

BIULETYN INTERPRETACJI

KWARTALNA INFORMACJA NA TEMAT INTERPRETACJI WYDAWANYCH PRZEZ DEPARTAMENT WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ (DWT)

I KWARTAŁ 2026

Spis treści

I. PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH	2
Sprawa I.1. Art. 454 Pzp – modyfikacja elementów zamówienia określonych w SWZ w zakresie wymogów ubezpieczeniowych	2
II. ZASADA KONKURENCYJNOŚCI	3
Sprawa II.1. Uzupełnienie treści oferty w Bazie Konkurencyjności	3
Sprawa II.2. Dopuszczenie składania ofert poza BK2021, przyjęcie oferty złożonej poza BK2021 oraz brak publikacji informacji o wyborze oferty	3
III. POMOC PUBLICZNA	4
Sprawa III.1. Promocja przedsiębiorców w projekcie a wystąpienie pomocy pośredniej	4
Sprawa III.2. Przedsiębiorstwo w trudnej sytuacji a moment dokapitalizowania przez wspólników	6
Sprawa III.3. Przedsiębiorstwo w trudnej sytuacji a wkład własny	8
IV. KONFLIKT INTERESÓW	11
Sprawa IV.1. Podstawa prawna do żądania numeru PESEL przez KK	11
Sprawa IV.2. Udział koordynatora projektu w postępowaniu ofertowym	11
Sprawa IV.3. Powiązania osobowe pomiędzy partnerami projektu	12
Sprawa IV.4. Udzielanie zamówienia na usługi noclegowe należące do wnioskodawcy	12

I. PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Sprawa I.1. Art. 454 Pzp – modyfikacja elementów zamówienia określonych w SWZ w zakresie wymogów ubezpieczeniowych

Pytanie Krajowego Kontrolera

W kontrolowanym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego KK zidentyfikował następujące naruszenia.

W zakresie ubezpieczenia OC

SWZ przewidywała obowiązek posiadania przez Wykonawcę, jako warunek realizacji umowy, ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej (OC) w zakresie prowadzonej działalności związanej z przedmiotem zamówienia, obowiązującego przez cały okres realizacji usług, na kwotę nie mniejszą niż wartość oferty brutto. Wykonawca był również zobowiązany do przedłożenia dokumentu potwierdzającego posiadanie tego ubezpieczenia najpóźniej na dwa dni przed podpisaniem umowy.

Do zawartych umów wprowadzono zapis niezgodny z postanowieniami SWZ i projektu umowy, wskazując kwotę ubezpieczenia OC w wysokości co najmniej 20 000 zł na jedno dziecko zamiast kwoty nie mniejszej niż wartość oferty brutto. Dodatkowo Wykonawca nie przedłożył dokumentu potwierdzającego posiadanie wymaganego ubezpieczenia OC, przedstawiając jedynie certyfikat gwarancji ubezpieczeniowej dla organizatora turystyki wraz z wyjaśnieniem, że nie ciążył na nim obowiązek posiadania ubezpieczenia OC.

W zakresie ubezpieczenia NNW

SWZ wymagała również, aby Wykonawca ubezpieczył uczestników zajęć (dzieci) od następstw nieszczęśliwych wypadków (NNW) na sumę ubezpieczenia nie mniejszą niż 20 000 zł na jedno dziecko.

Wykonawca nie przedłożył dokumentów potwierdzających spełnienie tego wymagania. Przedstawiony certyfikat ubezpieczenia do umowy generalnej obejmował ochronę z tytułu następstw nieszczęśliwych wypadków na sumę ubezpieczenia 10 000 zł, tj. niższą niż wymagana w SWZ.

Stanowisko DWT

Doszło do modyfikacji elementów zamówienia określonych w SWZ.

W zakresie ubezpieczenia OC obniżono wymagany poziom ochrony ubezpieczeniowej oraz zaakceptowano dokument niespełniający wymogów SWZ. Gwarancja ubezpieczeniowa dla organizatora turystyki nie jest równoważna z ubezpieczeniem OC i nie może zastępować jego funkcji. Gwarancja ta zabezpiecza klientów na wypadek niewypłacalności organizatora turystyki, natomiast ubezpieczenie OC obejmuje odpowiedzialność wykonawcy za szkody wyrządzone osobom trzecim lub mieniu w związku z realizacją zamówienia. Instrumenty te odnoszą się do odmiennych rodzajów ryzyka i nie mogą być traktowane jako substytuty.

W zakresie ubezpieczenia NNW wykonawca nie zapewnił ochrony ubezpieczeniowej odpowiadającej wymaganiom SWZ, natomiast zamawiający zaakceptował dokument potwierdzający sumę ubezpieczenia niższą od wymaganej.

Obniżenie wymogów ubezpieczeniowych oraz akceptacja dokumentów niezgodnych z warunkami SWZ naruszyły zasady konkurencyjności i równowagi ekonomicznej zamówienia. Działania te umożliwiły wykonawcy uzyskanie korzyści ekonomicznej poprzez ograniczenie obowiązków ubezpieczeniowych. Zmiany mogły wpłynąć na krąg wykonawców zainteresowanych zamówieniem, wysokość składanych ofert oraz poziom wydatków finansowanych ze środków UE.

Odstąpienie od egzekwowania warunków zamówienia określonych w SWZ należy traktować jako istotną zmianę zamówienia, nawet w przypadku braku formalnego aneksu do umowy. Wynika to z orzecznictwa TSUE w sprawach połączonych C-441/22 i C-443/22, zgodnie z którym wspólna wola zmiany może wynikać również z innych dokumentów pochodzących od stron umowy.

Przedmiotowa modyfikacja spełnia przesłanki istotnej zmiany określone w art. 454 Pzp, ponieważ wprowadza warunki mogące prowadzić do dopuszczenia innych wykonawców lub wyboru innej oferty oraz zmienia równowagę ekonomiczną umowy na korzyść wykonawcy w sposób nieprzewidziany pierwotnie.

Opisane naruszenie stanowi nieprawidłowość indywidualną polegającą na modyfikacji elementów zamówienia określonych w ogłoszeniu o zamówieniu lub SWZ niezgodnie z przepisami dyrektyw. Zgodnie z pkt 23 Taryfikatora dla tego rodzaju nieprawidłowości przewidziano korektę finansową w wysokości 25%.

II. ZASADA KONKURENCYJNOŚCI

Sprawa II.1. Uzupełnienie treści oferty w Bazie Konkurencyjności

Pytanie Beneficjenta

Czy w Bazie Konkurencyjności można uzupełnić treści otrzymanej oferty o informację na temat gwarancji, jeśli jest ona jednym z kryteriów oceny ofert?

Stanowisko DWT

Oferta wykonawcy nie została poprawnie złożona, gdyż nie zamieścił w niej informacji o gwarancji. Zgodnie z treścią ogłoszenia „jeżeli termin gwarancji, będzie krótszy niż 60 miesięcy, to oferta zostanie odrzucona”. Wykonawca nie może uzupełniać w Bazie Konkurencyjności treści złożonej oferty, gdyż wynika to ze względów technicznych oraz merytorycznych tj. skutkowałoby zmianą oferty.

Sprawa II.2. Dopuszczenie składania ofert poza BK2021, przyjęcie oferty złożonej poza BK2021 oraz brak publikacji informacji o wyborze oferty

Pytanie Krajowego Kontrolera

Gmina realizująca projekt opublikowała w Bazie konkurencyjności zapytanie ofertowe dotyczące realizacji dwóch szkoleń. W dokumentacji postępowania wskazano termin składania ofert do 19 marca 2025 r. oraz dopuszczono możliwość składania ofert nie tylko za pośrednictwem BK2021, lecz także w sekretariacie urzędu gminy, pocztą elektroniczną oraz przez ePUAP.

W postępowaniu wpłynęła jedna oferta, złożona 18 marca 2025 r. w kancelarii ogólnej urzędu gminy. Zamawiający nie zamieścił w BK2021 informacji o wpływie oferty ani o wyniku postępowania. Z wykonawcą podpisano umowę, a zamówienie zostało zrealizowane.

Krajowy Kontroler zwrócił się z pytaniem, czy stwierdzone naruszenia zasady konkurencyjności należy uznać za nieprawidłowość skutkującą nałożeniem korekty finansowej, czy też za uchybienia o charakterze formalnym.

Stanowisko DWT

Informacja o możliwości składania ofert poza BK2021 została opublikowana w Bazie konkurencyjności i zapewniała równy dostęp do informacji o zamówieniu wszystkim potencjalnym wykonawcom przez wymagany czas.

Dopuszczenie oraz przyjęcie oferty złożonej poza BK2021 nie miało wpływu na wynik postępowania, ponieważ w postępowaniu złożono jedną ofertę, a sposób jej złożenia nie wpływał na cenę ani ocenę oferty.

Brak publikacji informacji o wyniku postępowania w BK2021 nie wpływa na ocenę prawidłowości postępowania, jeżeli sporządzono protokół z postępowania zapewniający możliwość jego weryfikacji i przejrzystość procedury. W Decyzji Komisji C(2019) 3452 brak publikacji ogłoszenia o udzieleniu zamówienia został wskazany jako przykład naruszenia o charakterze formalnym.

W konsekwencji stwierdzone uchybienia nie wywołały ani nie mogły wywołać szkody dla budżetu UE, a tym samym nie stanowią nieprawidłowości w rozumieniu przepisów o funduszach unijnych.

III. POMOC PUBLICZNA

Sprawa III.1. Promocja przedsiębiorców w projekcie a wystąpienie pomocy pośredniej

Pytanie Beneficjenta małego projektu

Jak uniknąć pomocy pośredniej w projekcie w przypadku darmowej reklamy (informacje o restauracjach na mapach turystycznych) oraz udostępnienia miejsca sprzedaży lokalnym rzemieślnikom w ramach Festiwalu Smaków na pograniczu polsko- słowackim?

Odpowiedź DWT oraz UOKiK

partnerzy mogą uniknąć pomocy pośredniej **eliminując przesłankę korzyści:**

- jeśli zadanie organizacji imprezy zewnętrznej powierzą firmie zewnętrznej, którą wybiorą na rynku w ramach przetargu lub zebrania konkurencyjnych ofert, a wybrana firma sama zdecyduje, jacy przedsiębiorcy wystawią swoje produkty w trakcie organizowanych

wydarzeń oraz pobierze od tych przedsiębiorców opłatę za stoisko lub reklamę, ich działalności w materiałach projektu,

- jeśli partner zdecyduje się, że chętni wystawcy będą mogli wynająć takie miejsce za ustaloną z góry stawkę rynkową przez partnera. Wówczas istnieje ryzyko wystąpienia dochodów po stronie partnera. Ale jeśli kwoty dochodu są niskie i przeznaczone na przeprowadzenie np. wydarzenia, które nie jest organizowane w celach komercyjnych tylko społeczno – kulturowych, a partner jest podmiotem publicznym, nie prywatnym - to pomoc de minimis mogłaby zostać wykluczona.

Lub **eliminując przesłankę wpływu na wymianę handlową między państwami UE** w związku z lokalnym charakterem wydarzeń w małym projekcie (interpretacja UOKIK):

UOKIK oparł swoją argumentację na wykluczeniu pomocy publicznej (w tym de minimis), ponieważ uznał, że **przesłanka dotycząca wpływu na konkurencję i wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi nie wystąpi** w przypadku wydarzeń w małym projekcie

Pozostałe przesłanki dotyczące:

- środków państwowych (sfinansowanie kosztów mapy z informacjami o prywatnych podmiotach oraz stoisk dla producentów rzemiosła z dotacji w ramach programu INTERREG PL-SK),
- selektywności (tylko grupa przedsiębiorstw z konkretnego sektora otrzyma wsparcie),
- korzyści (darmowa reklama oraz miejsce sprzedaży, której przedsiębiorcy nie otrzymaliby w normalnych warunkach rynkowych)

UOKIK uznał za spełnione.

W przepisie nr 4 UOKIK potwierdził, że *strony internetowe nie mogą zawierać żadnych treści reklamowych, które wiązałyby się z ekonomiczną naturą. Publiczna reklama nie może skutkować reklamą konkretnego czy konkretnych produktów, np. publiczna informacja o miejscach zakwaterowania powinna mieć charakter neutralny, aniżeli być reklamą konkretnych miejsc noclegowych.*

Przy omówieniu przesłanki wpływu na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi **UOKIK uznał, że wsparcie publiczne na:**

- sfinansowanie kosztów informacji o restauracjach oferujących regionalną kuchnię na turystycznej interaktywnej mapie regionu,
- sfinansowanie kosztów stoisk dla lokalnych rzemieślników, producentów tradycyjnego rzemiosła, czy produktów spożywczych

nie zakłóci konkurencji i wymiany handlowej między państwami UE, ponieważ działania te mają charakter wyłącznie lokalny.

Istota tego wykluczenia polega na uzasadnieniu, że działalność gospodarcza, wspierana ze środków publicznych nie przyciągnie konsumentów z innych państw członkowskich, lub przyciągnie w minimalnym stopniu.

Jednocześnie jak wskazał UOKIK, *fakt że pomoc jest ograniczona geograficznie, terytorialnie czy językowo nie oznacza, że nie może wpływać na wymianę handlową. Zwłaszcza dotyczy to obszarów przygranicznych. Co do zasady uznaje się, że uprzywilejowanie lokalnych, ale konkretnych przedsiębiorców może naruszać wymianę handlową.*

Pomimo zwiększonego ryzyka zakłócenia rynku wewnętrznego wsparciem publicznym w obszarze przygranicznym, **UOKIK uznał, że w działaniach, o które zapytał beneficjent, jest mało prawdopodobne, aby doszło do przyciągania dużej liczby obywateli innych państw członkowskich, ponieważ:**

- mapa zawiera informacje o restauracjach oferujących regionalną kuchnię oraz ma raczej charakter informacyjny niż reklamowy (jest wskazówką dla turystów),
- wydarzenie Festiwal smaków ma charakter stricte lokalny - dotyczy wyłącznie pogranicza polsko-słowackiego i ma być skierowane raczej dla turystów odwiedzających ten region oraz dla społeczności lokalnej.

Dlatego w obu działaniach UOKIK wykluczył wystąpienie pomocy pośredniej.

Sprawa III.2. Przedsiębiorstwo w trudnej sytuacji a moment dokapitalizowania przez wspólników

Pytanie DWT do UOKIK

Dot. momentu dokapitalizowania wnioskodawcy pomocy przez wspólników. Czy bierzemy pod uwagę moment podpisania umowy/ porozumienia/uchwały o dokapitalizowaniu czy wpis do KRS w przypadku badania trudnej sytuacji przedsiębiorcy?

Odpowiedź UOKIK

Pojęcie „subskrybowanego kapitału zakładowego” w rozumieniu art. 2 pkt 18 lit. a rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014 r., z późn. zm.; dalej: rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014), w tym zasady jego skutecznego podwyższania, było przedmiotem rozważań Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-347/20, SIA „Zinātnes parks” przeciwko Finanšu ministrija (wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 27 stycznia 2022 r., ECLI:EU:C:2022:59; dalej: wyrok). W pytaniu pierwszym sąd odsyłający zmierzał do ustalenia, czy art. 2 pkt 18 lit. a rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 należy interpretować w ten sposób, że w celu ustalenia, czy spółka znajduje się „w trudnej sytuacji” w rozumieniu tego przepisu, wyrażenie „subskrybowany kapitał zakładowy” należy rozumieć jako odnoszące się wyłącznie do wkładów, które zostały ujawnione zgodnie z zasadami przewidzianymi w prawie krajowym państwa członkowskiego, w którym spółka ta została utworzona.

Dokonując wykładni pojęcia „subskrybowanego kapitału zakładowego”, Trybunał uwzględnił potoczne znaczenie tego pojęcia, kontekst, w którym zostało ono użyte i cele uregulowania, którego pojęcie to jest częścią (w tym względzie wskazał, że przepis ten służy ocenie zdolności danej spółki do kontynuowania działalności w perspektywie krótko- lub średnioterminowej).

W sentencji wyroku Trybunał wskazał, że art. 2 pkt 18 lit. a rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 „należy interpretować w ten sposób, że w celu ustalenia, czy spółka znajduje się „w trudnej sytuacji” w rozumieniu tego przepisu, wyrażenie „subskrybowany kapitał zakładowy” należy rozumieć jako odnoszące się do wszystkich wkładów, które obecni lub przyszli wspólnicy lub akcjonariusze danej spółki wnieśli lub nieodwołalnie zobowiązali się wnieść”. Następnie Trybunał orzekł, iż to do sądu odsyłającego (a więc sądu krajowego) należy ocena, czy okoliczności przedstawione przez wnioskodawcę świadczą o istnieniu nieodwołalnego zobowiązania się przez wspólnika/akcjonariusza do podwyższenia kapitału w oparciu o kryteria przewidziane w tym celu przez prawo krajowe, na podstawie którego dana spółka została utworzona.

Zasadne jest więc ustalenie chwili - na gruncie prawa polskiego, kiedy w procesie podwyższania kapitału zakładowego spółki dochodzi do powstania „nieodwołalnego zobowiązania” wspólników/akcjonariuszy do wniesienia wkładu na poczet kapitału zakładowego. Należy jednocześnie zaznaczyć, że art. 2 pkt 18 lit. a rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 odnosi się w szczególności do funkcjonujących na gruncie prawa polskiego form prawnych: spółka akcyjna, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka komandytowo-akcyjna (katalog form prawnych wymieniony w art. 2 pkt 18 lit. a rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 ma charakter otwarty). Na gruncie polskiego Kodeksu spółek handlowych każda z tych form prawnych posiada odrębne regulacje dotyczące procesu podwyższania kapitału zakładowego - dokonując analizy nieodwołalności danego zobowiązania należy więc uwzględnić formę prawną przedsiębiorstwa i specyfikę przepisów, które ją regulują.

Urząd jest w posiadaniu wewnętrznej interpretacji, której celem jest określenie „nieodwołalności zobowiązania” wspólnika lub akcjonariusza do wniesienia wkładów na poczet podwyższonego kapitału zakładowego. Jej przywołanie wymaga jednak zastrzeżenia, że Urząd nie jest właściwy do interpretacji przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 18), a sam dokument został przygotowany w kwietniu 2022 r. w nawiązaniu do ww. wyroku Trybunału, nie uwzględnia więc ewentualnych zmian prawnych, które mogły nastąpić od 2022 r. do dnia dzisiejszego.

Zgodnie z ww. interpretacją uprawnione wydaje się stwierdzenie, że zobowiązanie staje się nieodwołalne, w momencie, w którym spółka uzyska co najmniej roszczenie wobec wspólnika/akcjonariusza o zapłatę wkładu na poczet obejmowanych udziałów/akcji. W tym kontekście, chwilą powstania nieodwołalnego zobowiązania wspólników/akcjonariuszy do wniesienia wkładów na poczet udziałów/akcji jest, co do zasady, moment objęcia udziałów/akcji. Przy czym, chodzi o moment objęcia tychże udziałów/akcji przez taką liczbę wspólników/akcjonariuszy, która jest wymagana dla skuteczności danego podwyższenia (wszystkich lub minimalnej ich liczby). Dodatkowo, w przypadku podwyższenia kapitału zakładowego ze środków własnych spółki (zysku), wydaje się, że tym decydującym momentem będzie chwila podjęcia stosownej uchwały przez zgromadzenie wspólników/walne zgromadzenie, skoro w tym przypadku udziały/akcje nie wymagają objęcia.

Jednocześnie należy podkreślić, że po złożeniu, w procesie podwyższania kapitału zakładowego, przez wspólnika/akcjonariusza owych „nieodwołalnych” zobowiązań do uiszczenia wkładów na pokrycie udziałów/akcji możliwe jest jeszcze zaistnienie zdarzeń, które ubezskutečníą owo podwyższenie (przykładowo – brak zgłoszenia podwyższenia do sądu rejestrowego przez zarząd).

W rezultacie, gdyby przyjąć proponowaną powyżej interpretację subskrybowanego kapitału zakładowego, ocena spełnienia przesłanki „przedsiębiorstwa znajdującego się w trudnej sytuacji”, o której mowa w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 651/2014 może opierać się na informacjach, które nie mają „definitywnego” charakteru i mogą się różnić, w zależności od wymaganego trybu procedowania w ramach podwyższenia kapitału zakładowego.

Ze względu na złożoność zagadnień związanych z podwyższeniem kapitału zakładowego, podkreślam roboczy charakter ww. interpretacji, i jeśli miałyby ona stać się podstawą rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach, rekomenduję uzyskanie opinii organu właściwego w sprawach regulacyjnych z zakresu spółek handlowych.

Jednocześnie zaznaczyć, że ww. wyrok Trybunału wskazał również, że w sytuacji gdy przepisy Unii nie zawierają unormowań proceduralnych, tj. w powyższym przypadku żadnych wskazówek dotyczących dokładnego charakteru dowodów, które mogą być brane pod uwagę w ocenie sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa, kwestia ta wchodzi w zakres autonomii proceduralnej państw członkowskich, a właściwe organy krajowe, przy ustanawianiu procedury wyboru projektów, dysponują w tym względzie marginesem swobody (pkt 59 wyroku).

Jeśli więc prawo UE nie zawiera takich norm proceduralnych, to zastosowanie znajdzie powszechnie obowiązujące prawo krajowe, a jeśli te kwestie proceduralne nie są uregulowane na poziomie prawa powszechnie obowiązującego, to zastosowanie znajdą regulaminy naboru związane z danym procesem udzielania pomocy. W celu zapewnienia szybkiego i sprawiedliwego rozpatrywania wniosków procedury związane z udzielaniem pomocy mogą wyznaczać terminy lub określać dokumenty, które należy przedłożyć w celu wykazania spełnienia określonych warunków związanych z udzieleniem pomocy. Niezależnie od tego, czy procedura została unormowana na poziomie powszechnie obowiązującego prawa krajowego, czy w regulaminach naboru, to, z perspektywy prawa pomocy publicznej, ta procedura powinna zapewnić skuteczną weryfikację, czy przedsiębiorstwo znajduje się w trudnej sytuacji na dzień udzielenia pomocy.

Sprawa III.3. Przedsiębiorstwo w trudnej sytuacji a wkład własny

Pytanie DWT do UOKIK

Beneficjent działa w grupie kapitałowej. Ze sprawozdania wynika, że kapitał własny jest znacznie poniżej kapitału zakładowego. Ale skorygowany kapitał własny po dokapitalizowaniu przez współników jest większy od kapitału zakładowego. Czy beneficjent będzie nadal podmiotem w trudnej sytuacji?

Odpowiedź UOKIK

Przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji zdefiniowane w art. 2 pkt 18 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014 r., z późn. zm.; dalej: rozporządzenie (UE) nr 651/2014) są wyłączone z możliwości wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego [1], chyba że jest to dozwolone w ramach pomocy de minimis lub tymczasowych zasad pomocy państwa ustanowionych w celu odpowiedzi na wystąpienie wyjątkowych okoliczności.

Zaistnienie co najmniej jednej z okoliczności przytoczonych w art. 2 pkt 18 lit. a-e rozporządzenia (UE) nr 651/2014 oznacza, że przedsiębiorstwo znajduje się w trudnej sytuacji. Kryteria oceny odnoszą się do różnych aspektów sytuacji gospodarczej przedsiębiorstwa, opartych zarówno na analizie danych finansowych (lit. a, b, e), jak i bezpośrednim stwierdzeniu sytuacji prawnej (lit. c, d; np. podleganie zbiorowemu postępowaniu w związku z niewypłacalnością czy otrzymanie pomocy na restrukturyzację). Warunek nieznajdowania się w trudnej sytuacji przez przedsiębiorstwo wnioskujące o pomoc publiczną powinien być spełniony na dzień udzielenia pomocy.

Badanie przesłanki utraty kapitału, zawartej art. 2 pkt 18 lit. a albo b rozporządzenia (UE) nr 651/2014, jest dokonywane w oparciu o ostatni zamknięty okres obrachunkowy, który zazwyczaj stanowi ostatnie zamknięte sprawozdanie roczne. Komisja Europejska w swoich wyjaśnieniach wskazuje jednocześnie, że badanie sytuacji finansowej podmiotu w oparciu o zamknięty okres obrachunkowy nie musi oznaczać jedynie roku obrotowego. W szczególnych przypadkach (kiedy np. istotnej zmianie uległy elementy kapitałów podmiotu) możliwe jest wzięcie pod uwagę śródrocznych sprawozdań finansowych (sporządzonych na dzień inny niż dzień kończący rok obrotowy, np. półrocznych, kwartalnych), o ile w sposób prawdziwy i rzetelny odzwierciedlają obraz sytuacji finansowej wnioskodawcy, a ich prawidłowość nie budzi wątpliwości.

Śródroczne sprawozdanie operacyjne może stanowić istotny dokument w sytuacji, gdy pomiędzy sporządzeniem i zatwierdzeniem sprawozdania rocznego a momentem wnioskowania o pomoc lub udzielaniem pomocy zaszły szczególne okoliczności, znacząco zmieniające sytuację ekonomiczną przedsiębiorstwa (np. według danych sprawozdania rocznego przedsiębiorstwo znajduje się w trudnej sytuacji, udziałowcy podjęli jednak niezbędne działania np. poprzez dokapitalizowanie, dzięki którym spółka nie spełnia już przesłanek przedsiębiorstwa w trudnej sytuacji; równie istotna jest sytuacja odwrotna, a więc wydatne pogorszenie sytuacji finansowej i ostatecznie spełnienie kryteriów podmiotu w trudnej sytuacji).

Śródroczne sprawozdanie musi być zatwierdzone przez organ kierowniczy przedsiębiorstwa. Dodatkowe zapewnienie prawidłowości zawartych w nim danych finansowych może być dokonane poprzez załączenie pozytywnej oceny biegłego rewidenta z badania ww. śródrocznego sprawozdania. W przypadku braku dodatkowej opinii biegłego rewidenta, instytucja udzielająca pomocy może zweryfikować rzetelność sprawozdania we własnym zakresie, np. poprzez porównanie sprawozdania śródrocznego z ostatnimi zaudytowanymi sprawozdaniami oraz wyjaśnienie wszelkich istotnych odchyleń czy nieścisłości. Instytucja udzielająca pomocy powinna zyskać pewność, że dokapitalizowanie wnioskodawcy ma charakter nieodwołalny, a nie tymczasowy (tj. dokonany jedynie w celu spełnienia kryteriów uzyskania pomocy publicznej, by następnie ulec obniżeniu).

Natomiast przesłanka zadłużenia zawarta w art. 2 pkt 18 lit. e rozporządzenia (UE) nr 651/2014 (obejmująca jedynie przedsiębiorstwa inne niż MŚP) bierze pod uwagę dłuższy okres danych finansowych w porównaniu z kryterium z art. 2 pkt 18 lit. a-b rozporządzenia (UE) nr 651/2014. Wymagane jest jednoczesne wystąpienie obu opisanych okoliczności (tj. stosunek księgowej wartości kapitału obcego do kapitału własnego przedsiębiorstwa przekroczył 7,5 oraz wskaźnik pokrycia odsetek zyskiem EBITDA był poniżej 1,0) w każdym z „ostatnich dwóch lat” – sytuacja z roku na rok powinna się więc powtórzyć, a nie mieć charakter incydentalny. Weryfikacja „ostatnich dwóch lat”, w praktyce oznacza konieczność analizy sytuacji przedsiębiorstwa na podstawie dwóch ostatnich zamkniętych rocznych sprawozdań finansowych. Podobnie jak w przypadku przesłanki utraty kapitału, Komisja Europejska dopuszcza jednak uwzględnienie śródrocznych sprawozdań

finansowych, zaznaczając ponownie konieczność upewnienia się co do rzetelności przedstawionych danych.

Podsumowując, zakres i czas sporządzenia sprawozdań finansowych stanowiących podstawę do badania przesłanki przedsiębiorstwa w trudnej sytuacji jest uzależniona od tej badanej przesłanki, obejmując, co do zasady ostatnie zamknięte sprawozdanie roczne (art. 2 pkt 18 lit. a albo b rozporządzenia (UE) nr 651/2014); lub sprawozdania finansowe za dwa ostatnie lata działalności przedsiębiorstwa (art. 2 pkt 18 lit. e rozporządzenia (UE) nr 651/2014). W uzasadnionych okolicznościach możliwe jest uwzględnienie sprawozdania za ostatni zamknięty okres obrachunkowy inny niż rok obrotowy (sprawozdania śródrocznego) – na zasadach wskazanych powyżej. W załączeniu przesyłam treść jednego z wyjaśnień, udzielonych przez służby Komisji Europejskiej w omawianym wyżej temacie.

Ponadto, jeśli wnioskodawca wchodzi w skład grupy podmiotów powiązanych, w celu określenia, czy znajduje się on w trudnej sytuacji, dokonywana jest ocena zarówno wnioskodawcy, jak i grupy przedsiębiorstw z nim powiązanych (z wnioskodawcą włącznie) – traktowanych jako całość (a nie każdego podmiotu powiązanego z wnioskodawcą odrębnie). Grupa przedsiębiorstw powiązanych tworzy bowiem jeden podmiot gospodarczy w rozumieniu orzecznictwa europejskiego z zakresu prawa konkurencji określaną terminem „jednostka gospodarcza” (ang. single economic unit).

Odnosząc się do pytania o możliwość udzielenia wsparcia jako pomoc de minimis - rozporządzenie 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 (Dz. Urz. UE L, 2023/2831, 15.12.2023 r.; dalej: rozporządzenie de minimis) nie zawiera zakazu jej udzielania przedsiębiorstwom znajdującym się w trudnej sytuacji. W przypadku pomocy de minimis w formie dotacji, rozporządzenie de minimis nie zawiera również dodatkowych - odnoszących się do sytuacji beneficjenta - wymogów w zakresie przejrzystości pomocy. W związku z powyższym, pomoc de minimis w formie dotacji może być udzielana przedsiębiorstwom niezależnie od ich sytuacji ekonomicznej.

Powyższe ma zastosowanie, chyba że:

- 1) udzielający pomocy określił bardziej restrykcyjne wymagania odnoszące się do sytuacji finansowej beneficjentów, niż te zawarte w rozporządzeniu de minimis (powinny one wówczas zostać ujęte w dokumentacji konkursu) lub
- 2) bardziej restrykcyjne wymogi wynikają z innych mających zastosowanie przepisów krajowych lub unijnych.

Dodatkowo, należy pamiętać, że limit pomocy de minimis określony w art. 3 ust. 2 rozporządzenia de minimis odnosi się do pomocy przyznanej (w okresie 3 lat) przez jedno państwo członkowskie „jednemu przedsiębiorstwu”, którego definicja znajduje się w art. 2 ust. 2 rozporządzenia de minimis i obejmuje nie tylko wnioskodawcę, lecz również podmioty z nim powiązane. Z uwagi na powyższe, w rzeczywistości limit środków możliwych do przyznania na rzecz Państwa wnioskodawcy może być niższy niż 300 tys. euro

IV. KONFLIKT INTERESÓW

Sprawa IV.1. Podstawa prawna do żądania numeru PESEL przez KK

Pytanie Krajowego Kontrolera (KK)

Na jakiej podstawie prawnej Kontroler może poprosić beneficjenta o podanie numeru PESEL?

Stanowisko DWT

Jeśli numer ten jest niezbędny do wykonania zadania określonego w przepisach (np. przepisy określające zadania kontrolera: art. 74 ust. 2 rozporządzenia ogólnego), to PESEL jest na liście danych, do których przetwarzania kontroler jest uprawniony na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych):

Artykuł 6 Zgodność przetwarzania z prawem

1. Przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy – i w takim zakresie, w jakim – spełniony jest co najmniej jeden z poniższych warunków:
 - c) przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze;

Artykuł 87 Przetwarzanie krajowego numeru identyfikacyjnego

Państwa członkowskie mogą określić szczególne warunki przetwarzania krajowego numeru identyfikacyjnego lub innego identyfikatora o zasięgu ogólnym. W takim przypadku krajowego numeru identyfikacyjnego lub innego identyfikatora o zasięgu ogólnym używa się wyłącznie z zachowaniem odpowiednich zabezpieczeń praw i wolności osoby, której dane dotyczą, które przewiduje niniejsze rozporządzenie.

Beneficjenta w zakresie udostępnienia nr PESEL obowiązuje umowa o dofinansowanie, w której zawarte są stosowne zapisy o udostępnieniu danych i załącznik z zakresem danych podlegających udostępnieniu.

Sprawa IV.2. Udział koordynatora projektu w postępowaniu ofertowym

Pytanie Krajowego Kontrolera (KK)

Czy wystąpi konflikt interesów w sytuacji, gdy pracownik zatrudniony u partnera projektu i pełniący funkcję koordynatora projektu złożył ofertę w zapytaniu ofertowym na realizację projektu?

Opis sytuacji

W czerwcu 2025 r. pracownik został zatrudniony na umowę o pracę u partnera w celu opracowania projektu łodzi w ramach projektu. W czasie umowy zrealizował prace koncepcyjno-analityczne dotyczące projektu budowy łodzi. Od lipca 2025 r. pracownik przejął zadania koordynatora projektu z uwagi na rezygnację dotychczasowego koordynatora. Następnie partner skierował zapytania ofertowe na ukończenie projektu do 3 oferentów. W odpowiedzi na zapytanie wpłynęła jedna oferta – od ww. pracownika jako osoby fizycznej prowadzącej jednoosobową działalność gospodarczą.

Stanowisko DWT

W rozpatrywanej sytuacji wystąpi konflikt interesów.

Jako koordynator pracownik może mieć realny wpływ na treść zapytania ofertowego, opis przedmiotu zamówienia (OPZ) czy wybór oferenta. Jeśli wpłynęła tylko jedna oferta, która jest ofertą firmy koordynatora, może istnieć domniemanie, że warunki były skrojone pod konkretnego wykonawcę. Koordynator zarządza projektem, w związku z czym zlecanie zadań samemu sobie prowadzi do sytuacji, w której osoba nadzoruje własną pracę, co stanowi konflikt interesów. W tej sytuacji powołanie obiektywnej komisji może nie być wystarczające do zapewnienia bezstronności, ponieważ konflikt interesów zaistniał już na etapie przygotowania postępowania i składania ofert.

Sprawa IV.3. Powiązania osobowe pomiędzy partnerami projektu

Pytanie Wspólnego Sekretariatu

Czy wystąpi konflikt interesów w zakresie partnerstwa w sytuacji, gdy wniosek o dofinansowanie składa fundacja, której jednym z fundatorów jest ta sama osoba, która jest również fundatorem i prezesem w fundacji będącej partnerem projektu?

Stanowisko DWT

Nie można stwierdzić, że rozpatrywana sytuacja stanowi konflikt interesów.

Beneficjenci funduszy europejskich są zobowiązani do wydatkowania środków pochodzących z budżetu EU w zgodzie z zasadami dotyczącymi przejrzystości, bezstronności i obiektywności, uregulowanymi w dokumentach programowych oraz przepisach krajowych i europejskich.

W podręcznikach programów beneficjenci zostali zobowiązani do unikania konfliktu interesów, czyli wszelkich sytuacji, gdy bezstronna lub obiektywna decyzja związana z wydatkowaniem środków europejskich jest zagrożona z powodów rodzinnych, emocjonalnych, politycznych, ekonomicznych lub jakichkolwiek innych bezpośrednich lub pośrednich interesów osobistych. Poważne ryzyko konfliktu interesów istnieje między innymi w sytuacji, gdy zamawiający i wykonawca (lub upoważnieni przedstawiciele instytucji programu i beneficjenta) są spokrewnieni (w szczególności rodzice, dzieci, rodzeństwo, małżonkowie, rodzice i rodzeństwo małżonka) lub łączą ich powiązania ekonomiczne lub polityczne.

Na podstawie powyższych regulacji nie można stwierdzić, że rozpatrywana sytuacja stanowi konflikt interesów, ponieważ pomiędzy podmiotami tworzącymi partnerstwo nie występuje relacja przyznający dofinansowanie-beneficjent ani beneficjent-wykonawca. Partner wiodący nie przyznaje dofinansowania partnerowi projektu ani nie udziela mu zamówienia. Podmioty tworzące partnerstwo można uznać za równoważnych partnerów współpracujących na rzecz realizacji projektu, który ma przynieść korzyść dla regionów Programu objętych partnerstwem.

Sprawa IV.4. Udzielanie zamówienia na usługi noclegowe należące do wnioskodawcy

Pytanie Wspólnego Sekretariatu

Czy wystąpi konflikt interesów w zakresie udzielania zamówienia w sytuacji, gdy w budżecie wniosku o dofinansowanie małego projektu przewidziano m. in. zakwaterowanie i wyżywienie w małej miejscowości, w której⁸⁹ jedyny lokal noclegowy należy do wnioskodawcy?

Stanowisko DWT

Zasady unikania konfliktu interesów przez beneficjentów sformułowane w dokumentach programowych dotyczą udzielania zamówień i nie odnoszą się do etapu szacowania budżetu. Konflikt interesów może zostać zidentyfikowany dopiero na etapie realizacji.

Na etapie realizacji projektów, zgodnie z podręcznikiem programu, przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a także udzielenie zamówienia w ramach projektu, powinno odbywać się w sposób gwarantujący przestrzeganie zasady przejrzystości, uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, w tym potencjalnych wykonawców. Polskich beneficjentów udzielających zamówienia publiczne obowiązują zasady dotyczące konfliktu interesów uregulowane w ustawie Pzp i zasadzie konkurencyjności.

Potwierdzam zgodność wydruku z dokumentem wydanym w postaci elektronicznej:

Identyfikator dokumentu	13446878.31005688.28600610
Nazwa dokumentu	Biuletyn interpretacji I kw 2026.docx
Skrót dokumentu	F83B18AD473AE2C12F7CD8C2F7A9B7C6D6ACD 33E
Wersja dokumentu	1.0
	EZD 3.134.5.5.
Data wydruku:	2026-07-10 14:19:12
Autor wydruku:	Osysek Dominik