
| Lubelskie | 458 | 4 396 | 489 | 5 116 | 6,8% | 16,4% |
| Lubuskie | 106 | 1 347 | 112 | 1 377 | 5,7% | 2,2% |
| Łódzkie | 126 | 1 727 | 138 | 1 883 | 9,5% | 9,0% |
| Małopolskie | 1 459 | 17 734 | 1 488 | 18 170 | 2,0% | 2,5% |
| Mazowieckie | 332 | 3 740 | 343 | 3 964 | 3,3% | 6,0% |
| Opolskie | 141 | 1 976 | 142 | 2 012 | 0,7% | 1,8% |
| Podkarpackie | 911 | 8 955 | 905 | 8 871 | -0,7% | -0,9% |
| Podlaskie | 657 | 6 297 | 664 | 6 376 | 1,1% | 1,3% |
| Pomorskie | 671 | 8 445 | 670 | 8 463 | -0,1% | 0,2% |
| Śląskie | 416 | 5 406 | 428 | 5 595 | 2,9% | 3,5% |
| Świętokrzyskie | 266 | 2 726 | 282 | 2 869 | 6,0% | 5,2% |
| Warmińsko-mazurskie | 889 | 9 645 | 883 | 9 629 | -0,7% | -0,2% |
| Wielkopolskie | 411 | 5 315 | 418 | 5 354 | 1,7% | 0,7% |
| Zachodniopomorskie | 499 | 6 245 | 508 | 6 409 | 1,8% | 2,6% |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS - baza EOT (na podstawie Ewidencji Obiektów Turystycznych prowadzonej przez urzędy gmin - stan na koniec roku)

Przedstawione powyżej dane, obrazujące skalę działalności gospodarstw agroturystycznych w skali całego kraju i w ujęciu regionalnym, opierające się na wspomnianej wyżej obowiązkowej ewidencji obiektów świadczących usługi hotelarskie są najbardziej wiarygodne i nie znajdują odpowiednika za poprzednie okresy. Należy jednak mieć świadomość, że kryterium zgłoszenia do ewidencji nie jest działalność agroturystyczna a usługi hotelarskie, zatem w zestawieniu mogą znajdować się obiekty nie spełniające założonego wyżej kryterium działalności rolniczej, ale mogą zostać pominięte obiekty nie zgłoszone, bowiem część obiektów pozostaje nadal poza ewidencją, a ich ujawnienie zależy od aktywności poszczególnych gmin.

Zagadnieniem kluczowym wobec tej grupy podmiotów, które mają istotne znaczenie jako emblemat turystyki wiejskiej, jest ustalenie, jakie kryteria powinny podmioty te spełniać, aby korzystać ze wsparcia w programach publicznych.

Do drugiej grupy zaliczyć należy **przedsiębiorców świadczących usługi turystyczne zlokalizowane na wsi, ale nie powiązane z działalnością rolniczą**, co, jak wyżej wspomniano, nie wyklucza równoległego prowadzenia obydwu rodzajów działalności.

Ta grupa podmiotów będzie najtrudniejsza do oszacowania ze względu na to, że usługi turystyczne mogą stanowić dla nich jedynie jeden z wielu przedmiotów działalności, a zatem próba ich indeksowania w oparciu o kody PKD będzie niepewna, a ponadto nie wiadomo jak traktować przedsiębiorców, którzy mają siedzibę poza terenem wsi, a nawet gminy w skład której wchodzi wieś będąca miejscem świadczenia usług; czy można takim zewnętrznym podmiotom także przypisać walor udziału w turystyce wiejskiej, skoro nie tworzą oni lokalnej społeczności.

Równocześnie ta grupa wydaje się najbardziej perspektywiczna z punktu widzenia rozwoju turystyki wiejskiej, nie podlega bowiem ograniczeniom przedmiotowym i ilościowym w zakresie oferowanych usług turystycznych, jest najbardziej profesjonalna – usługi, w tym turystyczne, stanowią podstawę działalności. Nieprzypadkowo w grupie zagród edukacyjnych, uważanych za przykład udanego projektu rozwoju i różnicowania oferty turystyki wiejskiej, dominują osoby posiadające status przedsiębiorcy.

Jednym z zagadnień kluczowych dla przygotowywanej strategii będzie zatem określenie kryteriów pozwalających zakwalifikować przedsiębiorcę do grupy „przedsiębiorców wiejskich” i umożliwić mu skorzystanie z instrumentów wsparcia. Kryteria te powinny odnosić się do przedmiotu działalności, z tym zastrzeżeniem, że nie przewiduje się zamkniętego katalogu usług turystyki wiejskiej, być może do jej rozmiaru, ale szczególnie istotne będą propozycje jakościowe, odnoszące się do proponowanych usług, być może potwierdzane określonymi certyfikatami.

Trzecią grupę podmiotów kształtujących obecnie i zapewne w istotny sposób kształtująca w przyszłości obraz turystyki wiejskiej stanowi **najem domów i domków turystycznych**.

Stanowią oni grupę o tyle niejednorodną, że obejmująca zarówno gospodarzy, którzy takie domki oferują w obrębie swoich gospodarstw jako rozszerzenie bazy noclegowej, innych osób, które budynki zaadaptowane na cele rekreacyjne klub w takich celach wzniesione udostępniają także innym osobom oraz budzącą największe kontrowersję grupę osób, które budują zespoły domków turystycznych z przeznaczeniem na wynajem krótkoterminowy, ignorując często kontekst przestrzenny i kulturowy wsi.

To ta grupa odpowiedzialna jest za stworzenie pojęcia tzw. zabudowy łanowej, polegającej na intensywnym, najczęściej szeregowym, zabudowywaniu dotychczasowych pól uprawnych; podobnie jak w przypadku przedsiębiorców nie mających siedziby na terenie gminy miejsca prowadzonej działalności trudno zaliczać ich do lokalnych społeczności, jakkolwiek lokalizacja nieruchomości wiąże te podmioty w sposób trwały z miejscowością. Oferta domków turystycznych cieszy się zainteresowaniem turystów, poszukujących prywatności i niezależności w trakcie pobytu, nie należy zatem jej pomijać czy ograniczać w zakresie proponowanych koncepcji turystyki wiejskiej. Jednak konieczne są działania eliminujące patologię w zakresie zagospodarowania przestrzennego a także wpasowanie oferty wynajmowania domków turystycznych w lokalną koncepcję świadczenia usług.

Zagadnieniem w pewnym stopniu zbliżonym jest propozycja **glampingu**, uważanego za nowoczesną i atrakcyjną formę wzbogacenia oferty, ale w wielu przypadkach stanowiąca po prostu sposób obejścia przepisów dotyczących lokalizacji inwestycji z spełnienia wymagań budowlanych.

Domki turystyczne stanowią bezpośrednią konkurencję dla kwater agroturystycznych, a ograniczenie w zakresie ich lokalizacji może być formą wsparcia dla tych gospodarstw. Jest to zagadnienie w pewnym stopniu podobne do problematyki apartamentów na wynajem i najmu krótkoterminowego w miastach i centrach turystycznych – oferta cieszy się zainteresowaniem, ale stwarza szereg problemów, między innymi związanych z alienacją gości i lekceważeniem interesów lokalnych mieszkańców.

4. Sytuacja ekonomiczna podmiotów oferujących usługi turystyki wiejskiej

Podstawą określenia sytuacji ekonomicznej podmiotów oferujących usługi turystyczne na wsi może być raport przygotowany przez Polską Federację Turystyki Wiejskiej „Gospodarstwa Gościnne” na zlecenie Ministerstwa Sportu i Turystyki²⁰.

Realizacji projektu zakładała przeprowadzenie wśród właścicieli/osób prowadzących obiekty noclegowe na obszarach wiejskich badania ankietowego poprzez wizyty osobiste w obiektach, za pośrednictwem ankiety internetowej oraz wywiadu telefonicznego, przy czym autorzy zastrzegają, że w braku jednoznacznych definicji zamiennie posługują się pojęciami „gospodarstwa agroturystycznego”, „kwatery wiejskiej” czy też „obiektu turystyki wiejskiej”. W badaniu wzięło udział 300 respondentów spośród 1736 właścicieli obiektów do których skierowano kwestionariusze.

Badanie objęło pytania o profil właścicieli obiektu, Uwarunkowania finansowe prowadzonej działalności, jej charakterystykę i potencjał, ofertę, jakość usług i inne.

W zakresie profilu właścicieli zauważono dominację kobiet (46,3%) lub kobieta i mężczyzna (35,3%). Mężczyźni stanowią ponad 18% wśród prowadzących gospodarstwa agroturystyczne. Jednak jako główny właściciel w 71,7 % wskazywane były kobiety.

Bardzo interesujące i zaskakujące były wyniki odnoszące się do wykształcenia właścicieli, wśród których 42,7% stanowiły osoby z wyższym wykształceniem, 41% ze średnim a stosunkowo nieliczną grupę stanowiły osoby z wykształceniem zawodowym i podstawowym – łącznie 16,3%. Oznacza to, że grupa właścicieli posiada wysokie kompetencje i nie ma potrzeby adresowania do nich regulacji prawnych i dokumentów szczególnie uproszczonych, bowiem są w stanie posługiwać się instrumentami charakterystycznymi dla działalności gospodarczej i zawodowej podobnymi jak osoby prowadzące działalność gospodarczą poza terenami wiejskimi.

Struktura wiekowa badanych to 7,4,% osób powyżej 70 roku życia, 62,3% w przedziale 50-70 lat, 31,3% powyżej 30 do 50 i bardzo nieliczna grupa (0,7% właścicieli i 1,6% osób współpracujących) do 30 roku życia. Wiąże się to także z doświadczeniem w prowadzeniu działalności turystycznej – 38,3% prowadzi ją ponad 20 lat, 34% od 10 do 20, a poniżej 5 jedynie 8%.

Dominującym modelem okazuje się podejmowanie działalności turystycznej na bazie posiadanych zasobów – 71%, oraz poprzez dziedziczenie – 18% a w dalszej kolejności zakup – 11,3%. W mniejszym stopniu obiekty były budowane od nowa – 6,3% a bardzo wyjątkowo wynajmowane na potrzeby działalności turystycznej (0,3% - w praktyce 1 obiekt). Jest to sytuacja odbiegająca od obecnej praktyki w zakresie wynajmowania obiektów turystyki miejskiej, gdzie ukształtowały się już duże profesjonalne organizacje oferujące usługi turystyczne w obiektach wynajmowanych lub dzierżawionych.

W świetle powyższych danych – prowadzenia działalności na bazie posiadanych uprzednio gospodarstw, przez osoby w starszym wieku z dużym doświadczeniem nie zaskakują deklaracje dotyczące sukcesji – aż 60,3% respondentów deklaruje przekazanie obiektu dzieciom, jednak aż 20% deklaruje zamknięcie działalności z braku zainteresowania lub możliwości ze strony potencjalnego następcy, a ok 7% jego sprzedaż.

²⁰ Raport na temat podaży turystyki wiejskiej po pandemii COVID-19, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Warszawa 2023

Odpowiedzi dotyczące uwarunkowań finansowych działalności są szczególnie cenne, bowiem w praktyce nie ma innej możliwości pozyskania takich informacji. Aż 59% respondentów deklaruje zwolnienie podatkowe z tytułu wynajmowania do 5 pokoi, co oznacza także brak obowiązku deklarowania przychodu i jakiegokolwiek sprawozdawczości. 32,3 % prowadzi działalność gospodarczą opodatkowaną na zasadach ogólnych, a 11,7% korzysta z karty podatkowej, co nie przesądza o tym, czy prowadzi działalność gospodarczą czy nie.

W badaniu nie pytano o wartości bezwzględna osiągniętych przychodów a jedynie o ich stosunek do przychodów w ogóle.

Dla 46% badanych przychody z działalności turystycznej nie przekroczyły 20% ogółu przychodów, dla 30% zawarły się w przedziale 21-40% ogółu przychodów, dla 12,7% w przedziale 41-60% a jedynie dla 5,3% stanowiły 61-80 % ogółu przychodów a dla kolejnych 6% ponad 80% czyli stanowiły podstawę egzystencji. Wyniki te oznaczają, że stopień profesjonalizacji tej działalności jest ograniczony. Respondenci uzyskują pozostałe dochody głównie z gospodarstwa rolnego (52,7%) pracy etatowej (29,5%) emerytury i renty (23,6%) działalności gospodarczej (4,8%). Kilka osób nie osiąga innych dochodów a kilka zgłosiło dochód z zagrody edukacyjnej, zapewne prowadzonej poza z głośzeniem do ewidencji gospodarczej, jako działalność nieewidencjonowaną.

Zagadnienie sytuacji ekonomicznej podmiotów oferujących usługi turystyki wiejskiej jest podstawą oceny przygotowywanych koncepcji jej rozwoju, bowiem proponowanie rozwiązań które nie zapewnią stabilności ekonomicznej i perspektywy rozwoju dla uczestniczących w projekcie podmiotów, obecnie działających i powstających w przyszłości jest bezcelowe.

Szczególnie ze względu na perspektywę sukcesji już istniejących i podejmowanie tworzenia nowych przedsięwzięć przez osoby młode, decydujące o wyborze własnej ścieżki rozwoju. Jest to także kryterium oceny rozwiązań prawnych kształtujących warunki prowadzenia działalności.

Chodzi zarówno o rozwiązania ograniczające przedmiot działalności, jej rozmiar czy kreujące wygórowane oczekiwania techniczne lub jakościowe, ale także dotyczące możliwości obrotu nieruchomościami wykorzystywanymi na cele turystyczne i rolnicze, a wreszcie o nadmierne obciążenia w postaci danin publicznych oraz obowiązkowych opłat i kosztów działalności.

5. Instrumenty wspierania rozwoju turystyki wiejskiej (interwencji państwa)

Interwencja państwa, rozumiana jako ingerencja w ogólne zasady swobody gospodarczej, wolności i konkurencji, wyrażać się może w udziale państwa w ogólnych procesach gospodarczych poprzez zakupy i zamówienia, systemy dotacji czy programów wsparcia wybranych grup i jednostek, ale wreszcie poprzez zróżnicowanie warunków prowadzenia działalności poprzez odmienne kształtowanie praw i obowiązków wybranych grup.

Ten ostatni aspekt realizowany jest w procesie stanowienia prawa i w państwie demokratycznym wymaga szczególnego uzasadnienia. Odmienne traktowanie uczestników życia społecznego, w tym gospodarczego, musi znajdować uzasadnienie w ochronie ważnego interesu publicznego, na przykład poprzez, ochronę zdrowia, środowiska, zapewnienie bezpieczeństwa ale także wyrównywanie szans rozwojowych, jeżeli potrzeba tego wyrównania wynika z obiektywnych przesłanek.

Ta ostatnia motywacja ma znaczenie wobec wielu regulacji objętych niniejszym opracowaniem. Prawne i podatkowe instrumenty wspierania turystyki wiejskiej to przede wszystkim różnego rodzaju specyficzne regulacje, odbiegające od ogólnych zasad działalności gospodarczej, zarówno w sferze obowiązków administracyjnych, w tym rejestracji i zezwoleń, ale także podatków i ubezpieczeń społecznych.

Historycznie ukształtowana odrębność regulacji rolnictwa wynika z faktu, że przyjęcie za podstawę ustroju rolnego na wsi gospodarstwa rodzinnego powodowało, że pełniło ono zarówno funkcje produkcyjne czy usługowe, ale często głównie na potrzeby własne, ale pełniło przede wszystkim funkcje bytowe, opiekuńcze, wychowawcze itp. bowiem stanowiło ośrodek życia domowników. Tym samym nie można było traktować takiego gospodarstwa na równi z przedsiębiorstwem, ani ze względu na status prawny, ani przede wszystkim obowiązki podatkowe. Nie sposób było oddzielić kosztów produkcji od kosztów utrzymania a tym bardziej traktować konsumpcji własnej jako przychodu. Dlatego zryczałtowano podatek rolny, a odstąpiono od pobierania podatku dochodowego w zakresie produkcji rolnej.

Równocześnie powstała struktura gospodarstw rolnych niezdolnych do samodzielnej egzystencji w oparciu o produkcje rolną i przedmiotem interwencji państwa stały się możliwości uzyskiwania dodatkowych przychodów przy równoczesnym zachowaniu struktury przestrzennej, społecznej i gospodarczej wsi. Także w usługach turystycznych poszukiwano jedynie dodatkowego źródła dochodów umożliwiającego utrzymanie rodzinnych gospodarstw rolnych.

Dlatego regulacje prawne i podatkowe znajdujące zastosowanie w odniesieniu do turystyki wiejskiej wykazują w kilku aspektach specyfikę, inaczej kształtując prawa i obowiązki osób świadczących usługi turystyczne na wsi, niż sytuacje osób wykonujących podobne usługi w miastach. Jest to regulacja adresowana zasadniczo do rolników, wyjątkowo do innych mieszkańców wsi, a jej poszczególne elementy zostaną przedstawione poniżej.

Ocena aktualności takiego podejścia wydaje się być pytaniem podstawowym dla formułowania ujęcia strategicznego programu rozwoju turystyki wiejskiej obecnie. Rozwiązania prawne zachęcające do podejmowania dodatkowej aktywności przez osoby prowadzące gospodarstwa rolne kształtowały się w okresie ostatnich trzydziestu lat. A jest to okres niezwykle dynamicznych przemian gospodarczych i społecznych na wsi.

Model gospodarstwa rodzinnego opierającego byt na produkcji rolnej nie jest już podstawą, a raczej wyjątkiem, a dominują przychody z zatrudnienia w przedsiębiorstwach rolniczych i pozarolniczych, z pracy u innych pracodawców, własnej pozarolniczej działalności gospodarczej itp.

Źródła przychodów w ramach poszczególnych gospodarstw są zróżnicowane. Natomiast ograniczenia wynikające z wyjątkowego charakteru dotychczasowych regulacji, okazywały się niejednokrotnie barierami w rozwoju, uniemożliwiającymi wykorzystanie faktycznego potencjału gospodarczego wsi.

Wymaga to oceny dotychczasowej praktyki, nowego spojrzenia na dostępne rozwiązania prawne i podatkowe i być może sformułowania propozycji ich zmian.

5.1. Ułatwienia prawne, w tym ograniczenie obowiązków administracyjnych

Jak wspomniano powyżej, zakres obowiązków administracyjnych dla rolników i osób wykonujących pozarolniczą działalność gospodarczą jest w istotny sposób zróżnicowany. Status prawny podmiotów przygotowujących i oferujących usługi turystyczne na wsi jest obecnie jednym z podstawowych uwarunkowań prawnych świadczenia usług turystycznych, konieczny do określenia wobec odrębności statusu rolników i osób wykonujących pozarolniczą działalność gospodarczą (przedsiębiorców). Stan ten ma wieloletnią tradycję.

Przepisy ustawy o działalności gospodarczej²¹ nakładały na osoby zamierzające rozpocząć taką działalność obowiązek zgłoszenia do ewidencji (obecnie CEiIDG) i szereg innych obowiązków informacyjnych. Kolejne obowiązki wynikają z ustaw szczególnych np. prawa pracy, ochrony środowiska, prawa ochrony konsumentów, wymagań sanitarnych itp.

W środowisku wiejskim, w którym dotychczas dominowała aktywność gospodarza w rolnictwie, standardem było korzystanie z wyłączenia spod tych obowiązków, wcześniej odpowiednio poprzez art. 3 Prawa działalności gospodarczej z 1999 r.²², art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (usdg), a obecnie art. 6 Prawa przedsiębiorców odnoszących się do działalności wytwórczej w rolnictwie.

W związku z tym, że obciążenia formalne działalności rolniczej były niewspółmiernie niższe niż działalności pozarolniczej, w podejmowaniu dodatkowej aktywności gospodarczej przez rolników postrzegano jako barierę konieczność spełniania wymienionych wyżej formalności. Dla ułatwienia tej dodatkowej aktywności poszerzono pierwotny zakres pojęcia „ubocznego zajęcia zarobkowego” z art. 9 ustawy o działalności gospodarczej z 1988 r., dodając, przepisami ustawy o usługach turystycznych w 1998 r., pkt 4) - wynajmowanie turystom przez rolników pokoi lub miejsc na ustawienie namiotów w obrębie gospodarstwa, sprzedaż posiłków i świadczenie usług z tym związanych.

Powtórzono ten zakres we wspomnianym art. 3 Prawa działalności gospodarczej z 1999 r., oraz powtórzono w art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej²³, pomijając jednak możliwość wynajmowania miejsc na ustawienie namiotów, a następnie poszerzono zakres wyłączenia o wyrób wina do 100 hl rocznie.

²¹ ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324)

²² ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. - Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178)

²³ Dz.U. z 2004 r. Nr 173 poz.1808

Od 2015 roku zakresem zwolnienia objęta została dodatkowo sprzedaż przetworzonych w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy, hodowli lub chowu. Także na gruncie Prawa przedsiębiorców w art. 6 stan ten utrzymano.

A zatem stan obecny jest taki, że wynajmowanie pokoi i sprzedaż posiłków domowych a także inne usługi związane z pobytem turystów w gospodarstwie rolnym nie są uważane za prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej wymagającej spełnienia obowiązków określonych Prawem przedsiębiorców. Jednak trudno uznać ten stan prawny za jednoznaczny, bowiem wątpliwości interpretacyjne budzi rozumienie terminów „rolnik”, „gospodarstwo rolne” oraz „turysta”.

Rzeczywiste ułatwienia związane z wyłączeniem omówionej powyżej aktywności spod przepisów o działalności gospodarczej dotyczą bezpośrednio przede wszystkim obowiązku ewidencjonowania działalności, ale pośrednio wpływają na stosowanie wielu innych przepisów.

5.2. Preferencje podatkowe i ubezpieczeniowe (ubezpieczeń społecznych)

5.2.1. Podatek dochodowy

Powszechne opodatkowanie dochodów podatkiem dochodowym, w szczególności podatkiem dochodowym od osób fizycznych, nie znajduje zastosowania do przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem działów specjalnych produkcji rolnej. Podejmowanie zatem dodatkowej, pozarolniczej, działalności wiąże się z koniecznością ewidencjonowania przychodów i kosztów, deklarowania dochodów i niekiedy opłacania podatku dochodowego.

Formalności z tym związane także postrzegane były jako utrudnienie w podejmowaniu usług turystycznych, dlatego wprowadzono w 1995 r. w art. 21 pkt 43 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (updf) zwolnienie przedmiotowe z tego podatku dla osób, które osiągają dochody z tytułu wynajmu pokoi gościnnych, w budynkach mieszkalnych położonych na terenach wiejskich w gospodarstwie rolnym, osobom przebywającym na wypoczynku oraz dochody uzyskane z tytułu wyżywienia tych osób, jeżeli liczba wynajmowanych pokoi nie przekracza 5.

Przepis ten okazał się wyjątkowo skuteczną zachętą do rozpoczynania działalności agroturystycznej, bowiem zwalniał w praktyce nie tylko od opłacania podatku, ale przede wszystkim od deklarowania przychodu i dochodu z tego tytułu.

Jednak to zainteresowanie w wielu przypadkach oznaczało także próbę bardzo rozszerzającej jego interpretacji. Niejasności związane były zarówno z określaniem liczby pokoi, jak i z definiowaniem pobytu na wypoczynku a nawet statusem osoby świadczącej usługi.

Np. WSA w Warszawie wyrokiem III SA/Wa 2465/13 rozstrzygnął, że przepis ten nie uzasadnia zwolnienia z opodatkowania podatników uzyskujących przychody z tytułu świadczenia usług wynajmu pokoi gościnnych dla osób, które są w podróż służbowej, z kolei, jednak już WSA w Szczecinie w wyroku ISA/Sz 176/11 stwierdza, że nie jest obowiązkiem wynajmującego sprawdzanie, w jakim celu osoba fizyczna korzysta z pokoju, a nawet wystawienie rachunku dla firmy nie przesądza, czy pobyt nie ma charakteru rekreacyjnego – uzasadniającego zwolnienie z podatku.

Ten sam sąd szeroko także interpretuje pojęcie „budynku mieszkalnego” jako dostosowanego do zamieszkania osób. Inne wyroki sądów administracyjnych a także indywidualne interpretacje podatkowe skierowane były często na zapobieganie nadużyciu omawianego przepisu przez przedsiębiorców zamierzających świadczyć usługi hotelarskie i gastronomiczne bez związku z gospodarstwem rolnym.

Należy także zwrócić uwagę, że zmieniły się na korzyść podatnika wymagania formalne związane z opłacaniem podatku dochodowego od osób fizycznych – w omawianym zakresie dochody można deklarować i podatek opłacać wraz z rozliczeniem rocznym, co w pewnym stopniu czyni nieaktualnym argumenty za wprowadzeniem omawianego zwolnienia przedmiotowego. Z drugiej strony wysokość osiąganych w praktyce dochodów z tytułu wynajmowania do 5 pokoi często nie przekracza kwoty wolnej od podatku, w związku z czym wszelkie formalności stają się nadmierne.

W odniesieniu do gospodarstw świadczących usługi turystyki wiejskiej duże praktyczne znaczenie ma możliwość zryczałtowanego opłacania podatku dochodowego przez osoby fizyczne, w zakresie, w jakim nie mogą one korzystać ze zwolnienia przedmiotowego. Dotyczy to w szczególności wynajmowania pokoi w liczbie większej niż 5, pokoi w budynkach adaptowanych lub domkach turystycznych, a także w gospodarstwach rolnych na terenie miast, nawet w przypadku gdy grunty znajdują się na terenach wiejskich.

Ustawa formę zryczałtowaną wiąże w szczególności z pozarolniczą działalnością gospodarczą, oraz przychodami z tytułu umowy najmu, podnajmu, dzierżawy, poddzierżawy lub innych umów o podobnym charakterze, jeżeli umowy te nie są zawierane w ramach prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej.

Nie jest w świetle tych sformułowań jasne, czy wynajmowanie pokoi w ramach usług turystycznych może być uznane za „umowę o podobnym charakterze” do wymienionych wcześniej. W art. 23 ust. 1a ustawodawca zastrzega, że podatek w formie karty określony w części XII tabeli – o czym niżej - mogą płacić także osoby fizyczne, w tym rolnicy równocześnie prowadzący gospodarstwo rolne. Ze względów systemowych ustawa podatkowa nie jest miejscem właściwym do rozstrzygnięcia, co ma charakter działalności gospodarczej, a co nie – powinna to być materia Prawa przedsiębiorców, jednak w pewnym stopniu łagodzi to brak obecnie pojęcia „ubocznego zajęcia zarobkowego” w ustawie systemowej.

Możliwości opodatkowania ryczałtowego ewoluowały – w pierwotnym brzmieniu ustawy obowiązującym od 1999 r. przychody osób fizycznych z tytułu świadczenia usług hotelarskich, polegających na wynajmie pokoi gościnnych i domków turystycznych, w tym również takich usług połączonych z wydawaniem posiłków, jeżeli łączna liczba pokoi, w tym także w domkach turystycznych, nie przekracza 12, podlegały opodatkowaniu ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych w wysokości 3%, aż do roku 2002. Następnie w części XII załącznika nr 3 do ustawy ustalono możliwość opodatkowania kartą podatkową usług hotelarskich polegających podobnie – na wynajmie pokoi gościnnych i domków turystycznych (w tym wydawanie posiłków), jeżeli łączna liczba pokoi (w tym także w domkach turystycznych) nie przekracza 12, według stawek zróżnicowanych w zależności od wielkości miejscowości, przy uwzględnieniu zatrudnienia do 2 osób.

Jednak opodatkowanie kartą podatkową jest obecnie dostępne jedynie dla osób kontynuujących taką formę, a dla pozostałych dostępny jest ryczałt od 8,5% przychodu.

Paradoksalnie, ze względu na niepewne przychody, w deklaracjach osób zainteresowanych pierwotny ryczałt postrzegane był jako korzystniejszy od karty, natomiast zamknięcie możliwości wyboru karty jest obecnie oceniane jako pozbawienie osób oferujących usługi zakwaterowania najkorzystniejszej w ich przypadku możliwości.

Od 2015 roku do możliwości opłacania w formie zryczałtowanej dołączono przychody ze sprzedaży przetworzonych w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy, hodowli lub chowu (ryczałt 2%).

5.2.2. Podatek od nieruchomości

Kolejny aspekt podatkowy usług turystyki wiejskiej wiąże się z konkurencją podatku rolnego oraz podatku od nieruchomości.

Zgodnie z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych, nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości użytki rolne (art.2 ust.2) natomiast zwolnione są budynki gospodarcze położone na gruntach gospodarstw rolnych, służące wyłącznie działalności rolniczej (art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. b).

W gospodarstwach rolnych podatek ten płaci się zatem jedynie od budynków mieszkalnych, w stawkach najniższych, właściwych dla tego sposobu korzystania. Natomiast wynajmowanie pokoi, gdyby uznać za działalność gospodarczą, wymaga opłacania podatku według stawek najwyższych, wielokrotnie przewyższających poprzednie.

Obciążenie to staje się szczególnie dotkliwe wobec sezonowego charakteru działalności agroturystycznej a także innej działalności turystycznej. Dlatego dodanie od 2003 r. art. 1a ust. 2 pkt 2, pozwala nie uważać za działalność gospodarczą wynajmu turystom pokoi gościnnych w budynkach mieszkalnych znajdujących się na obszarach wiejskich przez osoby ze stałym miejscem pobytu w gminie położonej na tym terenie, jeżeli liczba pokoi przeznaczonych do wynajęcia nie przekracza 5.

Warunki określone w tym przepisie są nieco odmienne niż w zakresie podatku dochodowego, szersze, nie odwołują się bowiem do statusu rolnika i położenia budynku w gospodarstwie rolnym, wprowadzają natomiast kryterium stałego miejsca pobytu na terenie gminy. Można zatem uznać ten przepis za zachętę do usług turystyki wiejskiej w ogóle.

Od 2015 roku nie są uważane za działalność gospodarczą w rozumieniu tej ustawy przychody ze sprzedaży przetworzonych w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy, hodowli lub chowu – zapewne w zakresie pomieszczeń wyodrębnionych do tego przetwarzania.

Jednak te dwa korzystne uregulowania nie rozwiązują wszystkich problemów związanych z obciążeniem podatkowym usług turystyki wiejskiej. Zapewnienie atrakcyjnego pobytu wymaga bowiem także udostępniania turystom terenów i budynków gospodarczych, które służą zarówno produkcji rolnej, jak i świadczeniu usług.

Problem dotyczy np. usług rekreacyjnych, jazdy konnej, a obecnie także działalności edukacyjnej gospodarstw agroturystycznych (zagród edukacyjnych). Uznawanie tak wykorzystywanych budynków i terenów za służące działalności gospodarczej, przy sezonowym lub okazjonalnym ich wykorzystywaniu dla potrzeb turystów, rodzi opodatkowanie nadmierne, przekraczające możliwości usługodawcy.

Równocześnie pojawia się także inne zagrożenie – zmiana przeznaczenia budynków i gruntów, wymuszona niejako przepisami podatkowymi, może być jednym z czynników zachęcających do głębszego przekształcenia tkanki przestrzennej wsi – zastępowania obiektów wielofunkcyjnych obiektami z założenia służącymi działalności usługowej nie powiązanej w żaden sposób z produkcją rolną.

5.2.3. Ubezpieczenie społeczne

Dotychczas w największym stopniu wpływała na decyzje dotyczące prowadzenia i rozwijania usług turystycznych na wsi odmienność systemów ubezpieczeń społecznych rolników oraz ubezpieczeń społecznych osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą (przedsiębiorców).

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych nakłada na osoby prowadzące pozarolniczą działalność obowiązek ubezpieczenia emerytalnego, rentowego i wypadkowego, a ponadto pozostawia im wybór w zakresie ubezpieczenia chorobowego. Osoby te mają także obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne. Jednak wysokość deklarowanej składki nie jest uzależniona jedynie od osiągniętych dochodów, ale nie może być niższa niż ustawowe minima.

W praktyce suma składek miesięcznych wymaganych od osoby prowadzącej działalność pozarolniczą jest zdecydowanie wyższa niż osób pozostających w systemie ubezpieczeń społecznych rolników. Pomimo zmian dokonywanych w ostatnich latach, różnicujących wysokość składek na ubezpieczenie społeczne rolników w zależności od wielkości gospodarstwa, ogromna dysproporcja pozostaje.

Składka emerytalna i rentowa KRUS wynosi bowiem miesięcznie dla posiadaczy gospodarstw do 50 ha, a zatem zdecydowanej większości rolników w Polsce 169 zł i 78 zł za ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, gdy składka przedsiębiorcy w tym samym zakresie to ok. 1774 zł.

W świetle tych dysproporcji szczególnego znaczenia nabrał art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, dodany od 1997 r. a w późniejszym okresie znacznie uszczegółowiony i rozbudowany, zgodnie z którym rolnik lub domownik podlegający ubezpieczeniu z mocy ustawy w pełnym zakresie, rozpoczynający pozarolniczą działalność gospodarczą, może pozostać ubezpieczony w KRUS po spełnieniu kilku warunków, wśród których najistotniejszy jest ten, że kwota należnego podatku dochodowego za poprzedni rok podatkowy nie przekracza kwoty 4576 zł (za 2025 r).

Przy zastosowaniu zasad ogólnych opodatkowania oznacza to dochód ok. 38 tys. zł rocznie, jednak przy wykorzystaniu omawianych wyżej form ryczałtowych opodatkowania, może pozwolić na znacznie wyższe dochody z działalności pozarolniczej.

Rozwiązanie to, może być w niektórych przypadkach świadczenia usług turystyki wiejskiej wystarczające, ale trzeba zwrócić uwagę, że dla wielu rolników jest niedostępne – chociażby tych, którzy nie spełniają warunków do ubezpieczenia obowiązkowego w pełnym zakresie.

Składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe (tzw. podwójny KRUS) w takiej sytuacji są wyższe, dla gospodarstw do 50 ha wynoszą 338 zł miesięcznie, ale nadal nieporównanie atrakcyjniejsze niż minimalne składki ZUS.

Omawiane wyżej zasady liczenia składek na ubezpieczenie społeczne, niektórych stawek ryczałtowanego podatku dochodowego czy stawek podatku od nieruchomości wykazują wspólną, niekorzystną dla turystyki wiejskiej cechę.

Obciążenia publicznoprawne z nimi związane odnoszone są do uśrednionych, ogólnopolskich wartości – czy to wynagrodzeń, rentowności działalności gospodarczej prowadzonej w budynkach, czy rentowności określonego rodzaju działalności. Ten sposób liczenia obciążeń oznacza jednakowe traktowania rynku dużych centrów, generującego wysokie obroty, bez względu na sezon i rynku wiejskiego, w którym obroty z natury rzeczy są mniejsze, a dodatkowo usługi turystyczne świadczone są zwykle w bardzo krótkim sezonie.

Stąd od wielu lat formułowane są postulaty zróżnicowania obciążeń w zależności od przychodu lub dochodu, w sposób bardziej elastyczny niż obecne możliwości opłacania niższych składek przez rozpoczynających działalność (tzw. mały ZUS)

5.3. Wymagania w zakresie żywności i żywienia

Istotnym elementem oferty turystyki wiejskiej jest **wyżywienie turystów**. Oczekuje się w szczególności żywności zdrowej, z pewnego źródła – najlepiej lokalnej, oraz domowych, lub do domowych bardzo zbliżonych warunków przygotowania posiłków. Oczekiwania te są w praktyce konfrontowane z możliwościami wyznaczanymi przez przepisy sanitarne dla zakładów wprowadzających żywność do obrotu oraz przez przepisy dotyczące sprzedaży bezpośredniej artykułów rolnych.

W pierwszym przypadku chodzi głównie o przepisy rozporządzenia UE 852/2004 oraz ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia z 2006 r. W przypadku świadczenia usług turystycznych w gospodarstwach rolnych, w oparciu o budynki mieszkalne i znajdujące się w nich kuchnie, rozporządzenie pozwala na stosowanie uproszczonych wymagań higieniczno-sanitarnych, opisanych w Rozdziale III załącznika II, zamiast pełnych wymagań określonych w rozdziale II tego załącznika.

Natomiast w przepisach ustawy odróżnia się zakłady wprowadzające żywność do obrotu, które muszą przed rozpoczęciem działalności uzyskać „zatwierdzenie” w trybie decyzji administracyjnej i na tej podstawie zostać wpisane do rejestru takich zakładów, oraz grupę zakładów, wśród których wymienia się gospodarstwa agroturystyczne, a także działalność w zakresie dostaw bezpośrednich, produkcji pierwotnej, sprzedaży wysyłkowej czy sklepów zielarskich, a obecnie także przetwarzania żywności pochodzącej z gospodarstwa metodami innymi niż przemysłowe – wymagającą jedynie zgłoszenia, bez uzyskiwania zatwierdzenia.

Rozumienie wprowadzania żywności do obrotu przez gospodarstwo agroturystyczne sprowadza się w praktyce, w świetle omawianych wcześniej przepisów, do sprzedaży posiłków domowych i przetwarzania żywności metodami innymi niż przemysłowe. Natomiast w szerzej rozumianej turystyce wiejskiej jest miejsce zarówno dla zakładów gastronomicznych, jak i zakładów przemysłowych przetwarzających żywność metodami tradycyjnymi, ale podlegających w pełnym zakresie wymaganiom ustawy i podlegających zatwierdzeniu.

Regulacje dotyczące wymagań higienicznych w zakresie wprowadzania żywności do obrotu odwołują się także do przepisów o zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi. Wymagania polskiego prawa są w tym zakresie zharmonizowane w ramach prawa europejskiego,

Jak zwraca uwagę A. Kapała²⁴, rola państw członkowskich ogranicza się w zasadzie do doprecyzowania „małych ilości” produktów, uzasadniających uproszczone procedury w zakresie koniecznych badań na nosicielstwo chorób zakaźnych i zakażeń przez osoby zatrudnione przy przygotowywaniu żywności, i co do zasady nie mogą być kwestionowane.

Jednak w praktyce zgłaszane są rozbieżności w zakresie wymagań szczegółowych dla kuchni, jadalni i przechowywania żywności w gospodarstwach. Lokalnie formułowane są praktyczne wskazania, co do wyposażenia kuchni w gospodarstwach agroturystycznych, jednak nie sformułowano jak dotychczas wyczerpujących zasad dobrej praktyki w tym zakresie.

W zakresie żywienia turystów oraz oferty gospodarstw agroturystycznych czy szerzej turystyki wiejskiej istotne znaczenie ma także możliwość sprzedaży produktów rolnych, zarówno przetworzonych, jak i nie przetworzonych.

²⁴ A. Kapała, Wymogi higieniczno-sanitarne w sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie włoskim, Przegląd Prawa Rolnego nr 2 (13) z 2013 r. s. 127 i n.

Najważniejsze obecnie zagadnienia dotyczące produktu kulinarnego jako atrakcji turystycznej wsi, z punktu widzenia przepisów prawa, sprowadzić można do takich kwestii jak:

- sprzedaż żywności nieprzetworzonej,
- żywienie gości w warunkach domowych,
- rolnicza sprzedaż detaliczna żywności przetworzonej,
- inne formy wprowadzania do obrotu żywności przetworzonej,
- prowadzenie zakładów gastronomicznych.

W zakresie samego żywienia przeciwstawić zatem można sprzedaż posiłków domowych która prowadzona w gospodarstwie rolnym, przez rolników jest objęta art. 6 Prawa przedsiębiorców, tzn. nie podlega przepisom o działalności gospodarczej, jeżeli świadczona jest na rzecz gości do 5 pokoi, jest objęta zwolnieniem z podatku, jeżeli prowadzona jest w innych mieszkaniach może być opodatkowana w formie karty podatkowej (ale tylko w przypadku kontynuacji) i nie wymaga zatwierdzenia, a jedynie zgłoszenia zakładu do PIS, może jednak podlegać kontroli prowadzeniu na wsi zakładu gastronomicznego (bar, restauracja, stołówka, mała gastronomia itp.) które jest z zasady pozarolniczą działalnością gospodarczą wymagającą rejestracji lub wpisu do CEiDG oraz wymaga uzyskania zatwierdzenia zakładu w PIS, w związku z czym podlega uprzedniej kontroli wyposażenia, procedur itp.

Od 1 stycznia 2017 roku uregulowano, w przepisach art. 44a ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2021), rolniczy handel detaliczny (RHD). Zbywanie w ramach RHD dotyczy sprzedaży w ilościach ograniczonych potrzebami konsumentów, nie stanowiących zagrożenia bezpieczeństwa żywności i podlega nadzorowi inspekcji sanitarnej w przypadku żywności pochodzenia roślinnego lub dodatkowo weterynaryjnej w przypadku żywności pochodzenia zwierzęcego. Ilość zbywanych produktów powinna być na bieżąco ewidencjonowana, a sama sprzedaż, co do zasady, powinna być dokonywana bez pośrednika i w miejscu oznaczonym napisem „rolniczy handel detaliczny”.

W miejscu sprzedaży dodatkowo powinny się znaleźć dokumenty obejmujące następujące dane:

- imię i nazwisko, albo nazwę i siedzibę podmiotu prowadzącego RHD;
- adres miejsca prowadzenia produkcji tej żywności;
- weterynaryjny numer identyfikacyjny podmiotu prowadzącego RHD, o ile taki numer został nadany.

Wyjątkowo dopuszczono możliwość zbywania takiej żywności przez pośrednika podczas wystaw, festynów, targów lub kiermaszy, organizowanych w celu promocji żywności, jeżeli pośrednik zbywa żywność wyprodukowaną przez siebie w ramach rolniczego handlu detalicznego oraz wyprodukowaną przez inny podmiot prowadzący rolniczy handel detaliczny na obszarze powiatu, w którym pośrednik ten prowadzi produkcję żywności w ramach rolniczego handlu detalicznego, lub na obszarze powiatu sąsiadującego z tym powiatem. Jest to ograniczenie zmierzające do zachowania bezpośredniego związku pomiędzy producentem, a nabywcą.

Od lipca 2019 roku możliwe jest także zbywanie do zakładów prowadzących handel detaliczny z przeznaczeniem dla konsumenta finalnego, jeżeli zakłady te są zlokalizowane na obszarze województwa, w którym ma miejsce prowadzenie produkcji tej żywności w ramach rolniczego handlu detalicznego, lub na obszarach powiatów lub miast stanowiących siedzibę wojewody lub sejmiku

województwa, sąsiadujących z tym województwem – jest to istotna zmiana z punktu widzenia agroturystyki, otwiera bowiem drogę do wzajemnego zaopatrywania gospodarstw.

Niezależnie od omówionych wyżej regulacji stan prawny w tym zakresie wyznacza wydane na podstawie ustawy o bezpieczeństwie żywności Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 2007 r. w sprawie dostaw bezpośrednich środków spożywczych, odnoszące się do produktów roślinnych: zbóż, owoców, warzyw i ziół, a także przepisy wydane na podstawie ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego²⁵ w tym produkty przeznaczone na użytek własny, co do których np. rozporządzenie MRiRW z 2010 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji mięsa przeznaczonego na użytek własny dopuszcza ubój na terenie gospodarstwa, a nie ma żadnych ograniczeń w przetwarzaniu żywności zarówno pochodzenia zwierzęcego jak i roślinnego, jednak żywność taka nie może być oferowana turystom do sprzedaży czy służyć jako podstawa przygotowywanych posiłków.

Istotną zmianę w tym zakresie wprowadzi w 2015 roku ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, pozwalająca na sprzedaż bezpośrednią osobom fizycznym nie prowadzącym działalności gospodarczej przetworzonych w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy, hodowli lub chowu. Sprzedaż ta będzie mogła odbywać się w gospodarstwie lub na targowisku.

Wątpliwości budziło już dotychczas w praktyce wykorzystywanie produktów nieprzetworzonych z własnego gospodarstwa – np. jaj, do przygotowywania posiłków, jednak wyraźne określenie pochodzenia surowca, jeżeli jest dopuszczony do sprzedaży bezpośredniej, powinno wątpliwości te usunąć.

Podobne wątpliwości mogą wymagać wyjaśnienia także w świetle nowych przepisów. W prawie europejskim odbiorcą mogą być konsumenci finalni lub zakłady detaliczne dostarczające surowce bezpośrednio konsumentom finalnym, ale w wytycznych Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Konsumentów zakłada się zakres szerszy – obejmuje także dostawy do sklepów detalicznych oraz małych restauracji²⁶.

5.4. Usługi zakwaterowania

Udzielanie noclegów, czy poprzez wynajmowanie pokoi w budynkach mieszkalnych, czy poprzez adaptację innych budynków, wykorzystanie domków turystycznych czy wreszcie udostępnianie miejsc na ustawienie namiotów czy przyczep samochodowych wymaga dopełnienia formalności określonych przepisami o usługach turystycznych, a także zapewnienie spełnienia wymagań sanitarnych, przeciwpożarowych i budowlanych.

Znajdują tu zastosowanie przepisy ustawy o usługach turystycznych, zgodnie z którymi, usługi hotelarskie (krótkotrwałe, ogólnodostępne wynajmowanie domów, mieszkań, pokoi, miejsc noclegowych, a także miejsc na ustawienie namiotów lub przyczep samochodowych oraz świadczenie, w obrębie obiektu, usług z tym związanych) mogą być świadczone nie tylko w obiektach hotelarskich, takich jak hotele, motele, pensjonaty, kempingi itp., ale również w innych obiektach, jeżeli te spełniają wymagania sanitarne, przeciwpożarowe oraz inne, określone odrębnymi przepisami.

²⁵ Dz.U z 2023 r. poz.872 t.j.

²⁶ por. A. Kapała, Wymogi..., j.w. s. 132

Obiekty turystyki wiejskiej to przede wszystkim te „inne” obiekty – szczególnie w przypadku gospodarstw agroturystycznych, bowiem prowadzenie hotelu czy pensjonatu jest już działalnością gospodarczą wykraczającą poza zakres gospodarstwa rolnego, staje się prowadzeniem odrębnego przedsiębiorstwa. Formalności wymagane od „innych” obiektów ograniczają się do zgłoszenia świadczenia usług w tym obiekcie do wójta (burmistrza lub prezydenta), bez konieczności przedkładania jakichkolwiek dodatkowych dokumentów czy opinii.

Jednak organ ten może przeprowadzić kontrole zgłoszonego obiektu i w razie wątpliwości żądać przedstawienia dokumentów potwierdzających spełnienie wymagań sanitarnych – w formie opinii Inspektora Sanitarnego, przeciwpożarowych – w formie opinii Państwowej Straży Pożarnej i wreszcie budowlanych – w formie książki obiektu, decyzji pozwalającej na budowę, użytkowanie, zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego, lub wyjątkowo opinii rzeczoznawcy o bezpieczeństwie konstrukcji i użytkowania obiektu.

W praktyce wątpliwości dotyczą możliwości kwalifikowania obiektu w którym świadczone są usługi hotelarskie jako budynku mieszkalnego. Jeżeli liczba wynajmowanych pokoi nie przekracza pięciu przewidzianych w przepisach podatkowych, nie spotyka się to zwykle z zastrzeżeniami, szczególnie, że w budynkach jednorodzinnych nie jest wymagana nawet prowadzenie książki obiektu. Jednak rozbudowa, łączenie obiektów lub ich adaptacja staje się przyczyną decyzji stwierdzających faktyczną zmianę funkcji z budynku mieszkalnego na budynek przeznaczony do zbiorowego zamieszkania. W konsekwencji wiąże się to z zakazem użytkowania budynku lub z koniecznością spełnienia podwyższonych wymagań przeciwpożarowych i sanitarnych, a także zmiana sposobu opodatkowania świadczonych usług. W przypadku świadczenia usług w obiekcie w tym celu wybudowanym, lub w przypadku adaptacji budynków gospodarczych na cele usługowe wymagane jest spełnienie wymagań stawianym budynkom zamieszkania zbiorowego.

W podsumowaniu diagnozy regulacji prawnych i podatkowych turystyki wiejskiej w zakresie zakwaterowania należy zwrócić uwagę, że pomimo wymienionych wyżej udogodnień i ułatwień w podejmowaniu działalności, dość powszechnym zjawiskiem jest świadczenie usług nie zgłoszonych do ewidencji. Niekiedy należałoby zaliczyć te usługi do „szarej strefy” działalności gospodarczej, jakkolwiek w większości przypadków nie powodują one uszczerpień należności publicznoprawnych, a brak zgłoszenia wynika z niewiedzy lub z obawy przed nieznanymi wymaganiami. Przede wszystkim jednak obecna regulacja nakłada obowiązek zgłoszenia obiektu do ewidencji gminnej na „przedsiębiorcę” lub „rolnika” co w praktyce rodzi możliwość uznania przez wynajmującego, że nie ma on żadnego z tych statusów i zgłoszeniu nie podlega. Sprawa ta wymaga pilnie doregulowania, szczególnie w kontekście wynajmowania domków turystycznych na wsi, bowiem ta działalność staje się istotnym elementem turystyki wiejskiej.

5.5. Imprezy turystyczne

Zagadnieniem traktowanym marginalnie w praktyce turystyki wiejskiej jest odniesienie proponowanych usług do przepisów ustawy o imprezach turystycznych.

Zgodnie z brzmieniem tej ustawy „impreza turystyczna” to połączenie co najmniej dwóch różnych rodzajów usług turystycznych (tzn. zakwaterowania, przewozu osób, wynajmu pojazdu silnikowego lub innej stanowiącej istotną część podróży) na potrzeby tej samej podróży lub wakacji, spełniające warunki:

- 1) usługi turystyczne zostały połączone przez jednego przedsiębiorcę turystycznego, w tym na prośbę podróżnego lub zgodnie z jego wyborem, przed zawarciem umowy obejmującej wszystkie usługi;
- 2) niezależnie od tego, czy zawarto odrębne umowy z dostawcami poszczególnych usług turystycznych, usługi te są: nabywane w jednym punkcie sprzedaży, nabywane za łączną cenę, reklamowane jako całość, lub łączone w oparciu o powiązane procesy rezerwacji.

Podmiot (przedsiębiorca turystyczny), który tworzy i sprzedaje lub oferuje do sprzedaży imprezy turystyczne, bezpośrednio lub za pośrednictwem innego przedsiębiorcy turystycznego lub razem z innym przedsiębiorcą turystycznym jest organizatorem turystyki a jego działalność ma charakter regulowany, wymaga zgłoszenia do ewidencji prowadzonej przez marszałka województwa i spełnienia szeregu wymagań, przede wszystkim w zakresie zabezpieczenia finansowego oraz informowania podróżnych (tzn. klientów) o charakterze zawartej umowy i ich prawach.

Ustawa bardzo szeroko definiuje przedsiębiorcę turystycznego jako podmiot będący przedsiębiorcą w rozumieniu art. 43[1] kodeksu cywilnego (*tzn. osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, niebędąca osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową*) albo prowadzący działalność odpłatną.

Podsumowując – może to oznaczać, że osoby proponujące w gospodarstwie agroturystycznym lub w innym obiekcie zakwaterowanie wraz z usługami rekreacyjnymi, edukacyjnymi czy opiekuńczymi, stanowiącymi ważny element pobytu, zostaną uznane za organizatorów imprezy turystycznej. W praktyce przepisy te mają obecnie znaczenie głównie dla placówek organizujących wypoczynek dzieci i młodzieży, podlegających równocześnie innym przepisom, natomiast gospodarstwa czy zagrody z bogatym programem warsztatów, szkoleń czy zabiegów nie są w praktyce traktowane jak organizatorzy turystyki, ale wynika to w pewnym stopniu z ignorowania tego zjawiska i nie daje zainteresowanym pewności co do stanu prawnego.

6. Potrzeba interwencji państwa w zakresie turystyki wiejskiej, w istniejącej obecnie sytuacji ekonomicznej i prawnej

Interwencja państwa w aktualnej sytuacji ekonomicznej i prawnej powinna być podejmowana:

- dla poprawy sytuacji ekonomicznej mieszkańców wsi, w tym uwzględnienia niekorzystnych zmian demograficznych, wymagających intensywnych działań na rzecz zatrzymywania na wsi ludzi młodych,
- dla poprawy sytuacji społeczności lokalnych, w tym samorządów i możliwości działania stowarzyszeń działających na rzecz rozwoju lokalnego,
- dla ochrony kluczowych zasobów terenów wiejskich (środowiska naturalnego, potencjału rolnego, walorów turystycznych, dziedzictwa kulturowego), w tym szczególnie poprzez promowania zrównoważonego rozwoju,
- dla zwiększenia odporności gospodarki na sytuacje kryzysowe, w tym poprzez deglomerację i zapewnienie różnorodności usług.

O potrzebie interwencji państwa poprzez regulację prawną agroturystyki mówi się i pisze już od wielu lat. Niektóre postulaty zostały zrealizowane, a inne nadal oczekują na rozważenie. Anna Kapała²⁷ sformułowała kilka szczegółowych propozycji w tym zakresie.

Jej zdaniem obowiązujące obecnie ograniczenia i wymagania prowadzenia agroturystyki – choć słuszne – nie są wystarczające do definitywnego powiązania agroturystyki z sektorem rolnym. Dlatego konieczne jest wprowadzenie wyraźnego powiązania agroturystyki z działalnością rolniczą, a także parametrów oceny przewagi tej drugiej w stosunku do pierwszej.

Rekomenduje ona na wzór włoskiej ustawy nr 96/2006 przyjąć proporcję czasu potrzebnego na działalność rolniczą w stosunku do działalności agroturystycznej, ewentualnie poprzez wysokość dochodów uzyskiwanych z obu działalności lub przeznaczanych na nie wydatków bieżących i inwestycyjnych, do liczby osób zajmujących się w gospodarstwie rolnym poszczególnymi działalnościami.

Potrzebne jest również umożliwianie oddzielnego i odpłatnego wykonywania poszczególnych usług wchodzących w zakres agroturystyki oraz organizowanie działalności rekreacyjnych i kulturalnych poza terenem gospodarstwa rolnego, co sprzyjać powinno poznaniu dziedzictwa historycznego, przyrodniczego i kulturalnego danego regionu.

Warto zdaniem tej autorki, zwrócić uwagę, że agroturystyka powinna kojarzyć się z podawaniem posiłków złożonych w części z produktów własnych i regionalnych.

Zastosowanie włoskiego rozwiązania w polskiej rzeczywistości mogłoby mieć korzystne skutki dla podniesienia dochodów gospodarstw rolnych i poszerzenia wiedzy o lokalnych tradycjach kulinarnych, wzmocniłoby ponadto atrakcyjność oferty agroturystycznej i byłoby gwarancją, że w gospodarstwie rzeczywiście prowadzona będzie produkcja rolna, stanowiąc istotny czynnik powiązania agroturystyki z sektorem rolnym.

²⁷ Anna Kapała, *Regulacja prawna agroturystyki – uwagi de lege ferenda*, Przegląd Prawa Rolnego nr 2(7) - 2010

Związany z tym postulat umożliwienia rolnikowi sprzedaży we własnym gospodarstwie produktów wytworzonych z własnych surowców i przetworzonych bez użycia linii technologicznych, a także produktów regionalnych został już częściowo wdrożony.

Podobnie postulat umożliwienia sprzedaży (bez konieczności rejestrowania działalności gospodarczej), w określonych ilościach i we własnym gospodarstwie rolnym, wytwarzanego w nim wina. Obecne rozwiązania z jednej strony ułatwiają produkcję wina w małych ilościach, ale z drugiej – utrudniają jego sprzedaż

Podobny charakter ma postulat umożliwienia sprzedaży (w ograniczonym zakresie) w gospodarstwie rolnym własnych lub okolicznych produktów rękodziela czy kowalstwa, co może się przyczynić do podtrzymywania tradycji rzemiosła ludowego – elementu tożsamości i dziedzictwa kulturowego obszarów wiejskich, a także wspierać odnawianie, restrukturyzację i rozbudowę budynków mieszkalnych i innych tradycyjnych obiektów istniejących na obszarach wiejskich. Takie rozwiązania powinny być wprowadzone bezpośrednio do regulacji prawnej agroturystyki (w drodze ustawy).

Inny aspekt, na który zwraca uwagę Anna Kapała, dotyczy objęcia ochroną prawną nazwy „agroturystyka”. Powinna być ona zarezerwowana (zgodnie z jej brzmieniem) wyłącznie dla gospodarstw rolnych, świadczących usługi turystyczne związane z sektorem rolnym i działalnością rolniczą.

Prowadzenie jakiegokolwiek działalności turystycznej na terenach wiejskich nie uzasadnia jej stosowania. Szyld „agroturystyka” powinien jednoznacznie kojarzyć się z określonymi elementami, takimi jak gospodarstwo rolne, działalność rolnicza, możliwość zapoznania się z produkcją roślinną i zwierzęcą, uczestniczenia w życiu rodzinnym.

Podsumowaniem propozycji jest ujęcie tych zagadnień jednym akcie rangi ustawy, rozszerzającej i dywersyfikującej katalog aktywności wykonywanych przez rolnika.

Przedstawiona wyżej propozycja kompleksowego podejścia do regulacji agroturystyki jako zjawiska społeczno-gospodarczego powinno uwzględnić dynamiczne zmiany w środowisku wiejskim, w tym wspomniane wyżej przekształcenia w zakresie źródeł dochodu a także niemożliwe do przecenienia zmiany w zakresie potencjału ludzkiego – współczesna wieś to środowisko ludzi wykształconych, samodzielnych ekonomicznie, otwartych na doświadczenia, między innymi przez podejmowane wyjazdy krajowe i zagraniczne, w tym wyjazdy do pracy.

Przewagą wsi włoskiej jest ogromny zasób dziedzictwa materialnego, historycznie ukształtowanych sieci osiedleńczych z zachowaną substancją, wielu tradycyjnych produktów rolnych o ustalonej marce, kultura wina i bliskość wielu atrakcji turystycznych.

Zatem próba wykorzystania doświadczeń włoskich powinna zmierzać do wzmocnienia tych elementów, które decydują o ich powodzeniu – wysokiej jakości oferty wyróżniającej się autentycznością walorów, własną żywnością wysokiej jakości i silną marką.

Istotnym doświadczeniem włoskim jest otwarcie gospodarstw agroturystycznych na szeroki zakres usług i produktów które mogą być przez gospodarstwo oferowane, bez utraty jego charakteru.

Obecne ułatwienia prawne dla agroturystyki w Polsce nie zapewniają tego, bowiem z jednej strony cechuje je ograniczenie przedmiotowe świadczonych usług, a z drugiej nie stawiają w praktyce żadnych wymagań nie tylko w zakresie jakości, ale w ogóle w zakresie aktywności podtrzymującej tradycyjną kulturę wsi.

Rozwiązania te mają nadal znaczenie jako zachęta do łatwego podejmowania dodatkowej aktywności, jednak nie prowadzą do tworzenia produktu markowego ani nie zapewniają stabilnej sytuacji ekonomicznej gospodarstw.

Dlatego interwencja państwa powinna zmierzać w kierunku wspierania gospodarstw wyróżniających się jakością oferty. Działaniem prawnym w tym zakresie byłoby poszerzenie możliwości oferowania usług i towarów w oparciu o zasoby gospodarstwa, jednak w zamian za spełnianie określonych wymagań co do jego produktywności, zwłaszcza w odniesieniu do żywności, a także zapewnienia jakości usług.

Ograniczenie się w tym zakresie do działań prawnych będzie jednak niewystarczające – dla wypromowania takiego modelu agroturystyki konieczne będzie wsparcie finansowe i organizacyjne na warunkach pozwalających egzekwować zobowiązania i podtrzymywać działalność do czasu jej ustabilizowania na rynku.

Wykorzystanie dobrej praktyki włoskiej wymaga także zastanowienia nad modelem regulacji prawnej – czy wystarczające będzie korygowanie obecnych przepisów rozproszonych w wielu ustawach, czy bardziej efektywne będzie proponowanie kompleksowej ustawy, obejmującej zakres podobny do ustawy 96/2006. Bezpośrednia recepcja prawa włoskiego nie będzie zapewne ani uzasadniona, ani nawet możliwa, ale należy skorzystać z tego przykładu jako inspiracji.

Przedstawiona wyżej propozycja zakresu interwencji dotyczy jedynie wycinka problematyki turystyki wiejskiej – agroturystyki, której potencjał jest ograniczony i która nie wyczerpuje możliwości społeczności wiejskiej ani zainteresowań turystów.

Dwa kolejne obszary potencjalnej interwencji to ułatwienia dla przedsiębiorczości na terenach wiejskich – zagadnienie wykraczające poza wąską problematykę usług turystycznych, oraz działania odnoszące się do opanowania żywiołowej rozbudowy niskiej jakości bazy turystycznej – domków sezonowych.

Wydaje się, że działania dotyczące ułatwienia przedsiębiorczości na terenach wiejskich wymagają odrębnego określenia progów publicznych obciążeń finansowych, natomiast zapobieganie dewastacji przestrzeni to z jednej strony lepsze wykorzystanie instrumentów planowania przestrzennego jednak z drugiej pewien potencjał wynikający z potrzeby nowego uregulowania usług zakwaterowania.

7. Ocena dotychczasowych rozwiązań przez beneficjentów (usługodawców turystyki wiejskiej)

Ocena dotychczasowych rozwiązań wspierających turystykę wiejską w pierwszej kolejności dotyczy wspomnianych już przepisów formułujących jednoznacznie obowiązki i obciążenia, takich jak zakres działalności pozarolniczej w gospodarstwach rolnych nie podlegający opodatkowaniu, zakres działalności pozwalający pozostać w systemie ubezpieczeń rolniczych, działalność wymagająca uzyskania statusu przedsiębiorcy czy wreszcie działalność regulowana, przede wszystkim w zakresie wypoczynku dzieci i młodzieży.

Wymienione zakresy regulacji mają już wieloletnią tradycję, opierają się na wyraźnie sformułowanych przepisach a podstawą trudnością są w sytuacjach marginalnych rozbieżności interpretacyjne, wynikające ze złożonego charakteru tych przepisów i odwoływania się do pojęć nie zdefiniowanych w tych samych aktach pranych, wymagających zatem wykładni systemowej – takich jak rolnik czy gospodarstwo rolne, ale także turysta, osoba przebywająca na wypoczynku czy usługi świadczone w gospodarstwie rolnym. Przepisy te można uznać za utrwalone w stosowaniu, a uzyskanie interpretacji jest dość łatwe. Inna grupa rozwiązań to przepisy odwołujące się bezpośrednio lub pośrednio do „dobrej praktyki” – higienicznej, produkcyjnej itp. Chodzi tu przede wszystkim o przepisy sanitarne w zakresie wprowadzania żywności do obrotu. Praktyka przyjmowania takich regulacji, wymuszona niejako stosowaniem prawa europejskiego, zastąpiła wcześniej stosowane regulacje instrukcyjne, jednoznacznie określające wymagania. Jednak w ocenie przedsiębiorców stwarzają one zagrożenie w zakresie dowolności interpretacyjnej organów stosujących prawo – kontroli sanitarnej, weterynaryjnej, nadzoru budowlanego, organów podatkowych itp.

W dużej mierze zachowują aktualność opinie formułowane w poprzedniej perspektywie strategicznej²⁸, gdy za **mocne strony** działalności turystycznej na wsi uznawano:

- możliwość rozpoczynania działalności w gospodarstwach rolnych bez dodatkowych formalności – dzięki wyłączeniu niektórych usług w tych gospodarstwach spod działania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie ma obowiązku zgłaszania tej działalności do ewidencji gospodarczej i innych dodatkowych formalności (poza zgłoszeniem obiektu);
- niskie obciążenia publicznoprawne dla rozpoczynających działalność – wyłączenie spod opodatkowania podatkiem dochodowym wynajmowania do 5 pokoi i żywienia gości w nich zamieszkujących, nie uznawanie wynajmowania do 5 pokoi za działalność gospodarczą dla celów podatku od nieruchomości, możliwość pozostania w systemie ubezpieczeń społecznych rolników przy wykonywaniu działalności pozarolniczej o ograniczonej dochodowości
- możliwość wykorzystania posiadanych zasobów gospodarstwa rolnego do prowadzenia dodatkowej działalności pozarolniczej – wynajmowania pokoi w budynku mieszkalnym, udostępniania terenów rolniczych jako atrakcji turystycznej
- możliwość prowadzenia dodatkowej działalności w oparciu o pracę własną – bez zatrudniania pracowników; integracja gospodarstwa rolnego z działalnością usługową pozwala na wykonywanie pracy w miejscu zamieszkania i łączenie obowiązków związanych z produkcją rolną z obowiązkami związanymi ze świadczeniem usług turystycznych

²⁸ Program rozwoju turystyki na obszarach wiejskich w Polsce, Warszawa, maj 2015

Aktualne pozostają także **slabsze strony** tej działalności:

- ograniczony rodzajowo zakres usług przy korzystaniu z ułatwień prawnych i podatkowych (pokoje gościnne, posiłki domowe) – przepisy łączą ułatwienia z udzielaniem noclegów, co ogranicza możliwość świadczenia usług jednodniowych, a także możliwość uzupełniania oferty usługami innych gospodarstw w tej samej miejscowości;
- ograniczona dochodowość usług pozarolniczych świadczonych w gospodarstwach rolnych – przepisy dotyczące ubezpieczeń społecznych rolników dopuszczają pozostawanie w tym systemie ubezpieczeń przy osiąganiu dochodów limitowanych wysokością podatku dochodowego (przy zastosowaniu zasad ogólnych opodatkowania, przy dochodach niższych niż minimalne wynagrodzenie)
- sezonowość popytu na usługi turystyczne i niewielka skala działalności, zarówno w sezonie, jak i po jego zakończeniu, uniemożliwiające spełnianie świadczeń publicznoprawnych opartych na wskaźnikach zryczałtowanych dla całej gospodarki – w szczególności minimalnych składek na pozarolnicze ubezpieczenie społeczne oraz stawek podatku od nieruchomości wykorzystywanych na cele pozarolniczej działalności gospodarczej.

Poprawie w okresie ostatnich lat uległy natomiast regulacje wyznaczające zakres sprzedaży bezpośredniej – nie tylko produkcji podstawowej, ale także możliwości sprzedaży bezpośredniej przetworów z własnego gospodarstwa (soki, konfitury, sery, wędliny itp.) bez spełniania pełnych wymagań stawianych zakładom wprowadzającym żywność do obrotu, jakkolwiek oddziaływanie tych przepisów na rynek zostało ograniczone, bowiem przekształcenia modelu gospodarstwa rolnego dokonujące się w tym samym okresie spowodowały względny niedostatek surowców nadających się do przetwarzania w gospodarstwach metodami inne niż przemysłowe i atrakcyjnych dla odbiorców.

Aktualność zachowały także **szanse rozwojowe**, formułowane dziesięć lat temu, takie jak:

- poszukiwanie przez konsumentów żywności wysokiej jakości – zdrowej, pozbawionej konserwantów, pochodzącej z wiarygodnego źródła dobrze odpowiada koncepcji sprzedaży bezpośredniej, powiązanej z usługami turystyki wiejskiej;
- poszukiwanie bezpiecznego i zdrowego środowiska wypoczynku, nie tylko dla rodzin z małymi dziećmi i osób starszych, ale także dla pozostałych grup klientów stwarza szanse przewagi konkurencyjnej nad innymi formami wypoczynku (jednak jest uwarunkowane możliwością udostępniania w gospodarstwie rolnym terenów i obiektów nie tylko na cele produkcji rolnej, lecz także rekreacji i zabawy);
- szansę istotnego zwiększenia możliwości pozyskiwania kolejnych klientów przy wykorzystaniu kanałów internetowych – wcześniej niedostępna możliwość konkurowania także z dużymi przedsiębiorcami, w tym na portalach uniwersalnych typu booking.com. a nie tylko poprzez niszowe serwisy specjalizujące się w turystyce wiejskiej;

Spośród formułowanych wówczas **zagrożeń** aktualne pozostają:

- oferta obiektów wyspecjalizowanych, sieciowych, z bogatym programem usług – także lokalizowanych w obszarach wiejskich, których powstawanie nie ogranicza się już do terenów tradycyjnie uważanych za atrakcyjne turystycznie (góry, morze); podobnie a także oferta tanich zagranicznych wyjazdów wypoczynkowych;
- niewystarczająca ochrona przestrzeni turystycznej – zarówno wspólnej, poprzez zabezpieczenie i zainwestowanie ciągów komunikacyjnych, parków, kąpielisk, dostępu do wód, atrakcji i szlaków turystycznych itp., a także prywatnej, poprzez ograniczenie niekontrolowanego

przekształcania tej przestrzeni, jej urbanizacji i prywatyzowania atrakcji turystycznych (instrumentami ochrony powinny być przepisy o zagospodarowaniu przestrzennym, ochronie krajobrazu oraz polityka inwestycyjna samorządu terytorialnego).

Zarówno w poprzednich dokumentach jak i w toku badań fokusowych podnoszono niejasność przepisów, dopuszczającą zasadnicze zmiany ich interpretacji przez organy stosujące prawo, co narażać może na konieczność zaniechania działalności lub ponoszenia nieplanowanych, nadmiernych obciążeń finansowych (dotyczyło to w przeszłości takich zagadnień, jak status podatnika VAT zwolnionego ze względu na wielkość sprzedaży, a obecnie głównie dotyczy możliwości korzystania z udogodnień podatkowych oraz zachowania statusu rolnika prowadzącego dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą).

Zagadnienie to wiąże się także z postulatami „kodyfikacji” dobrych praktyk, bowiem jak wyżej wspomniano, wiele regulacji mających swoje źródło w prawie europejskim nakazuje przedsiębiorcom opracowanie, wdrożenie i przestrzeganie dobrych praktyk produkcyjnych, higienicznych itp. A praktyki te stają się przedmiotem dowolnej oceny organów kontrolujących. Ich ustalenie, w formie zalecanego standardu, byłoby dużym ułatwieniem dla osób podejmujących kontrolowane rodzaje działalności.

W toku badań fokusowych zgłoszono, poza wspomnianą kwestią jednolitej praktyki i interpretacji prawa przez organy kontrolne, także następujące zagadnienia:

- potrzebę zmniejszenia restrykcyjność przepisów, w szczególności regulujących sprzedaż produktów własnych prowadzoną w małej skali w warunkach domowych – przetwory, ale także wino, nalewki itp.;
- dostosowywanie wymagań stawianych małym i dużym obiektom (skalowalność wymagań) w zakresie badań, wymagań sanitarnych i zatrudnienia;
- wprowadzenie na wsi praktycznych form edukacji młodzieży w zakresie produkcji żywności, zdrowego żywienia i ochrony środowiska; obecnie edukacja taka odbywa się tylko w niektórych placówkach oświatowych, w przypadkowym zwykle zakresie;
- potrzebę zapewnienia, przede wszystkim w gminach wiarygodnych danych (statystyki) dotyczących wielkości ruchu turystycznego i dochodowości w turystyce; obecny system jest fragmentaryczny a dane gromadzone są w różnych instytucjach lub w ogóle niedostępne;

Wśród zagadnień formułowanych w trakcie badań fokusowych, wymagających dalszych prac w perspektywie przygotowywanej strategii na pierwsze miejsce wysuwa się potrzeba prawnej definicji agroturystyki.

Brak tej definicji prowadzi do obejmowania działaniami wspierającymi takich form działalności, które nie przyczyniają się do budowania silnej marki agroturystyki i turystyki wiejskiej.

Postulat ten koresponduje z propozycjami Anny Kapały, wykorzystania dobrej praktyki włoskiej w zakresie umożliwienia tradycyjnym gospodarstwom wiejskim poszerzenia działalności, w ramach posiadanych zasobów, o usługi i produkty wykraczające poza rolnictwo, pod warunkiem spełnienia określonych wymagań, wśród których na pierwszym miejscu stawia się ochronę dziedzictwa wsi.

Podnoszona jest także kwestia przepisów o imprezach turystycznych, bowiem obecny stan niepewności związanej z oferowaniem powiązanych usług turystycznych w gospodarstwie wymaga wyjaśnienia. Praktyka pokazuje, że takie łączenie usług nie powoduje żadnego z zagrożeń interesów klientów, przeciw którym skierowane są przepisy o imprezach turystycznych.

Pomimo formalnego uproszczenia wymagań sanitarnych w zakresie sprzedaży przetworzonych produktów rolnych (żywność) i żywienia gości w formie posiłków domowych, oczekuje się jednak kolejnych działań, pozwalających na spełnianie tych wymagań w warunkach niewielkiej działalności gospodarstw.

Obserwuje się redukcję ofert turystyki wiejskiej do zakwaterowania i rezygnację z żywienia gości, na rzecz udostępniania gościom możliwości przygotowywania posiłków we własnym zakresie, ale oznacza to ograniczenie rentowności a przede wszystkim oderwanie tego żywienia od zaopatrzenia w produkty lokalne, bowiem goście zgodnie ze swoimi nawykami, zaopatrują się w takiej sytuacji w sieciowych placówkach handlowych.

Wykaz źródeł

1. *Definicja turystyki wiejskiej*, Tourism Development International Ltd, Czerwiec 1996
2. Gała P., Dorota Łobos-Kotowska D., Stańko M. *Konstrukcja gospodarstwa rodzinnego na tle konstrukcji gospodarstwa rolnego w Kodeksie cywilnym i ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, Przegląd Prawa Rolnego nr 2 (29) – 2021, ss. 201–214
3. Goździewicz-Biechońska J., *Prawne pojęcie obszarów wiejskich i kształtowanie go pod wpływem polityki Unii Europejskiej*, Przegląd Prawa Rolnego Nr 1 (34) – 2024, ss. 73–90
4. Kożuchowska B., *Podstawowe pojęcia, cechy, składniki agroturystyki oraz formy samoorganizacji usługodawców*, w Świetlikowska U. [red.], *Agroturystyka*, SGGW Warszawa 1998, s. 24 i n.
5. Główny Urząd Statystyczny - baza EOT (na podstawie Ewidencji Obiektów Turystycznych prowadzonej przez urzędy gmin - stan na koniec roku) - maszynopis
6. Kapała A., *Prawne pojęcie agroturystyki*, Przegląd Prawa Rolnego Nr 193) – 2008 ss.99-115
7. Kapała A., *Regulacja prawna agroturystyki – uwagi de lege ferenda*, Przegląd Prawa Rolnego nr 2(7) – 2010
8. Kapała A., *Wymogi higieniczno-sanitarne w sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie włoskim*, Przegląd Prawa Rolnego nr 2 (13) z 2013 r. s. 127 i n.
9. Leśkiewicz K., *Dysfunkcjonalność pojęcia gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, Przegląd Prawa Rolnego nr 1 (32) – 2023, ss. 25–40;
10. Pismo Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z dnia 17 listopada 2023 r. 0114-KDIP3-2.4011.698.2023.2.MN
11. *Program rozwoju turystyki na obszarach wiejskich w Polsce*, Warszawa, maj 2015
12. *Raport na temat podaży turystyki wiejskiej po pandemii COVID-19*, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Warszawa 2023
13. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz. Urz. UE L 435 z 06.12.2021, str. 1, z późn. zm.)
14. Ustawa o podatku dochodowym os osób fizycznych Dz.U.2025.163 t.j.
15. Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych Dz.U.2025.707 t.j.
16. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego Dz.U.2024.423 t.j.
17. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników Dz.U.2025.197 t.j.
18. Ustawa o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników Dz.U.2021.2290
19. Kodeks cywilny Dz.U.2025.1071 t.j.

20. Ustawa o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności Dz.U.2025.865 t.j.
21. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych Dz.U.2025.163 t.j.
22. Ustawa o podatku rolnym Dz.U.2024.1176 t.j.
23. Prawo przedsiębiorców Dz.U.2024.236 t.j.
24. Ustawa o działalności gospodarczej Dz. U. Nr 41, poz. 324
25. Ustawa Prawo działalności gospodarczej Dz. U. Nr 101, poz. 1178
26. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej Dz.U. z 2004 r. Nr 173 poz.1808
27. Ustawa o produktach pochodzenia zwierzęcego Dz.U z 2023 r. poz.872 t.j.
28. Ustawa o wyrobach winiarskich Dz. U. z 2023 r. poz. 550
29. Ustawa o usługach turystycznych Dz.U. z 2014 r. poz.196 t.j.