

ANNA KAPAŁA

Administracyjnoprawne uwarunkowania działalności agroturystycznej

Studium prawnoporównawcze

1. Prowadzenie działalności agroturystycznej, zarówno w Polsce, jak i we Włoszech, uwarunkowane jest spełnieniem wielu wymagań określonych przez przepisy administracyjnoprawne. Dla przykładu, pokoje wynajmowane przez rolników w prowadzonych przez nich gospodarstwach rolnych muszą odpowiadać rygorom sanitarnym, budowlanym, przeciwpożarowym oraz minimalnym standardom wyposażenia. Jeśli gospodarstwo agroturystyczne, oprócz zakwaterowania, prowadzi także sprzedaż posiłków, ustawodawca przewiduje obowiązek spełnienia określonych wymagań higieniczno-sanitarnych w stosunku do osób uczestniczących w przygotowywaniu posiłków, a także pomieszczeń, w których żywność jest przechowywana i poddawana obróbce.

W ustawodawstwie polskim nie występuje pojęcie prawne agroturystyki. Brakuje także aktu prawnego kompleksowo regulującego wszystkie aspekty prowadzenia działalności agroturystycznej, choć ta forma turystyki jest w legislacji wyróżniona, a nawet korzysta z określonych ulg¹. W prawie włoskim agroturystyce poświęcono odrębną ustawę² obejmującą

¹ Zob. art. 3 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. 2007, Nr 155, poz. 1095 ze zm.; art. 21 pkt 43 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. 2000, Nr 14, poz. 176 ze zm. Szerzej na temat regulacji prawnych w zakresie agroturystyki zob. A. Kapała, *Prawne pojęcie agroturystyki*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 99-116;

² Ustawa nr 96/2006 o agroturystyce (legge 20 febbraio 2006, n. 96 „Disciplina dell'agriturismo”), opublikowana w „Gazzetta Ufficiale” nr 63 z 16 marca 2006 r. (powoływana dalej jako włoska ustawa o agroturystyce).

wszystkie aspekty prowadzenia działalności agroturystycznej, w tym całościowo uwarunkowań administracyjnoprawnych, którym ta działalność podlega. Dlatego też, aby ocenić polską regulację oraz sformułować wnioski *de lege ferenda*, uzasadnione jest sięgnięcie do włoskiego ustawodawstwa.

Problematyka wyznaczona tytułem artykułu nie była – jak dotychczas – analizowana w polskiej literaturze w ujęciu prawnoporównawczym. Różne kwestie, w tym bardziej ogólne, są podejmowane w wielu opracowaniach, szczególnie z zakresu ekonomii, marketingu i turystyki³. Z kolei niezmiernie bogata doktryna włoska zawiera szczegółową i wyczerpującą analizę wszystkich reguł związanych z prowadzeniem działalności agroturystycznej⁴.

Celem rozważań jest próba określenia w sposób w miarę pełny i usystematyzowany administracyjnoprawnych uwarunkowań działalności agroturystycznej w Polsce. Jego realizacja wymaga sięgnięcia do regulacji dotyczącej agroturystyki, zawartej w wielu aktach prawnych, w tym do ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych⁵, rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie⁶, ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywie-

³ Zob. np.: M. Sznajder, L. Przezgórska, *Agroturystyka*, Warszawa 2006; W. Musiał, *Agroturystyka i usługi towarzyszące*, Kraków 2005; B. Tańska-Hus, M. Buslik, *Podstawy prawa w turystyce i hotelarstwie*, Wrocław 2005, s. 59-79; M. Dąbrowska, *Rozwój agroturystyki i jej wpływ na przeobrażenia w rolnictwie i na wsi*, Olsztyn 2000; J. Raciborski, *Uregulowania prawne agroturystyki i turystyki wiejskiej – próba oceny*, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej im. H. Kołłątaja w Krakowie” 2003, z. 402 (nr 90), s. 93 i n.

⁴ F. Albinini, C. A. Graziani, P. Urbani, *Commentario alla legge 5 dicembre 1985, n. 730. Disciplina dell'agriturismo*, „Le Nuove Leggi Civili Commentate” 1986, s. 741 i n.; F. M. Agnoli, *Agriturismo, problemi giuridici e legislazione*, Bologna 1988; L. Francario, *L'impresa agricola di servizi*, Napoli 1988; L. Francario, L. Paoloni, *L'impresa agrituristica. Normativa comunitaria, nazionale, regionale*, Napoli 1989; F. Albinini (red.), *Guidici e Agriturismo. Casi e materiali per un repertorio*, Napoli 1993; idem, *Agriturismo e turismo rurale. Pluralità di modelli aziendali, disciplina legislativa ed ipotesi interpretative*, „Rivista di Diritto Agrario” 1998, z. 2, s. 266 i n.; idem, *La concessione negata: la legge 730/85 sull'agriturismo e l'art. 2135 c.c. riscritti dalla Corte di Cassazione*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente” 1999, nr 6, s. 345 i n.; L. Costato, C. A. Graziani, F. Albinini i in., *Commentario alla legge 20 febbraio 2006, n. 96 «Disciplina dell'agriturismo»*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, z. 4; P. Borghi (red.), *Le nuove norme statali sull'agriturismo (l. 20 febbraio 2006, n. 96)*, „Le Nuove Leggi Civili Commentate” 2007, nr 1-2, s. 127 i n.

⁵ Tekst jedn.: Dz. U. 2004, Nr 223, poz. 2268 ze zm.

⁶ Tekst jedn.: Dz. U. 2006, Nr 22, poz. 169 ze zm.

nia⁷. Struktura dalszych rozważań uwzględnia systematykę przyjętą we włoskiej ustawie.

2. W pierwszej kolejności należy przyjrzeć się regulacji dotyczącej wymagań higieniczno-sanitarnych. Są one zróżnicowane, odnoszą się do budynków i urządzeń wykorzystywanych w agroturystyce, do osób biorących udział w przygotowywaniu i podawaniu posiłków oraz do produktów żywnościowych stosowanych w żywieniu gości. Włoska ustawa o agroturystyce wszystkie wymienione kwestie reguluje – choć w sposób dosyć ogólny – w art. 5.

W odniesieniu do rygorów dotyczących budynków i urządzeń art. 5 pkt 1 ogranicza się do ustanowienia generalnej zasady, zgodnie z którą przy określaniu wymagań higieniczno-sanitarnych należy brać pod uwagę „specyficzne cechy architektoniczne oraz wiejski charakter budynków, szczególnie jeżeli chodzi o wysokość i objętość lokali w stosunku do oświetlonych powierzchni, jak również ograniczone rozmiary prowadzonej działalności”. Należy wyjaśnić, że ogólnikowość analizowanego artykułu wynika z faktu, iż w systemie prawodawczym Włoch krajowa ustawa o agroturystyce (zwana ramową) określa jedynie ogólne ramy regulacji administracyjnoprawnej działalności agroturystycznej, a jej uszczegółowienie należy do kompetencji regionów.

Nie można nie docenić wagi sformułowanej w cytowanym artykule zasady, wyraża ona bowiem poszanowanie dla wiejskiego charakteru budynków, będącego przecież podstawowym i nieodzownym elementem krajobrazu i dziedzictwa budowlanego wsi. Warto dodać, że ta generalna zasada jest spójna ze sformułowanym w art. 1 celem, którym jest zachowywanie dziedzictwa i promowanie kultury wsi. Jego realizacji sprzyja również dyspozycja art. 3, która kładzie nacisk na „poszanowanie specyficznych cech typologicznych i architektonicznych, a także cech krajobrazowo-przyrodniczych” miejsc, w których prowadzona jest działalność agroturystyczna. Można zatem stwierdzić, że celem włoskiego ustawodawcy jest „ułatwienie wykonywania działalności agroturystycznej poprzez wprowadzenie kryteriów oceny budynku, adekwatnych do wiejskiego charakteru środowiska, w którym taka działalność się odbywa”⁸.

Uzupełnieniem powyższych uwag może być przykład rozwiązania przyjętego przez jeden z włoskich regionów. Przepisy wykonawcze w za-

⁷ Dz. U. Nr 171, poz. 1225 ze zm.

⁸ Zob. S. Bolognini, *Commento all'art. 5*, w: *Commentario alla legge 20 febbraio 2006*, n. 96 «*Disciplina dell'agriturismo*», „*Rivista di Diritto Agrario*” 2006, z. 4, s. 508.

kresie norm higieniczno-sanitarnych⁹ do ustawy regionalnej o agroturystyce regionu Valle d'Aosta¹⁰, poza powtórzeniem ogólnej zasady, o której mowa w art. 5 pkt 1 omawianej ustawy, stanowią, że w przypadku rewitalizacji istniejących budynków dopuszczalne są odstępstwa od minimalnych wymagań w zakresie wysokości pomieszczeń i powierzchni oświetlonych. Te przepisy oraz treść art. 3 włoskiej ustawy o agroturystyce, który zezwala na prowadzenie działalności agroturystycznej jedynie w budynkach istniejących na gruntach rolnych należących do gospodarstwa, nasuwa wniosek, że odstępstwa w zakresie norm higieniczno-sanitarnych mają zastosowanie wyłącznie do budynków już istniejących.

Art. 5 pkt 1 ustawy nie narzuca regionom obowiązku ustanowienia jednolitych regulacji higieniczno-sanitarnych. Tego rodzaju wymagania przewiduje włoska ustawa o turystyce¹¹, która jednak nie ma zastosowania do działalności agroturystycznej. Z kolei w Polsce ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych jest aktem o podstawowym znaczeniu dla ustalenia norm higieniczno-sanitarnych dla budynków i wyposażenia przeznaczonych do prowadzenia działalności agroturystycznej. Jest ona jednym z nielicznych w polskim ustawodawstwie aktów prawnych, którego przepisy wyraźnie odnoszą się do wynajmowanych przez rolników pokoi w gospodarstwach rolnych¹². Zasadniczo ustawa ta określa kryteria i wymagania co do świadczenia usług hotelarskich, wprowadzając w szczególności minimalne standardy wyposażenia i usług świadczonych w obiektach hotelarskich. Po nowelizacji z 2004 r., niektóre jej przepisy mają zastosowanie także do rolników wynajmujących pokoje (jak również miejsca na ustawianie namiotów) w gospodarstwie rolnym.

Ustawa o usługach turystycznych wprowadza wyraźne zróżnicowanie kryteriów i wymagań według rodzajów obiektów hotelarskich i zakresu świadczonych usług. Z tego punktu widzenia można wyróżnić dwie grupy regulacji. Pierwsza grupa obejmuje obiekty hotelarskie, w stosunku do któ-

⁹ *Approvazione delle disposizioni applicative dell'articolo 15 della l.r. 29/2006 (nuova disciplina dell'agriturismo; abrogazione della l.r. 27/1995 e del regolamento regionale 1/1998).*

¹⁰ *Legge regionale 4 dicembre 2006, n. 29. Nuova disciplina dell'agriturismo. Abrogazione della legge regionale 24 luglio 1995, n. 27, e del regolamento regionale 14 aprile 1998, n. 1, „Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Valle d'Aosta” 2006, nr 53.*

¹¹ *Legge 29 marzo 2001, n. 135 Riforma della legislazione nazionale di turismo, „Gazzetta Ufficiale” 2001, nr 92.*

¹² Zob. art. 35 ustawy o usługach turystycznych. Innymi obowiązującymi ustawami, które wprost odnoszą się do pokoi wynajmowanych przez rolników są: ustawa z 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (art. 3) i ustawa z 2001 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 21, ust. 1, pkt 43).

rych stosowana jest nazwa chroniona (hotel, pensjonat, motel, kemping, schronisko młodzieżowe, dom turystyczny, schronisko, pole biwakowe)¹³. Druga grupa obejmuje tzw. inne obiekty o małych rozmiarach, które nie podlegają kategoryzacji. Wśród nich znajdują się obiekty związane z przedmiotem niniejszego opracowania, czyli pokoje wynajmowane przez rolników w prowadzonych przez nich gospodarstwach rolnych¹⁴.

W celu ustalenia obowiązujących wymagań higieniczno-sanitarnych w odniesieniu do wynajmowanych przez rolnika pokoi w gospodarstwie rolnym, w pierwszej kolejności należy sięgnąć do przepisu art. 35 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych. Stanowi on, że usługi hotelarskie mogą być świadczone również w innych obiektach, jeżeli obiekty te spełniają minimalne wymagania co do wyposażenia, o których mowa w art. 45 ust. 4 oraz wymagania określone w art. 35 ust. 1 pkt 2. Z kolei art. 35 ust. 3 precyzuje, że za inne obiekty, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie, uważa się także pokoje wynajmowane przez rolników w gospodarstwach rolnych, jeżeli obiekty te spełniają minimalne wymagania co do wyposażenia, o których mowa w powołanych wyżej przepisach. Należy także wyjaśnić, że usługi hotelarskie w rozumieniu ustawy nie ograniczają się jedynie do usług świadczonych w obiektach hotelarskich. Są to „krótkotrwałe, ogólnie dostępne wynajmowanie domów, mieszkań, pokoi, miejsc noclegowych, a także miejsc na ustawienie namiotów lub przyczep samochodowych oraz świadczenie, w obrębie obiektu, usług z tym związanych” (art. 3 pkt 8 tej ustawy).

Minimalne wymagania co do wyposażenia obiektów świadczących usługi hotelarskie zostały określone we wspomnianym rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z 19 sierpnia 2004 r. W odniesieniu do tzw. innych obiektów szczegółowe rozwiązania zawiera załącznik nr 7 do tego rozporządzenia¹⁵. W przeciwieństwie do regulacji włoskiej, polski ustawodawca nie wspomina o wiejskim charakterze „innych obiektów” ani nie przewiduje odstępstw ze względu na szczególne cechy budynków położonych w gospodarstwach rolnych. Wymienione rozporządzenie dopuszcza odstępstwa od wymagań dotyczących wyposażenia i zakresu świadczonych usług dla pól biwakowych zlokalizowanych na terenie gospodarstw rolnych pod warunkiem zapewnienia możliwości korzystania z wody do picia i urządzeń sanitarnych (§ 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia).

¹³ Zob. art. 36 ustawy o usługach turystycznych.

¹⁴ Zob. art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o usługach turystycznych.

¹⁵ Załącznik nr 7 do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 19 sierpnia 2004 r.; tekst jedn.: Dz. U. 2006, Nr 22, poz. 169 ze zm.

Podobne odstępstwa są przewidziane w przypadku obiektów hotelarskich wpisanych do rejestru zabytków lub wykazu zabytków architektury i budownictwa oraz obiektów, których charakter zabytkowy jest oczywisty¹⁶. Przepis ten nie ma jednak zastosowania do „innych obiektów”, mimo że zabytkowe budynki położone na terenach wiejskich, w których potencjalnie może być prowadzona działalność agroturystyczna, stanowią istotną część obiektów wpisanych do rejestru zabytków. Należy też zauważyć, że wymagania co do wyposażenia przewidziane w załączniku nr 7 dla „innych obiektów” nie są na tyle rygorystyczne, by stwarzać utrudnienie w prowadzeniu działalności agroturystycznej, służą one bowiem jedynie zapewnieniu minimalnego standardu¹⁷; są one wyraźnie niższe niż wymagania przewidziane dla pensjonatów¹⁸.

Warto nadmienić, że podobnie jak dziś w Polsce, także we Włoszech przed przyjęciem pierwszej ustawy o agroturystyce z 1985 r.¹⁹, podmioty publiczne i prywatne miały trudności w ustaleniu wymagań dotyczących nieruchomości i ruchomości wykorzystywanych w prowadzeniu działalności agroturystycznej²⁰. Z powodu braku regulacji specjalnej, należało stosować przepisy ustanowione dla hoteli i działalności polegającej na wynajmie pokoi. Uregulowania te nie przewidywały swoistych form gościnności w gospodarstwach rolnych, ani nie brały pod uwagę charakteru wiejskich budynków i zakwaterowania na terenach wiejskich²¹.

3. Kolejnym wymaganiem higieniczno-sanitarnym dotyczącym budynków przeznaczonych na działalność agroturystyczną jest usunięcie barier architektonicznych. Art. 5 ust. 6 włoskiej ustawy o agroturystyce stanowi, że dla takich budynków zgodność z normami w zakresie dostępności i pokonywania barier architektonicznych może być zapewniona poprzez roboty prowizoryczne. Przepis ten zmodyfikował wprowadzony

¹⁶ Zob. § 3 ust. 1 rozporządzenia.

¹⁷ W szczególności nie wprowadzają wymagań co do wysokości pomieszczeń, a jedynie co do powierzchni (6 m² na 1 osobę i dodatkowe 2 m² na każdą dodatkową osobę). Jeżeli chodzi o powierzchnię oświetloną, jedynym wymogiem jest obowiązek zabezpieczenia w każdej jednostce mieszkalnej przynajmniej jednego punktu oświetleniowego o mocy 60 W.

¹⁸ Zob. załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 19 sierpnia 2004 r.; tekst jedn.: Dz. U. 2006, Nr 22, poz. 169 ze zm.

¹⁹ *Legge 5 dicembre 1985, n. 730 «Disciplina dell'agriturismo»*, „Gazzetta Ufficiale” 2006, nr 63.

²⁰ Zob. F. Albisinni, *Commento all'art. 5*, w: F. Albisinni, C. A. Graziani, P. Urbani, *Commentario...*, s. 761.

²¹ *Ibidem*.

poprzednią ustawą nr 730 z 1985 r. o agroturystyce bardziej rygorystyczny warunek zapewnienia trwałego dostosowania budynków do potrzeb osób niepełnosprawnych. Nowy przepis jest odpowiedzią na postulaty operatorów agroturystyki, stawianych często przed koniecznością dokonania w budynku trwałych zmian, a niewykonalnych ze względu na właściwości konstrukcyjne większości wiejskich nieruchomości²².

Jak zauważa się w doktrynie, również w tym przypadku łagodniejsza formuła art. 5 ust. 6 znajduje uzasadnienie w odniesieniu do istniejących budynków. Pozwala ona uniknąć ponoszenia dodatkowych kosztów, a przede wszystkim zbyt inwazyjnych prac budowlanych, mogących spowodować zmiany nieadekwatne do stylu architektonicznego nieruchomości, naruszając w ten sposób jeden z głównych celów ustawy, jakim jest zachowywanie i wspieranie wsi wraz z jej tradycyjnymi elementami i cechami²³. Jak widać, włoski ustawodawca uwzględnia nie tylko potrzeby osób niepełnosprawnych, przyczyniając się tym samym do rozwoju nowego typu rolnictwa (tzw. rolnictwa socjalnego²⁴), ale jednocześnie zmierza do zachowania dziedzictwa budowlanego wsi oraz wsparcia dochodów rolniczych.

Na tle tak dopracowanych rozwiązań włoskich, wyraźnie zaznacza się brak w prawie polskim jakichkolwiek wymogów dla „innych obiektów” w zakresie usuwania barier architektonicznych. Minimalne wymagania odnośnie do dostosowywania obiektów hotelarskich do potrzeb osób niepełnosprawnych określa załącznik nr 8 do powoływanego już rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 2004 r.²⁵ Odnoszą się one jedynie do obiektów hotelarskich, które dysponują minimum 50 jednostkami mieszkalnymi, jak również do kempingów. Nie podlegają im natomiast schroniska górskie bez drogi dojazdowej ani pensjonaty rodzinne, w których znajduje się mniej niż 150 jednostek mieszkalnych. Nasuwa się wniosek, że polskie prawo nie ułatwia osobom niepełnosprawnym w takim stopniu

²² F. Albisinni, *Commento all'art. 2*, w: F. Albisinni, C. A. Graziani, P. Urbani, *Commentario...*, s. 751. Autor zauważa również, że ustawodawca – chcąc zrównoważyć ciężar finansowy renowacji istniejących budynków – zwalnia z obowiązku dostosowywania strukturalnego do potrzeb osób niepełnosprawnych. Ma także na uwadze fakt, że przeprowadzanie trwałych zmian w budynkach może doprowadzić do zniekształcenia charakterystyki budynku.

²³ *Ibidem*, s. 752.

²⁴ Szerzej na temat rolnictwa socjalnego zob. F. Adornato, hasło „Agricoltura sociale”, w: *Agricoltura e zootecnia*, w: *Enciclopedia giuridica Treccani, Aggiornamento*, t. XVI, Roma 2008.

²⁵ Załącznik nr 8 do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 19 sierpnia 2004; tekst jedn.: Dz. U. 2006, Nr 22, poz. 169 ze zm.

jak przepisy włoskie, korzystania z wypoczynku w mniejszych obiektach świadczących usługi noclegowe, w tym w gospodarstwach agroturystycznych. Podjęcie decyzji o usunięciu barier architektonicznych, choćby w sposób prowizoryczny, zależy więc od wrażliwości i chęci właścicieli takich obiektów.

Uzasadnienia istniejącego stanu prawnego można upatrywać w tym, że wołą ustawodawcy jest nieobciążanie rolników dodatkową pracą i kosztami, szczególnie w związku z działalnością, która ma być dla nich jedynie dodatkową, komplementarną wobec działalności rolniczej²⁶ – są oni bowiem przede wszystkim producentami rolnymi, a nie hotelarzami. Jednakże warto rozważyć, w zamian za brak obowiązku dostosowywania „innych obiektów” do potrzeb osób niepełnosprawnych, wprowadzenie rozwiązania zachęcającego rolników do zachowywania dziedzictwa i stylu architektonicznego polskiej wsi, a więc do renowacji istniejących budynków (nie tylko o statusie zabytku) z zachowaniem typowych cech i materiałów dla kultury danego regionu, tak jak dzieje się we Włoszech. Byłoby to zgodne z kierunkiem prezentowanym w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013, który przewiduje refundację kosztów poniesionych na nadbudowę, przebudowę lub remont połączony z modernizacją istniejących budynków mieszkalnych²⁷.

4. Przepisy przewidują także wymóg uzyskania potwierdzenia, że lokal przeznaczony do prowadzenia działalności agroturystycznej nadaje się do tego celu. Art. 5 ust. 5 włoskiej ustawy o agroturystyce stanowi, że „dla działalności agroturystycznej, której przedmiotem jest oferowanie nie więcej niż 10 miejsc noclegowych, do stwierdzenia, czy lokal jest „zdatny”

²⁶ Oczywiście jest, że dostosowywanie budynków do potrzeb osób niepełnosprawnych nie zawsze jest ekonomicznie opłacalne – i to nie tylko w sektorze hotelarskim, ale także w zakresie handlu i usług, komunikacji, a nawet w sektorze administracji publicznej. Jest ono jednak potrzebne w ramach zwalczania dyskryminacji, która nadal dotyka tę i inne grupy społeczne. Nie należy ignorować tak licznej grupy ludzi, którzy w wyniku znaczących zmian kulturowych, typowych dla społeczeństw rozwiniętych, coraz częściej chcą korzystać z usług turystycznych.

²⁷ Zob. § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 200, poz. 1442) oraz rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 6 maja 2008 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 85, poz. 915).

do prowadzenia danej działalności, wystarczy, aby miał on charakter mieszkalny”. Ustawa ta wprowadza ograniczenie ilości wynajmowanych miejsc do 10, rekompensuje je jednak dużym ułatwieniem pozwalającym na użytkowanie każdego mieszkalnego lokalu. Jak wynika z treści „tekstu jednolitego przepisów ustaw i rozporządzeń z dziedziny prawa budowlanego”²⁸, poświadczenie charakteru mieszkalnego jest pozwoleniem administracyjnym, wydawanym przez właściwy organ gminny, które potwierdza spełnienie warunków bezpieczeństwa, higieny, zdrowotności, oszczędności energii budynków i urządzeń w nich zainstalowanych²⁹.

Polski ustawodawca nie traktuje pokoi wynajmowanych przez rolników (mimo wprowadzenia ograniczenia ich liczby) na równi z lokalami mieszkalnymi. Z jednej strony – ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych w art. 21 ust. 1 pkt 43 obligeuje, by pokoje znajdowały się w budynkach mieszkalnych położonych na terenie wiejskim w gospodarstwie rolnym i aby liczba wynajmowanych pokoi nie przekraczała 5. Z drugiej strony – spełnienie tych warunków pozwala jedynie na zastosowanie zwolnienia dochodów uzyskiwanych z działalności wynajmu (i sprzedaży posiłków domowych) z podatku dochodowego od osób fizycznych. Położenie pokoi w budynkach mieszkalnych nie uprawnia natomiast do odstępstw od wymagań higieniczno-sanitarnych. Obowiązują one dla gospodarstw agroturystycznych w takim samym zakresie, jak dla obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie.

Warunki niezbędne do uzyskania pozwolenia na świadczenie usług hotelarskich w odniesieniu do „innych obiektów” są określone w powoływanym rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z 2004 r. Zgodnie z § 4 ust. 1 tego rozporządzenia, obejmują one wymagania budowlane, przeciwpożarowe i sanitarne.

Jeżeli chodzi o przepisy budowlane, należy zauważyć, że wszystkie obiekty budowlane podlegają obowiązkowi określonym przez ustawę z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane³⁰. Mają one charakter powszechny i dotyczą nie tylko przedsiębiorców, ale wszystkich osób fizycznych i prawnych, świadczących usługi zakwaterowania i wyżywienia. Działalność

²⁸ *Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia; confronto tra il testo originario ed il nuovo testo modificato con il decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 301, „Gazzetta Ufficiale” 2003, nr 16.*

²⁹ Na ten temat zob. A. Carrato, *Abitabilità (certificato di)*, w: *Digesto*, wyd. IV, *Disciplina privatistica, Sezione civile*, I, Torino 1987, s. 5 i n.; V. Vicenzi, *Abitazioni (igiene delle)*, w: *Enciclopedia giuridica Treccani*, I, Roma 1988, s. 1 i n.; S. Bolognini, op. cit., s. 521.

³⁰ Tekst jedn.: Dz. U. 2006, Nr 156, poz. 1118 ze zm.

agroturystyczna podlega również przepisom dotyczącym obiektów budowlanych, określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 w zakresie warunków technicznych, jakim muszą odpowiadać budynki i ich położenie³¹.

Spełnienie warunków budowlanych w odniesieniu do budynku, w którym wynajmowane są pokoje w gospodarstwie rolnym, zgodnie z dyspozycją § 4 ust. 1 pkt 1a rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 2004 r., dokumentuje się „decyzją o pozwoleniu na budowę wraz z potwierdzonym zawiadomieniem właściwego organu o przystąpieniu do użytkowania obiektu lub decyzją o pozwoleniu na użytkowanie obiektu lub decyzją o pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania obiektu, a w przypadku obiektów wzniesionych przed 1 kwietnia 1995 r., które utraciły wymienione dokumenty – opinią rzeczoznawcy budowlanego stwierdzającą bezpieczeństwo użytkowania obiektu”. Ponadto dokumentem potwierdzającym, że nieruchomość odpowiada rygorom budowlanym, jest „książka obiektu z wpisami potwierdzającymi przeprowadzenie okresowych kontroli wymaganych ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane” (§ 4 ust. 1 pkt 1b powołanego rozporządzenia).

Zgodność z wymaganiami przeciwpożarowymi zaświadcza się opinią właściwej miejscowo komendy powiatowej (miejskiej) Państwowej Straży Pożarnej, a w przypadku kontroli obiektu – za równorzędny opinii uznaje się protokół okresowej kontroli Państwowej Straży Pożarnej. Spełnienie warunków sanitarnych potwierdzane jest opinią właściwego miejscowo powiatowego inspektora sanitarnego, a w przypadku kontroli obiektu – za równorzędny opinii uznaje się protokół okresowej kontroli Państwowej Inspekcji Sanitarnej (§ 4 ust. 1 pkt 3).

Porównanie wymagań, które muszą spełnić budynki w celu uzyskania pozwolenia na świadczenie usług hotelarskich w Polsce i potwierdzenia mieszkalnego charakteru lokalu we Włoszech, pozwala zauważyć, że są one bardzo zbliżone. Różnica polega na tym, że włoski ustawodawca wymaga dodatkowo potwierdzenia spełnienia warunku oszczędności energii budynków i urządzeń w nich zainstalowanych. W Polsce, w wyniku zmian w prawie budowlanym³², które wprowadziły certyfikaty energetyczne³³ od

³¹ Dz. U. 2002, Nr 75, poz. 690 ze zm.

³² Dz. U. 2007, Nr 191, poz. 1373.

³³ Certyfikaty energetyczne powołała do życia unijna dyrektywa nr 2002/91/WE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. Jej celem jest ograniczenie zużycia energii w budynkach oraz zachęcanie do budowy domów i mieszkań energooszczędnych. Dyrektywa zaczęła obowiązywać 1 stycznia 2006 r. Polskie przepisy implementujące dyrektywę weszły w życie z trzyletnim opóźnieniem.

1 stycznia 2009 r., budynki i lokale (podobnie jak wcześniej sprzęt AGD) powinny być zaopatrzone w informacje o parametrach energetycznych. Nie są one jednak obowiązkowe zarówno przy najmie, jak i przy sprzedaży. Certyfikaty muszą natomiast posiadać budynki, które są dopiero oddawane do użytkowania. Zgodnie z prawem budowlanym, stanowią one załącznik do zawiadomienia o zakończeniu budowy lub do wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie.

5. Prowadzenie sprzedaży posiłków w ramach działalności agroturystycznej wymaga spełnienia warunków higieniczno-sanitarnych przewidzianych dla pomieszczeń, urządzeń i osób mających styczność z przygotowywaną żywnością. Produkty żywnościowe, z których przyrządzane są posiłki, również powinny odpowiadać określonym normom higienicznym.

Jeżeli chodzi o wymagania dotyczące produktów żywnościowych, art. 5 ust. 2 włoskiej ustawy o agroturystyce stanowi, że dla produkcji, przygotowywania, opakowywania oraz podawania posiłków i napojów mają zastosowanie przepisy ustawy z 30 kwietnia 1962 r.³⁴ Ustawa ta ma na celu ochronę tzw. wyższego interesu, jakim jest zdrowie publiczne, konieczne jest zatem stosowanie przy tego rodzaju działalności norm ustanowionych dla ochrony zdrowia publicznego³⁵. Zobowiązaniem do posiadania aktualnej książeczki sanitarnej objęty jest każdy rolnik prowadzący działalność agroturystyczną, a także wszystkie osoby zajmujące się produkcją, przygotowywaniem, opakowywaniem i podawaniem posiłków i napojów.

W przypadku świadczenia usług żywienia wymagane jest ponadto uzyskanie odpowiedniego upoważnienia administracyjnego na użytkowanie zakładów i pracowni w celu produkcji, przygotowywania i opakowywania środków żywności. Wydanie upoważnienia uwarunkowane jest uprzednim potwierdzeniem spełnienia warunków higieniczno-sanitarnych pomieszczeń, w których posiłki są przygotowywane i podawane, jak również urządzeń i przedmiotów służących przygotowywaniu, obróbce i podawaniu środków żywności.

Ustawa nr 96/2006 o agroturystyce zniósła obowiązek załączania wspomnianego upoważnienia i książeczki sanitarnej do wniosku o pozwo-

³⁴ Legge 30 aprile 1962, n. 283, recante «Modifica degli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del T.U. delle leggi sanitarie approvato con r.d. 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande, „Gazzetta Ufficiale” 1962, nr 139.

³⁵ Za S. Bolognini, op. cit., s. 512.

lenie na wykonywanie działalności agroturystycznej. Nowe rozwiązanie jest elementem uproszczonej procedury rozpoczynania działalności agroturystycznej, o której będzie szerzej w dalszej części opracowania. Należy w tym miejscu nadmienić, że w przeciwieństwie do poprzedniej regulacji z 1985 r., art. 6 obecnej ustawy nie wymaga składania wniosku o pozwolenie na rozpoczęcie działalności agroturystycznej. Konieczne jest jedynie powiadomienie wójta (właściwego ze względu na miejsce położenia przedsiębiorstwa rolnego) o rozpoczęciu wykonywania tej działalności.

Niemniej powoływana już ustawa nr 283 z 1962 r. wymaga uzyskania pozwolenia od organów właściwych w zakresie kontroli norm sanitarnych na wykonywanie działalności mających za przedmiot środki żywności. niespójność przepisów tej ustawy z art. 6 ustawy o agroturystyce spowodowała w praktyce problemy interpretacyjne. W literaturze przyjmuje się, że dla wykonywania działalności mających za przedmiot środki żywności konieczne jest uzyskanie pozwolenia. Nie jest ono konieczne, gdy działalność agroturystyczna nie dotyczy przygotowywania, opakowywania i podawania żywności i napojów; wystarczy wówczas powiadomienie wójta o jej rozpoczęciu.

Art. 5 ust. 2 włoskiej ustawy o agroturystyce odsyła do art. 9 dekretu z mocą ustawy z 26 maja 1997 r. (nr 155), dotyczącego wdrożenia dyrektyw WE nr 93/43 i nr 96/3 w sprawie higieny środków spożywczych³⁶. Obecnie obowiązującym aktem prawnym w zakresie higieny środków spożywczych jest rozporządzenie nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 19 kwietnia 2004 r.³⁷, które uchyliło dyrektywę nr 93/43/WE i ze swej natury obowiązuje bezpośrednio. Niemniej jednak należy podkreślić, że art. 9 ust. 2 dekretu nr 155/1997 stanowi, iż w przypadku działalności agroturystycznej właściwe terytorialnie władze sanitarne w stosowaniu przepisów dotyczących wymagań ogólnych dla pomieszczeń oraz specyficznych wymagań dla pomieszczeń, w których produkty żywnościowe są przygotowywane, przetwarzane lub poddawane obróbce, biorą pod uwagę rzeczywiste potrzeby związane z daną działalnością. Pomocnym w zrozumieniu sensu odesłania do art. 9 dekretu nr 155/1997 może być łączna analiza tego artykułu z art. 5 ust. 3 ustawy o agroturystyce. Ten ostatni przepis przewiduje, że odpowiednie władze sanitarne w ocenie pomieszczeń przeznaczonych do przygotowywania i podawania środków żywności

³⁶ *Decreto Legislativo 26 maggio 1997, n. 155 „Attuazione delle direttive 93/43/CEE e 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari”*, „Gazzetta Ufficiale” 1007, nr 136 – *Supplemento ordinario* nr 118.

³⁷ Dz. Urz. WE z 30 kwietnia 2004 r., L 139.

oraz planu autokontroli warunków higieniczno-sanitarnych muszą uwzględnić zróżnicowanie i ograniczoną ilość produkcji, a także stosowanie tradycyjnych metod obróbki i wykorzystywanie produktów pochodzących z własnego gospodarstwa.

Z powołanych wyżej przepisów wynika, że przedsiębiorstwo rolne świadczące usługę żywienia w ramach działalności agroturystycznej, jest podporządkowane normom HACCP, określonym początkowo przez dyrektywę nr 93/43, zastąpioną przez obecnie obowiązujące rozporządzenie nr 852/2004. Włoski ustawodawca wziął pod uwagę trudności (zwłaszcza natury finansowej), jakie mogłyby napotkać przedsiębiorstwa rolne w związku z wdrażaniem systemu autokontroli. Zobowiązanie władz sanitarnych do uwzględniania zróżnicowanej i ograniczonej ilości produkcji oraz wykorzystywania produktów pochodzących z własnego gospodarstwa jest odpowiedzią na swoiste potrzeby agroturystyki, wynikające z jej rolniczej natury i środowiska, w którym jest prowadzona. Ponadto włoskie rozwiązanie w zakresie HACCP jest godne docenienia ze względu na fakt, że pozwala na zachowanie i stosowanie tradycyjnych metod obróbki produktów żywnościowych³⁸.

Potrzeba określenia łagodniejszych wymagań w dziedzinie HACCP w stosunku do gospodarstw agroturystycznych pojawiła się już w okresie obowiązywania poprzedniej ustawy o agroturystyce. Nie była ona jednak uwzględniona ani w tej ustawie, ani w dyrektywie nr 93/43. Dopiero rozporządzenie nr 852/2004 wprowadziło korzystne rozwiązania w tym zakresie. Szczególnie istotne są postanowienia przewidujące możliwość zastosowania „bardziej elastycznego podejścia w celu zapewnienia dalszego korzystania z tradycyjnych metod na każdym z etapów produkcji, przetwarzania lub dystrybucji żywności oraz w odniesieniu do wymagań strukturalnych dla zakładów”³⁹.

Rozporządzenie zwraca ponadto uwagę na konieczność zapewnienia elastyczności wymogów HACCP, aby mogły być stosowane także w małych przedsiębiorstwach, a w niektórych przypadkach – by monitorowanie krytycznych punktów kontroli mogło być zastąpione dobrą praktyką hi-

³⁸ Zob. S. Bolognini, op. cit., s. 519. Na temat wymagań HACCP dotyczących produktów regionalnych we Włoszech zob. V. Pacileo, *Il diritto degli alimenti. Profili civili, penali ed amministrativi*, Padova 2003, s. 414 i n.; I. Canfora, *Le norme igienico-sanitarie per il settore lattiero-caseario e la tutela delle produzioni tipiche*, „Rivista di Diritto Agrario” 2001, z. 3, s. 410 i n.; V. Urbino, *I prodotti agroalimentari tradizionali e le disposizioni sull'igiene degli alimenti nella normativa italiana e comunitaria*, „Alimenta” 2002, nr 5, s. 105 i n.

³⁹ Zob. pkt 16 preambuły rozporządzenia 852/2004.

gieny⁴⁰. Ustawodawca wspólnotowy dostrzegł nieracjonalność wymagań utrudniających stosowanie tradycyjnych metod produkcji i wyszedł na przeciw oczekiwaniom małych przedsiębiorstw, niebędących w stanie ponieść wysokich kosztów wdrażania systemu HACCP. Takie podejście jest korzystniejsze dla gospodarstw rolnych oferujących gościom wyżywienie w ramach działalności agroturystycznej.

Włoska ustawa o agroturystyce przewiduje dodatkowe ułatwienia w zakresie żywienia gości. Przepis art. 5 ust. 4 tej ustawy pozwala na użytkowanie kuchni domowej w celu przygotowania posiłków, jeżeli ich liczba nie przekracza 10. Kuchnia domowa, według prawa włoskiego, zalicza się do „pomieszczeń używanych głównie jako mieszkanie prywatne”, o którym mowa w rozdziale III powoływanego już dekretu z mocą ustawy nr 155 z 1997 r. Dlatego w przypadku działalności agroturystycznej, polegającej na podawaniu posiłków, znajdują zastosowanie przepisy powyższego dekretu.

W prawie polskim nie występują specjalne regulacje działalności agroturystycznej dotyczące wymagań higieniczno-sanitarnych odnoszących się do pomieszczeń, w których posiłki są przygotowywane i podawane. Należy zatem stosować przepisy ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Warto zwrócić uwagę, że przepisy tej ustawy – podobnie jak rozporządzenia nr 852/2004 – nie mają zastosowania do środków spożywczych produkowanych, przetwarzanych i przechowywanych w gospodarstwie domowym na potrzeby własne oraz do własnego spożycia w tym gospodarstwie (art. 2 ust. 1 pkt 1).

Żywienie gości w gospodarstwie rolnym, niezależnie od liczby podawanych posiłków, jest jednak czymś więcej niż przygotowanie posiłków na potrzeby własne. W prawie polskim gospodarstwo agroturystyczne prowadzące sprzedaż posiłków jest „zakładem żywienia zbiorowego”, przez co rozumie się (zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 55 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia) „zakład wykonujący działalność w zakresie zorganizowanego żywienia konsumentów”. Dlatego w odniesieniu do takich gospodarstw znajdują zastosowanie przepisy ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia oraz rozporządzenia nr 852/2004. Według art. 61 i art. 63 tej ustawy, gospodarstwa agroturystyczne są zakładami wprowadzającymi do obrotu żywność i podlegają obowiązkowi zatwierdzenia przez państwowy powiatowy inspektorat sanitarny.

Na pozytywną ocenę zasługuje przepis art. 69 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Upoważnia on ministra właściwego do spraw

⁴⁰ Zob. pkt 15 preambuły rozporządzenia 852/2004.

zdrowia (w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa) do określenia, w drodze rozporządzenia, wymagań higienicznych w zakładach stosujących tradycyjne metody produkcji lub oferujących tradycyjną żywność w celu umożliwienia stosowania tych metod, a także w zakładach zlokalizowanych w regionach szczególnych ze względu na położenie geograficzne, w celu uwzględnienia potrzeb tych zakładów, oraz w innych zakładach – wyłącznie w zakresie ich konstrukcji, organizacji i wyposażenia⁴¹. Na tej podstawie zostało wydane rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 27 lipca 2007 r. w sprawie ogólnych odstępstw od wymagań higienicznych w zakładach produkujących żywność tradycyjną pochodzenia zwierzęcego⁴² oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z 18 lutego 2009 r. w sprawie ogólnych odstępstw od wymagań higienicznych w zakładach produkujących żywność tradycyjną niezwierzęcego pochodzenia⁴³.

Brakuje jednak w prawie polskim przepisów dopuszczających ogólne odstępstwa od wymagań higienicznych dla małych przedsiębiorstw, które znacznie ułatwiłyby działalność gospodarstw rolnych prowadzących sprzedaż posiłków w ramach agroturystyki. W obecnej sytuacji wydaje się, że rygorystyczne wymogi HACCP nie są proporcjonalne w stosunku do ograniczonych rozmiarów działalności agroturystycznej, gdy liczba wynajmowanych pokoi nie przekracza 5. Traktowanie gospodarstwa agroturystycznego jak zakładu żywienia zbiorowego może budzić kontrowersje,

⁴¹ Art. 69 ust. 3 stanowi, że minister właściwy do spraw zdrowia oraz minister właściwy do spraw rolnictwa, każdy w zakresie swojego działania, działając w porozumieniu, mogą określić, w drodze rozporządzenia, ogólne odstępstwa od wymagań higienicznych określonych w rozdziale II pkt 1 i rozdziale V pkt 1 załącznika II do rozporządzenia nr 852/2004 w zakładach produkujących żywność tradycyjną w zakresie określonym w art. 7 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2074/2005 z 5 grudnia 2005 r. ustanawiającego środki wykonawcze w odniesieniu do niektórych produktów objętych rozporządzeniem (WE) nr 853/2004 i do organizacji urzędowych kontroli na mocy rozporządzeń (WE) nr 854/2004 oraz (WE) nr 882/2004, ustanawiającego odstępstwa od rozporządzenia (WE) nr 852/2004 i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 853/2004 oraz nr 854/2004 (WE) (Dz. Urz. WE L 338 z 22 grudnia 2005 r., s. 27), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 2074/2005”, mając na względzie umożliwienie zakładom stosowania tradycyjnych metod produkcji oraz zapewnienie bezpieczeństwa żywności.

⁴² Dz. U. 2007, Nr 146, poz. 1024.

⁴³ Dz. U. 2009, Nr 37, poz. 294. Rozporządzenia dopuszczają ogólne odstępstwa od wymagań higienicznych określonych w rozporządzeniu nr 852/2004, jeżeli przyznanie tych odstępstw umożliwi zakładom stosowanie tradycyjnej metody produkcji produktów tradycyjnych, dla których prowadzona jest przez ministra właściwego do spraw rynków rolnych lista produktów tradycyjnych lub produktów, o których mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 509/2006 lub w rozporządzeniu Rady (WE) nr 510/2006.

tym bardziej że art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i art. 21 ust. 1 pkt 43 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wyraźnie określają posiłki przygotowywane w gospodarstwie rolnym jako „posiłki domowe”. Warto zauważyć, że włoski ustawodawca w tym zakresie nie pozostaje mniej wymagający. Z jednej strony umożliwia korzystanie z kuchni domowej, z drugiej jednak wymaga uzyskania upoważnienia administracyjnego „na użytkowanie zakładów i pracowni w celu produkcji, przygotowywania i opakowywania środków żywności” oraz pozwolenia na wykonywanie działalności żywienia gości.

W celu ustalenia wymagań higieniczno-sanitarnych dotyczących osób mających kontakt ze środkami żywności stosowanymi w żywieniu gości w gospodarstwie agroturystycznym, należy odnieść się do art. 59 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Zgodnie z jego treścią, podmioty działające na rynku spożywczym są obowiązane do przestrzegania w zakładach wymagań higienicznych, które są określone w rozporządzeniu (WE) nr 852/2004. Osoba pracująca w styczności z żywnością powinna ponadto uzyskać określone przepisami o chorobach zakaźnych i zakażeniach orzeczenie lekarskie dla celów sanitarno-epidemiologicznych o braku przeciwwskazań do wykonywania prac, przy wykonywaniu których istnieje możliwość przeniesienia zakażenia na inne osoby⁴⁴. Jak widać, osoby prowadzące w gospodarstwie agroturystycznym działalność żywienia gości są zobowiązane do przestrzegania zasad HACCP, a także – zarówno we Włoszech, jak i w Polsce – powinny posiadać dokument potwierdzający, że ich stan zdrowia pozwala na wykonywanie wymienionych prac.

6. Jeśli chodzi o rozpoczęcie działalności agroturystycznej, art. 6 ust. 2 włoskiej ustawy o agroturystyce przewiduje, że zgłoszenie zamiaru rozpoczęcia działalności agroturystycznej pozwala na jej natychmiastowe rozpoczęcie⁴⁵. Przepis ten, w porównaniu z poprzednią regulacją nakładającą obowiązek uzyskania zgody od organów gminnych⁴⁶, traktowany jest

⁴⁴ Dodatkowo art. 59 ust. 2 wymaga przeprowadzenia szkoleń lub instruktażu (potwierdzonych dokumentacją) dla osób wykonujących prace przy produkcji lub w obrocie żywnością oraz dla osób odpowiedzialnych za wdrożenie i stosowanie zasad systemu HACCP w zakładzie.

⁴⁵ Zob. komentarz do art. 6: E. Porri, *Commento all'art. 6*, w *Commentario alla legge 20 febbraio 2006, n. 96 „Disciplina dell'agriturismo”*..., s. 527 i n.; C. Malaguti, *Commento all'art. 6*, w: P. Borghi (red.), *Le nuove norme statali sull'agriturismo (l. 20 febbraio 2006, n. 96)*, s. 168 i n.; zob. także G. Acquarone, op. cit., s. 158 i n.

⁴⁶ W okresie obowiązywania ustawy nr 730/1985, do rozpoczęcia działalności agroturystycznej konieczne było uzyskanie pozwolenia administracyjnego. Procedura określona w art. 7

jako wyraz „radykalnego przewyciężenia poprzedniej regulacji administracyjno-prawnej” i przejaw pewnego zliberalizowania warunków prowadzenia działalności agroturystycznej⁴⁷. Z pewnością procedura dotycząca zainicjowania działalności agroturystycznej, zredukowana do aktu prywatnoprawnego⁴⁸, tj. do zgłoszenia rozpoczęcia działalności⁴⁹, pozwala na uniknięcie długotrwałych procedur biurokratycznych⁵⁰.

Prawo polskie w art. 39 ust. 3 ustawy o usługach turystycznych stanowi, że przedsiębiorca lub rolnik przed rozpoczęciem świadczenia usług hotelarskich w gospodarstwie rolnym jest obowiązany zgłosić obiekt do ewidencji „innych obiektów” prowadzonej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce położenia gospodarstwa rolnego. Ustawa nie wymaga zatem uzyskania pozwolenia administracyjnego na rozpoczęcie świadczenia usług hotelarskich w gospodarstwie rolnym. Polski rolnik, podobnie jak włoski, może rozpocząć działalność agroturystyczną mającą za przedmiot wynajem pokoi niezwłocznie po zgłoszeniu gospodarstwa rolnego do ewidencji.

Warto dodać, że wójt nie ma obowiązku poinformowania rolnika o decyzji o wpisaniu obiektu do ewidencji, ale nie może odmówić przyjęcia zgłoszenia obiektu do ewidencji innych obiektów. Ze względu na fakt, że nie jest on uprawniony do żądania dokumentów potwierdzających spełnienie przez zgłaszany obiekt wymagań sanitarnych, budowlanych i przeciwpożarowych, nie może odmówić wpisania do ewidencji obiektów, które takich wymagań nie spełniają. Organ gminy może natomiast w każdym

i 8 wymagała przedstawienia wniosku zainteresowanej osoby, na który wójt miał odpowiedzieć w ciągu 90 dni. W przypadku braku odpowiedzi po upływie tego terminu, wniosek uważany był za przyjęty. Wprowadzone zostało w ten sposób domniemanie zgody przez milczenie, które jednak nie mogło zakończyć procedury. Stanowiło tylko częściowe ułatwienie. Innymi słowy – w przypadku braku wyraźnej reakcji ze strony wójta na złożony wniosek, uważany on był za przyjęty. Milczenie nie było jednak równoznaczne z pozwoleniem administracyjnym, które i tak musiało być wydane w ciągu 30 dni od przyjęcia (domniemanego lub wyraźnego) wniosku.

⁴⁷ Tak E. Porri, op. cit., s. 532 i 535.

⁴⁸ Ibidem; zob. też G. Acquarone, op. cit., s. 151, według którego zgłoszenie rozpoczęcia działalności, nie jest samo w sobie czynnością prawną rozporządzającą. Z pewnością nie kwalifikuje się jako akt administracyjny, lecz jako akt prywatnoprawny. Jest to akt podmiotu prywatnego, a nie podmiotu administracji publicznej. Ta ostatnia jest natomiast adresatem tego aktu. Zgłoszenie rozpoczęcia działalności jest oświadczeniem woli podmiotu prywatnego, które – jeżeli spełnia określone warunki – wywołuje skutek prawny. Taką opinię wyraża też R. de Nictolis, *Natura giuridica della denuncia di inizio attività in materia edilizia e tutela del terzo*, „Urbanistica e appalti” 2003, s. 1367.

⁴⁹ E. Porri, op. cit., s. 534.

⁵⁰ Ibidem, s. 533.

momencie dokonać kontroli obiektu, zarówno zgłoszonego do swojej ewidencji, jak i wpisanego do ewidencji obiektów hotelarskich⁵¹.

Jednakże wpis do ewidencji nie zależy od wyniku kontroli, co oznacza, że samo zgłoszenie obiektu do ewidencji zobowiązuje wójta do dokonania wpisu. Omawiany przepis niewątpliwie ułatwia rozpoczęcie działalności agroturystycznej. Jak widać, ustawodawca nie chciał nakładać na rolników (lub przedsiębiorców wynajmujących pokoje w gospodarstwach rolnych) obowiązków ciążących na przedsiębiorcach świadczących usługi hotelarskie w obiektach hotelarskich. Te ostatnie mogą zostać wpisane do ewidencji prowadzonej przez marszałka województwa pod warunkiem spełnienia wszystkich wymagań.

Zgodnie z § 16 ust. 2 rozporządzenia, karta informacyjna dotycząca zgłaszanego „innego obiektu” powinna zawierać określenie przedsiębiorcy świadczącego usługi hotelarskie, nazwę i adres obiektu oraz informację o stałym lub sezonowym charakterze świadczonych usług (wraz z podaniem czasu trwania sezonu). Mimo że powyższy przepis wymienia jedynie przedsiębiorcę, należy przyjąć, iż ma on zastosowanie także do rolnika – przynajmniej w zakresie obowiązku zgłoszenia danych dotyczących rolnika i gospodarstwa agroturystycznego. Z kolei włoska ustawa o agroturystyce nie określa, jakie informacje powinno zawierać zgłoszenie rozpoczęcia działalności agroturystycznej, gdyż zadanie to należy do kompetencji regionów. Art. 8 tej ustawy wymaga natomiast przedstawienia deklaracji określającej maksymalne taryfy w wysokim i niskim sezonie, jak również okresy prowadzenia działalności w przypadku, gdy przedsiębiorca rolny nie ma zamiaru prowadzić jej przez cały rok⁵². Warto dodać, że zarówno regulacja polska, jak i włoska nie zakazują świadczenia przez cały rok usług zakwaterowania gości w gospodarstwie rolnym⁵³.

7. Spełnienie wyżej opisanych wymagań może zostać zweryfikowane przez organy administracyjne, dlatego warto uzupełnić niniejsze rozważania próbą scharakteryzowania procedury kontroli gospodarstw agroturystycznych. Według art. 6 ust. 2 włoskiej ustawy o agroturystyce, po zgłoszeniu rozpoczęcia działalności agroturystycznej możliwe jest przeprowadzenie

⁵¹ Art. 40 ustawy o usługach turystycznych.

⁵² Zob. S. Matteoli, *Commento all'art. 8*, w: *Commentario alla legge 20 febbraio 2006, n. 96, „Disciplina dell'agriturismo...”*, s. 583; M. Mazzo, *Commento all'art. 8*, w: P. Borghi, (red.), *Le nuove norme statali...*, s. 184 i n.

⁵³ Art. 8 włoskiej ustawy nr 96/2006 wyraźnie stanowi, że działalność agroturystyczna może być prowadzona przez cały rok.

kontroli przez odpowiednie organy administracyjne. W przypadku stwierdzenia niewielkich braków i nieprawidłowości gmina w ciągu 60 dni może wskazać te uchybienia i podać termin ich usunięcia bez nakazywania zawieszania działalności. Poważne braki i nieprawidłowości są podstawą natychmiastowego zawieszenia działalności do chwili ich usunięcia przez zainteresowanego. Usunięcie braków musi być potwierdzone przez odpowiednią kontrolę gminy. Nie jest jednak jasne, co ustawa rozumie przez pojęcie „niewielkie braki i nieprawidłowości”, ani jakie braki i niedociągnięcia są na tyle poważne, żeby spowodować zawieszenie działalności. Zadanie bliższego sprecyzowania tych pojęć należy zatem do regionów.

Polskie przepisy – jak już wspomniano – nie uzależniają rozpoczęcia świadczenia usług hotelarskich w gospodarstwach rolnych od przeprowadzenia przez organ gminny kontroli weryfikującej spełnienie określonych prawem wymagań. Wójtowi natomiast przysługuje prawo kontroli przestrzegania wymagań sanitarnych, przeciwpożarowych oraz minimalnych wymagań co do wyposażenia w stosunku do innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie⁵⁴. Zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 2004 r., organy uprawnione do kontroli obiektów w zakresie spełniania wymagań co do wyposażenia i rodzaju świadczonych usług mogą dokonywać kontroli z urzędu lub na wniosek przedsiębiorcy, stowarzyszenia działającego w obszarze turystyki i hotelarstwa lub stowarzyszenia reprezentującego interesy konsumentów. Kontroli z urzędu dokonuje się wówczas, gdy jest ona uzasadniona informacjami o zmianie warunków działania lub o naruszeniu wymagań.

Według art. 40 ust. 4 ustawy o usługach turystycznych, organy kontrolne mogą dokonywać oględzin wszystkich pomieszczeń i urządzeń wchodzących w skład kontrolowanych obiektów, a także żądać od kierownika obiektu oraz od wszystkich osób, które są w tym obiekcie zatrudnione, pisemnych i ustnych informacji w sprawach objętych kontrolą. Mogą również żądać okazania dokumentów potwierdzających spełnienie przez obiekt minimalnych wymagań co do wyposażenia. Jeżeli w wyniku kontroli okaże się, że obiekt inny niż hotelarski nie spełnia wymagań minimalnych co do wyposażenia lub wymagań budowlanych, przeciwpożarowych albo sanitarnych, może zostać wydana decyzja nakazująca wstrzymanie świadczenia usług w obiekcie do czasu usunięcia niedociągnięć (art. 41 ust. 2 omawianej ustawy). Jak widać, treść tego przepisu jest bardziej rygorystyczna od treści art. 6 ust. 2 włoskiej ustawy o agroturystyce,

⁵⁴ Art. 40 ust. 3 ustawy o usługach turystycznych.

nie przewiduje bowiem możliwości wezwania do usunięcia uchybień bez zawieszania działalności, choć niektóre braki (na przykład w odniesieniu do wyposażenia) mogą być w istocie niewielkie.

Zgodnie z treścią § 4 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r., organ prowadzący ewidencję innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie, może w razie wątpliwości co do spełnienia wymagań budowlanych, przeciwpożarowych i sanitarnych wezwać osobę świadczącą usługi hotelarskie w tym obiekcie do udokumentowania spełnienia tych wymagań. Przedstawienie takich dokumentów jest elementem procedury kontrolnej. Przepisy natomiast nie nakazują ich załączania do zgłoszenia do ewidencji innych obiektów.

Organ kontrolny, oprócz wstrzymania świadczenia usług hotelarskich, jest także uprawniony z urzędu do wykreślenia obiektu z ewidencji. Przepis § 18 ust. 1 rozporządzenia z 2004 r. wymienia taksatywnie przesłanki uzasadniające wykreślenie. Nie wprowadza on jednak podziału na obiekty hotelarskie i na inne obiekty, gdyż posługuje się ogólnym pojęciem obiektu⁵⁵. Przesłanki będące podstawą wykreślenia obiektu z ewidencji, związane z podmiotem przedsiębiorcy, nasuwają wątpliwość, czy ten przepis ma zastosowanie do prowadzonej przez rolnika działalności wynajmu pokoi w gospodarstwie rolnym. Wydaje się, że niektóre z tych przesłanek powinny dotyczyć również rolnika. Twierdzącej odpowiedzi można udzielić, opierając się na tezie sformułowanej we włoskiej doktrynie⁵⁶, według której każda ewidencja, będąca instrumentem opartym na założeniu spełnienia określonych wymagań, musi przewidywać wykreślenie podmiotów, które przestały te wymagania spełniać.

Należy zauważyć, że polskie przepisy upoważniają jedynie wójta do przeprowadzania kontroli, której przedmiotem może być spełnianie wymagań budowlanych, sanitarnych, przeciwpożarowych i minimalnych

⁵⁵ Podstawą wykreślenia obiektu z ewidencji mogą być następujące przypadki: 1) przedsiębiorca zaprzestał na okres dłuższy niż 1 rok świadczenia usług hotelarskich; 2) przedsiębiorca świadczącym usługi hotelarskie w obiekcie była jednostka organizacyjna, która uległa likwidacji; 3) przedsiębiorca zmarł, a jego następcy prawni nie zgłosili zamiaru świadczenia usług hotelarskich w obiekcie; 4) obiekt przestał spełniać wymagania sanitarne lub przeciwpożarowe lub inne, określone odrębnymi przepisami; 5) przedsiębiorca uzyskała decyzję o zaszeregowaniu obiektu wpisanego do ewidencji prowadzonej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do rodzaju i nadaniu kategorii podlegającym wpisaniu do ewidencji prowadzonej przez marszałka województwa; 6) przedsiębiorca nie rozpoczął świadczenia usług hotelarskich po upływie ważności promesy.

⁵⁶ F. Albisinni, *Commentario all'art. 6*, w: F. Albisinni, C. A. Graziani, P. Urbani, *Commentario...*, s. 763.

wymagań co do wyposażenia gospodarstw agroturystycznych. Natomiast treść art. 6 ust. 2 włoskiej ustawy wprowadza znacznie szerszy zakres kontroli, nie ogranicza się bowiem do wskazania określonego organu kontrolnego i przedmiotu podlegającego kontroli, ale w sposób ogólny przewiduje możliwość przeprowadzenia kontroli przez odpowiednie organy administracyjne.

8. Włoska ustawa o agroturystyce w art. 6 ust. 3 przewiduje obowiązek zgłoszenia przez przedsiębiorcę rolnego jakiegokolwiek zmiany w zakresie prowadzonej działalności, która była przedmiotem omawianej powyżej procedury powiadomienia o rozpoczęciu działalności. Zgłoszenie zmiany, wraz z potwierdzeniem spełnienia określonych prawem wymagań, musi nastąpić w ciągu 15 dni od dnia zaistnienia zmiany. Polska ustawa o usługach turystycznych również przewiduje obowiązek zgłoszenia zmian w zakresie świadczonych usług hotelarskich. Zgodnie z art. 39 ust. 5 powołanej ustawy, rolnicy świadczący usługi hotelarskie w gospodarstwie rolnym muszą poinformować właściwy organ o ich zakończeniu. Przepis ten nie określa żadnego terminu dla dokonania takiego zgłoszenia. Art. 39 ust. 4 tej ustawy nakłada natomiast na przedsiębiorców świadczących usługi hotelarskie we wszystkich obiektach obowiązek informowania właściwego organu o okolicznościach powodujących zmianę rodzaju lub kategorii obiektu hotelarskiego. Z kolei rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 2004 r. wymaga między innymi zgłoszenia zaprzestania świadczenia usług hotelarskich, poinformowania o zmianie działalności sezonowej na stałą lub stałej na sezonową, a także o zmianie liczby miejsc noclegowych. Przedsiębiorca świadczący usługi hotelarskie informuje organ prowadzący ewidencję o zdarzeniach powodujących przejściowe wstrzymanie lub istotne ograniczenie zakresu świadczonych usług. Informacji tych nie uważa się za zgłoszenie, o którym mowa w ust. 1 § 17. Nie jest natomiast jasne, czy przepis § 17 – podobnie jak powoływane wyżej przepisy § 16 i 18 rozporządzenia odnoszące się do przedsiębiorcy – mają zastosowanie jedynie do działalności gospodarczej, czy również do działalności agroturystycznej prowadzonej przez rolnika w ramach reżimu rolnego. Wydaje się słuszną tezę, że zgłoszenia do ewidencji wymagają zmiany, które dotyczą zawartych już w niej informacji.

9. Nie bez znaczenia dla funkcjonowania agroturystyki są przewidziane w art. 6 ust. 1 włoskiej ustawy o agroturystyce wymagania niekaralności, określone w ustawie jako „wymagania moralne” wobec przedsiębior-

cy rolnego. W myśl powołanego przepisu, nie mają prawa wykonywać działalności agroturystycznej osoby skazane w ostatnich trzech latach prawomocnym wyrokiem za określone przestępstwa oraz osoby podlegające środkom prewencji, o których mowa w ustawie nr 1423 z 1956 r.⁵⁷ Przestrzeganie powyższego wymogu może zostać zweryfikowane przez organ gminny podczas ewentualnych kontroli przeprowadzanych po rozpoczęciu działalności. Warto dodać, że ustawy regionalne mogą ustanowić bardziej rygorystyczne warunki, czego przykładem jest ustawa o agroturystyce Regionu Toskanii⁵⁸. Według art. 8 tej ustawy, nie może wykonywać działalności agroturystycznej przedsiębiorca rolny, wobec którego zostały zastosowane środki prewencji lub w sprawie którego toczą się postępowania karne w celu zastosowania środków prewencji w rozumieniu ustawy antymafijnej.

Polskie przepisy nie określają warunku niekaralności wobec rolnika zamierzającego prowadzić działalność agroturystyczną, ale przewidują sankcje karne za nieprzestrzeganie określonych wymagań. Ustawa o usługach turystycznych w art. 60¹ wprowadziła zmiany do Kodeksu wykroczeń, dodając m.in. postanowienie, że „kto świadczy usługi hotelarskie wbrew decyzji nakazującej wstrzymanie ich świadczenia, podlega karze ograniczenia wolności albo karze grzywny”. Warunek niekaralności za przestępstwa przeciwko zdrowiu i życiu, wiarygodności dokumentów, mieniu oraz przeciwko obrotowi gospodarczemu przewiduje art. 5 ust. 1 pkt b ustawy o usługach turystycznych wobec przedsiębiorcy wykonującego działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych.

10. W podsumowaniu należy stwierdzić, że zaletą włoskiej regulacji jest nie tylko jej kompleksowość i uporządkowanie. Na pozytywną ocenę zasługuje też fakt, że ustawa ta w określaniu wymagań higieniczno-sanitarnych *expressis verbis* bierze pod uwagę „specyficzne cechy architektoniczne i wiejski charakter budynków” oraz rolniczą naturę działalności agroturystycznej⁵⁹. Zmierza ona do tego, by ustanowione kryteria i wy-

⁵⁷ Legge 27 dicembre 1956, n. 1423: Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità, „Gazzetta Ufficiale” 1956, nr 327.

⁵⁸ Legge Regione Toscana nr 30, 23 giugno 2003, Disciplina delle attività agrituristiche in Toscana, „Bollettino Ufficiale della Regione Toscana” 2003, nr 26.

⁵⁹ Zgodnie z art. 2135 włoskiego kodeksu cywilnego, działalność agroturystyczna należy do tzw. powiązanych działalności rolniczych. Szerzej na ten temat zob. A. Kapała, *Agroturysty-*

magania – zarówno jeżeli chodzi o normy budowlane, jak i HACCP – nie były zbyt rygorystyczne i tym samym nie stwarzały przeszkód w prowadzeniu działalności agroturystycznej dla małych gospodarstw rolnych. Choć dla działalności podawania posiłków ustawodawca włoski wymaga uzyskania pozwolenia administracyjnego, to jednocześnie ma na celu zminimalizowanie trudności, zwłaszcza natury finansowej, w związku z wdrażaniem systemu autokontroli. Dlatego, w przeciwieństwie do polskich przepisów, włoska ustawa uwzględnia zróżnicowanie produkcji i jej ograniczoną ilość, a także stosowanie tradycyjnych metod obróbki i wykorzystywanie produktów pochodzących z własnego gospodarstwa w świadczeniu usług żywienia w ramach działalności agroturystycznej.

Wprawdzie w prawie polskim można wskazać administracyjnoprawne uwarunkowania działalności agroturystycznej o zakresie prawie tak szczegółowym i pełnym, jaki prezentuje włoska ustawa o agroturystyce, ale brakuje kompleksowych regulacji prawnych, opracowanych specjalnie dla działalności agroturystycznej. Rozproszenie regulacji powoduje trudności w stosowaniu przepisów, które dotyczą tej swoistej formy turystyki prowadzonej przez rolnika jako działalność komplementarna wobec działalności rolniczej i podlegającej jej reżimowi. Trudności te wzmaga brak wyraźnego rozgraniczenia na reguły mające zastosowanie do działalności agroturystycznej prowadzonej przez rolnika i na reguły, które odnoszą się do przedsiębiorców prowadzących usługi turystyczne w gospodarstwie rolnym w ramach działalności gospodarczej.

Wydaje się słuszne stwierdzenie, że jeżeli ustawodawca ogranicza liczbę wynajmowanych pokoi, traktując działalność agroturystyczną jako komplementarną wobec działalności rolniczej, to konsekwentnie powinien przewidywać prowadzenie tej działalności wprawdzie zgodnie z zasadami bezpieczeństwa, ale bez ponoszenia kosztów i nakładów pracy nieadekwatnie wysokich do rozmiarów prowadzonej działalności. Niewątpliwie dużą trudność w świadczeniu usług żywienia gości w gospodarstwie agroturystycznym w Polsce stanowią rygorystyczne wymagania HACCP. Uzasadnione byłoby wprowadzenie bardziej elastycznych i uproszczonych wymagań higieniczno-sanitarnych, tak jak przewiduje to art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 852/2004 w celu ułatwienia stosowania systemu HACCP w małych przedsiębiorstwach, w tym w gospodarstwach agroturystycznych. Konieczne jest ponadto zebranie i usystematyzowanie, najlepiej w jednym akcie prawnym poświęconym agroturystyce, wszystkich prze-

pisów dotyczących prowadzenia tej formy turystyki. Uchroniłoby to rolników od konieczności odnajdywania się w gąszczu przepisów prawnych i tym samym ułatwiłoby im podejmowanie i prowadzenie działalności agroturystycznej.

LEGAL-ADMINISTRATIVE CONDITIONS FOR TOURISM ACTIVITIES IN AGRICULTURE. COMPARATIVE STUDY

Summary

Polish legislation lacks the legal notion of agro-tourism. Neither, there is any legal act dealing with the issue in a complex way. Whereas in Italian law, agro-tourism activity is regulated by a separate act with all legal-administrative conditions contained therein.

The aim of these considerations is to draw a relatively exhaustive outline of legal-administrative conditions for exercising agro-tourism activity under Polish law. To meet this purpose an inquiry into various legal acts dealing with the issue is required.

The author concludes by claiming that although it is possible to point at legal administrative conditions for agro-tourism activity with some of them being of similar – to Italian – detailed scope, but there exists no complex regulation, specifically designed for agro-tourism activity. Therefore, the author finds it necessary and most appropriate to consolidate all provisions dealing with this form of tourism into one single act.

LA DISCIPLINA AMMINISTRATIVA DELL'ATTIVITÀ AGRITURISTICA. PROFILI COMPARATI

Riassunto

Nella legislazione polacca non esiste una nozione giuridica di agriturismo. Manca altresì un atto giuridico che regoli tutti gli aspetti dell'esercizio dell'attività agrituristica. Invece, nel diritto italiano, all'agriturismo è dedicata una legge che disciplina ogni aspetto dell'attività agrituristica, anche quello amministrativo.

Lo scopo della trattazione è tentare di individuare, in modo possibilmente esaustivo e sistematico, la disciplina amministrativa dell'attività agrituristica in Polonia. Per fare ciò si rende opportuno ricorrere alle norme concernenti l'agriturismo contenute in diversi atti giuridici.

In conclusione l'autrice afferma, tra l'altro, che è possibile individuare, anche nella legislazione polacca, le norme che disciplinano i presupposti amministrativi all'esercizio dell'attività agrituristica in un modo pieno ed esaustivo, pur mancando delle specifiche norme adottate in tal senso. Appare pertanto necessario unire e sistemare in un unico atto dedicato all'agriturismo tutte le norme riguardanti l'esercizio di tale forma di turismo.