

Piotr Podsiadło

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

POMOC DE MINIMIS JAKO INSTRUMENT POLITYKI POMOCY PUBLICZNEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Podstawowe regulacje prawa ochrony konkurencji dotyczące pomocy publicznej znajdują się w art. 107-109 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹. Art. 107 ustanawia unijne reguły dopuszczalności pomocy publicznej. Postanowienia art. 107 ust. 1 TFUE statuują zasadę ogólnego zakazu udzielania pomocy publicznej, a postanowienia zawarte w ust. 2 i 3 dopuszczają przyznawanie pomocy publicznej na zasadzie wyjątku od ogólnego zakazu. Tymi wyjątkami są odpowiednio kategorie pomocy, które są dopuszczalne jako zgodne z rynkiem wewnętrznym (art. 107 ust. 2) oraz kategorie pomocy, które mogą być dopuszczalne, czyli mogą zostać uznane za zgodne z zasadami rynku wewnętrznego (art. 107 ust. 3). Art. 108 określa uprawnienie Rady i Komisji Europejskiej w zakresie udzielanej przez państwa członkowskie pomocy oraz tryb przestrzegania przepisów art. 107. Art. 109 przyznaje z kolei Radzie kompetencje do wydawania rozporządzeń ustanawiających zasady stosowania art. 107 i 108.

Szczegółowe kryteria, jakimi Komisja Europejska kieruje się przy ocenie dopuszczalności pomocy zostały natomiast określone w wielu aktach normatywnych oraz aktach tzw. miękkiego prawa wspólnotowego (*soft law*), które nie mają mocy wiążącej dla adresatów². W katalogu aktów normatywnych należy wskazać przede wszystkim na rozporządzenia określające reguły postępowania w odniesieniu do pomocy publicznej podlegającej obowiązkowi zgłoszenia Komisji Europejskiej, tj. rozporządzenie proceduralne Rady nr 659/99³ oraz rozpo-

¹ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dz.Urz. UE C 83 z 30.3.2010.

² D. Chalmers, C. Hadjiemmanuil, G. Monti, A. Tomkins, *European Union Law: Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge-New York 2006, s. 137-140.

³ Rozporządzenie Rady WE Nr 659/1999 z 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady zastosowania przepisów art. 93 Traktatu. Dz.Urz. WE L 83 z 27.3.1999.

rządzenie wykonawcze Komisji Europejskiej nr 794/2004⁴. Pierwsze z tych rozporządzeń definiuje szczegółowe zasady stosowania materialnych reguł pomocy publicznej, drugie zaś zawiera szczegółowe przepisy dotyczące formy, treści i innych elementów notyfikacji pomocy oraz sprawozdań rocznych, obliczania terminów proceduralnych oraz stopy windykacji pomocy nielegalnej. Obok wielu rozporządzeń Rady, pomoc publiczna spełniająca traktatowe i orzecznicze przesłanki art. 107 ust. 1 TFUE może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie rozporządzenia Komisji. Rozporządzeniem takim jest rozporządzenie Komisji Nr 1628/2006 z dnia 24 października 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do regionalnej pomocy inwestycyjnej⁵. Należy także wskazać na rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*⁶.

Rozporządzenie wykonawcze nr 1998/2006 w zakresie stosowania zasady *de minimis* w odniesieniu do pomocy publicznej ustanawia regułę, że pomoc, której wartość dla danego beneficjenta w okresie trzech kolejnych lat podatkowych nie przekracza 200 tys. euro lub 100 tys. euro w sektorze transportu drogowego (uwzględniając wszelką pomoc *de minimis* otrzymaną przez danego przedsiębiorcę, niezależnie od jej źródła i przeznaczenia), czyli tzw. pomoc *de minimis*, nie wpływa na handel między państwami członkowskimi i nie zakłóca bądź nie zagraża zakłóceniem konkurencji i dlatego nie podlega przepisom art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Innymi słowy, Komisja Europejska uznaje, że pomoc *de minimis*, ze względu na niską wartość, nie grozi zakłóceniem konkurencji na rynku unijnym – nie stanowi zatem pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 TFUE.

Od 1 stycznia 2014 r. zaczęły obowiązywać przepisy nowego unijnego rozporządzenia dotyczącego pomocy *de minimis*⁷, które wprowadza znaczące zmiany, w większości korzystne dla beneficjentów. Celem artykułu jest przedstawienie zasad dopuszczalności pomocy publicznej w państwach członkowskich UE, ze szczególnym uwzględnieniem przyjętych przez Komisję Europejską w 2006 r. i 2013 r. rozporządzeń wykonawczych dotyczących pomocy publicznej udzielanej

⁴ Rozporządzenie Komisji 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 WE. Dz.Urz. WE L 140 z 30.4.2004) oraz Rozporządzenie Komisji WE Nr 271/2008 z dnia 30 stycznia 2008 r. zmieniające rozporządzenie WE Nr 794/2004 w sprawie wykonania rozporządzenia Rady WE Nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE. Dz.Urz. UE L 82 z 25.3.2008.

⁵ Dz.Urz. UE L 302 z 1.11.2006.

⁶ Dz.Urz. UE L 379 z 28.12.2006.

⁷ Rozporządzenie Komisji (UE) 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.Urz. UE L 352/1 z 24.12.2013.

na podstawie zasady *de minimis*. Przyjęta w artykule teza badawcza opiera się na stwierdzeniu, że w Polsce w okresie kryzysu finansowego i gospodarczego pomoc *de minimis* wykazywała tendencję rosnącą, stanowiąc tym samym, obok środków tymczasowych kierowanych do zagrożonych przedsiębiorstw, jeden z najważniejszych czynników gwarantujących finansowanie z punktu widzenia występującej w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw luki kapitałowej.

1. Pomoc *de minimis* – uregulowania wprowadzone w związku ze Strategią lizbońską

Pomoc publiczna udzielana na podstawie rozporządzenia Komisji w sprawie pomocy *de minimis* jest dopuszczalna z mocy prawa, a zatem zwolniona z obowiązku notyfikacji, pod warunkiem spełnienia wszystkich warunków w nim zawartych⁸. Pomoc *de minimis* nie musi być notyfikowana przez Komisję Europejską – zarówno gdy jest udzielana jako pomoc indywidualna, jak i w ramach programu pomocowego. Podstawowym warunkiem jest określenie pułapu intensywności takiej pomocy, zgodnie z którym łączna wielkość pomocy *de minimis* otrzymanej przez danego beneficjenta ze wszystkich źródeł i na wszystkie cele nie może przekroczyć 200 tys. euro w okresie trzech lat podatkowych, przy czym dla przedsiębiorstw działających w sektorze transportu pułap ten wynosi 100 tys. euro. Pułapy te są wyrażone w formie dotacji pieniężnej i stosuje się je bez względu na formę i cel pomocy *de minimis*, a także bez względu na to, czy pomoc ta została udzielona przez państwo członkowskie w całości, czy też w części została sfinansowana z zasobów Unii Europejskiej. Pomoc *de minimis* nie może być uzależniona od wielkości eksportu i od wykorzystywania towarów krajowych zamiast towarów zagranicznych. Nie może być ona także przeznaczona na tworzenie sieci dystrybucji w innych państwach lub na pokrycie wydatków bieżących wiążących się z działalnością eksportową, przy czym pomocy eksportowej nie stanowi pomoc na pokrycie kosztów uczestnictwa w targach handlowych albo kosztów badań lub usług doradczych niezbędnych do wprowadzenia nowego lub już istniejącego produktu na nowy rynek. Należy przy tym podkreślić, że w rozporządzeniu dotyczącym pomocy *de minimis* została przyjęta reguła braku możliwości łączenia tej pomocy z pomocą publiczną udzielaną

⁸ O stosowaniu w praktyce rozporządzenia dotyczącego pomocy *de minimis* piszą: M. Berghofer, *The New De Minimis Regulation: Enlarging the Sword of Damocles?* „European State Aid Law Quarterly” 2007, 1, s. 11-24; P. Nicolaidis, M. Kleis, M. Kekelekis, *Cumulation of De minimis Aid to Enterprises that form a Single Economic Unit*, „European State Aid Law Quarterly” 2008, 1, s. 48-54.

na podstawie wyłączeń grupowych lub na podstawie notyfikowanych przez Komisję Europejską programów pomocowych w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikowanych, gdyby kumulacja ta doprowadziła do przekroczenia najwyższego dopuszczalnego poziomu intensywności właściwego dla tego innego rodzaju pomocy publicznej⁹.

2. Zmiany w zasadzie udzielania pomocy *de minimis* oraz ich związek z kryzysem finansowym i gospodarczym w UE

Na mocy tymczasowych ram prawnych w zakresie pomocy państwa, ułatwiających dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego¹⁰, państwa członkowskie mogły dodatkowo na określonych warunkach udzielić jednorazowo do dnia 31 grudnia 2011 r. ograniczoną kwotę pomocy równoważnej do 500 tys. euro na przedsiębiorstwo. Ograniczona kwota pomocy nie była jednak tożsama pomocy *de minimis*. Innymi słowy, ograniczona kwota pomocy w wysokości do 500 tys. euro, wprowadzona jako instrument tymczasowy mający za zadanie złagodzenie skutków kryzysu dla gospodarki realnej, nie oznaczała zwiększenia do takiego pułapu pomocy *de minimis* – z pułapu 200 tys. euro. Pomimo tego, że te dwa środki pomocy rzeczywiście wykazują podobieństwa w zakresie warunków dopuszczalności poprzez zbliżony zakres sektorowy, zakaz wspierania działalności eksportowej, czy też pomocy faworyzującej produkty krajowe względem tych sprowadzanych zza granicy, a także poprzez szeroką dostępność, która nie jest uzależniona realizacją konkretnego celu, to występują między nimi fundamentalne różnice proceduralne. Pomoc *de minimis*, jeżeli spełnia wszystkie wskazane w rozporządzeniu określającym zasadę *de minimis* warunki, nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Nie podlega zatem kontroli Komisji przed jej udzieleniem. Ograniczona natomiast kwota pomocy dopuszczona na mocy tymczasowych ram prawnych stanowiła pomoc państwa w rozumieniu przepisów Traktatu. Tym samym musiała być zgłoszona i zatwierdzona przez Komisję przed jej udzieleniem.

⁹ Dla przykładu można rozważyć przypadek, w którym przedsiębiorstwo otrzymuje dotację w ramach programu pomocowego na nowe inwestycje, stanowiącą 30% kosztów kwalifikowanych w regionie, gdzie dopuszczalna intensywność pomocy regionalnej na inwestycje wynosi 50% kosztów kwalifikowanych. Oznacza to, że przedsiębiorstwo będące odbiorcą pomocy może dodatkowo uzyskać dofinansowanie w ramach pomocy *de minimis* od całkowicie innego podmiotu, jednak w wysokości nie większej niż 20% wydatków kwalifikowanych, gdyż po skumulowaniu wsparcia w ramach danego projektu inwestycyjnego intensywność pomocy w stosunku do kosztów kwalifikowanych nie może przekroczyć 50%.

¹⁰ Dz.Urz. UE C 83 z 7.4.2009 z późn. zm.

Ograniczona kwota pomocy zgodnej z rynkiem wewnętrznym została wprowadzona jako nadzwyczajny środek w tymczasowych ramach prawnych, aby dać państwom członkowskim dodatkowy instrument w okresie największego kryzysu finansowego i gospodarczego, nawet jeśli nie sprecyzowano dla niej żadnego określonego celu. Środek ten wchodził w zakres stosowania art. 107 ust. 1 TFUE, ponieważ przekracza próg 200 tys. euro na przedsiębiorstwo wskazany w rozporządzeniu *de minimis*. W całym okresie stosowania tymczasowych ram prawnych środek ten wykorzystywała większość państw członkowskich (23 programy w 23 państwach członkowskich). Jednak jedynie niewielka część funduszy przeznaczonych przez państwa członkowskie i zatwierdzonych przez Komisję na podstawie tego środka została faktycznie wypłacona (ok. 7%). Ponadto większość pomocy wypłaconej w ramach tego środka skupiła się w jednym państwie członkowskim – w Niemczech (ponad 78% przyznanych środków), podczas gdy państwa członkowskie, takie jak Włochy czy Wielka Brytania wypłaciły odpowiednio tylko 8% i 1,1% łącznych wydatków na ten środek. Wynika stąd, że choć omawiany środek mógł być użyteczny jako instrument krótkoterminowy w czasie, gdy niepewność co do perspektyw gospodarczych była najwyższa, doprowadził on także do powstania dysproporcji na rynku wewnętrznym. Komisja zajęła więc stanowisko, że w kontekście strategii wycofywania pomocy powinno się powrócić do środków pomocy państwa powodujących mniejsze zakłócenia i ukierunkowanych bardziej na wzrost, szczególnie wymagając od beneficjentów świadczenia wzajemnego, zmierzającego do realizacji konkretnego celu leżącego we wspólnym interesie. W konsekwencji uznano, że nie należy utrzymywać ograniczonej kwoty pomocy zgodnej z rynkiem wewnętrznym po dniu 31 grudnia 2010 r. Ostatecznie jednak przyjęto, że środki tymczasowe mogły być stosowane do dnia 31 grudnia 2011 r., przy czym krajowe programy pomocy zezwalające na udzielenie pomocy po 31 grudnia 2010 r. były zgłaszane przez państwa członkowskie oraz zatwierdzane przez Komisję na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE.

Należy jednak wskazać, że na podstawie konwencji tymczasowych ram prawnych, od połowy 2012 r. – na podstawie rozporządzenia Komisji (UE) nr 360/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym¹¹ – można udzielać pomocy *de minimis*, która stanowi rekompensatę za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym. Limit dla tego rodzaju pomocy wynosi 500 tys. euro w ciągu 3 lat podatkowych i jest ściśle

¹¹ Dz.Urz. UE L 114 z 26.4.2012.

związany z usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym. Zgodnie z rozporządzeniem pomoc tę można łączyć z innymi rodzajami pomocy *de minimis* do pułapu 500 tys. euro w ciągu 3 lat podatkowych.

3. Rozporządzenie wykonawcze nr 1407/2013 – rozszerzenie zasady *de minimis*

W dniu 24 grudnia 2013 r. zostało opublikowane nowe rozporządzenie Komisji (UE) 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*¹². W porównaniu z dotychczasowym rozporządzeniem Komisji Europejskiej nr 1998/2006, nowe rozporządzenie wprowadza istotne zmiany, które zasadniczo należy uznać za korzystne dla przedsiębiorców. Są to:

1. Brak konieczności badania sytuacji ekonomicznej przedsiębiorcy – co oznacza *de facto*, że nawet przedsiębiorca będący w trudnej sytuacji ekonomicznej w rozumieniu Wytycznych na ratowanie i restrukturyzację¹³ od dnia 1 stycznia 2014 r. może skorzystać z pomocy *de minimis*.
2. Zwiększenie pułapu pomocy *de minimis* dla przedsiębiorstw sektora drogowego transportu pasażerskiego – ze 100 tys. euro do 200 tys. euro.
3. Dopuszczenie pomocy *de minimis* dla sektora węglowego.
4. Doprecyzowanie zasad dotyczących kumulacji pomocy (w przypadku połączeń i przejęcia przedsiębiorstw, podziału przedsiębiorstwa na co najmniej dwa oddzielne podmioty, kumulacja pomocy w przypadku prowadzenia działalności w sektorach objętych różnymi limitami *de minimis*).
5. Wprowadzenie definicji pojęcia pojedynczego przedsiębiorstwa (tzw. pojedynczego organizmu gospodarczego).

Interpretując w tym miejscu powyższe zmiany, należy wskazać na pewne prawidłowości.

Po pierwsze, z pomocy *de minimis* nie korzystają przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji ekonomicznej. Nowe rozwiązania inaczej podchodzą jednak do definicji przedsiębiorstwa znajdującego się w trudnej sytuacji. Wskazują kryteria, które łatwo ocenić, rezygnując z tzw. kryteriów miękkich, z jednoczesnym rozszerzeniem katalogu tzw. kryteriów sztywnych¹⁴.

¹² Dz.Urz. UE L 352/1 z 24.12.2013.

¹³ Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw. Dz.Urz. WE L 244 z 1.10.2004 z późn. zm.

¹⁴ Dla przykładu w świetle nowych uregulowań przedsiębiorstwo zostanie uznane za znajdujące się w trudnej sytuacji ekonomicznej, a co się z tym wiąże nie będzie mogło otrzymać pomocy

Po drugie, limit pomocy *de minimis* na przedsiębiorcę w dalszym ciągu nie może przekroczyć 200 tys. euro w okresie trzech kolejnych lat obrotowych. Nowością jest, że limit 100 tys. euro dotyczy już tylko przedsiębiorców prowadzących działalność zarobkową w zakresie drogowego transportu towarów. Dla sektora drogowego transportu pasażerskiego limit został zwiększony do 200 tys. euro.

Po trzecie, nowe rozporządzenie dotyczące pomocy *de minimis* rozszerza krąg beneficjentów mogących skorzystać z pomocy. Obecnie obowiązujące przepisy wykluczają udzielenie pomocy *de minimis* w sektorze węglowym. Nowe uregulowania dopuszczają pomoc *de minimis* dla tego sektora¹⁵.

Po czwarte, pomoc *de minimis* przyznana zgodnie z nowym rozporządzeniem wykonawczym Komisji Europejskiej można łączyć z pomocą *de minimis* przyznana zgodnie z rozporządzeniem Komisji (UE) nr 360/2012¹⁶ do pułapu określonego w tym rozporządzeniu, tj. do kwoty 500 tys. euro. Ponadto pomoc taką można łączyć z pomocą *de minimis* przyznana zgodnie z innymi rozporządzeniami o pomocy *de minimis* do pułapu 200 tys. euro w okresie 3 lat podatkowych.

Po piąte, nowe rozporządzenie Komisji przejmuje do reżimu prawnego pomocy *de minimis* pojęcie „przedsiębiorstwa” w miejsce pojęcia „podmiotu gospodarczego”, które było używane w rozporządzeniu nr 1998/2006. Za przedsiębiorstwo w sensie ekonomicznym uznaje się podmiot prowadzący działalność gospodarczą, która jest motywowana chęcią uzyskania korzyści majątkowych i ma na celu zaspokojenie potrzeb innych podmiotów życia społecznego przez wytwarzanie produktów lub świadczenie usług, przy czym działalność ta jest prowadzona samodzielnie na ryzyko właściciela¹⁷. Natomiast w ujęciu porządków prawnych państw członkowskich, a także w ujęciu różnych gałęzi prawa w ramach tego samego porządku prawnego, przedsiębiorstwo jest interpretowane w szerszym lub węższym zakresie w porównaniu do ujęcia stricte ekono-

de minimis, gdy księgowy stosunek kapitału obcego do kapitału własnego przedsiębiorstwa jest wyższy niż 7,5 oraz stosunek zysku przedsiębiorstwa przed odliczeniem podatków i odsetek (EBIT) do wskaźnika pokrycia odsetek wynosił poniżej 1,0 przez ostatnie dwa lata.

¹⁵ Z pomocy *de minimis* w dalszym ciągu nie będą mogły skorzystać przedsiębiorstwa działające m.in. w sektorze: rybołówstwa i akwakultury, produkcji podstawowej produktów rolnych, przetwarzania i wprowadzenia do obrotu produktów rolnych, jeśli wysokość pomocy jest ustalana na podstawie ceny lub ilości takich produktów zakupionych od producentów surowców lub wprowadzonych na rynek przez przedsiębiorstwa objęte pomocą albo jeśli przyznanie pomocy zależy od faktu jej przyznania w części lub całości producentom surowców.

¹⁶ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 360/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. Dz.Urz. L 114 z 26.4.2012.

¹⁷ S. Sudoł, *Przedsiębiorstwo. Podstawy nauki o przedsiębiorstwie. Teorie i praktyka zarządzania*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2002, s. 43.

micznego. Z punktu widzenia unijnych reguł konkurencji, pojęcie przedsiębiorstwa w ogóle nie ma jak dotychczas ustalonego jednolitego znaczenia¹⁸. Można powiedzieć, że: „(...) w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej pojęcie przedsiębiorstwa występuje wielokrotnie, w poszczególnych przepisach tego traktatu różni się w pewnym zakresie w zależności od kontekstu, w jakim jest użyte, ale w Traktacie brakuje definicji przedsiębiorstwa”¹⁹. Powoduje to, że pojęcie „przedsiębiorstwo” charakteryzuje się otwartą tekstowością, a znaczenie tego pojęcia jest określane w drodze orzecznictwa sądów unijnych. Stąd też w ujęciu prawa konkurencji Unii Europejskiej – na gruncie orzecznictwa sądów unijnych – „przedsiębiorstwo” jest pojęciem autonomicznym i jest rozumiane jako „(...) każda jednostka prowadząca działalność gospodarczą, niezależnie od jej statusu prawnego i sposobu finansowania”²⁰, przy czym działalnością gospodarczą jest „(...) oferowanie towarów lub usług na danym rynku”²¹.

4. Wielkość pomocy *de minimis* w Polsce

Na podstawie danych zawartych w tab. 1 można wskazać, że w Polsce do 2010 r. występował stały wzrost pomocy *de minimis*. Przyczynę tego wzrostu należy dostrzegać w rozpoczęciu, a następnie kontynuowaniu i udzielaniu pomocy z nowych źródeł, często współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (np. w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki) oraz wygaśnięciu niektórych programów pomocowych, których instrumenty wsparcia objęte wcześniej tymi programami były następnie realizowane jako pomoc *de minimis* (np. refundacja przez starostów ze środków Funduszu Pracy kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego). W 2010 r. udzielono najwięcej pomocy *de minimis* z funduszy europejskich. W 2011 r. pomoc *de minimis* z funduszy unijnych nadal utrzymywała się na wysokim poziomie, a spadek jej ogólnej wartości był spowodowany głównie zmniejszeniem

¹⁸ J.L. Buendia Sierra, *Exclusive Rights and State Monopolies under EC Law: Article 86 (former Article 90) of the EC Treaty*, Oxford University Press, Oxford-New York 2000, s. 30.

¹⁹ K. Van de Castelle, M. Hocine, *Favouring Certain Undertakings or the Production of Certain Goods: Selectivity* [w:] *EU Competition Law*, Vol IV, eds. W. Mederer, N. Pesaresi, M. Van Hoof, State Aid, Claeys & Casteels Publishing BV, Lueven 2008, s. 247.

²⁰ ETS w sprawach: C-41/90 *Klaus Höfner i Fritz Elser przeciwko Macrotron GmbH*, ECR 1991, s. I-1979, pkt 21; C-159/91 oraz C-160/91 *Christian Poucet przeciwko Assurances générales de France i Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon*, ECR 1993, s. I-637, pkt 17; C-237/04 *Enirisorse SpA przeciwko Sotacarbo SpA*, ECR 2006, s. I-2843, pkt 28.

²¹ ETS w sprawach: 118/85 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, ECR 1987, s. 2599, pkt 7; C-180/98 do C-184/98 *Pavel Pavlov i in. przeciwko Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, ECR 2000, s. I-6451, pkt 75.

się wsparcia innego rodzaju. Prawie 27-procentowy wzrost wartości pomocy *de minimis* w 2012 r. jest związany przede wszystkim z około 2-krotnym wzrostem pomocy udzielanej na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²², a także wzrostem wartości pomocy *de minimis* na doszkalanie młodocianych pracowników udzielanej na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²³ (ok. 191 mln zł). Na podstawie danych zawartych w tab. 2 można wskazać, że w 2012 r. liczba beneficjentów pomocy *de minimis* była większa o ok. 50 tys. niż w 2011 r. oraz było o ok. 800 więcej podmiotów udzielających tej pomocy, co przełożyło się także na większą o ok. 30 tys. liczbę przypadków pomocy *de minimis* w porównaniu z 2011 r.

Tabela 1

Wartość pomocy *de minimis* udzielona w Polsce w latach 2008-2012

Ogólna wartość pomocy <i>de minimis</i>	mln zł	mln euro	% PKB
2008	1 159,5	329,7	0,07
2009	3 335,2	770,7	0,19
2010	4 618,6	1156,2	0,24
2011	3 418,6	836,6	0,16
2012	4 329,5	1 034,5	0,27

Źródło: Opracowanie na podstawie raportów o pomocy *de minimis* w latach 2008-2012, UOKiK, <http://www.uokik.gov.pl>.

Tabela 2

Podstawowe informacje o udzielonej pomocy *de minimis* w Polsce w latach 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Liczba podmiotów, które udzieliły pomocy <i>de minimis</i> (w tys.)	2,1	2,3	2,4	2,6	3,4
Liczba beneficjentów, którzy otrzymali pomoc (w tys.)	68	144	180	130	181
Liczba przypadków pomocy (w tys.)	122	470	580	500	551
Liczba przypadków przypadających średnio na jednego beneficjenta	2	3	4	4	3
Wielkość pomocy <i>de minimis</i> przypadająca średnio na jednego beneficjenta (tys. zł)	17	23	26	26	24

Źródło: Ibid.

Porównanie wielkości udzielonej pomocy publicznej spełniającej przesłanki art. 107 TFUE i pomocy *de minimis* prowadzi do wniosku, że pomocy *de minimis* udziela się zdecydowanie mniej, co jest zrozumiałe ze względu na ograni-

²² Dz.U. z 2013 poz. 674, z późn. zm.

²³ Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

czenie wielkości pomocy *de minimis* możliwej do otrzymania przez jednego przedsiębiorcę. W latach 2008-2011 wartość pomocy *de minimis* stanowiła od 8% do 16% całkowitej wartości pomocy udzielonej przedsiębiorcom, co wiąże się z kwotowym ograniczeniem pomocy *de minimis* i przez to korzystaniem z tego rodzaju wsparcia głównie przez mniejsze podmioty. W 2012 r. jej udział wyniósł ponad 17%, co wynika ze wzrostu wartości pomocy *de minimis* w porównaniu z jej wartością w 2011 r., a jednocześnie spadkiem wartości pomocy publicznej w porównaniu z 2011 r.

Podsumowanie

Pomocą kierowaną przede wszystkim do małych i średnich przedsiębiorstw jest pomoc *de minimis*, która nie stanowi pomocy podlegającej zakazowi z art. 107 ust. 1 TFUE. Pomoc ta nie musi spełniać wymogów określonych w odpowiednich przepisach regulujących warunki dopuszczalności pomocy publicznej, ponieważ w przypadku spełnienia warunków przewidzianych w rozporządzeniu Komisji nr 1998/2006 pomoc *de minimis* nie jest pomocą publiczną w świetle unijnego prawa konkurencji. Zasada ta została zachowana w nowym rozporządzeniu Komisji nr 1407/2013. Oznacza to, że pomoc tego rodzaju nie musi wpiasywać się do jednego z wyjątków od generalnego zakazu udzielania pomocy i może przyjmować formy, którym Komisja Europejska nie jest zbyt przychylna. Chodzi w tym miejscu głównie o pomoc operacyjną, która jest udzielana w związku z bieżącą działalnością przedsiębiorstwa. Może to być pomoc dla przedsiębiorstwa działającego na obszarze niekwalifikującym się do objęcia pomocą regionalną lub pomoc pozwalająca sfinansować wydatki, które nie są kwalifikowane w ramach pomocy regionalnej, jak np. odsetki od kredytów, marże ubezpieczeniowe i leasingowe. Należy jednak mieć na uwadze, że w przeciwieństwie do każdej innej pomocy, pomoc *de minimis* podlega kumulacji zarówno na projekt, jak i na beneficjenta. W przypadku gdy na realizację danego projektu inwestycyjnego jest udzielana pomoc *de minimis* i pomoc podlegająca zakazowi traktatowemu na zasadzie określonego wyjątku (pomoc regionalna, pomoc horyzontalna, pomoc sektorowa), prowadzi to do sytuacji, w której obie te pomoce, jeżeli dotyczą tych samych wydatków kwalifikowanych, nie mogą przekroczyć maksymalnej intensywności pomocy publicznej właściwej dla danego projektu. Ponadto udzielona pomoc *de minimis* podlega kumulacji z inną pomocą *de minimis* udzieloną trzy lata wstecz, nawet jeżeli pomoc ta była udzielona na inne projekty i inne wydatki kwalifikowane.

Weryfikując postawioną na wstępie tezę, należy stwierdzić, że jest ona prawdziwa, bowiem w ostatnich kilku latach wartość pomocy państwa udzielanej w Polsce w ramach zasady *de minimis* wzrasta, co można tłumaczyć pojawieniem się nowych źródeł finansowania pomocy (zwłaszcza programów współfinansowanych przez Unię Europejską) oraz częściowym zastępowaniem pomocy publicznej udzielanej wcześniej w ramach programów pomocowych pomocą *de minimis*. Kumulacja wydatkowania środków ze źródeł współfinansowanych z funduszy unijnych w ramach perspektywy finansowej na lata 2007-2013 nastąpiła w 2010 r. W 2011 r. odnotowano spadek wartości pomocy *de minimis* (podobnie jak i ogólnej wartości pomocy publicznej) do poziomu porównywalnego z 2009 r. W 2012 r. jej poziom wrócił natomiast do porównywalnego z 2010 r.

Na zakończenie prowadzonych rozważań należy podkreślić, że zakres pojęciowy pomocy *de minimis* jest bardzo szeroki. Pomoc *de minimis* obejmuje nie tylko dotacje pochodzące ze środków unijnych, ale również pomoc krajową, np. w postaci zwolnień z podatku od nieruchomości, dotacji na cele środowiskowe, dotacji związanych z ochroną zabytków czy ulg w spłacie zobowiązań cywilnoprawnych. Analiza sposobu finansowania pomocy *de minimis* w latach 2008-2012 w Polsce pokazuje, że najczęściej udzielano tej pomocy w postaci bezpośrednich wydatków (przede wszystkim refundacje i dotacje) – ok. 91%. Udział form pomocy *de minimis* stanowiących różnego rodzaju uszczuplenia wpływów do budżetu wyniósł 7% pomocy *de minimis* ogółem. Bez względu na podstawie jakiego programu pomocowego (np. uchwały rady gminy) środki te są udzielane, do wszystkich mają zastosowanie te same przepisy unijne pod warunkiem, że nie chodzi o pomoc *de minimis* w sektorze produkcji rolnej, rybołówstwa i dotyczącej usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Główna różnica między pomocą publiczną spełniającą przesłanki art. 107 TFUE a pomocą *de minimis* to dominacja mikro, małych i średnich przedsiębiorców wśród jej beneficjentów (95,3% w 2012 r.) i tylko ok. 50-procentowy udział tego sektora wśród beneficjentów „traktatowej” pomocy publicznej. Różnicę szczególnie widać na grupie mikroprzedsiębiorców, którzy stanowią 77% beneficjentów pomocy *de minimis* w 2012 r., a zaledwie 13% beneficjentów „traktatowej” pomocy publicznej. Czynnikiem, które powodują, że corocznie pomocą *de minimis* są zainteresowane przede wszystkim przedsiębiorstwa sektora MSP są proste zasady udzielania pomocy *de minimis* (warunkami, które powinien spełnić jej beneficjent jest nieprzekraczanie w ciągu trzech lat określonego limitu pomocy oraz niezajdowanie się w trudnej sytuacji ekonomicznej), brak powiązania z konkretnym projektem oraz ograniczone możliwości absorpcji kapitału przez sektor mikro, małych i średnich przedsiębiorstw.

Literatura

- Berghofer M., *The New De Minimis Regulation: Enlarging the Sword of Damocles?* „European State Aid Law Quarterly” 2007, 1.
- Buendia Sierra J.L., *Exclusive Rights and State Monopolies under EC Law: Article 86 (former Article 90) of the EC Treaty*, Oxford University Press, Oxford-New York 2000.
- Chalmers D., Hadjiemmanuil C., Monti G., Tomkins A., *European Union Law: Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge-New York 2006.
- Komunikat Komisji do Rady Europejskiej – *Europejski plan naprawy gospodarczej*, Bruksela 26.11.2008, KOM(2008) 800 wersja ostateczna.
- Nicolaides P., Kleis M., Kekelekis M., *Cumulation of de minimis Aid to Enterprises that form a Single Economic Unit*, „European State Aid Law Quarterly” 2008, 1.
- Raporty o pomocy de minimis w latach 2008-2012, UOKiK, <http://www.uokik.gov.pl>.
- Rozporządzenie Komisji 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 WE. Dz.Urz. WE L 140 z 30.4.2004.
- Rozporządzenie Komisji Nr 1628/2006 z dnia 24 października 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do regionalnej pomocy inwestycyjnej. Dz.Urz. UE L 302 z 1.11.2006.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis. Dz.Urz. UE L 379 z 28.12.2006.
- Rozporządzenie Komisji WE Nr 271/2008 z dnia 30 stycznia 2008 r. zmieniające rozporządzenie WE Nr 794/2004 w sprawie wykonania rozporządzenia Rady WE Nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE. Dz.Urz. UE L 82 z 25.3.2008.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 360/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 roku w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. Dz.Urz. UE L 114 z 26.4.2012.
- Rozporządzenie Komisji (UE) 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.Urz. UE L 352/1 z 24.12.2013.
- Rozporządzenie Rady WE Nr 659/1999 z 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady zastosowania przepisów art. 93 Traktatu. Dz.Urz. WE L 83 z 27.3.1999.
- Sudoł S., *Przedsiębiorstwo. Podstawy nauki o przedsiębiorstwie. Teorie i praktyka zarządzania*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2002.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana. Dz.Urz. UE C 83 z 30.3.2010.

Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego, wersja skonsolidowana. Dz.Urz. UE C 83 z 7.4.2009 z późn. zm.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dz.U. z 2013 poz. 674, z późn. zm.

Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw. Dz.Urz. WE L 244 z 1.10.2004 z późn. zm.

Van de Castelle K., Hocine M., *Favouring Certain Undertakings or the Production of Certain Goods: Selectivity* [w:] *EU Competition Law*, Vol IV, eds. W. Mederer, N. Pesaresi, M. Van Hoof., State Aid, Claeys & Casteels Publishing BV, Lueven 2008.

DE MINIMIS AID AS AN INSTRUMENT OF STATE AID POLICY IN THE EUROPEAN UNION

Summary

From the viewpoint of equity gap, occurring in relation to small and medium-sized enterprises, the possibility of applying the *de minimis* rule gains more in importance. It allows the EU Member States for fast provision of grants to enterprises, especially to small and medium-sized enterprises, in a limited amount without notifying such aid to the European Commission and following the administrative procedures. The principle is based on the assumption that in the vast majority of cases a small amount of subsidies have no effect on trade and competition between the Member States and consequently does not form state aid within the meaning of art.107 par.1 TFEU. The subject of the article is an analysis of the rules of state aid admissibility on the basis of the implementing regulations, adopted by the European Commission in 2006 and 2013 on state aid provided under the *de minimis* rule. The thesis taken in the article is based on the statement that in Poland during the financial and economic crisis *de minimis* aid showed a growing tendency, thereby forming, in addition to provisional measures addressed to enterprises in difficulty, one of the most important factors ensuring financing from the perspective of equity gap occurring in relation to small and medium-sized enterprises.