

do „Warunków i zasad udzielania bezzwrotnej pomocy finansowej przez KOWR na realizację przedsięwzięć o charakterze niebudowlanym, o których mowa w art. 24 ust. 12 pkt 2, pkt 4 i pkt 5 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa”, wprowadzonych Zarządzeniem nr 58/2025/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 14.10.2025 r.

Informacja o pomocy publicznej

Wsparcie jest uznawane za pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), o ile jednocześnie spełnione są łącznie następujące warunki:

1. dotyczy przedsiębiorstwa (przedsiębiorcy) w rozumieniu unijnego prawa konkurencji
2. jest przyznawane przez państwo lub pochodzi ze środków państwowych,
3. udzielane jest na warunkach korzystniejszych niż oferowane na rynku,
4. ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określone przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa albo produkcję określonych towarów),
5. grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi UE.

Przesłanki powyższe można wywieść z przepisu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) (dawny art. 87 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Czytane łącznie stanowią one rodzaj definicji pomocy publicznej. Zostały one omówione poniżej na podstawie wiążących interpretacji zawartych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dawniej Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji) oraz decyzjach Komisji Europejskiej. Zrozumienie pomocy publicznej i zasad jej udzielania wymaga przede wszystkim uświadomienia sobie, że pojęcie pomocy publicznej ma swoje źródło w prawie unijnym, wobec czego jego **interpretowanie wyłącznie na gruncie prawa krajowego jest niewłaściwe. Jest to częsty błąd popełniany przez wnioskodawców.** Dlatego czytając poniższe wyjaśnienia przesłanek pomocy publicznej należy zwrócić szczególną uwagę na szerokie rozumienie takich pojęć jak: „państwo i zasoby państwowe”, „przedsiębiorca”, „działalność gospodarcza”, „wpływ na rynek unijny”, i ostatecznie „pomoc publiczna”.

1. Przedsiębiorca i działalność gospodarcza

Przedsiębiorca to każdy podmiot zaangażowany w działalność gospodarczą, **niezależnie od jego formy prawnej i źródeł jego finansowania.** Co więcej, **nie ma znaczenia, czy jest to podmiot nastawiony na zysk czy też nie.** Przedsiębiorcą może być więc również stowarzyszenie czy fundacja, które nie działają z zamiarem osiągania zysku. Należy podkreślić, iż przepisy prawa unijnego znajdują zastosowanie także w odniesieniu do podmiotów sektora publicznego prowadzących działalność gospodarczą, np. spółek jednostek samorządu terytorialnego, a nawet samych jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego należy przede wszystkim wziąć pod uwagę, czy wnioskodawca prowadzi taką działalność, która może generalnie podlegać normalnym zasadom gry rynkowej (nawet jeśli w konkretnych warunkach motyw zysku jest wyłączony). **Działalnością gospodarczą**, według unijnego prawa konkurencji, będzie zaś (rozumiane bardzo szeroko) **oferowanie na rynku towarów bądź świadczenie na nim usług.**

Należy zwrócić uwagę, że zakres tego pojęcia jest szerszy niż w prawie krajowym, ponieważ działalność może mieć charakter gospodarczy, w rozumieniu unijnego prawa konkurencji, także w przypadku gdy nie ma charakteru zarobkowego, czy też nie jest prowadzona w sposób zorganizowany lub ciągły.

2. Przekazanie zasobów państwowych

Finansowanie przedsięwzięć z zasobów państwowych często kojarzone jest z udzielaniem wsparcia finansowego jedynie przez organy administracji publicznej i ściśle z ich środkami. Tymczasem z przekazaniem zasobów państwowych będziemy mieć do czynienia każdorazowo, gdy działanie danego podmiotu udzielającego pomocy można przypisać państwu, tj. także jeżeli organy administracyjne mogą wywierać decydujący wpływ na działalność podmiotu nie należącego do sektora administracji publicznej. Z uwagi na status prawny, prowadzoną działalność oraz charakter środków, którymi dysponuje KOWR wsparcie udzielane przez KOWR z samego założenia przekazywane jest z zasobów państwowych. Blisko związana z tym tematem jest też kwestia tzw. „**pomocy pośredniej**”. Załóżmy, że stowarzyszenie X występuje do KOWR o bezzwrotną pomoc finansową na przeprowadzenie szkolenia dla przedsiębiorców, oferuje swoje szkolenia w preferencyjnej cenie bądź bezpłatnie – wówczas będzie najprawdopodobniej udzielała pomocy publicznej tymże przedsiębiorcom. Ponieważ środki na organizację szkolenia są pochodzenia publicznego, a KOWR udzielił wsparcia w celu przeznaczenia ich na określony cel, to w opisanym powyżej przypadku stowarzyszenie X może stać się podmiotem udzielającym pomocy przedsiębiorcom uczestniczącym w szkoleniu.

3. Korzyść ekonomiczna

Korzyścią będzie każde przyznanie przedsiębiorcy wsparcia, którego nie otrzymałby w warunkach rynkowych. W przypadku bezzwrotnej pomocy finansowej przez KOWR występuje korzyść ekonomiczna, której przedsiębiorca nie uzyskałby na warunkach rynkowych.

4. Selektyność

Środki uprzywilejowujące tylko określony sektor gospodarki lub niektórych przedsiębiorców są selektywne. Jeżeli organ dysponuje prawem do decydowania o przekazywaniu środków, wówczas należy stwierdzić, iż wspiera w sposób selektywny. W przypadku projektów dofinansowywanych przez KOWR z bezzwrotnej pomocy finansowej zawsze będziemy mieli do czynienia z selektywnością.

5. Wpływ na konkurencję i wymianę handlową

Odwracając problem, stwierdzić można, iż udowodnienie, że dany środek nie ma wpływu na wymianę handlową w UE jest dość trudne. Konieczne byłoby bowiem wykazanie, że przedsiębiorca nie posiada na rynku konkurentów lub jego działalność wpływa wyłącznie na rynek lokalny. Warto jednak zaznaczyć, że wpływ na konkurencję, o którym mowa w kontekście pomocy publicznej, powinien być co najmniej uprawdopodobniony. Bez znaczenia natomiast pozostaje fakt, iż przedsiębiorca nie eksportuje swoich towarów/usług, ponieważ na tym samym rynku (lokalnym/krajowym) mogą one konkurować z analogicznymi produktami pochodzącymi z innych państw. Dla spełnienia tej przesłanki, wystarczy zatem, aby na rynku mogły konkurować ze sobą co najmniej dwa produkty, pochodzące z różnych państw członkowskich.

Wybrane przykładowe orzeczenia:

- Wyrok z dnia 21 marca 1991 r. w sprawie C-305/89, Włochy przeciwko Komisji, pkt 3, 11-26.

W pewnych, bardzo ograniczonych przypadkach można uznać, że konkurencja na rynku nie występuje ze względu na fakt, iż Wnioskodawca działa w warunkach monopolu, na przykład naturalnego, który ma miejsce, gdy ze względu na specyfikę usługi lub towaru funkcjonowanie na rynku więcej niż jednego przedsiębiorcy staje się nieopłacalne.

Należy zauważyć, że KE coraz częściej odchodzi od oceny stanów faktycznych jako monopolu. Przykładem mogą być decyzje w sprawie sieci dystrybucji ciepła i energii elektrycznej – do niedawna uznawanych za eksploatowane w warunkach monopolu naturalnego.

- [decyzja w sprawie N 54/2009 – Polska, Modernizacja sieci dystrybucji ciepła](#)
- [decyzja w sprawie N 56/2009 – Polska, Pomoc na modernizację i wymianę sieci dystrybucji energii elektrycznej w Polsce](#)

Komisja Europejska przy okazji Zawiadomienia w sprawie uproszczonej procedury rozpatrywania niektórych rodzajów pomocy państwa (Dz. Urz. UE C 136 z dnia 16.06.2009 r., str. 7) wskazała (w przepisie 6, str. 7), że środki wspierające rozwój lokalnej infrastruktury nie muszą wiązać się z występowaniem pomocy publicznej. Zdaniem Komisji uznanie, że dany środek nie ma wpływu na wymianę handlową w UE, wymaga przede wszystkim wykazania przez Państwo Członkowskie, że:

- 1) wsparcie nie prowadzi do przyciągania inwestycji do danego regionu;
- 2) towary wytwarzane/usługi świadczone przez beneficjenta mają charakter lokalny lub ich atrakcyjność jest ograniczona do określonego obszaru geograficznego (z zastrzeżeniem nie wychodzenia poza granice jednego państwa);
- 3) wpływ na konsumentów z sąsiednich państw członkowskich jest jedynie marginalny oraz
- 4) udział rynkowy beneficjenta jest minimalny bez względu na zastosowaną definicję rynku właściwego oraz że beneficjent nie należy do większej grupy przedsiębiorstw.

Wybrane przykładowe decyzje KE:

- [N 258/2000 \(Niemcy, Basen wypoczynkowy w Dorsten\);](#)
- N 377/2007 (Królestwo Niderlandów, Wsparcie dla Bataviawerf – Rekonstrukcja statku z XVII wieku), pkt 17-18.
- N 497/2006 (Czechy, Přerov Municipal Hall),
- N 54/2006 (Czechy, Přerov logistics College).

6. Więcej w temacie pojęcia pomocy publicznej znajduje się w [Zawiadomieniu Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.](#)

"Jedno przedsiębiorstwo" (w rozumieniu rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis) obejmuje wszystkie jednostki gospodarcze, które są ze sobą powiązane co najmniej jednym z następujących stosunków:

- a) jedna jednostka gospodarcza posiada w drugiej jednostce gospodarczej większość praw głosu akcjonariuszy, wspólników lub członków,
- b) jedna jednostka gospodarcza ma prawo wyznaczyć lub odwołać większość członków organu administracyjnego, zarządzającego lub nadzorczego innej jednostki gospodarczej,
- c) jedna jednostka gospodarcza ma prawo wywierać dominujący wpływ na inną jednostkę gospodarczą zgodnie z umową zawartą z tą jednostką lub postanowieniami w jej akcie założycielskim lub umowie spółki,
- d) jedna jednostka gospodarcza, która jest akcjonariuszem lub wspólnikiem w innej jednostce gospodarczej lub jej członkiem, samodzielnie kontroluje, zgodnie z porozumieniem z innymi akcjonariuszami, wspólnikami lub członkami tej jednostki, większość praw głosu akcjonariuszy, wspólników lub członków tej jednostki.

Jednostki gospodarcze pozostające w jakimkolwiek ze stosunków, o których mowa powyżej w lit. a)–d), za pośrednictwem jednej innej jednostki gospodarczej lub kilku innych jednostek gospodarczych również są uznawane za jedno przedsiębiorstwo.

Jednostki gospodarcze, które są ze sobą powiązane wyłącznie dlatego, że każda z nich jest bezpośrednio związana z danym organem publicznym lub danymi organami publicznymi, nie będą traktowane jako wzajemnie powiązane.

Przedsiębiorstwem jest każda jednostka, czy to osoba fizyczna czy osoba prawna, wykonująca działalność gospodarczą niezależnie od jej formy prawnej i sposobu finansowania. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyjaśnił, że „podmiot, który, posiadając udziały kontrolne w spółce, skutecznie wykonuje tę kontrolę poprzez bezpośrednie lub pośrednie wywieranie wpływu na zarządzanie nią”, należy uznać za uczestniczący w działalności gospodarczej tej spółki. W związku z tym sam podmiot należy uznać za przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu. Wszystkie zatem podmioty, które są kontrolowane (prawnie lub de facto) przez ten sam podmiot, należy traktować jako jedno przedsiębiorstwo.

Pomoc *de minimis* w grupie podmiotów tworzących "jedno przedsiębiorstwo" sumuje się zasadniczo w obrębie jednego Państwa Członkowskiego i bierze się pod uwagę powiązania, które można zidentyfikować w danym Państwie. Jeżeli zatem spółka-matka prowadzi działalność w Niemczech, a spółka-córka w Polsce, wówczas nie sumuje się pomocy *de minimis* uzyskanej przez oba te podmioty. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy jedno Państwo Członkowskie (A) udziela dofinansowania dwóm powiązanym ze sobą przedsiębiorcom prowadzącym działalność w dwóch różnych Państwach Członkowskich (podmiot X w Państwie A, natomiast podmiot Y w Państwie B) - wówczas Państwo A sumuje pomoc udzielaną dwóm przedsiębiorcom.

Również w przypadku, gdy spółka-matka z przykładu powyżej ma drugą spółkę-córkę w Polsce, wówczas nie podlega sumowaniu pomoc *de minimis* uzyskana przez obie spółki-córki, ponieważ powiązania występują poprzez podmiot spoza Polski (trudno byłoby prześledzić wszelkie powiązania pomiędzy takimi podmiotami).