

Aneta Suchoń

Katedra Prawa Rolnego
Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu

Nowe zasady pomocy *de minimis* w rolnictwie – aspekty prawne i ekonomiczne

Wstęp

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało zmiany w zakresie zasad prowadzenia działalności rolniczej, w tym odnoszące się do jej finansowania. Rolnictwo, pełniąc istotne funkcje ekonomiczne, społeczne i przestrzenne, bezsprzecznie potrzebuje wsparcia ze strony państwa. Środki unijne, których beneficjentami są nie tylko producenci rolni, ale także inne podmioty funkcjonujące na obszarach wiejskich, przyczyniły się do modernizacji rolnictwa. Niemniej zasady prawne udzielania pomocy ze środków publicznych są z reguły skomplikowane i zawarte w wielu aktach prawnych. Przykładem jest chociażby pomoc *de minimis*. Z dniem 1 stycznia 2014 roku weszło w życie nowe rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 roku w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym¹. Kwestie proceduralne zawarte są natomiast w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej². Należy podkreślić, że żaden unijny ani polski akt prawny nie zawiera zamkniętego katalogu pomocy udzielanej według zasady *de minimis*, a przesłanki dotyczące jej przyznania zawarte są w wielu aktach prawnych. Właśnie ten dualizm przepisów unijnych i polskich w zakresie pomocy *de minimis*, a także zróżnicowane interpretacje odnośnie przesłanek jej udzielania oraz niewystarczający stan wiedzy beneficjentów, a czasami i podmiotów ją udzielających powodują problemy w praktyce.

¹Dz.U.UE.L.2013.352.9.

²Tekst jednolity Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404, ze zm.

Celem artykułu będzie próba, po pierwsze, oceny zasad i procedury przyznawania pomocy *de minimis* w rolnictwie wynikających zarówno z nowych przepisów unijnych, jak i polskiego ustawodawstwa oraz, po drugie, dokonanie klasyfikacji tej pomocy i wskazanie danych ekonomicznych. Z uwagi na rozbudowaną problematykę przedstawione zostaną wybrane zagadnienia. Podstawową metodą badawczą będzie dogmatyczna analiza tekstów normatywnych. Badaniu poddane zostaną rozporządzenia unijne oraz polskie przepisy prawne dotyczące pomocy *de minimis* w rolnictwie. Ze względu na duże praktyczne znaczenie tego zagadnienia bazowanie wyłącznie na wspomnianej metodzie mogłoby nie pozwolić na wiarygodne dokonanie oceny przepisów. Dlatego rozważania typowo prawnicze poparte zostaną danymi ekonomicznymi oraz informacjami praktycznymi.

Pojęcie pomocy publicznej

Udzielnie pomocy *de minimis* nie wymaga uprzedniej kontroli ze strony Komisji Europejskiej w drodze notyfikacji. Uzasadniając jej stosowanie podkreśla się, że ma ona nieznaczny wpływ na konkurencję oraz wymianę handlową między państwami członkowskimi. Znajduje to wyraz w nazwie nawiązującej do rzymskiej reguły *de minimis non curat lex* (prawo nie troszczy się o drobiazgi) [Marquardt 2007]. W literaturze występują różne poglądy na temat charakteru prawnego pomocy *de minimis*. Traktuje się ją bowiem np. jako osobną kategorię pomocy niespełniającą kryteriów określonych w art. 107 ust. 1 Traktatu (dawny art. 87 ust. 1 TWE), innym razem jako część pomocy publicznej horyzontalnej w ramach wyłączeń grupowych, czy wreszcie jako niewchodzącą w ramy wyłączeń grupowych część pomocy horyzontalnej [Marquardt 2007]. Zasadne wydaje się przyjęcie, że pomoc *de minimis* należy do pomocy publicznej w szerokim znaczeniu (traktowana jako środki publiczne), ale z uwagi na stosunkowo niskie kwoty pomocy nie ma ona wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi, nie zakłóca konkurencji ani nie powoduje takiego zagrożenia i dlatego jest dozwolona [Jankowska 2005]. Taką klasyfikacją potwierdza także zawarcie procedury udzielania pomocy publicznej *de minimis* w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Niemniej w tym miejscu warto wyjaśnić, że obecnie brakuje w polskich aktach prawnych definicji legalnej pomocy publicznej [Marquardt 2007, Pełka i Stasiak 2001]³. Niemniej także w ustawodawstwie Unii Europejskiej. W szerokim znaczeniu

³W okresie przedakcesyjnym art. 63 Układu o Stowarzyszeniu (Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi, sporządzony w Brukseli z 16 grudnia 1991 roku, Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38, ze zm.) wskazywał, że pomoc

obejmuje ono wszelkie wsparcie przyznawane w jakiejkolwiek formie przy użyciu środków publicznych przez władze krajowe, samorząd terytorialny, a także banki czy instytucje dysponujące funduszami publicznymi itp. Przede wszystkim chodzi o wsparcie finansowane ze środków publicznych określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych⁴.

Węższe znaczenie ma pomoc publiczna, biorąc pod uwagę art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁵. Otóż pomocą publiczną jest wsparcie przyznawane przez Państwo lub pochodzące ze środków państwowych i udzielane jest przedsiębiorstwu, o ile jednocześnie spełnione są następujące warunki: udzielane jest na warunkach korzystniejszych niż oferowane na rynku, ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określone przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa albo produkcję określonych towarów), grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE. Oznacza to, że aby wsparcie stanowiło pomoc publiczną, wymienione wyżej warunki muszą zaistnieć łącznie. W przypadku, gdy którykolwiek z powyższych warunków nie jest spełniony, nie mamy do czynienia z pomocą publiczną albo, nawiązując do nomenklatury występującej w literaturze, dana pomoc publiczna nie jest pomocą zakazaną lub nie ma ona wtedy charakteru antykonkurencyjnego [Gałązka 2012, Marquardt 2007, Jankowska i Marek 2009]. Jednocześnie wyróżnić możemy pomoc publiczną, która co prawda spełnia przesłanki z art. 107 Traktatu, ale możliwość jej zastosowania wynika z szczególnego aktu prawnego albo notyfikacji.

Pomoc *de minimis* nie jest pomocą publiczną w węższym znaczeniu, czyli nie spełnia wszystkich kryteriów określonych w art. 107 ust. 1 Traktatu, albo inaczej – nie jest to pomoc zakazana.

Pomoc *de minimis* w rolnictwie w świetle nowego rozporządzenia unijnego

Od 1 stycznia 2014 roku obowiązuje rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 roku w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze

państwa oznacza wszelką pomoc publiczną, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji przez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów jest niezgodna z właściwą realizacją Układu, jeżeli może mieć wpływ na handel pomiędzy Polską a Wspólnotą. Słuszne wydaje się stanowisko, że „pomoc publiczna” jest po prostu odpowiednikiem europejskiego pojęcia „pomoc państwa”. Zob. szerzej [Marquardt 2007].

⁴Tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.

⁵Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/2, ze zm.

rolnym. Tego dnia straciło ważność rozporządzenie Komisji (WE) nr 1535/2007 z dnia 20 grudnia 2007 roku w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy *de minimis* w sektorze produkcji rolnej⁶. Pomoc *de minimis* w rolnictwie określona w rozporządzeniu nr 1408/2013 adresowana jest do przedsiębiorstw sektora produkcji rolnej, czyli prowadzących działalność związaną z produkcją podstawowych produktów rolnych⁷. Rozporządzenie nie wskazuje co prawda celów pomocy, jak ma to miejsce w przypadku zwolnień, tzw. grupowych, określonych w rozporządzeniu nr 1857/2006, ale określa np. cechy wykluczające uznanie pomocy za udzieloną według zasady *de minimis*.

Uznanie pomocy za *de minimis*, czyli za niespełniającą wszystkich kryteriów określonych w art. 107 i 108 Traktatu, łączy się z koniecznością spełnienia wielu warunków określonych w rozporządzeniu 1408/2013, m.in. całkowita kwota pomocy *de minimis* przyznanej przez państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 15 000 euro w okresie trzech lat podatkowych⁸. Pułap ten stosuje się bez względu na formę pomocy i jej cel. Pomoc *de minimis* w rolnictwie nie powinna mieć zastosowania do pomocy, której kwotę ustalono na podstawie ceny lub ilości produktów nabytych lub wprowadzonych do obrotu.

Pomoc *de minimis* uznaje się za przyznaną w dniu, w którym przedsiębiorstwo uzyskuje prawo otrzymania takiej pomocy zgodnie z obowiązującym krajowym systemem prawnym, niezależnie od terminu wypłacenia pomocy *de minimis* temu przedsiębiorstwu. Poza tym musi być pomocą przejrzystą, tzn. możliwe jest wcześniejsze dokładne obliczenie ekwiwalentu dotacji brutto bez konieczności przeprowadzania oceny ryzyka. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 stanowi, że takiego dokładnego obliczenia można przykładowo dokonać w odniesieniu do dotacji, dopłat do oprocentowania, ograniczonych zwolnień podatkowych lub innych instrumentów, które przewidują pewien maksymalny poziom gwarantujący nieprzekroczenie odpowiedniego pułapu. Określenie maksymalnego poziomu oznacza, że tak długo, jak dokładna kwota pomocy jest nieznana lub jeszcze nieznana, państwo członkowskie musi przyjąć, że kwota ta jest równa maksymalnemu poziomowi, aby zagwarantować, że połączenie kilku

⁶Dz.Urz. Unii Europejskiej L 337 z 21.12.2007 r.

⁷Produkty rolne oznaczają produkty wymienione w załączniku I do Traktatu, z wyjątkiem produktów rybołówstwa i akwakultury objętych rozporządzeniem Rady (WE) nr 104/2000.

⁸Wyjaśnić należy, że od 1 stycznia 2005 roku do 31 grudnia 2006 roku obowiązywało rozporządzenie Komisji (WE) nr 1860/2004 z 6 października 2004 roku w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis* dla sektora rolnego i sektora rybołówstwa. Wówczas beneficjantowi pomocy przysługiwała dotacja w wysokości 3 tys. euro w okresie trzech kolejnych lat, bez względu na formę pomocy i cel. Potem od 1 stycznia 2007 roku do 31 grudnia 2013 roku wysokość pomocy *de minimis* wynosiła 7,5 tys. euro, co wynikało z rozporządzenia Komisji (WE) nr 1535/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy *de minimis* w sektorze produkcji rolnej.

środków pomocy nie przekroczy pułapu ustanowionego w niniejszym rozporządzeniu, oraz zastosować zasady dotyczące kumulacji pomocy. Pomoc w formie pożyczek uznaje się natomiast za przejrzystą, jeżeli: beneficjent nie jest przedmiotem zbiorowego postępowania upadłościowego lub nie spełnia określonych, właściwym dla niego prawem krajowym, kryteriów objęcia zbiorowym postępowaniem upadłościowym na wniosek wierzycieli.

Jeżeli chodzi o polskie ustawodawstwo, to ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej określa, że pod pojęciem pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie należy rozumieć pomoc spełniającą przesłanki określone w przepisach prawa Unii Europejskiej dotyczących odpowiednio pomocy *de minimis* w rolnictwie lub pomocy *de minimis* w rybołówstwie. W tym miejscu celowe jest wyjaśnienie, że poza pomocą *de minimis* w rolnictwie wyróżnić należy pomoc *de minimis* dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą niezwiązaną z produkcją podstawową produktów rolnych. Zalicza się do nich także te działające w sektorze rolnym związane z etapem przetwarzania i wprowadzania produktów rolnych do obrotu. Nowe rozporządzenie Komisji (WE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 roku w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*⁹ określa, że całkowita kwota pomocy *de minimis* przyznanej przez państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 200 000 euro w okresie trzech lat podatkowych. Z kolei w odniesieniu do przedsiębiorstwa prowadzącego działalność zarobkową w zakresie drogowego transportu towarów nie może przekroczyć 100 000 euro w okresie trzech lat podatkowych.

Co istotne, jeżeli przedsiębiorstwo prowadzi działalność w zakresie podstawowej produkcji produktów rolnych, a także działalność w jednym lub większej liczbie sektorów lub w innych obszarach działalności wchodzących w zakres stosowania rozporządzenia (UE) nr 1407/2013, pomoc *de minimis* przyznaną na działalność w sektorze produkcji rolnej zgodnie z niniejszym rozporządzeniem można łączyć z pomocą *de minimis* przyznaną na działalność w sektorach lub obszarach działalności wchodzących w zakres stosowania rozporządzenia (UE) nr 1407/2013 do odpowiedniego pułapu określonego w art. 3 ust. 2 tego rozporządzenia (czyli wspomnianych już 200 albo 100 tys. euro). Unijny akt prawny wprowadza jednak zastrzeżenia. Mianowicie państwo członkowskie zapewni za pomocą odpowiednich środków, takich jak rozdzielanie działalności lub wyodrębnienie kosztów, by działalność w zakresie podstawowej produkcji produktów rolnych nie odnosiła korzyści z pomocy *de minimis* przyznanej zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1407/2013. Ten unijny akt prawny stanowi także

⁹Dz.U.U.E.L.2013.352.1.

w preambule, że biorąc pod uwagę podobieństwa między przetwarzaniem i wprowadzaniem do obrotu produktów rolnych oraz produktów innych niż rolne, rozporządzenie powinno stosować się do przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, z zastrzeżeniem spełnienia określonych warunków. Za przetwarzanie lub wprowadzanie do obrotu nie można w tym względzie uznać czynności wykonywanych w gospodarstwach jako niezbędny element przygotowania produktu do pierwszej sprzedaży, takich jak zbiór, koszenie czy młócka zbóż, pakowanie jaj ani też pierwszej sprzedaży na rzecz podmiotów zajmujących się odsprzedażą lub przetwórstwem¹⁰.

Przykładem pomocy *de minimis* przyznawanej na podstawie rozporządzenia Komisji nr 1407/2013 (poprzednio rozporządzenia Komisji nr 1998/2006) są dopłaty udzielane grupom producentów rolnych przez ARiMR na sfinansowanie nabycia udziałów lub akcji spółek prowadzących działalność w zakresie przetwórstwa produktów rolnych lub ryb, skorupiaków i mięczaków. Podstawę prawną stanowi art. 4a rozporządzenia Rady Ministrów z 22 stycznia 2009 roku w sprawie realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹¹. Łączna pomoc *de minimis* dla grupy producentów rolnych wynosi zatem 200 000 euro w ciągu 3 lata obrotowych, a nie 15 000 euro jak ma to miejsce w przypadku pomocy *de minimis* w rolnictwie.

Kwoty pomocy *de minimis* w rolnictwie. Kwestie proceduralne

W obwieszczeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 listopada 2013 roku w sprawie wysokości wykorzystanego krajowego limitu skumulowanej kwoty pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie¹² wydanego na podstawie art. 31a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej zostało ogłoszone, że wysokość: 1) trzyletniego krajowego limitu skumulowanej kwoty pomocy *de minimis* dla Rzeczypospolitej Polskiej wynosi: a) w rolnictwie – 119 542 500,00 euro, b) w rybołówstwie – 21 125 000,00 euro; 2) wykorzystanego krajowego limitu skumulowanej kwoty pomocy *de minimis* na dzień 31 października 2013 roku wynosiła: a) w rolnictwie – 104 379 794,07 euro, b) w rybołówstwie – 331 050,24 euro.

¹⁰W art. 2 rozporządzenia Komisji nr 1407/2013 zawarte zostały definicje m.in. produktów rolnych, przetwarzania produktów rolnych oraz wprowadzania do obrotu produktów rolnych.

¹¹Dz.U. Nr 22, poz. 121, ze zm.

¹²M.P., poz. 1001.

W nowych latach budżetowych 2014–2020 maksymalna skumulowana kwota pomocy *de minimis* dla naszego kraju wynosi 225 700 000 euro. Do największych beneficjentów omawianej pomocy w Unii Europejskiej należy Francja z kwotą 722 240 000 euro, Niemcy – 522 890 000 euro, Włochy – 475 080 000 euro i Hiszpania – 413 750 000 euro (tab. 1).

Tabela 1

Maksymalna skumulowana kwota pomocy *de minimis* w rolnictwie na lata 2007–2013 oraz 2014–2020

Państwo członkowskie Unii Europejskiej	Maksymalna skumulowana kwota pomocy <i>de minimis</i> w rolnictwie w latach 2007–2013 [euro]	Udział w ogólnej kwocie przewidzianej na ten cel [%]	Maksymalna skumulowana kwota pomocy <i>de minimis</i> w rolnictwie w latach 2014–2020 [euro]
Austria	40 350 000	1,69	71 540 000
Belgia	51 532 500	2,16	76 070 000
Bułgaria	23 115 000	0,97	43 490 000
Cypr	4 327 500	0,18	7 060 000
Czechy	26 257 500	1,10	48 340 000
Dania	59 445 000	2,50	105 750 000
Estonia	3 502 500	0,15	8 110 000
Finlandia	26 752 500	1,12	46 330 000
Francja	438 337 500	18,41	722 240 000
Chorwacja	–	–	28 610 000
Grecja	75 382 500	3,17	109 260 000
Hiszpania	274 672 500	11,54	413 750 000
Holandia	165 322 500	6,94	254 330 000
Irlandia	40 282 500	1,69	66 280 000
Litwa	11 572 500	0,49	25 860 000
Luksemburg	1 777 500	0,07	3 520 000
Łotwa	5 550 000	0,23	10 780 000
Malta	870 000	0,04	1 290 000
Niemcy	297 840 000	12,51	522 890 000
Polska	119 542 500	5,02	225 700 000
Portugalia	47 782 500	2,01	62 980 000
Rumunia	98 685 000	4,14	180 480 000
Słowacja	11 962 500	0,50	12 320 000
Słowenia	8 167 500	0,34	22 950 000
Szwecja	30 217 500	1,27	57 890 000
Węgry	44 497 500	1,87	77 600 000
Wielka Brytania	152 842 500	6,42	270 170 000
Włochy	320 505 000	13,46	475 080 000
Razem	2 381 092 500	100,00	3 950 670 000

Źródło: Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1535/2007 oraz rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013.

Ogólne zasady dotyczące udzielania pomocy zaliczanej do *de minimis* określone zostały w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Stanowi ona, że przy obliczaniu pomocy *de minimis* nie wlicza się pomocy publicznej udzielonej w ramach programu pomocowego, pomocy indywidualnej oraz pomocy indywidualnej na restrukturyzację zatwierdzonych przez Komisję zgodnie z art. 88 Traktatu WE, pomocy udzielanej w ramach wyłączeń grupowych, a także pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie. Zasadę tę stosuje się odpowiednio do obliczania pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie. Podmioty udzielające pomocy wydają beneficjentowi pomocy zaświadczenie stwierdzające, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą *de minimis* albo pomocą *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie.

Uzyskanie pomocy przez producenta rolnego łączy się z koniecznością złożenia wniosku oraz załączenia odpowiednich dokumentów. Otóż ustawa stanowi, że podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie jest zobowiązany do przedstawienia instytucji udzielającej pomocy wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy¹³ m.in. wszystkich zaświadczeń o pomocy *de minimis* w rolnictwie, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat obrotowych, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w wymienionym okresie. Należy wyraźnie podkreślić, że pomocy zaliczanej do *de minimis* udzielają różne instytucje. Ich katalog jest szeroki. Przykładowo trzy agencje rolne, czyli Agencja Rynku Rolnego, Agencja Nieruchomości Rolnej, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, izby rolnicze, oddziały Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, urzędy gminy. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2010 roku w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie stanowi, że wnioskodawca przekazuje podmiotowi udzielającemu pomocy informacje dotyczące: wnioskodawcy, w tym: a) imię i nazwisko albo firma, b) miejsce zamieszkania i adres albo siedziba i adres, c) rodzaj prowadzonej działalności, w związku z którą ubiega się o pomoc; 2) otrzymanej pomocy publicznej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, na pokrycie których ma być udzielana pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, w tym: wielkość i przeznaczenie pomocy publicznej, dzień udzielenia pomocy publicznej, podstawę prawną udzielenia pomocy publicznej, formę, w jakiej pomoc publiczna została udzielona. Udzielając pomocy instytucja wydaje z reguły decyzję administracyjną albo podpisuje umowę z beneficjentem, a także przekazuje zaświadczenie o wysokości udzielonej pomocy.

¹³Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 11 czerwca 2010 roku w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz.U. Nr 121, poz. 810, ze zm.).

Przykłady pomocy *de minimis* w rolnictwie i przesłanki jej otrzymania

Mimo że pomoc w ramach zasady *de minimis* w rolnictwie jest popularna na wsi, żaden akt prawny nie zawiera katalogu środków zaliczanych do przedmiotowej pomocy oraz (co zostało już podkreślone) instytucji jej udzielających. W dalszej kolejności zaprezentowane zostaną wybrane zagadnienia szczegółowych przesłanek udzielania pomocy *de minimis* w rolnictwie zawarte w wielu różnych aktach prawnych.

Agencja Rynku Rolnego jest agencją płatniczą w zakresie dopłat do powierzchni gruntów ornych obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany wybranych gatunków roślin uprawnych. Ustawa z 11 marca 2004 roku o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych¹⁴ określa wymagania, jakie musi spełnić producent rolny, by otrzymać te płatności. Przede wszystkim ich adresatami są tylko podmioty wpisane do ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności¹⁵, posiadające działki rolne o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, na których uprawia się gatunki roślin objęte dopłatami, m.in. ziemniaki, zboża (pszenica zwyczajna, jęczmień, owies), rośliny strączkowe (łubin, groch siewny, bobik)¹⁶. Dopłaty udziela się do powierzchni gruntów ornych obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym na wniosek złożony przez producenta rolnego w terminie wskazanym w przepisach. Nie obejmuje się nimi uprawy przeznaczonej na przedplon lub poplon [Suchoń 2011]. Dyrektor oddziału terenowego Agencji właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę producenta rolnego przyznaje, w drodze decyzji, dopłatę z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany na wniosek producenta rolnego.

Za pomoc *de minimis* uznawane są także niektóre z form pomocy udzielane przez Agencję Nieruchomości Rolnych na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 listopada 2009 roku w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji Nie-

¹⁴Dz.U. z 2004 r. Nr 42, poz. 386, ze zm.

¹⁵Zob. ustawa z dnia 18 grudnia 2003 roku o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., poz. 86, ze zm.

¹⁶Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 marca 2007 roku w sprawie wykazu gatunków roślin uprawnych, do których materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany przysługuje dopłata z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany (Dz.U. z 2007 r. Nr 46, poz. 300).

ruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach¹⁷. Na początku należy zastanowić się, co należy rozumieć pod pojęciem „należności”. Rozporządzenie nie wyjaśnia tego pojęcia. Zasadne wydaje się zatem przyjęcie, że zaliczyć należy do nich m.in. czynsz dzierżawny, najmu oraz raty ceny nabycia nieruchomości. W związku z tym, że przyczyny niepłacenia należności nie są jednolite, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zróżnicował przesłanki pozwalające na umorzenie części albo całości świadczenia czy też rozłożenia na raty. Odnoszą się one zarówno do czynników dotyczących osoby dłużnika (np. choroba), jak i tych, które nie dotyczą jego osoby i za które nie ponosi odpowiedzialności. Jest to zgodne z delegacją ustawową, która wskazuje na względy gospodarcze, społeczne lub losowe.

Do przesłanek pozwalających na umorzenie w całości lub części należności przez Agencję Nieruchomości Rolnych zaliczyć należy kilka sytuacji. Przykładowo, gdy w wyniku zapłaty należności dłużnik nie będzie dysponował środkami wystarczającymi do prowadzenia produkcji rolnej lub związanej z przetwórstwem rolno-spożywczym bądź będzie dysponował środkami wystarczającymi do prowadzenia tej produkcji w zakresie znacznie ograniczonym, skutkującym rozwiązaniem z pracownikami stosunków pracy w trybie przepisów o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników.

Często z wnioskiem o modyfikację świadczenia czynszowego występują dzierżawcy. Omawiane rozporządzenie przewiduje, że jest to możliwe, gdy na skutek okoliczności, za które dzierżawca nie ponosi odpowiedzialności i które nie dotyczą jego osoby, zwykły przychód z przedmiotu dzierżawy uległ znacznemu zmniejszeniu w stopniu znacznie przewyższającym obniżenie wysokości czynszu dokonane na podstawie art. 700 ustawy z 23 kwietnia 1964 roku – kodeks cywilny¹⁸, a zapłata należności byłaby związana z nadmiernymi trudnościami w odtworzeniu produkcji rolnej (§ 2 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia). W świetle wspomnianego art. 700 k.c. obniżenie czynszu jest dopuszczalne: 1) gdy nastąpiło znaczne zmniejszenie zwykłego przychodu z przedmiotu dzierżawy za dany okres gospodarczy oraz 2) było ono wynikiem okoliczności, za które dzierżawca nie ponosi odpowiedzialności i które nie dotyczą jego osoby.

Warto także wspomnieć o przesłance dodanej na podstawie nowelizacji z 2010 roku do omawianego rozporządzenia¹⁹. Otóż należność może być umo-

¹⁷Dz.U. Nr 210, poz. 1619, ze zm.

¹⁸Dz.U. Nr 16, poz. 93, ze zm.

¹⁹Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 września 2010 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach, Dz.U. Nr 189, poz. 1271.

rzona w całości lub części również wtedy, gdy prowadzone przez Agencję postępowanie wyjaśniające wykaże, że: dłużnik poniósł szkody spowodowane kłęską suszą, gradobicia, nadmiernych opadów atmosferycznych, wymarznienia, powodzi, osuwisk ziemi, huraganu, pożaru, plagą szkodników lub niedoborem tlenu w użytkowanych rybacko wodach. W praktyce mogą wystąpić trudności w realizacji tej przesłanki. Niewątpliwie została ona sformułowana bardzo ogólnie. Wynika z niej, że każda z wymienionych tam przyczyn, a więc i niesprzyjające warunki atmosferyczne powodujące szkodę, uprawniają dłużnika do wystąpienia z wnioskiem o umorzenie świadczenia w całości lub części. Problem pojawia się z m.in. z brakiem definicji „kłęski”. Wątpliwości budzi także pojęcie „szkody”. Nie został określony w rozporządzeniu z 19 listopada 2009 roku jej rozmiar i rodzaj, nie jest zatem jasne, czy odnosi się ona do uzyskiwanych pożytków naturalnych z przedmiotu dzierżwionego, budynków położonych w gospodarstwie rolnym, czy całego majątku dłużnika [Mucha, Suchoń 2010].

Pomocy w ramach zasady *de minimis* udziela także ARiMR. Przykładowo od 30 czerwca 2010 roku do 31 lipca 2010 roku rolnicy, którzy starali się o przyznanie płatności uzupełniającej do powierzchni upraw chmielu za 2008 lub 2009 rok, związanej z jego produkcją, oraz spełniali warunki do przyznania takiej płatności, mogli składać wnioski o udzielenie jednorazowej pomocy finansowej o charakterze *de minimis* w rolnictwie²⁰. Pomoc była przyznawana w drodze decyzji administracyjnej przez kierownika biura powiatowego ARiMR, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę rolnika. Z kolei w latach 2007–2009 roku w ramach zasady *de minimis* ARiMR wypłacała pomoc do rzepaku. Przysługiwała ona rolnikowi, który m.in. złożył wniosek o przyznanie płatności do upraw roślin energetycznych i zadeklarował powierzchnię uprawy rzepaku wykorzystywanego na cele energetyczne. Stawka pomocy do rzepaku wynosiła przykładowo w 2008 roku 176 zł na 1 ha powierzchni uprawy rzepaku [Suchoń 2011].

W ramach zasady *de minimis* przyznawana jest także pomoc na podstawie art. 41a ustawy z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników²¹. Prezes KRUS lub upoważniony przez niego pracownik może odroczyć termin płatności należności z tytułu składek na ubezpieczenie, rozłożyć ich spłatę na raty lub umorzyć w całości lub w części w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem zainteresowanego, uwzględniając możliwości płatnicze wnioskodawcy oraz stan finansów funduszu emerytalno-rentowego i składkowego.

²⁰Szczegółowe warunki i tryb udzielania pomocy określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2010 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. Nr 107, poz. 682).

²¹Tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 1403 ze zm.

W aspekcie poprawy jakości gleb ważna jest pomoc związana z wapnowaniem udzielana także w ramach pomocy *de minimis*. Ma ono wpływ na utrzymanie i podnoszenie potencjału produkcyjnego rolnictwa. Producenci rolni stosując zabieg wapnowania gleb przyczyniają się do poprawy ogólnego stanu środowiska, w tym szczególnie jakości gleb i wód. Podnoszą także jakość produkowanej żywności. Ponadto do czynników wpływających i sprzyjających zakwaszeniu gleb, oprócz naturalnych warunków glebowo-klimatycznych, zalicza się również zanieczyszczenia przemysłowe i komunalne [Śląska Izba Rolnicza 2014A, B]. Okazuje się, że obecnie środkami finansowymi na ten cel dysponuje Śląska Izba Rolnicza (ŚIR). Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach (WFOŚiGW) przyznał dofinansowanie w formie dotacji w kwocie do 2 000 000 zł na realizację zadania: „Wapnowanie gleb kwaśnych i bardzo kwaśnych na terenie województwa śląskiego”. Beneficjentem końcowym są rolnicy, którzy mogą otrzymać dotację do zakupu wapna w kwocie 75 zł do każdej tony czystego składnika nawozowego w przeliczeniu na CaO. Uzyskanie przez rolników dofinansowania jest możliwe po złożeniu w siedzibie Biura Śląskiej Izby Rolniczej „Wniosku o wsparcie wapnowania regeneracyjnego gleb” wraz z wymaganymi dokumentami (m.in. aktualne zaświadczenie o niezaleganiu w podatkach lub stwierdzające stan zaległości, oryginał zaleceń nawozowych, fakturę VAT zakupu wapna nawozowego), po pozytywnym rozpatrzeniu oraz po podpisaniu umowy cywilno-prawnej ze Śląską Izbą Rolniczą w Katowicach. Ogółem programem wapnowania objętych ma być ok. 9000 ha gruntów rolnych wspomnianego województwa [Śląska Izba Rolnicza 2014A, B].

Wnioski

Przeprowadzone badania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków:

1. Pozytywnie ocenić należy zwiększenie pomocy *de minimis* w rolnictwie z 7,5 do 15 tys. euro w ciągu trzech lat. Wyższa kwota oznacza nowe możliwości rozwoju dla producentów rolnych. Zwiększyła się także maksymalna skumulowana kwota tejże pomocy przyznana Polsce na lata 2014–2020. Jednak jest nadal dużo mniejsza niż we Francji, Niemczech czy Włoszech. Biorąc pod uwagę znaczną liczbę gospodarstw rolnych w naszym kraju, wydaje się zasadne twierdzenie, że kwota ta powinna być wyższa. Możliwość uzyskania wyższej kwoty *de minimis* łączy się z koniecznością zmiany normatywnych zasad wyliczania jej wysokości.
2. Mimo zróżnicowanych regulacji prawnych, w porównaniu z innymi rodzajami pomocy publicznej, ta klasyfikowana jako *de minimis* jest z reguły ograniczona najmniejszą ilością warunków do spełnienia. Uwaga ta odnosi

się jednak tylko do ustawodawstwa unijnego i ogólnej procedury udzielania pomocy *de minimis* polegającej na złożeniu wniosku oraz przedstawianiu zaświadczeń o udzielonej pomocy. Jednocześnie należy zaznaczyć, że sporo trudności sprawiają szczegółowe przesłanki przyznania konkretnego rodzaju pomocy *de minimis* w rolnictwie. Zostały one zawarte w wielu polskich aktach prawnych i często zawierają niedookreślone pojęcia. Chodzi przede wszystkim o modyfikację zasad płatności należności ANR określonych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 listopada 2009 roku oraz składek emerytalno-rentowych KRUS na podstawie art. 41a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Poza tym zasadny wydaje się postulat rozszerzenia pomocy na wapnowanie gruntów rolnych na obszar całego kraju. Obecnie mogą z niej korzystać tylko producenci z województwa śląskiego. Wynika to z faktu, że tylko Śląska Izba Rolnicza posiada dofinansowanie na realizację zadania „Wapnowanie gleb kwaśnych i bardzo kwaśnych na terenie województwa śląskiego” z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach (WFOŚiGW).

3. Przeprowadzone rozważania pozwalają na dokonanie różnorodnego podziału pomocy *de minimis* w rolnictwie. Przede wszystkim wyróżnić należy pomoc polegającą na przyznaniu bezpośrednich korzyści (np. dopłaty do wapnowania, przy zakupie materiału siewnego, uprawie chmielu czy rzepaku) oraz zmniejszającą ciężar na podmiocie obowiązki publicznoprawne (np. umorzenie zobowiązań wobec KRUS, zwolnienia i ulgi w podatku rolnym). Inny podział to pomoc *de minimis* udzielana za pomocą instrumentów prawa cywilnego (umowa na wapnowanie, zawarcie umowy w sprawie umorzenia bądź rozłożenia na raty należności ANR) albo prawa administracyjnego (np. ulgi podatkowe, dopłaty do uprawy chmielu)²². Jego konsekwencją jest zróżnicowana procedura udzielania pomocy *de minimis* w rolnictwie, a potem ewentualna droga odwoławcza.

Literatura

- GAŁĄŻKA K., 2012: *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców*, Warszawa, file:///C:/Users/LAPTOP/Downloads/uokik_pomoc_publiczna_dla_przedsiębiorców_2012%20(1).pdf (data dostępu: 20.10.2014).
- JANKOWSKA A., 2005: *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w świetle uregulowań wspólnotowych. Zasady i ograniczenia udzielania*, PARP, Warszawa, s. 6–20.
- JANKOWSKA A., MAREK M., 2009: *Dopuszczalność pomocy publicznej. Uregulowania wspólnotowe i krajowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, s. 28–40.

²²Zob. podział pomocy publicznej np. Marquardt 2007, Suchoń 2011.

- MARQUARDT P., 2007: *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa, s. 112–130.
- MUCHA J., SUCHOŃ A., 2010: *Realizacja uprawnień dzierżawcy gruntów rolnych w razie znacznego zmniejszenia przychodu z przedmiotu dzierżawy (wybrane zagadnienia)*, Przegląd Prawa Rolnego, nr 1, s. 177–203.
- Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie wysokości wykorzystanego krajowego limitu skumulowanej kwoty pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, M.P., poz. 1001.
- PEŁKA P., STASIAK M., 2001: *Pomoc państwa dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa, s. 18–40.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1535/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy *de minimis* w sektorze produkcji rolnej, Dz.U.UE.L 337 z 21.12.2007 r.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym, Dz.U.UE.L.2013.352.9
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, Dz.U.UE.L.2013.352.1.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 stycznia 2009 r. w sprawie realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz.U. Nr 22, poz. 121 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2010 r. w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, Dz.U. Nr 121, poz. 810.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach, Dz.U. nr 210, poz. 1619, ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz.U. Nr 107, poz. 682.
- SUCHOŃ A., 2011: *Wybrane zagadnienia prawne pomocy de minimis w rolnictwie*, Przegląd Prawa Rolnego, nr 1, s. 173–198.
- Śląska Izba Rolnicza, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej 2014A: *Krok po kroku, czyli jak otrzymać dofinansowanie*, <http://www.sir-katowice.pl/wapno.html> (data dostępu: marzec 2014).
- ŚLĄSKA IZBA ROLNICZA 2014 B: *Wapnowanie gleb w województwie śląskim*, <http://www.sir-katowice.pl/wapno.html> (data dostępu: marzec 2014).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U.UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r. s. 1
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, tekst jednolity Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404, ze zm.
- Ustawa z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych, Dz.U. Nr 42, poz. 386, ze zm.
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 121.

Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1403, ze zm.

Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi, sporządzony w Brukseli z 16 grudnia 1991 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38, ze zm.

The new rules of *de minimis* aid in agriculture – legal and economic aspects

Abstract

The paper presents selected issues concerning *de minimis* aid in agriculture in budget years 2014–2020. It analyses both a new Commission Regulation (EU) No 1408/2013 and Polish regulations. The paper presents not only general principles relating to granting *de minimis* aid but it also shows some specific conditions relating, inter alia, to help given while purchasing seed grain, to remission or division into instalments receivables of Agricultural Property Agency and to liming of agriculture soil. The article also mentions some economic data showing the maximum cumulative amount of *de minimis* aid in agriculture in particular European Union countries in 2007–2013 and 2014–2020. Finally, the paper highlights the diverse nature of the aid in question as the aid can be granted in the form of an administrative decision or a civil-law contract.

