

Nacrt Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti - Seoski agroturizam

Obrazloženje

Strategija održivog turizma do 2030. godine pozicionirala je seoski agroturizam kao jedan od glavnih turističkih proizvoda koji će se poticati u okviru provedbe Strategije i pripadajućih akata, i to zbog njegove autohtone ponude. Poticanje razvoja seoskog turizma predviđa se stvaranjem pozitivnijeg poslovnog okruženja uključivo zakonodavni okvir, kreiranjem uvjeta za stručnu podršku putem suradnje sa strukovnim udrugama u turizmu, i promocijom.

Iako se seoski agroturizam u Hrvatskoj razvija od sredine 1990', njegova službena definicija u hrvatskom pravnom sustavu ne postoji iako ovu kompleksnu djelatnost koja ujedinjuje poljoprivrednu proizvodnju, turizam, ugostiteljstvo i kulturnu baštinu trenutno regulira preko 100 različitih zakona i pravilnika, i njihovih izmjena, od čega je glavnina vezana uz djelatnost poljoprivrede.

Prema neslužbenim podacima Udruge ruralnog turizma Hrvatske, u Hrvatskoj djeluje preko 1 100 pružatelja usluga seoskog agroturizma, a koji djeluju u različitim organizacijskom oblicima poljoprivrednika (OPG, obrt, trgovačko društva i/ili zadruga). Iskustva članova URTH, drugih pružatelja usluga te brojna istraživanja pokazuju kako odsustvo definicije onemogućava sustavno praćenje seoskog agroturizma te negativno utječe na poslovanje pružatelja usluga, njegov razvoj i promociju.

U očekivanju rješavanja nagomilanih problema većinski uzrokovanih neadekvatnim zakonodavnim okvirom, URTH je u veljači 2024. godine uputila prijedloge Ministarstvu turizma i sporta te Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i ribarstva, a koji su u međuvremenu usklađeni s novim zakonskim propisima, očekivanjima pružatelja usluga i komparativnim istraživanjima URTH.

Prijedlozi Udruge temelje se na sljedećim obrazloženim premisama i prijedlozima kako slijedi:

1. **Seoskim agroturizmom bave se svi oblici poljoprivrednika** – Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti (u daljnjem tekstu Zakon) pobliže propisuje isključivo pružanje ugostiteljskih usluga na OPG, dok pružatelje usluga seoskog agroturizma u drugim organizacijskim oblicima poljoprivrednika tretira kao ostale ugostitelje. Time im nameće kompliciranije uvjete poslovanja ne uzimajući u obzir kompleksno obavljanje poljoprivrednih djelatnosti nužnih za plasman vlastitih proizvoda, kao i visoke troškove uređenja poljoprivrednih površina za prihvata gostiju i turista.

EU članice uglavnom u okviru zakona o ugostiteljskoj djelatnosti reguliraju pružanje ugostiteljskih usluga svih organizacijskih oblika poljoprivrednika, a mogućnost tih dopunskih djelatnosti je poljoprivrednicima sadržana i u zakonima koji reguliraju poljoprivredu.

Prijedlog: Definiranje seoskog agroturizma u okviru Zakona, uvođenje pojma turističko poljoprivredno gospodarstvo (u daljnjem tekstu TPG), donošenje posebnog pravilnika o pružanju usluga u seoskom agroturizmu odnosno na TPG, i usklađivanje ostalih akata.

2. **Vlastita poljoprivredna proizvodnja je temelj seoskog agroturizma** – vlastita poljoprivredna proizvodnja trenutno je neadekvatno propisana Pravilnikom o pružanju ugostiteljskih usluga na OPG, i odnosi se samo na OPG. Odredbe Pravilnika trenutno omogućuju bavljenje seoskim agroturizmom čak i onim OPG-ovima koji ništa ne proizvode čime se dovode u zabludu potrošači i stvara animozitet kod ugostitelja radi privida neloyalne konkurencije. Pritom izostaju adekvatne kontrole i/ili se prilikom nadzora Državnog inspektorata odredbe Pravilnika različito interpretiraju u odnosu na propise u domeni MPŠR. Dodatno, za poljoprivredne

obrtne i trgovačka društva ne postoje obvezujuće odredbe o vlastitoj proizvodnji iako se bave istom djelatnošću.

EU praksa pokazuje kako je vlastita proizvodnja temelj agroturizma te se vlastita proizvodnja potrebna za registraciju i djelovanje agroturističkog objekta uglavnom definira postotkom vlastite sirovine, minimalnom veličinom poljoprivrednog zemljišta i/ili brojem životinja. Dodatno, vlastita proizvodnja uglavnom se propisuje u okviru zakona kojima se regulira poljoprivreda, i to sukladno različitim tipovima agroturističkih objekata. Primjerice, ukoliko su objekti/farme orijentirani više na turističke nego na proizvodne usluge, postotak vlastite proizvodnje je manji.

Prijedlog: Imajući u vidu usitnjenost poljoprivrednog zemljišta i izostanak odredbi o glavnoj sirovini u preradi proizvoda, predlažemo da uvjet za registraciju TPG bude najmanje jedan primarni poljoprivredni ili prehrambeni proizvod i/ili prerađevina koja se stavlja na tržište sukladno posebnim propisima, te koja je dostupna za kušanje i/ili kupnju tijekom cijele godine i/ili sezone, ukoliko objekt radi sezonski.

3. **Bez turističkih usluga nema seoskog agroturizma** – kao što mu i samo ime kaže, uz poljoprivredu, seoski agroturizam temelji se i na turističkim uslugama koje poljoprivrednici pružaju kako bi gostima i turistima približili svoj rad, predstavili kulturnu baštinu i/ili im omogućili sudjelovanje u poljoprivrednim aktivnostima. I dok Zakon o pružanju usluga u turizmu definira pružanje turističkih usluga na svim vrstama poljoprivrednih gospodarstava i u šumama šumoposjednika, Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti trenutno dozvoljava OPG-ovima da turističke usluge pružaju opcionalno.

Prijedlog: Uzimajući u obzir zadiranje reguliranja turističkih usluga u oba zakona, predlažemo da se svi objekti seoskog agroturizma obvežu na pružanje turističkih usluga u ovom Zakonu te da se posljedično pristupi i izmjenama Zakona o pružanju usluga u turizmu, ukoliko isto bude potrebno.

4. **Seoski agroturizam ne treba ograničavati, nego poticati** – postojeća ograničenja u broju gostiju/turista koji mogu istovremeno boraviti/noćiti na OPG preuzeta su po uzoru na druge države bez povezivanja s poljoprivrednom proizvodnjom i sagledavanja ukupnog poslovanja ovih objekata. Za ograničavanje poslovanja često se koristi argument povoljnijih poslovnih uvjeta za OPG propisanih Zakonom i obiteljski aspekt seoskog agroturizma koji u Hrvatskoj nije zaživio. Model ograničavanja broja posjetitelja i turista s godinama je postao ograničavajući faktor za razvoj agroturizma jer moderni turistički trendovi odnosno potražnja zahtijevaju i drugačije pristupe. Pritom su ograničenja, ukoliko ista postoje, u drugim EU članicama uglavnom vezana uz proizvodne resurse i tipove agroturističkih objekata, kao što je primjerice slučaj u Sloveniji i pojedinim talijanskim pokrajinama.

Dodatno, OPG-ovi koji se ozbiljnije bave seoskim agroturizmom su u sustavu PDV-a te ovi pružatelji usluga u financijskom i knjigovodstvenom smislu imaju iste obaveze kao i obrti i trgovačka društva, a time i troškove. Ograničavanje broja posjetitelja i turista, a koje se u praksi poštuje selektivno, teoretski onemogućava više priloge unatoč ulaganjima u ugostiteljske i turističke sadržaje i visokim troškovima poslovanja, dok potencijalna preregistracija u drugi poslovni oblike (primjerice obrt) donosi niz nepotrebnih, a često i nepremostivih izazova. Pritom pružatelji usluga nerijetko pribjegavaju nepotrebnim višestrukim registracijama kako bi poslovali u skladu sa zakonskim propisima.

Prijedlog: Potrebno je ukinuti bilo kakva ograničenja u broju gostiju/turista, a ukoliko se ista postavljaju, potrebno ih je vezati uz vlastitu proizvodnju i/ili tip TPG-a. Pri postavljanju eventualnih ograničenja potrebno je imati u vidu situaciju na terenu kako bi sve vrste poljoprivrednika bile obuhvaćene definicijom, čak i u slučajevima kada se radi o objektima s većim smještajnim kapacitetima (primjerice za više od 50 osoba) kakvi postoje u Hrvatskoj.

5. **Kušanje minimalnih količina proizvoda je turistička usluga** – trenutni stav MINTS kako je za kušanje minimalnih količina proizvoda, primjerice meda, potrebno registrirati kušaonicu je nerealan i nerentabilan za većinu malih poljoprivrednika. Brojni poljoprivrednici nude obilazak svojih gospodarstava i održavaju radionice usmjerene boljem poznavanju poljoprivredne proizvodnje prilikom kojih se kušaju (ne degustiraju) minimalne količine proizvoda. Pritom se kušanja često odvijaju u vanjskim prostorima, a ponekad i u prostorima za održavanje radionica. Dodatno, svrstavanje kušanja minimalnih količina proizvoda u ugostiteljsku uslugu povlači i dodatne troškove vezane primjerice uz HACCP i slično.

Prijedlog: Po uzoru na proizvode kao što je vino, a koje se može kušati u podrumu u cilju prodaje, minimalne količine proizvoda potrebno je tretirati kao turističku, ne ugostiteljsku uslugu s ciljem povećanja turističke potrošnje.

6. **Potrebno je omogućiti kratkotrajno kampiranje i/ili stajanje autodomova (kampera) na TPG** – Zakon za sve oblike kampiranja propisuje obavezu registracije kampa ili kamp odmorišta na OPG te istovremeno zabranjuje kampiranje izvan registriranih objekata. Registracija kampa ili kamp odmorišta na OPG je dug, kompliciran i skup proces, a često i neizvediv zbog prostornih planova kojima se određuju kamping zone. Nepovoljno okruženje rezultira malim brojem registriranih kampova i kamp odmorišta općenito, pa tako i na svim vrstama poljoprivrednih gospodarstava, osobito u kontinentalnoj Hrvatskoj. No potražnja korisnika kampera (autodomova) za kratkotrajnim kampiranjem je u značajnom porastu pri čemu isti za stajanje do 72 sata ne zahtijevaju sadržaje raspoložive u kampovima i/ili kamp odmorišta poput struje, vode, kanalizacije i sl. jer se radi o visokoopremljenim vozilima. Europska praksa pokazuje široku rasprostranjenost kampiranja na agroturističkim gospodarstvima koje, osim što omogućuje boravak u prirodi, potiče upoznavanje i značajnu potrošnju u destinacijama. U Sloveniji su stajališta ili odmorišta za autodome podložna registraciji, uz ispunjavanje minimalnih uvjeta koji su trenutno značajno fleksibilniji od onih u Hrvatskoj.

Prijedlog: U okviru novog zakona dozvoliti kratkotrajno kampiranje autodomova na TPG, uz propisivanje minimalnih uvjeta i poštivanje mjera zaštite od požara. Alternativno, uslugu tretirati kao turističku uslugu najma prostora, no time se gubi mogućnost ubiranja turističke pristojbe.

Prijedlog

UGOSTITELJSKE USLUGE U SEOSKOM AGROTURIZMU

Turističko poljoprivredno gospodarstvo i ugostiteljske usluge koje se mogu pružati na turističkom poljoprivrednom gospodarstvu

Članak xx.

- (1) Ugostiteljske usluge u seoskom agroturizmu pružaju se na turističkom poljoprivrednom gospodarstvu (u daljnjem tekstu TPG).
- (2) TPG u smislu ovoga Zakona jest poljoprivredno gospodarstvo upisano u Upisnik poljoprivrednika kao OPG, obrt ili trgovačko društvo ili zadruga, koje pruža ugostiteljske usluge sukladno odredbama ovoga Zakona i ostalim pozitivnim propisima.
- (3) Na TPG se moraju pružati usluge u turizmu, a mogu se pružati i ostale usluge u funkciji turističke potrošnje sukladno propisima kojima je uređeno pružanje tih usluga.
- (4) Na TPG se mogu pružati sljedeće ugostiteljske usluge:
 1. pripremanje i usluživanje jela, pića i napitaka, i
 2. smještaja.
- (5) TPG mora u ponudi imati najmanje jedan vlastiti primarni poljoprivredni ili prehrambeni proizvod ili prerađevinu registriran za stavljanje na tržište sukladno posebnim propisima. Proizvod mora biti dostupan za kušanje i kupnju tijekom cijele godine. Iznimno, ukoliko TPG radi sezonski, isti mora biti dostupan tijekom obavljanja ugostiteljske djelatnosti.
- (6) Usluge kušanja manjih količina primarnih poljoprivrednih proizvoda i prerađevina iz stavka 5. ovog članka, i sa okolnih poljoprivrednih gospodarstava radi pružanja turističkih usluga ili prodaje, kao i usluge stajališta za autodomove, u smislu ovog Zakona smatraju se uslugama u cilju turističke potrošnje.
- (7) Pri pružanju usluga iz stavka 4. i 5. ovog članka moraju biti ispunjeni uvjeti propisani posebnim propisima o hrani.
- (8) Jela, pića i napici koji se uslužuju na turističkom poljoprivrednom gospodarstvu moraju biti uobičajeni za kraj u kojem je poljoprivredno gospodarstvo i moraju slijediti standard Hrvatske autohtone kuhinje.
- (9) Za pružanje ugostiteljskih usluga na TPG, objekti u kojima se pružaju ugostiteljske usluge iz stavka 4. ovog članka moraju ispunjavati minimalne uvjete za vrstu i uvjete za kategoriju.
- (10) Na pružanje usluga na TPG na odgovarajući se način primjenjuju odredbe članka xx. ovoga Zakona (obveze iznajmljivača).
- (11) Turističko poljoprivredno gospodarstvo iz stavka 1. ovoga članka uz oznaku vrste i naziva može koristiti i komercijalni naziv.
- (12) Ministar, uz suglasnost ministra nadležnog za poljoprivredu, pravilnikom propisuje vlastitu poljoprivrednu proizvodnju i ostale uvjete pružanja usluga na TPG.

Rješenje o odobrenju za pružanje ugostiteljskih usluga na turističkom poljoprivrednom gospodarstvu

Članak xx.

(1) Za pružanje ugostiteljskih usluga na TPG, poljoprivrednik je dužan ishoditi rješenje nadležnog upravnog tijela o odobrenju za pružanje ugostiteljskih usluga.

(2) Rješenje iz stavka 1. ovoga članka izdat će se na zahtjev poljoprivrednika u roku od 30 dana uz sljedeće uvjete:

1. da je poljoprivredno gospodarstvo upisano u Upisnik poljoprivrednika što potvrđuje rješenjem nadležnog javnog tijela
2. da ima prijavljeno prebivalište na području jedinice područne (regionalne) samouprave, ili otoku Pagu, gdje se nalazi poljoprivredno gospodarstvo na kojem pruža ugostiteljsku uslugu
3. da je poljoprivredno gospodarstvo kategorizirano kao mikro ili mali poduzetnik sukladno posebnim propisima o računovodstvu, ukoliko poljoprivrednu djelatnost obavlja kao trgovačko društvo, o čemu prilaže izjavu
4. da priloži dokaze o vlastitoj poljoprivrednoj proizvodnji i to:
 - a. OPG - da ima registriran najmanje jedan primarni poljoprivredni ili prehrambeni proizvod ili prerađevinu koje stavlja na tržište po posebnim propisima, što potvrđuje prilaganjem potvrde javnog tijela o proizvodnji i prodaji vlastitih proizvoda za prethodnu kalendarsku godinu, ili
 - b. ostali oblici poljoprivrednika – da ima registriran najmanje jedan primarni poljoprivredni ili prehrambeni proizvod ili prerađevinu proizvedenu od minimalno 50% vlastite sirovine koji stavlja na tržište sukladno posebnim propisima što potvrđuje izjavom.
5. da ima pravo korištenja objekta i/ili poljoprivrednog zemljišta u kojem, odnosno na kojem će pružati ugostiteljske usluge iz članka xx. stavka xx. ovoga Zakona
6. da objekt u kojem će se pružati ugostiteljske usluge ispunjava minimalne uvjete i uvjete za kategoriju sukladno pravilniku iz članka xx. stavka xx. ovoga Zakona, ukoliko je ista propisana
7. da građevina – objekt u kojem će se pružati ugostiteljske usluge, ukoliko je isti predviđen, ispunjava uvjete sukladno posebnom propisu koji uređuje gradnju, bez kojih, prema tom propisu, nadležno upravno tijelo ne može izdati rješenje o ispunjavanju uvjeta za obavljanje djelatnosti.
8. da je priložio dokaz o pružanju turističkih usluga što potvrđuje:
 - a. OPG - rješenjem nadležnog upravnog tijela
 - b. ostali oblici poljoprivrednika – izjavom o pružanju turističkih usluga.

(3) Rješenje o odobrenju iz stavka 1. ovog članka sadrži:

1. ime i prezime, prebivalište i adresu stanovanja poljoprivrednika, te osobni identifikacijski broj
2. matični broj poljoprivrednika
3. mjesto, ulicu i broj objekta u kojem se pružaju usluge
4. vrstu ugostiteljskih usluga
5. vrstu i kategoriju objekta/objekata
6. vrstu turističkih usluga.

Prestanak važenja rješenja

Članak xx.

(1) Rješenje o odobrenju ukinut će se rješenjem:

1. u slučaju rješenja javnog tijela o brisanju iz Upisnika poljoprivrednika

2. u slučaju odjave pružanja ugostiteljskih usluga danom navedenim u odjavi ili danom podnošenja odjave nadležnom upravnom tijelu, ako je poljoprivrednik u odjavi utvrdio datum unatrag
3. ako se utvrdi prestanak ispunjavanja uvjeta za pružanje ugostiteljskih usluga propisanih člankom xx. stavkom xx. ovoga Zakona.

Upis i dostava rješenja

- (1) Rješenja iz stavka članka xx. i članka xx ovog zakona upisuju se u Središnji registar.
- (2) Na rješenja nadležnog upravnog tijela iz članka xx. i članka xx. ovog zakona stranka ima pravo izjaviti žalbu Ministarstvu.
- (3) Primjerak izvršnih rješenja o odobrenju i prestanku važenja rješenja dostavlja se nadležnoj ispostavi područnog ureda tijela državne uprave nadležnog za porezni sustav, mjesno nadležnom uredu turističke inspekcije tijela državne uprave nadležnog za inspekcijske poslove u području ugostiteljstva i turizma, nadležnom uredu sanitarne inspekcije tijela državne uprave nadležnog za poslove sanitarne inspekcije, tijelu državne uprave nadležnom za poslove statistike, tijelu državne uprave koje vodi Upisnik poljoprivrednika, regionalnoj i lokalnoj turističkoj zajednici.

Radno vrijeme turističkog poljoprivrednoga gospodarstva

Članak xx.

- (1) Predstavničko tijelo odlukom propisuje radno vrijeme objekata na TPG unutar kojih se pružaju ugostiteljske i turističke usluge.
- (2) TPG dužno je na ulazu u objekt u kojem pruža ugostiteljske usluge ili na poljoprivrednom zemljištu vidno istaknuti obavijest o radnom vremenu, koje mora biti određeno unutar radnog vremena određenog odlukom iz stavka 1. ovoga članka, radnim, odnosno neradnim danima i pridržavati se istaknutog radnog vremena.
- (3) Iznimno, TPG može na ulazu u objekt ili na poljoprivrednom zemljištu istaknuti obavijest da posluje i uz prethodni dogovor, odnosno samo uz prethodni dogovor i/ili na poziv, u kojem slučaju istaknuta obavijest mora sadržavati i podatke o kontaktu.