

BEATA JEŻYŃSKA

*Subwencjonowanie rolnictwa w ramach zasady de minimis**

Subsidization of Agriculture under the *de minimis* Rule

ROLNICTWO JAKO SEKTOR WRAŻLIWY EUROPEJSKIEGO WSPÓLNEGO RYNKU

Na tle jednolitego rynku europejskiego politykę rolną cechują wyraźne odrębności. Wspólna polityka rolna wyznaczyła bowiem cele znacznie wykraczające poza aspekty czysto ekonomiczne, uwzględniając specyfikę produkcji rolnej, potrzeby socjalne producentów rolnych, konieczność zapewnienia odpowiedniego standardu życia¹, ochrony środowiska, kształtowania struktur agrarnych i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oraz wyrównywania różnic między poszczególnymi regionami produkcyjnymi Unii Europejskiej. W takim ujęciu wspólny rynek rolny wymaga szczególnej regulacji, tak by nie wykluczyć jakichkolwiek możliwości działania, zastosowania środków czy instrumentów, które okazałyby się w praktyce niezbędne dla realizacji założonych celów. W konsekwencji oznacza to, że regulacje wspólnej polityki rolnej obejmują cały sektor rolnictwa Unii Europejskiej, a zatem muszą być tworzone na poziomie Wspólnoty, ograniczając w tej mierze kompetencje prawodawstwa krajowego.²

* Publikacja nie uwzględnia zmian prawnych po przekazaniu artykułu do druku w kwietniu 2009 r.

¹ Standard życia w założeniach Unii Europejskiej rozumiany jest szeroko, gdyż uznaje, że dotyczy także zdolności do sprostania społecznym oczekiwaniom co do poziomu świadczeń socjalnych, odpowiadających europejskiemu modelowi społecznemu. Zob. założenia Strategii Lizbońskiej omówione przez M. J. Radło, *Wyzwania konkurencyjności. Strategia Lizbońska w poszerzonej Unii Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 15 i n.

² Szerzej zob. A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2004, s. 40 i n. oraz A. Jurcewicz, *Rola orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w kształtowaniu wspólnej polityki rolnej*, „Studia Iuridica Agraria”, tom II, Białystok 2001, s. 68–81. Zob. też A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Zasady ogólne prawa europejskiego we wspólnej polityce rolnej*, część I, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 4, s. 39–47 i część II, nr 5, s. 28–34.

Wyjątkowa pozycja produkcji rolnej jest szczególnie widoczna w prawie konkurencji Wspólnoty i powiązanej z nim sfery finansowania rolnictwa. Wspólnotowe prawo konkurencji obejmuje dwa działy. Prawo antymonopolowe, objęte przepisami art. 81–86 TWE, które konstruuje gwarancje funkcjonowania mechanizmów konkurencji między przedsiębiorcami działającymi na wspólnym rynku oraz prawo subwencyjne, regulowane przepisami art. 87–89 TWE, statuujące zasady dopuszczalności udzielania oraz monitorowania pomocy państwa dla przedsiębiorstw.³

Odmiennie od wszystkich pozostałych sektorów wspólnotowej gospodarki, w polityce rolnej reguły swobodnej i niezakłóconej konkurencji stosowane mogą być tylko na zasadzie wyjątku, zaś subwencjonowanie ze środków publicznych jest powszechną regułą. Przepis art. 36 TWE wprowadza bowiem regulację szczególną, w myśl której polityka konkurencji w sektorze rolnictwa podporządkowana jest celom wspólnej polityki rolnej. Reguły konkurencji wynikające z art. 81–86 TWE znajdują zatem zastosowanie do wytwarzanych produktów rolnych i handlu nimi w zakresie określonym przez Radę w trybie art. 37 TWE. Wyraża się w tym pierwszeństwo celów wspólnej polityki rolnej przed celami polityki konkurencji.

W wykonaniu założeń traktatowych zmierzających do jak najpełniejszej realizacji celów wspólnej polityki rolnej, przepisy prawa wtórnego ukształtowały szczególne zasady udzielania pomocy publicznej w rolnictwie.⁴ Zasady te ulegały wyraźnym modyfikacjom wraz ze zmieniającą się polityką rolną Wspólnoty. Stan obowiązujący ukształtowany został postanowieniami *Strategii Lizbońskiej*⁵, na mocy których Wspólnota i państwa członkowskie zobowiązały się do zmniejszania wielkości i poprawy skuteczności udzielanej pomocy publicznej, zwłaszcza w sektorze

³ System nadzoru nad stosowaniem i przestrzeganiem wspólnotowego prawa konkurencji ma charakter zdecentralizowany. Oznacza to, że Unia Europejska nie ma osobnych organów antymonopolowych, lecz poszczególne organy Wspólnoty są organami antymonopolowymi w zakresie, w jakim stosują prawo konkurencji. Zasadnicze kompetencje powierzone natomiast zostały odpowiednim wewnętrznym organom państw członkowskich. Prawo wspólnotowe nie obejmuje prawa nieuczciwej konkurencji, które podlega przepisom prawa krajowego. Tak R. Skubisz, *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2003, s. 179 i n.; D. Miąsik, *Prawo konkurencji*, [w:] *Prawo europejskie. Zarys wykładu*, red. R. Skubisz, Lublin 2003, s. 329 i n. oraz M. Stefaniuk, *Publicznoprawne reguły konkurencji*, Lublin 2005, s. 51–103. Zob. też uwagi M. Szydło, *Nadużycie pozycji dominującej a cel działania przedsiębiorcy (uwagi na tle art. 82 TWE)*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 10, s. 81–92.

⁴ Najnowsze reguły pomocy państwa w sektorze rolnictwa prezentuje S. Balcerak, *Nowe zasady pomocy państwa dla rolnictwa w prawie wspólnotowym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 166–191 oraz tenże: *Z problematyki uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 153–176.

⁵ Komisja Europejska, Plan działań w zakresie pomocy państwa; Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005–2009; dokument końcowy COM (2005), Bruksela, 7 czerwca 2005 r.

rolnym.⁶ Niezmienna pozostaje jednak zasada, w myśl której wspólna polityka rolna winna określać zasady stosowania pomocy ze środków wspólnotowych oraz pomocy krajowej w rolnictwie z dwóch podstawowych powodów. Powód negatywny sprowadza się do uwzględnienia, że pomoc publiczna, zwłaszcza krajowa bez względu na formę czy cel, może bezpośrednio lub pośrednio zniekształcać konkurencję, a zatem negatywnie wpływać na jakość rynku gwarantowaną przez wspólną organizację rynków. Natomiast powód pozytywny zasadza się na przyjęciu, że pomoc publiczna udzielana w skoordynowany sposób może stanowić ważny instrument realizacji celów wspólnej polityki rolnej.⁷ Pomoc udzielana w celu subwencjonowania wspólnotowych programów pomocowych regulowana jest przepisami wspólnotowymi. Natomiast pomocy krajowej udziela się na podstawie przepisów prawa krajowego. Z tym, że na mocy art. 36 TWE pomoc taka może podlegać w całości lub w części ogólnym zasadom Traktatu dotyczącym pomocy krajowej (art. 87–89 TWE). Na pomoc krajową można ponadto nałożyć inne zasady stosowane do art. 37 TWE, w szczególności dopuszczalne jest nałożenie na państwa członkowskie obowiązku udzielania takiej pomocy lub udzielenie zezwolenia na jej przyznanie, bądź też zakazanie jej udzielania. Nadto wspólna organizacja rynku może implikować ograniczenie lub wykluczenie pomocy krajowej.⁸

Nowelizacja reżimu udzielania i kontroli pomocy publicznej dokonana została na mocy: rozporządzenia Rady nr 1184/2006 z dnia 24 lipca 2006 r. dotyczącego stosowania niektórych reguł konkurencji w odniesieniu od produkcji rolnej i handlu niektórymi produktami rolnymi⁹, rozporządzenia Rady nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustalającego wspólne zasady wspierania bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej oraz ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników¹⁰, rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Rady na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich¹¹, rozporządzenia Komisji nr 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87–88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające rozporządzenie

⁶ Komisja Europejska, *Simplification of the Common Agricultural Policy – Action Plan; Working Paper*, DG Rolnictwo i Rozwój Obszarów Wiejskich, Bruksela, październik 2006.

⁷ Tak A. Jurcewicz, w: *Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 785–787.

⁸ *Ibid.*, s. 787.

⁹ Powoływane już rozporządzenie Rady z dnia 24 lipca 2006 r. Rozporządzenie to uchyliło obowiązujące od przeszło czterdziestu lat rozporządzenie Rady nr 26 z dnia 4 kwietnia 1962 r. dotyczące stosowania niektórych reguł konkurencji w odniesieniu do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi, Dz.Urz. WE L 30 z 20.4.1962, s. 993–994.

¹⁰ Dz.Urz. UE L 270 z 21.10.2003, s. 1.

¹¹ Dz.Urz. UE L 277 z 21.10.2005, s. 1.

(WE) nr 70/2001¹² oraz Wytycznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007–2013.¹³

Najnowsze rozwiązania prawne w sferze subwencjonowania dotyczą wsparcia według reguły *de minimis*, niestosowanej jak dotychczas w sferze produkcji rolnej. Rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1535/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu Wspólnot Europejskich w odniesieniu do pomocy *de minimis* w sektorze produkcji rolnej¹⁴ wdrożony został nowy instrument wsparcia finansowego, który z założenia ma uprościć i w pewnym stopniu odformalizować udzielanie pomocy świadczonej w niewielkim rozmiarze. Pomoc *de minimis* należy do zakresu pomocy krajowej, która udzielana jest – w granicach określonych powołanym rozporządzeniem Komisji – na podstawie przepisów prawa krajowego i nie podlega postępowaniu zgłoszeniowemu wynikającemu z art. 87–89 TWE.

W kontekście podniesionych uwag wprowadzających należy zauważyć, że problematyka wsparcia finansowego w sferze rolnictwa należy do jednych z istotniejszych instrumentów, za pomocą których realizowane są założone w Traktacie cele wspólnej polityki rolnej. W sposób znaczący kształtują sytuację producentów rolnych, określając możliwości i zakres uzyskania dodatkowych środków finansowych na cele związane z prowadzeniem produkcji rolniczej, poprawy dochodowości takiej działalności oraz realizacji innych niż gospodarcze zadań, jakie wynikają z założonej wielofunkcyjności gospodarstw rolnych.

REGUŁY KONKURENCJI W RAMACH WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

Regulacją scalającą stosowanie reguł konkurencji w poszczególnych sektorach rynku rolnego jest rozporządzenie Rady nr 1184/2006 dotyczące stosowania niektórych reguł konkurencji w odniesieniu od produkcji rolnej i handlu niektórymi produktami rolnymi, które dokonało zasadniczego rozgraniczenia między rynkowym, a władczym sterowaniem sektorem produkcji i handlu produktami rolnymi, powierzając wyłączną kompetencję w tych sprawach Komisji Europejskiej. Rozporządzenie to ma wymiar horyzontalny i jest bezpośrednią realizacją dyspozycji art. 36 TWE.

¹² Dz.Urz. UE L 358 z 1.12.2006, s. 3.

¹³ Komunikat Komisji z dnia 27 grudnia 2006 r., Dz.Urz. UE C 319 z 27.12.2006, s. 1–33; zwany dalej Wytycznymi Komisji. Nowe Wytyczne uchylily z dniem 1 stycznia 2007 r. następujące akty: Wytyczne Wspólnoty dotyczące pomocy państwa dla reklamy produktów wymienionych w załączniku I do Traktatu Wspólnot Europejskich oraz niektórych produktów niewymienionych w tym załączniku; Wytyczne Wspólnoty dotyczące testów na BSE, padłych zwierząt gospodarskich i odpadów rzeźniczych; Komisja w sprawie pomocy państwa: subsydiowane kredyty krótkoterminowe dla rolnictwa (*credits de gestion*).

¹⁴ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1535/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r., Dz.Urz. UE L 377 z 21.12.2007, s. 35–41.

Zgodnie z treścią powołanego rozporządzenia polityka konkurencji ustępuje w tych przypadkach, gdy jest to niezbędne dla realizacji celów polityki rolnej. Utrudnienia konkurencji ograniczone zostały, co do zasady, do produktów określonych w Aneksie nr I do Traktatu, co oznacza, że w stopniu nieograniczonym znajdują zastosowanie do produktów rolnictwa, spoza wykazu objętego Aneksem I.¹⁵ Dopuszczalne ograniczenia konkurencji nie mogą też być stosowane w zakresie szerszym niż jest to konieczne.¹⁶ Generalna zasada wyłączeniowa sprowadza się zatem do tego, że reguły konkurencji odnoszące się do porozumień, decyzji i praktyk, o których mowa w art. 81 TWE oraz do naruszania pozycji dominującej, choć muszą mieć zastosowanie do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi, to jednak tylko w takim zakresie, w jakim ich stosowanie nie utrudnia funkcjonowania krajowych organizacji rynków rolnych oraz nie zagraża osiągnięciu celów wspólnej polityki rolnej określonych w art. 33 TWE. W szczególności art. 81 TWE nie ma zastosowania do porozumień, decyzji i praktyk rolników, zrzeszeń rolników czy związków takich zrzeszeń stanowiących integralną część krajowej organizacji rynku, a które zajmują się produkcją lub sprzedają produktów rolnych, korzystają ze wspólnych urządzeń do przechowywania, obróbki lub przetwarzania produktów rolnych, o ile Komisja nie stwierdzi, że skutkiem tego jest wykluczenie konkurencji lub zagrożenie realizacji celów określonych w art. 33 TWE. Komisja ma wyłączne prawo decydowania, które umowy, decyzje i praktyki wchodzi w zakres klauzuli wyłączeniowej.¹⁷ W kontekście realizacji celów wspólnej polityki rolnej oznacza to, że art. 81–86 TWE należy rozpatrywać w świetle szczegółowych postanowień prawa powołującego wspólne organizacje rynku rolnego.¹⁸ W związku z powyższym, Komisja stanęła na stanowisku, że polityka pomocy państwa powinna być spójna ze wsparciem udzielanym w ramach wspólnej polityki rolnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich.¹⁹

¹⁵ Takich jak skóry, futra, wina, podpuszczki oraz nawozy i środki ochrony roślin. Poczawszy od 1 stycznia 2008 r. spod działania powołanego rozporządzenia wyłączone zostały także produkty wskazane w art. 1 ust. 1 lit. a–h, lit. k., lit. m–n oraz w art. 1 ust. 3 powoływanego już rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 o jednolitej wspólnej organizacji rynku.

¹⁶ Tak Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie Maizena GmbH przeciwko Council of European Communities, 139/79 (1980), ECR 3393; zob. też wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Cantina sociale di Dolianova Soc. Coop. ri i inni przeciwko Komisji, T-166/98 (2004), ECR II-03991. Por też uwagi A. Jurcewicz, *op. cit.* s. 778–784.

¹⁷ Z zastrzeżeniem kontroli Trybunału Sprawiedliwości. Tak art. 2 ust. 2 powoływanego już rozporządzenia Rady nr 1184/2006. Decyzje Komisji podlegają opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym UE.

¹⁸ K. Domachowska, *Rolnictwo i rybołówstwo*, [w:] *Konkurencja. Acquis communautaire*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2004, s. 437–438.

¹⁹ Zob. Decyzje Rady z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007–2013) Dz.Urz. UE L.55 z 25.2.2006, s. 20–29. Szerzej nt. nowej koncepcji wsparcia obszarów wiejskich zob. uwagi S. Balceraka, *Nowe regulacje w zakresie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2006, nr 1, s. 117–140, a także J. A. Usher, *EC Agricultural Law*, Oxford EC Law Library, Oxford University Press 2001, s. 159.

Wobec powyższego wytyczne ustalają zakres stosowania art. 87–88 TWE do pomocy państwa przyznawanej zarówno dla działalności związanej bezpośrednio z produkcją, przetwarzaniem i handlem produktami rolnymi wymienionymi w załączniku nr I do TWE, jak i do wszystkich innych form pomocy świadczonej na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, w tym infrastruktury, programów rolnośrodowiskowych, systemów jakości żywności, usług i ubezpieczeń rolniczych, pomocy technicznej, dostosowania działalności do obowiązujących przepisów wspólnotowych, a nawet podejmowania działań zmierzających do usunięcia skutków zagrożeń i klęsk żywiołowych w ramach zarządzania ryzykiem.

SUBWENCJONOWANIE ROLNICTWA WEDŁUG ZASADY *DE MINIMIS*

1. Zasada *de minimis*, określana także mianem zasady pomocy bagatelnej²⁰, polega na uznaniu, że pomoc nieprzekraczająca określonego pułapu w ustalonym przedziale czasowym nie wpływa na handel między państwami członkowskimi, nie zakłóca ani nie zagraża zakłóceniu konkurencji i dlatego nie podlega przepisom art. 87 ust. 1 TWE.²¹ Zasada *de minimis* początkowo stosowana była przez Komisję, bez skonkretyzowanych podstaw prawnych, tylko w decyzjach indywidualnych przyznających pomoc o małej wartości, przede wszystkim dla małych i średnich przedsiębiorstw.²² Wstępnie Komisja określiła założenia pomocy *de minimis* w obwieszczeniu z 1996 r. dotyczącym reguły *de minimis* w zakresie pomocy państwa.²³

Upowszechnienie praktyki Komisji w zakresie pomocy *de minimis* wymagało zajęcia stanowiska przez Radę, co nastąpiło w rozporządzeniu nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. w sprawie stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa²⁴, w którym Rada jednoznacznie uznała, że zgodnie z Traktatem ocena zgodności pomocy ze

²⁰ Zob. T. Skoczny, *Podstawy i zakres wspólnotowego prawa konkurencji*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 274 i n.; Na temat zasady *de minimis* we wspólnotowym prawie konkurencji zob. też m.in. Z. Grzelak, *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw w prawie Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo gospodarcze w Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, red. A. Mania, Kraków 2001, s. 112 i n.; D. Miąsik, *Prawo konkurencji*, [w:] *Prawo europejskie. Zarys wykładu*, red. R. Skubisz, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 2003, s. 370.

²¹ Szerzej zob. P. Paradowski, *Prawo pomocy publicznej dla przedsiębiorców*, [w:] *Konkurencja*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2004, s. 352–363.

²² Stanowisko Komisji początkowo było przedmiotem krytyki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który wielokrotnie stwierdzał, że mała wartość pomocy lub jej stosunkowo wąski zakres nie wyłącza *a priori* ewentualności zaburzenia wymiany między państwami członkowskimi. Por. m.in. sprawy ETS: sygn. akt C142/87 Belgia przeciwko Komisji, [1990] ECR I-959; sygn. akt C 63/95 RFA przeciwko Komisji, [1996] ECR I-5151.

²³ Dz.Urz. UE C 68, z 6.3.1996, s. 9

²⁴ Dz.Urz. UE L 142 z 14.5.1998, s. 1.

wspólnym rynkiem spoczywa na Komisji, stąd jest ona uprawniona do ustalenia zasad udzielania takiej pomocy. W związku z tym Komisja została upoważniona do przyjęcia przepisów określających kategorie pomocy zwolnionej z obowiązku zgłoszenia wynikającego z art. 93 ust. 3 TWE, wskazania celu pomocy, beneficjentów oraz progów ograniczających wysokość pomocy, zasad regulujących kumulację pomocy, jak i warunki jej monitorowania w celu zapewnienia zgodności ze wspólnym rynkiem.²⁵ Na mocy tak udzielonego upoważnienia Komisja wydała akty prawne regulujące zasady udzielania pomocy *de minimis*. Początkowo zasadnicze znaczenie miało rozporządzenie nr 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis*²⁶, zastąpione w dniu 1 stycznia 2007 r. rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*.²⁷

2. Ze względu na obowiązujące reguły organizacji produkcji i obrotu produktami rolnymi Komisja zastrzegła, że pomoc *de minimis* nie może być udzielona, jeżeli jej wysokość ustalana jest na podstawie ceny lub ilości produktów wprowadzanych do obrotu, jak ma to miejsce w ramach branżowej organizacji rynków rolnych. Nie może też być przyznana na działalność bezpośrednio związaną z wywozem produktów, tworzeniem i funkcjonowaniem sieci dystrybucji lub wydatkami bieżącymi związanymi z prowadzeniem działalności eksportowej, gdyż mogłoby to naruszyć ustalone wspólną polityką rolną zasady ochrony i kontroli obrotu produktami rolnymi z krajami trzecimi. Te same względy ochrony rynku legły u podstaw wyłączenia dopuszczalności udzielenia pomocy w sytuacji uwarunkowanej preferowaniem towarów krajowych w stosunku od towarów sprawdzanych z zagranicy.²⁸ Powołane wyłączenia mają zastosowanie zarówno do produkcji podstawowej, jak i działalności w zakresie przetwórstwa oraz wprowadzania do obrotu produktów rolnych.²⁹ W konsekwencji pomoc według zasady *de minimis* została ujęta jako dodatkowy – poza wynikającymi z wspólnej organizacji rynku – instrument umożliwiający szybkie, i bez konieczności uzyskiwania zezwolenia Komisji, udzielenie wsparcia w sektorze rolnym.³⁰ Stanowisko Komisji co do zasad i zakresu udzielania pomocy *de minimis* w rolnictwie znalazło swój wyraz w rozporządzeniu nr 1860/2004 z dnia 6 października 2004 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis* dla sektora rolnego i sektora rybołówstwa.³¹

²⁵ Tak pkt 1–6 preambuły do cytowanego rozrządzenia Rady (WE) nr 994/98.

²⁶ Dz.Urz. UE L 10 z 13.1.2001, s. 30.

²⁷ Dz.Urz. UE L 379, z 28.12.2006, s. 5.

²⁸ Zob. art. 1 lit. a–c rozporządzenia Komisji 1535/2007 oraz art. 1 ust. 1 lit. c pkt i–ii rozporządzenia Komisji 1998/2006.

²⁹ Zob. 2 pkt 3 lit. a, b rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie udzielania niektórych ulg w ramach pomocy *de minimis* z dnia 26 kwietnia 2007r., Dz.U. nr 76, poz. 498.

³⁰ Por. Wytyczne Komisji Cz.V.A. pkt 117.

³¹ Dz.Urz. UE L 325 z 28.10.2004, s. 4.

Stosownie do postanowień powołanego rozporządzenia, całkowita kwota pomocy *de minimis* przyznawana jednemu przedsiębiorstwu nie mogła przekraczać 3000 euro na beneficjenta w okresie trzech lat ani kwoty skumulowanej określonej dla danego państwa członkowskiego³² stanowiącej 0,3% produkcji rocznej sektora rolnego. Tak ukształtowana pomoc udzielana była zarówno dla producentów produkcji podstawowej, jak i prowadzących działalność związaną z przetwórstwem oraz wprowadzaniem do obrotu produktów rolnych.

3. Zasadnicza zmiana nastąpiła ze względu na stwierdzone przez Komisję podobieństwa między działalnością związaną z przetwórstwem i wprowadzaniem do obrotu produktów rolnych z jednej strony, a działalnością przemysłową. Ustalone podobieństwa zadecydowały o włączeniu działalności przetwórczej oraz związanej z wprowadzaniem do obrotu produktów rolnych do zakresu rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006 regulującego pomoc *de minimis* przeznaczoną na działalności przemysłową prowadzoną przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Tym samym konieczne okazało się uchylenie dotychczas obowiązującego rozporządzenia Rady nr 1860/2004 i zastąpienie nowym.

Począwszy od 1 stycznia 2008 r. zasady udzielania pomocy w sektorze rolnictwa regulują dwa rozporządzenia Komisji (WE):

dla sfery produkcji podstawowej – rozporządzenie 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 rolnej³³;

dla działalności przetwórczej oraz związanej z wprowadzeniem do obrotu produktów rolnych – rozporządzenie nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*.³⁴

Na gruncie prawa polskiego dodatkowo uwzględnić należy procedury wynikające w szczególności z przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej³⁵, rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie udzielania niektórych ulg w ramach pomocy *de minimis*³⁶, rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zaświadczeń o pomocy *de minimis* i pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie³⁷, rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie oraz informacji o nieudzielaniu pomocy³⁸ oraz przepisy ustaw szczególnych zawierających zwolnienia podatkowe oraz szczególne ulgi i dotacje traktowane jako pomoc *de minimis*.³⁹

³² Maksymalne dopuszczalne kwoty pomocy *de minimis* określa załącznik nr 1 do rozporządzenia Komisji nr 1860/2004. Zgodnie z jego postanowieniami maksymalna kwota pomocy dla Polski do 31 grudnia 2008 r., w dowolnie określonym trzyletnim okresie nie może przekroczyć 44 859 000 EUR.

³³ Dz.Urz. UE L 337 z 21.12.2007, s. 35.

³⁴ Dz.Urz. UE L 379 z 28.12.2006, s. 5.

³⁵ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004, Dz.U. nr 59, poz. 404 ze zm., cytowana dalej jako u.p.p.

³⁶ Rozporządzenie z dnia 26 kwietnia 2007 r., Dz.U. nr 76, poz. 498.

³⁷ Rozporządzenie z dnia 20 marca 2007 r., Dz.U. nr 53, poz. 354.

³⁸ Rozporządzenie z dnia 29 września 2008 r., Dz.U. nr 174, poz. 1081.

³⁹ Zob. wykaz aktów prawnych zawarty w załączniku nr 3 do powołanego już rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 września 2008 r., Dz.U. nr 174, poz. 1081.

3.1. Pomoc *de minimis* udzielana w sferze rolnictwa nie ma jednolitego charakteru. Powołane rozporządzenia wspólnotowe i odpowiednie przepisy krajowe wprowadzają pewne odmienne uregulowania w płaszczyźnie podmiotowej i przedmiotowej.

W ujęciu podmiotowym odmienności polegają na odróżnieniu producentów w zakresie produkcji podstawowej od producentów prowadzących działalność przetwórczą oraz wprowadzających produkty rolne do obrotu. Za producentów produkcji podstawowej uznawani są producenci wytwarzający produkty określone w Aneksie nr I do Traktatu WE.⁴⁰ Uzyskanie pomocy przez producentów produkcji podstawowej na gruncie prawa polskiego zostało nadto uzależnione od uzyskania wpisu do Centralnego Rejestru Przedsiębiorców prowadzonego przez ARR.⁴¹ Pod pojęciem przetwarzania produktów rolnych rozumie się czynności wykonywane na produkcie rolnym, w wyniku których powstaje produkt będący także produktem rolnym, z wyjątkiem wykonywanych w gospodarstwach czynności niezbędnych do przygotowania produktów zwierzęcych lub roślinnych do pierwszej sprzedaży.⁴² Pod pojęciem wprowadzania do obrotu produktów rolnych należy zaś rozumieć posiadanie lub wystawianie produktu w celu sprzedaży, oferowanie go na sprzedaż, dostawę lub każdy inny sposób wprowadzania produktu na rynek, z wyjątkiem jego pierwszej sprzedaży przez producenta surowców na rzecz podmiotów zajmujących odsprzedażą lub przetwórstwem czynności przygotowujące produkt do pierwszej sprzedaży; sprzedaż produktu przez producenta surowców konsumentowi końcowemu uznaje się za wprowadzenie do obrotu, jeżeli następuje w odpowiednio do tego wydzielonych miejscach.⁴³

W ujęciu przedmiotowym różnice sprowadzają się do odmiennego określenia maksymalnej wielkości pomocy. Dla produkcji podstawowej maksymalna wielkość pomocy ustalona została na kwotę nie przekraczającą 7500 euro przy przyjętym pułapie 0,75% produkcji rocznej sektora rolnego⁴⁴, a dla pozostałych beneficjentów 200 000 euro.

3.2. Dalsze różnice związane są z przedmiotem pomocy, jaka może być udzielona. Przede wszystkim ustalając czy udzielona pomoc finansowa ma charakter *de minimis*, uwzględnić trzeba, czy mieści się w granicach określonych w art. 2

⁴⁰ Zob. art. 1 ust. 2 lit. a rozporządzenia Komisji nr 1998/2006 w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis* oraz ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie niektórych ulg w ramach pomocy *de minimis*.

⁴¹ Zasady wpisu do Centralnego Rejestru Przedsiębiorców regulują ustawy: z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych Dz.U. z 2007 r., nr 231, poz. 1702 oraz z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, Dz.U. z 2004 r., nr 10, poz. 76 ze zm.

⁴² Zob. art. 1 ust. 2 lit. b rozporządzenia Komisji nr 1998/2006 oraz 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie niektórych ulg w ramach pomocy *de minimis*.

⁴³ Zob. art. 1 ust. 2 lit. c rozporządzenia Komisji nr 1998/2006 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie niektórych ulg w ramach pomocy *de minimis*.

⁴⁴ Dla Polski jest to kwota 119 542 500 euro.

rozporządzenia Komisji nr 1998/2006 w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*, w odniesieniu do przedsiębiorców zajmujących się przetwórstwem lub wprowadzających produkty rolne do obrotu oraz art. 3 rozporządzenia Komisji nr 1535/2007 w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy *de minimis* w sektorze produkcji rolnej – co do producentów produkcji podstawowej. A zatem czy udzielona została jako dotacja, dopłata, ulga, pożyczka preferencyjna, wniesienie kapitału lub inna forma dokapitalizowania lub zmniejszenia obciążeń. W każdym przypadku przepisy prawa krajowego muszą zawierać odesłania do powołanych rozporządzeń oraz zawierać jednoznaczne wskazanie, że jest to pomoc *de minimis* lub *de minimis* w rolnictwie. Pomoc bagatelna może być udzielona w ramach programu pomocowego lub pomocy indywidualnej. Za program pomocowy przepisy prawa wspólnotowego uznają każde działanie, na podstawie którego można dokonać wypłaty pomocy indywidualnej na rzecz przedsiębiorstw oraz każde działanie, na którego podstawie pomoc, która nie jest związana z konkretnym projektem, może zostać przyznana jednemu lub kilku przedsiębiorcom.⁴⁵ Pomoc indywidualna określona natomiast została jako pomoc, która nie jest przyznawana na podstawie programu pomocowego.⁴⁶ Pomoc *de minimis* zarówno ustalona jako ulga ustawowa, jak i będąca działaniem programu pomocowego lub pomocy indywidualnej jest udzielana na podstawie decyzji właściwego organu administrującego mechanizmami wspólnej polityki rolnej, którym przepisy szczególnie przyznają w tym zakresie odpowiednie kompetencje. Zwolnienia o charakterze *de minimis* mogą także zawierać uchwały odpowiednich organów samorządowych podejmowane na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jako akt normatywny, który wyraża zwolnienie od podatku dla realizacji określonych potrzeb ekonomicznych przedsiębiorców, co powoduje, że posiada cechy konstytutywne programu pomocowego.⁴⁷

3.3. Dalsze reguły normujące tryb uzyskania, dokumentowania oraz monitorowania pomocy *de minimis* dla wszystkich uczestników obrotu rolnego określone zostały jednolicie. I tak, pułapy dozwolonej pomocy stosuje się bez względu na formę pomocy oraz jej cel. Maksymalna skumulowana kwota pomocy *de minimis* w okresie trzech lat obrotowych nie może przekraczać wartości ustalonej dla każdego beneficjenta oraz kwoty łącznej ustalonej dla konkretnego państwa członkowskiego. Przyjęty trzyletni okres obrachunkowy należy oceniać w sposób ciągły, zatem dla każdego przypadku nowej pomocy *de minimis* należy ustalić łączną kwotę pomocy przyznaną w ciągu danego roku obrachunkowego oraz dwóch poprzedzających lat obrotowych. Pułapy dozwolonej pomocy wyraża się w formie dotacji pieniężnej,

⁴⁵ Zob. art. 1 lit d rozporządzenia Rady nr 659/1999 oraz art. 2 pkt 7 u.p.p., zob. też Rozporządzenie z dnia 22 marca 1999r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE Dz.Urz. UE L 83z 27.3.1999 s. 1.

⁴⁶ Zob. art. 1 lit e rozporządzenia Rady nr 659/1999 oraz art. 2 pkt 5 u.p.p.

⁴⁷ Tak Regionalna Izba Obrachunkowa w uchwale z dnia 12 stycznia 2005 r. KI-4001/21/05, OwSS 2005/4/117.

w wartości brutto, czyli nieuwzględniającej potrąceń z tytułu podatków ani innych opłat. W przypadku gdy pomoc udzielana jest w innej formie niż dotacja, kwotę pomocy wyraża się jako ekwiwalent dotacji brutto.

Zasada *de minimis* nie narusza możliwości otrzymania przez beneficjenta innej pomocy państwa, dozwolonej przez Komisję lub objętej rozporządzeniem o wyłączeniu grupowym. Zasadniczą konsekwencją przyjętego rozwiązania jest przyznanie pomocy *de minimis* samodzielnego, odrębnego charakteru i niewiązanie jej z innymi przypadkami udzielanego wsparcia. Przy czym inne niż *de minimis* wsparcie obejmuje wszystkie rodzaje zatwierdzonej pomocy publicznej, a zatem udzielanej w dowolnej formie zarówno w ramach programu pomocowego, jak i jako pomoc indywidualna.

3.4. Komisja przy udzielaniu pomocy wymaga zachowania zasady przejrzystości. Dla państw członkowskich udzielających wsparcia ze środków publicznych oznacza to, że nie mogą powstać wątpliwości co do ustalenia beneficjenta udzielanej pomocy i warunków jej przyznania, a przede wszystkim kwoty wsparcia. Dla ustalenia wielkości pomocy dla różnych form, w których pomoc jest udzielana, Komisja ustaliła wspólne metody obliczania ekwiwalentu finansowego, który wskazuje wartość pomocy w odniesieniu do najprostszej formy, jaką jest dotacja. A zatem pomoc przejrzysta to taka, dla której możliwe jest dokładne obliczenie ekwiwalentu dotacji brutto, bez konieczności przeprowadzania analizy ryzyka. Dokładne obliczenie, w ocenie Komisji, jest możliwe w odniesieniu od dotacji, subwencji, na spłatę odsetek i ograniczonych zwolnień podatkowych. Pomoc polegająca na udzieleniu kredytów preferencyjnych można uznać za przejrzystą, jeżeli ekwiwalent dotacji brutto został obliczony na podstawie rynkowych stóp procentowych obowiązujących w chwili wniesienia kapitału, a łączna kwota dokapitalizowania ze środków publicznych nie przekracza pułapu *de minimis* dla beneficjenta. Zgodnie z zasadą przejrzystości nie udziela się pomocy przedsiębiorstwom zagrożonym w celu ratowania i restrukturyzacji oraz nie udziela pomocy obejmującej środki w zakresie kapitału o podwyższonym ryzyku. Podobnie w sytuacji gdy zasady przyznawania pomocy w konkretnym przypadku nie są jednoznacznie określone i nie jest możliwa ocena wartości pomocy, naruszona jest zasada przejrzystości, a w konsekwencji pomoc taka zostanie uznana przez Komisję za niezgodną ze wspólnym rynkiem. Niezgodne z zasadą przejrzystości jest także dzielenie przyznanych środków pomocy, których wartość wykracza poza pułap *de minimis* w celu sprowadzenia wartości poszczególnych części (rat) do poziomu mieszczącego się w zakresie ustalonych rozporządzeniami pułapów maksymalnej dozwolonej pomocy.

3.5. Rozporządzenia wspólnotowe ustalające zasady pomocy bagatelnej nałożyły na państwa członkowskie obowiązek przyjęcia regulacji prawnych gwarantujących przestrzeganie zasad udzielania pomocy, stałe monitorowanie oraz gromadzenie i przechowywanie danych niezbędnych dla oceny prawidłowości udzielania pomocy. W związku z tym, w sytuacji gdy państwo członkowskie zamierza przyznać pomoc

de minimis, pisemnie powiadamia o kwocie przyznanej pomocy oraz o jej charakterze *de minimis*, podając wyraźne odniesienie do rozporządzeń wspólnotowych stanowiących podstawę udzielania takiej pomocy. Przed przyznaniem pomocy organy lub organizacje państwa członkowskiego udzielające stosownej pomocy *de minimis* zobowiązane są uzyskać od każdego beneficjenta pisemne oświadczenie o tym, że całkowita kwota otrzymanej przez niego pomocy nie przekracza pułapu określonego dla tej pomocy. Przepisy ustawy o postępowaniu w prawach dotyczących pomocy publicznej oraz rozporządzeń regulujących tryb udzielania pomocy *de minimis* nie dopuszczają możliwości udzielenia warunkowej pomocy *de minimis*, to jest przed wykonaniem wszystkich obowiązków informacyjnych. Niezbędne jest też uprzednie sprawdzenie, czy udzielona pomoc nie spowoduje, że łączna kwota pomocy w trzyletnim okresie rozliczeniowym zostanie przekroczona.

3.6. Kontrola prawidłowości realizacji udzielania pomocy *de minimis* spoczywa na państwach członkowskich, które zobowiązane są do prowadzenia rejestrów co do ilości udzielonej minimalnej pomocy, a dopiero na pisemne żądanie Komisji także do przedkładania organom wspólnotowym stosownych danych. Przekroczenie dopuszczalnej wielkości pomocy skutkuje uznaniem pomocy za niezgodną z przepisem art. 87 ust. 2 TWE, a tym samym za niedopuszczalną. Reguła oceny dopuszczalnego zakresu pomocy publicznej – zarówno ze środków krajowych, jak i wspólnotowych – sprowadza się do przyjęcia, że środki wypłacane na cele wskazane w powołanych rozporządzeniach oraz w ustalonych stosownie do zasady komplementarności, spójności (zgodności) i pomocniczości, według procentowego udziału kwalifikowanych kosztów, nie naruszają postanowień art. 87–88 TWE. Przy czym, aby środek pomocy mógł zostać uznany za zgodny z regułami wspólnego rynku, musi zawierać element stymulujący lub wymaga współdziałania ze strony podmiotu korzystającego z pomocy.⁴⁸

SUBWENCJONOWANIE ROLNICTWA W ŚWIETLE CELÓW WPR

Reasumując dotychczasowe rozważania dotyczące pomocy *de minimis* jako elementu systemu pomocy publicznej, należy stwierdzić, że wspólna polityka rolna, z uwagi na założone cele, podlega odrębnym regułom finansowania.⁴⁹ W szczególności

⁴⁸ Pomoc przyznawana indywidualnie albo w ramach programu pomocy wymaga uprzedniego uznania przez Komisję za zgodną z Traktatem i celami WPR, zaś wnioski o przyznanie pomocy musi zostać złożony do właściwego organu i spełniać przesłanki do uznania zwłaszcza co do celu, wysokości wsparcia i kontroli sposobu wykorzystania. Zagadnienia preferencji podziału środków pomocowych prezentuje W. Poczta, E. Kiryluk, *Preferencje rolników a podział środków PROW. Próba optymalizacji*, „Wieś i Rolnictwo” 2005, nr 3, s. 102 i n.; W. Pomajda, *Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Dokonania i zamierzenia*, Warszawa 2004, s. 146 i n.; B. Jankowski, *Prawne warunki realizacji regionalnej polityki rolnej*, „Studia Iuridica Agraria”, Białystok 2005, tom V, s. 62 i n.

⁴⁹ W preambule do rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, Dz.Urz. UE L 209 z 11.8.2005, s. 1–21, Rada przyjęła założenie, że z uwagi na to, iż „wspólna polityka rolna obejmuje szereg środków, w tym również środków na rzecz

ności przepisy wspólnotowe określiły rodzaj dozwolonej pomocy świadczonej przez państwa członkowskie lub pochodzącej z funduszy państwowych w sferze rolnictwa. Mimo bowiem, że art. 3 rozporządzenia nr 1184/2005 generalnie stanowi, że przepis art. 88 ust. 1 i ust. 3 zdanie pierwsze Traktatu Wspólnot Europejskich ma zastosowanie do form pomocy przyznawanych dla produkcji lub handlu produktami rolnymi, to jednak jego interpretacja wymaga uwzględnienia postanowień przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej oraz ustanawiające systemy wsparcia dla rolników, jak i rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) ustanawiające ramy polityki dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013. Zakres dozwolonej pomocy precyzują, z uwzględnieniem powołanych przepisów⁵⁰, szczególnego charakteru działalności rolniczej, strukturalnych i naturalnych (środowiskowych) różnic między poszczególnymi regionami rolniczymi oraz powiązania z całą gospodarką Unii Europejskiej, Wytyczne Komisji w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007–2013.⁵¹ Komisja stanęła na stanowisku, że polityka pomocy państwa powinna być spójna ze wsparciem udzielanym w ramach wspólnej polityki rolnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Założone *Strategią Lizbońską* ograniczenie wielkości pomocy w sferze rolnictwa zrealizowane zostało poprzez wyłączenie pewnych kategorii działalności spod działania zasad szczególnych właściwych dla sfery rolnictwa. W myśl nowych Wytycznych wspólnotowa kontrola pomocy publicznej udzielanej na rzecz wsparcia działalności przedsiębiorców trudniących się przetwórstwem i marketingiem produktów rolnych ma podlegać tym samym regułom, jakie mają zastosowanie do przedsiębiorstw spoza sektora rolnego. Tym samym wsparcie ze środków publicznych czynności związanych z przetworzeniem produktu rolnego, wystawianie (oferowanie) produktu w celu sprzedaży, jak i dostawa towarów rolnych nie jest już traktowane jako pomoc dla sektora rolnego i począwszy od dnia 1 stycznia 2007 r. objęte zostało reżimem właściwym dla udzielania wsparcia na rzecz małych

rozwaju obszarów wiejskich, konieczne jest zapewnienie ich finansowania w celu realizacji założeń wspólnej polityki rolnej. Biorąc pod uwagę, że środki te posiadają wspólne elementy, różniące się jednak od siebie pod pewnymi względami, ich finansowanie należy ująć w ramy prawne, pozwalające, w określonych przypadkach, na specyficzne traktowanie”.

⁵⁰ Wytyczne uwzględniają także dalsze przepisy, które uzasadniają przyznawanie szczególnej pomocy subwencyjnej przede wszystkim w sferze działań związanych z ochroną środowiska – m.in. dyrektywy Rady: nr 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.Urz. L 103 z 25.4.1979, s. 1–18; nr 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.Urz. L 206, z 22.7.1992, s. 7–50 oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz.Urz. L 327, z 22.12.2000, s. 1–73.

⁵¹ Szerzej zob. S. Balcerak, *Nowe zasady pomocy...*, s. 183–187.

i średnich przedsiębiorstw.⁵² Wyłączenie przetwórstwa i marketingu produktów rolnych z zakresu wspólnotowych reguł pomocy państwa w sektorze rolnym nie do końca jest spójne z założeniami polityki rolnej, zakładającej stabilizację rynków rolnych, których uczestnikami są również przedsiębiorcy sektora przetwórczego.

Reguła oceny dopuszczalnego zakresu pomocy publicznej – zarówno ze środków krajowych jak i wspólnotowych – sprowadza się do przyjęcia, że środki wypłacane na cele wskazane w powołanych rozporządzeniach⁵³ oraz w ustalonych stosownie do zasady komplementarności, spójności (zgodności) i pomocniczości, według procentowego udziału kwalifikowanych kosztów, nie naruszają postanowień art. 87–88 Traktatu Wspólnot Europejskich.

Przyznane środki pomocowe podlegają szczególnej procedurze notyfikacyjnej oraz rozliczeniowej. Choć, co do zasady, środki pomocowe pochodzące z funduszy Wspólnoty, jak i z budżetów krajowych są na równi traktowane jako środki publiczne, to jednak zgodnie z nowymi Wytycznymi oraz rozporządzeniem 1698/2005 działania dodatkowo wspierane z budżetów państw członkowskich podlegają ocenie Komisji Europejskiej wyrażanej w decyzji zatwierdzającej program rozwoju obszarów wiejskich. Oznacza to, że termin dozwolonego uruchomienia określonych programem działań uzależniony jest od ostatecznej decyzji Komisji zatwierdzającej cały program. W przypadku działań, w stosunku do których rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 nie precyzuje maksymalnych poziomów płatności lub stopnia intensywności pomocy⁵⁴, państwo członkowskie może być zobowiązane stosownie do postanowień Wytycznych do składania poza dokumentacją programową dodatkowych arkuszy notyfikacyjnych określonych w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu Wspólnot Europejskich.⁵⁵ W przypadku podejmowania działań niepodlegających dodatkowemu wsparciu krajowemu wymóg notyfikacji programów przez Komisję nie jest wymagany.⁵⁶

⁵² Reżim ten ustanawia rozporządzenie Komisji (WE) nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw Dz.Urz. UE L 10 z 13.1.2001, s. 33.

⁵³ Ustalane przede wszystkim według podziału strategicznych programów na poszczególne osie – Oś 1 Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśne; Oś 2 Poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich; Oś 3 Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej; Oś 4 Program Leader. Zob. K. Wasielewski, *Program Leader+. Szansa czy tylko nadzieja na aktywizację polskiej wsi*, [w:] *Proces demarginalizacji wsi*, red. B. Fedyszak-Radziejowska, Warszawa 2005, s. 73 i n.

⁵⁴ Tak np. art. 29 rozporządzenia w sprawie wsparcia rozwoju nowych technologii.

⁵⁵ Dz.Urz. UE L 140 z 30.4.2004, s. 1–134.

⁵⁶ W praktyce kraje występują o akceptację Komisji Europejskiej i do czasu uzyskania stanowiska nie realizują działań. Wyjątek w tym względzie stanowi Belgia, która zezwoliła na podejmowanie nowych zobowiązań rolnośrodowiskowych od 1 stycznia 2007 r. bez akceptacji Komisji. Zob. S. Balcerak, *Nowe zasady pomocy...*, s. 187 i n.

Ostatnim etapem procedury udzielania pomocy ze środków publicznych jest ich rozliczenie, które wymaga decyzji Komisji. Komisja, na podstawie złożonych dokumentów, bądź wydaje decyzję o uznaniu, że przedstawione przez państwo członkowskie rozliczenie jest kompletne, dokładne i prawdziwe, bądź odmawia wydania takiej decyzji, uruchamiając tym samym procedury stosowania sankcji z tytułu naruszenia interesów finansowych Wspólnoty w ramach wspólnej polityki rolnej.⁵⁷

W kontekście podniesionych uwag należy stwierdzić, że pomoc państwa w sektorze rolnictwa, mimo że dozwolona w zdecydowanie szerszym zakresie niż w jakimkolwiek innym sektorze gospodarczym, dopuszczona jest tylko jako konsekwencja wspólnej polityki rolnej, przy jednoczesnym zachowaniu reguł wolnej konkurencji oraz międzynarodowych zobowiązań UE, w szczególności porozumieniom zawartym ze Światową Organizacją Handlu.⁵⁸ Każda inna pomoc kolidująca z mechanizmami wspólnego rynku jest zabroniona, zwłaszcza gdy prowadzi do umocnienia pozycji jednego przedsiębiorstwa w porównaniu z sytuacją innych podmiotów konkurujących z nim w handlu wewnątrzpaństwowym. Ewentualna niezgodność pomocy z prawem Wspólnoty ustalana jest zgodnie z art. 88 TWE w drodze procedury wszczętej przez Komisję i poddanej kontroli Trybunału.

⁵⁷ Art. 9 powoływanego już rozporządzenia Rady nr 1290/2005 nakłada na państwa członkowskie obowiązek przyjęcia w ramach wspólnej polityki rolnej wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, jak również podejmowanie wszelkich innych środków koniecznych do zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych Wspólnoty. Procedura rozliczania rachunków stanowi przeto element finansowania Wspólnej Polityki Rolnej. Tak. E. Tomkiewicz, [w:] *Wspólna Polityka Rolna...*, s. 164–167. Zagadnienia ochrony interesów finansowych UE w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości omawia J. Łacny: *Administracyjna ochrona interesów finansowych Wspólnoty w ramach Wspólnej Polityki Rolnej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 1, s. 12–19; B. Srebro: *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej*, Kraków 2004.

⁵⁸ Zob. Porozumienie w sprawie rolnictwa opublikowane w Dz.Urz. UE.L. 1994. 336. 22; Zob. też P. Bryła: *Wspólna Polityka Rolna a liberalizacja handlu światowego*, „Wieś i Rolnictwo” 2003, nr 2, s. 130 i n.

SUMMARY

The Common Agricultural Policy, as compared with other EU economic policies, set goals that go far beyond purely economic aspects, taking into account the specificity of agricultural production, social needs of agricultural producers, the need to provide the appropriate standard of living and environmental protection, to develop agricultural structures and ensure sustainable development of rural areas, and to level differences between production regions. The exceptional position of agricultural production is especially noticeable in the sphere of financing agriculture, where support by public resources based on domestic and EU funds is admissible. The most recent legal solutions in the sphere of subsidization relate to de minimis support, previously not applied in the sector of agricultural production. The Commission Regulation (EC) no. 1535/2007 of 20 December 2007 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to de minimis aid in the sector of agricultural production introduced a new instrument of financial support, which is designed to simplify and deformatize the granting of aid provided in a small amount. De minimis aid falls under the scope of domestic aid, which is granted within the limits defined by the aforementioned Commission regulation on the basis of domestic law provisions and does not fall under the notification procedure stipulated in Articles 87-89 of the EC Treaty.