

Przemysław Krzykowski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-3092-1105

przemyslaw.krzykowski@uwm.edu.pl

Konflikt interesów przy udzielaniu zamówień w ramach projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2021–2027

Uwagi wprowadzające

Interesy finansowe UE pozostają w bezpośrednim związku z interesami państw członkowskich i narażone są na ciągłe ryzyko związane z różnymi formami nieprawidłowości nadużyć finansowych oraz innymi działaniami niezgodnymi z prawem, które wywierają szkodliwy wpływ na przychody i wydatki budżetu ogólnego UE. Widoczne jest to zwłaszcza w projektach współfinansowanych z funduszy UE. Dlatego też aby przeciwdziałać takim niepożądanym praktykom, wprowadzono szereg regulacji, które mają zniwelować skutki występujących nieprawidłowości. Do wspomnianych regulacji należy zaliczyć przede wszystkim unormowania dotyczące udzielania zamówień, których celem jest zapewnienie efektywności ekonomicznej przy realizowaniu zakupów wykorzystujących środki publiczne. Wiele badań wskazuje na to, że do kategorii najczęstszych błędów popełnianych przez beneficjentów w trakcie realizacji projektów należy właśnie niewłaściwe stosowanie przepisów dotyczących zamówień publicznych przez podmioty zobligowane do stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹ czy też zasady konkurencyjności przez beneficjentów niestosujących tej ustawy². W świetle ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027³

¹ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1320, dalej jako p.z.p.

² Wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2022 r. dotyczących kwalifikowalności wydatków na lata 2021–2027, MFiPR/2021–2027/9(1), s. 31. Szerzej zob. P. Krzykowski, *Nieprawidłowości przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2014–2020*, Olsztyn 2016.

³ Dz.U. z 2022 r., poz. 1079, dalej jako ustawa wdrożeniowa.

każda instytucja zarządzająca zobowiązuje beneficjenta w umowie o dofinansowanie projektu, a wnioskodawców w regulaminie wyboru projektów – do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, a także do działania w sposób przejrzysty i proporcjonalny⁴.

Mając na względzie dotychczasowe doświadczenia w podziale środków unijnych w Polsce, można postawić tezę, że udzielanie zamówień jest jednym z podstawowych obszarów ryzyka realizacji każdego przedsięwzięcia współfinansowanego ze środków unijnych. Naruszenie przepisów p.z.p. lub reguł konkurencyjności określonych w wytycznych Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2022 r., dotyczących kwalifikowalności wydatków na lata 2021–2027 (dalej jako wytyczne)⁵, stanowi najczęstszą kategorię „działań lub zaniechań” beneficjentów kwalifikowanych w judykaturze jako nieprawidłowości⁶. Wśród naruszeń przywołanych regulacji prawnych kluczowe miejsce zajmuje udzielanie zamówień w sytuacji konfliktu interesów między zamawiającym beneficjentem a wykonawcą.

Środki finansowe pochodzące z budżetu UE oraz innych bezzwrotnych środków pomocy zagranicznej w systemie finansów publicznych w Polsce określały kolejne ustawy o finansach publicznych. Regulacje prawne w tym zakresie podlegały zmianom, jednak wszystkie kolejne nowelizacje ustawy o finansach publicznych zaliczały te środki do kategorii środków publicznych⁷. W rozumieniu nomenklatury budżetowej stanowią one wyodrębnioną grupę środków, obok dochodów publicznych, przychodów budżetowych oraz przychodów jednostek sektora finansów publicznych pochodzących z prowadzonej przez nie działalności. Ich odrębny reżim prawny wynika przede wszystkim z tego, że są one przeznaczone wyłącznie na cele określone w umowie międzynarodowej lub deklaracji dawcy oraz muszą być wydatkowane zgodnie z procedurami zawartymi w tej umowie lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykonywaniu⁸.

Państwa członkowskie mają obowiązek podejmowania takich samych środków do zwalczania nadużyć naruszających interesy UE, jak i interesy własne. W kontekście konfliktu interesów zadanie jest ambitne – nie dopuszczać, aby

⁴ Zob. art. 2 pkt 32 lit. a ustawy wdrożeniowej.

⁵ Wytyczne zostały wydane na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy wdrożeniowej.

⁶ Szerzej: K. Łoza, [w:] M. Perkowski, R. Poździk (red.), *Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 26.

⁷ Należności z tytułu zwrotu płatności dokonywanych w ramach programów finansowych z udziałem środków europejskich stanowią niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym, do których stosuje się procedurę określoną w art. 61–65 ustawy o finansach publicznych. Podlegają one egzekucji w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Stosuje się do nich, w zakresie nieuregulowanym ustawą o finansach publicznych, również przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego oraz działu III ordynacji podatkowej.

⁸ Zob. szerzej P. Krzykowski, *Nieprawidłowości przy realizacji...*, s. 40.

interesy prywatne wypaczały interes publiczny; postępować tak przejrzysto, aby nawet nie dawać do tego podejrzeń. Już starożytni Rzymianie zauważyli, że *nemo iudex in causa sua* ('nikt nie może być sędzią we własnej sprawie'). Można postawić tezę, że jeżeli wykonawcy nie są równo traktowani, jeżeli istnieją powiązania między personelem zamawiającego beneficjenta a pewnymi wykonawcami, to konkurencja przestaje być uczciwa, a zamiast lepszych ofert, wygrywają „lepsze układy”. Praktyka stosowania prawa pokazuje, że często wystarczy już samo przeświadczenie, że zamawiający nie stosuje uczciwych reguł gry, że nie jest w pełni obiektywny, aby zniechęcić uczciwe firmy do składania ofert. Po co bowiem tracić czas i pieniądze na jej przygotowanie, jeżeli nie będą decydować walory merytoryczne? W rezultacie liczba składanych ofert maleje. W wielu przypadkach, mimo otwartej procedury przetargowej, składana jest jedna oferta. Trudno wtedy mówić o rzeczywistej konkurencji⁹.

Podejmowanie określonych czynności przy udzielaniu zamówień w ramach realizacji konkretnych projektów współfinansowanych ze środków unijnych w warunkach konfliktu interesów między zamawiającym beneficjentem a wykonawcą rodzi szereg negatywnych skutków. Z punktu widzenia przepisów prawa administracyjnego należy wskazać, że zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁰ naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezłożenie przez kierownika zamawiającego, członka komisji przetargowej oraz inne osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursie po stronie zamawiającego, lub mogące mieć wpływ na wynik tego postępowania lub konkursu oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z tego postępowania lub konkursu¹¹. Tak samo naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 17 ust. 5 jest

⁹ Por. M. Wnuk, A. Sawicki, *Konflikt interesów w zamówieniach publicznych. Praktyczny poradnik*, Warszawa 2017 r., s. 7 i nast. „Już dawno zauważono pewną cechę ludzkiej psychiki. Otóż najrzetelniej wydajemy własne pieniądze na własne potrzeby. Zazwyczaj porównujemy oferty, sprawdzamy opinie o produkcie, wyszukujemy promocje, zastanawiamy się, czy dodatkowa funkcjonalność rzeczywiście uzasadnia wyższą cenę. Słowem analizujemy oferty na rynku, nasze potrzeby i możliwości finansowe. Staramy się, aby zapłacona cena odpowiadała rzeczywistej wartości produktu czy usługi. Nieco swobodniej wydajemy swoje pieniądze na cudze potrzeby. Najbardziej niefrasobliwie wydajemy natomiast cudze pieniądze na cudze potrzeby. Psychologicznie jest to łatwo wytłumaczalne: ani nam od tego nie ubywa, ani nie przybywa. Brak tu zatem wystarczającej motywacji, aby poszukiwać najkorzystniejszych ofert lub negocjować najlepsze warunki”.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 104.

¹¹ Ustawodawca, wyodrębniając w art. 17 ust. 4 przywołanej ustawy ten czyn, uznał, że sam fakt nie złożenia oświadczenia jest na tyle szkodliwy, iż powinien skutkować odpowiedzialnością, niezależnie od wpływu na wynik postępowania. Złożenie wyżej wymienionego oświadczenia ma zapewnić bezstronność osób uczestniczących w postępowaniu w imieniu zamawiającego. Jest więc jednym z elementów dochowania przez zamawiającego zasady uczciwej konkurencji przy prowadzeniu postępowania. Zob. orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 25 stycznia 2010 r., sygn. akt RIO-IV-R-65/09-K-54/09, Lex nr 686109.

niewyłączenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursu osoby podlegającej wyłączeniu z takiego postępowania lub konkursu na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych¹².

Wystąpienie konfliktu interesów może być w określonych sytuacjach również postrzegane jako naruszenie zasady równego traktowania w świetle ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania¹³, co wiąże się z odpowiedzialnością odszkodowawczą. W myśl art. 16 przywołanej ustawy dochodzenie roszczeń (na podstawie tej ustawy) nie pozbawia prawa do dochodzenia roszczeń na podstawie przepisów innych ustaw¹⁴.

Na gruncie przepisów regulujących zasady wydatkowania środków unijnych w perspektywie finansowej 2021–2027 udzielenie przez beneficjenta w ramach realizacji projektu zamówienia w sytuacji wystąpienia konfliktu interesów stanowi istotne naruszenie prawa, wywołujące daleko idące konsekwencje finansowe. Wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 lipca 2023 r. dotyczące sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021–2027, wydane w oparciu o delegację ustawową zawartą w art. 5 ust. 1 pkt 8 ustawy wdrożeniowej, w załączniku zawierającym stawki procentowe korekt finansowych dla poszczególnych kategorii nieprawidłowości indywidualnych – za każdy przypadek, w którym stwierdzono nieujawniony lub niewystarczająco ograniczony konflikt interesów¹⁵, a danemu oferentowi udzielono danego zamówienia lub danych zamówień, przewidują najwyższą stawkę procentową korekty finansowej w wysokości 100%¹⁶.

Tytułowy konflikt interesów może dotyczyć bezpośrednio osób, które uczestniczą w zarządzaniu funduszami UE¹⁷, a także beneficjentów realizujących

¹² Szerzej: R. Szostak, *Zaostrzenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie gospodarowania środkami europejskimi*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 4, s. 5–24.

¹³ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 970.

¹⁴ Szerzej: M. Kułak, [w:] K. Kędziora, K. Śmiszek (red.), *Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Komentarz*, 2016, Lex. W orzecznictwie SN przyjmuje się, że sam fakt naruszenia zasady równego traktowania, a zatem zaistnienie jakiegokolwiek zachowania stanowiącego nierówne traktowanie, uzasadnia *per se* roszczenie odszkodowawcze. Ten, kto zarzuca naruszenie zasady równego traktowania, ma obowiązek jedynie uprawdopodobnić ten fakt. Por. wyrok SN z 6 kwietnia 2022 r., sygn. akt I NSNc 578/21, OSNKN 2022, Nr 2, poz. 10.

¹⁵ Zgodnie z art. 24 dyrektywy 2014/24/UE lub art. 35 dyrektywy 2014/23/UE, lub art. 42 dyrektywy 2014/25/UE.

¹⁶ Wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 lipca 2023 r. dotyczące sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021–2027, MFiPR/2021-2027/18(1).

¹⁷ Jest on zdefiniowany w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz. Urz. UE z 30.7.2018, L 193/1). Szerzej: Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Konflikt interesów w wydatkowaniu funduszy polityki spójności o polityki rolnej UE. Sprawozdanie specjalne*, Unia Europejska 2023; *Identyfikowanie przypadków konfliktu interesów*

konkretne projekty, w ramach których udzielane są zamówienia. Podmioty te w ramach realizacji projektów muszą przestrzegać określonych zasad, warunków i procedur¹⁸. Aby uniknąć nieprawidłowości, każdy podmiot, wydatkując środki publiczne, powinien w pierwszej kolejności ustalić, czy zalicza się do zamawiających w rozumieniu p.z.p. oraz czy winien stosować zasadę konkurencyjności i rozpoznanie rynku zgodnie z wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków na lata 2021–2027.

Zgodnie z definicjami zawartymi w unijnych dyrektywach dotyczących zamówień publicznych pojęcie konfliktu interesów postrzegane jest w sposób szeroki i obejmuje co najmniej każdą sytuację, w której członkowie personelu instytucji zamawiającej lub dostawcy usług w zakresie obsługi zamówień działającego w imieniu instytucji zamawiającej, biorący udział w prowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia lub mogący wpłynąć na wynik tego postępowania, mają – bezpośrednio lub pośrednio – interes finansowy, ekonomiczny lub inny interes osobisty, który postrzegać można jako zagrażający ich bezstronności i niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia¹⁹. Przywołana definicja podkreśla aspekt łamania zasady bezstronności. W oficjalnych dokumentach opracowanych i wydanych w ramach realizacji rządowego programu przeciwdziałania korupcji²⁰ wskazuje się, że konflikt interesów może przybierać postać konfliktu rzeczywistego²¹, potencjalnego²² i postrzeganego²³.

w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań strukturalnych, Komisja Europejska, Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF), <https://www.polska-cyfrowa.gov.pl/media/48707/guide-conflict-of-interests-PL.pdf> (data dostępu: 12.04.2024).

¹⁸ Beneficjenci zobowiązani są do ponoszenia wszelkich wydatków w sposób przejrzysty, racjonalny i efektywny, a dodatkowo, jeżeli ich wartość przekracza 50 000 zł netto, z zastosowaniem określonych zasad procedowania. Do zamówień o wartości poniżej tej kwoty należy stosować wewnętrzne regulacje beneficjenta.

¹⁹ Zob. art. 24 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych oraz w tym samym brzmieniu art. 42 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Analogiczna definicja występuje ponadto w art. 35 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji, w brzmieniu dostosowanym do trybu udzielania koncesji.

²⁰ Por. A. Wnuk, *Konflikt interesów. Czym jest i jak go uniknąć?*, Warszawa 2015, s. 12 i nast.; www.antykorupcja.gov.pl/konflikt (data dostępu: 15.04.2024).

²¹ Najogólniej będzie on polegał na wykonywaniu określonych czynności przez beneficjenta w sytuacji powiązania z wykonawcami. Dla przykładu, zamawiający beneficjent posiada znaczne udziały czy akcje jednego z wykonawców; bliski członek rodziny zamawiającego pracuje u jednego z wykonawców, wykonuje na jego rzecz zlecenie albo umowę handlowo-usługową.

²² Dotyczy on przypadków, w których obecne relacje beneficjenta z potencjalnymi wykonawcami mogą wywołać konflikt interesów w przyszłości. Dla przykładu, zamawiający beneficjent uczestniczy w szkoleniach fundowanych przez wykonawców z bogatym programem kulturalno-rozrywkowym; zamawiający korzysta z pożyczki, przysługi finansowej, nadzwyczajnych rabatów lub warunków płatności niedostępnych u szerokiej publiczności u jednego z wykonawców.

²³ Niekiedy w literaturze jest nazywany także konfliktem pozornym, od angielskiego terminu *apparent*. Dotyczy on sytuacji, w których beneficjent może być postrzegany jako podmiot stroniczy

Spory prawne pojawiające się na tle interpretacji pojęć związanych z „konfliktem interesów” przy udzielaniu zamówień w ramach projektów współfinansowanych ze środków unijnych w większości przypadków rozstrzygane są przez sądy administracyjne. Nierzadko w sprawach kontrolowanych przez te sądy, w których organ wydaje decyzję zwrotową w oparciu o art. 207 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁴, kwestią sporną jest odpowiedź na pytanie, czy przy udzielaniu zamówień w ramach realizacji projektu doszło do nieprawidłowości polegającej na wystąpieniu konfliktu interesów między zamawiającym beneficjentem a wykonawcą zamówienia²⁵. Cenne wskazówki interpretacyjne w analizowanym obszarze dostarcza również bogate orzecznictwo komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jak już wskazano, środki unijne to środki publiczne według ustawy o finansach publicznych. W świetle powyższego dorobek orzecznicy komisji orzekających jest więc kluczowy w dokonywaniu wykładni tego pojęcia i przy unikaniu konfliktu interesów²⁶.

Na ujawnienie konfliktu interesów i wyciągnięcie odpowiednich konsekwencji prawnych wpływ ma wiele czynników. Można w tym względzie zwrócić uwagę m.in. na problemy organizacyjne w funkcjonowaniu poszczególnych podmiotów pełniących obowiązki instytucji zarządzających²⁷, podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi tych instytucji, nierzetelną weryfikację złożonych oświadczeń itp. Ważnym czynnikiem w tym procesie są obowiązujące krajowe regulacje prawne, które – co warto odnotować – różnicują problematykę konfliktu interesów w zależności od tego, czy beneficjent stosuje przepisy p.z.p., czy też nie. Dla przykładu wytyczne ministerialne w kwestii konfliktu interesów osób prawnych kładą istotny nacisk na powiązania kapitałowe, podczas gdy na gruncie przepisów p.z.p. takiego wątku brak.

np. ze względu na związki z przeszłości albo ze względu na niezachowywanie reguł równego traktowania w trakcie postępowania lub na etapie jego przygotowania.

²⁴ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1270.

²⁵ Tylko w latach 2021–2022 do Izby Gospodarczej NSA wpłynęło odpowiednio 728 i 679 skarg kasacyjnych w sprawach odmowy przyznania pomocy finansowej z udziałem środków z budżetu UE oraz określenia i zobowiązania do zwrotu kwoty dofinansowania z budżetu UE, co przekłada się na znaczący wzrost wpływu w stosunku do lat wcześniejszych. Zob. Naczelny Sąd Administracyjny, *Sprawozdania statystyczne z ruchu i załatwienia spraw*, <https://www.nsa.gov.pl/statystyki-nsa.php>. Szerzej: P. Krzykowski, *Specyfika sądowej kontroli decyzji w sprawach zwrotu przyznanego dofinansowania ze środków unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w nowej perspektywie finansowej na lata 2021–2027*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 3, s. 9 i nast. Zob. m.in.: wyroki NSA: z 23 stycznia 2024 r., sygn. akt I GSK 2038/22; z 18 stycznia 2023 r., sygn. akt I GSK 120/22; z 11 października 2022 r., sygn. akt I GSK 3218/18; z 12 stycznia 2021 r., sygn. akt I GSK 616/18; z 23 listopada 2021 r., sygn. akt I GSK 838/21; z 18 czerwca 2021 r., sygn. akt I GSK 1929/18; z 10 czerwca 2021 r., sygn. akt I GSK 373/21; z 25 maja 2020 r., sygn. akt I GSK 873/19; z 19 grudnia 2019 r., sygn. akt I GSK 1550/18; z 4 września 2019 r., sygn. akt I GSK 1291/18.

²⁶ <https://www.gov.pl/web/finanse/rozstrzygniecie-w-sprawach-o-naruszenie-dfp> (data dostępu: 15.04.2024).

²⁷ Zob. art. 2 pkt 12 ustawy wdrożeniowej.

Temat wartý jest uwagi i pogłębionej refleksji naukowej tym bardziej, że wskazana w tytule problematyka nie została do tej pory scharakteryzowana w piśmiennictwie naukowym²⁸. Trzeba też odnotować, że jest to zagadnienie niezwykle złożone. W świetle powyższych uwag, uwzględniając obszerność tematu oraz ograniczone ramy niniejszego opracowania, rozważania ograniczono do analizy dogmatycznoprawnej przepisów prawa UE oraz prawa krajowego, normujących pojęcie „konfliktu interesów” przy udzielaniu zamówień w ramach projektów współfinansowanych ze środków unijnych. W szczególności ocenie poddano unormowania przepisów p.z.p., jak również ministerialnych wytycznych. W artykule nawiązano do bogatego dorobku orzeczniczego Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej jako TSUE) w badanym obszarze. Wyniki przeprowadzonych badań umożliwią przedstawienie propozycji zmian legislacyjnych. Zasygnalizowane w tekście problemy mogą być przyczynkiem do szerszej dyskusji naukowej na temat jakości polskiego prawa w analizowanym zakresie.

Definicja konfliktu interesów przy udzielaniu zamówień w ramach projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2021–2027

Problematyka konfliktu interesów przy udzielaniu zamówień współfinansowanych ze środków unijnych uregulowana jest przed wszystkim w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych²⁹. Zgodnie z art. 24 „państwa członkowskie zapewniają podjęcie przez instytucje zamawiające odpowiednich środków, by skutecznie zapobiegać konfliktom interesów, a także rozpoznawać i likwidować je, gdy powstają w związku z prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień, by nie dopuścić do ewentualnego zakłócenia konkurencji i zapewnić równe traktowanie wszystkich wykonawców. Pojęcie konfliktu interesów obejmuje co najmniej każdą sytuację, w której członek personelu instytucji zamawiającej lub dostawcy usług w zakresie obsługi zamówień działającego w imieniu instytucji zamawiającej biorący udział w prowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia lub mogący wpłynąć na wynik tego postępowania

²⁸ P.J. Suwaj, *W poszukiwaniu rozwiązań reagujących na konflikty interesów*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 1, s. 6–12.

²⁹ Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 65. Oprócz przywołanej dyrektywy należy również wskazać na dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielenia koncesji i jako odniesienia do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE. We wszystkich tych trzech dyrektywach pojęcie konfliktu interesów zostało zdefiniowane w identyczny sposób.

mają, bezpośrednio lub pośrednio, interes finansowy, ekonomiczny lub inny interes osobisty, który postrzegać można jako zagrażający ich bezstronności i niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia”³⁰.

Eliminacja konfliktu interesów przy udzielaniu zamówień ma zapewnić najlepszą jakość dostaw, usług, oraz robót budowlanych, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację. Za cel dyrektywy obrano zapewnienie transparentności i wyeliminowanie zjawisk korupcyjnych, zapewnienie uczciwej konkurencji oraz większego i łatwiejszego dostępu do rynku zamówień publicznych dla jak największej liczby podmiotów, umożliwiając przy tym jak najlepsze wykorzystanie zamówień publicznych do wsparcia wspólnych celów społecznych³¹.

Pomocniczo, celem zrozumienia istoty problemu, warto sięgnąć również do definicji konfliktu interesów zawartej w art. 61 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego UE (dalej jako rozporządzenie finansowe)³², przy czym przywołana definicja, jak trafnie zauważył TSUE w wyroku z dnia 16 czerwca 2022 r. w sprawie C-376/21 *Obshtina Razlog*, nie dotyczy krajowych zamawiających korzystających ze środków UE. Dotyczy instytucji zaangażowanych w dysponowanie środkami UE³³. Dla udzielania zamówień nie jest to więc norma prawna, ale przykład tego, jak postrzegany jest konflikt interesów.

Zgodnie z ww. art. 61 ust. 1 rozporządzenia finansowego z 2018 r. „podmiotom upoważnionym do działań finansowych w rozumieniu rozdziału 4 niniejszego tytułu oraz innym osobom, w tym również organom krajowym na dowolnym szczeblu, uczestniczącym w wykonaniu budżetu w ramach zarzą-

³⁰ Stosownie do art. 57 ust. 4e przywołanej dyrektywy 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. instytucje zamawiające mogą wykluczyć lub zostać zobowiązane przez państwa członkowskie do wykluczenia z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia każdego wykonawcy, jeżeli za pomocą mniej inwazyjnych środków nie można skutecznie zlikwidować konfliktu interesów w rozumieniu art. 24 rzeczonej dyrektywy.

³¹ Szerzej: E. Lotko, *Zasada efektywności a konkurencyjność polskiego rynku zamówień publicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 11, s. 39–45.

³² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1. W przywołanym rozporządzeniu problematyka konfliktu interesów unormowana jest także w art. 2, 26, 33, 36, 61, 62, 63, 69, 70, 71, 73, 76, 77, 78, 89, 136, 137, 141, 150, 154, 155, 167, 205, 209, 216, 225 i 237 oraz ppkt 20.6, 28.2 i 29.1 w załączniku I. Przed wejściem w życie rozporządzenia z 2018 r. problematyka konfliktu interesów unormowana była w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 248).

³³ https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0027/54981/orzeczenie-z-dnia-16-czerwca-2022-r.-w-sprawie-C-376_21-Obshtina-Razlog.pdf (data dostępu: 15.04.2024).

dzania bezpośredniego, pośredniego i dzielonego, w tym również w odnośnych działaniach przygotowawczych, a także w audycie lub kontroli, zakazuje się podejmowania jakichkolwiek działań, które mogą spowodować powstanie konfliktu ich interesów z interesami Unii. Podmioty te muszą również podejmować odpowiednie środki, aby zapobiegać powstaniu konfliktu interesów w ramach funkcji wchodzących w zakres ich odpowiedzialności, oraz aby zareagować na sytuacje, które obiektywnie można postrzegać jako konflikt interesów”. W myśl art. 61 ust. 3 przywołanego rozporządzenia „do celów ust. 1 konflikt interesów istnieje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu upoważnionego do działań finansowych lub innej osoby, o których mowa w ust. 1, jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub związki z jakimkolwiek krajem, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne bezpośrednie lub pośrednie interesy osobiste”³⁴. Aby wyjaśnić poszczególne pojęcia rzeczzonego rozporządzenia finansowego, Komisja Europejska opublikowała w 2021 r. *Wytyczne dotyczące unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego (2021/C 121/01)*³⁵.

Oprócz unormowań rozporządzenia finansowego z 2018 r. oraz dyrektywy 2014/24/UE z 2014 r. cennych źródeł informacji w badanych obszarze dostarcza bogate orzecznictwo TSUE poświęcone tej problematyce. Na szczególną uwagę zasługuje stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie C-538/13 *eVigilio*, w którym TSUE szeroko odniósł się do istoty

³⁴ Rozporządzenie finansowe z 2018 r. zawiera szereg zmian w obszarze konfliktu interesów w stosunku do wcześniejszego rozporządzenia finansowego z 2012 r. (rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. L 362 z 31.12.2012, s. 1). W nowym rozporządzeniu przeredagowano definicję konfliktu interesów: obecnie obejmuje ona „jakiegokolwiek inne bezpośrednie lub pośrednie interesy osobiste”, co jest pojęciem szerszym niż „jakiegokolwiek inne interesy wspólne z odbiorcą”, o których mowa w art. 57 rozporządzenia finansowego z 2012 r. W rozporządzeniu z 2018 r. wyraźnie ustanowiono wymóg nie tylko zapobiegania sytuacjom wiążącym się z powstaniem konfliktu interesów, ale również reagowania na takie sytuacje, w tym na sytuacje, które „obiektywnie można postrzegać jako konflikt interesów”. Przywołany przepis wzmacnia funkcję zapobiegawczą w odniesieniu do sytuacji wiążących się z konfliktem interesów.

³⁵ Komisja Europejska, *Wytyczne dotyczące unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego (2021/C 121/01)* (Dz.U. UE z 9 kwietnia 2021 r., C 121/1). Zgodnie z obowiązującym prawem UE niniejszy dokument zawiera wytyczne techniczne dla pracowników i organów uczestniczących w wykonywaniu, monitorowaniu i kontrolowaniu budżetu UE dotyczące sposobu interpretowania i stosowania przepisów UE w celu usprawnienia procesu wdrażania i zachęcenia do stosowania dobrych praktyk. Komisja Europejska w omawianym dokumencie podkreśliła, że zważywszy na fundamentalne znaczenie przepisów dotyczących konfliktów interesów, naruszenie prawa Unii w tym względzie stanowi kwestię budzącą poważne zaniepokojenie i zazwyczaj będzie skutkowało zastosowaniem środków dochodzenia roszczeń, w formie finansowej lub o innym charakterze (np. dyscyplinarnych). Zob. wyroki TSUE: z 12 marca 2015 r. w sprawie *eVigilo Ltd.*, C-538/13 i z 17 marca 2005 r., *AFCOn Management Consultants i in. v. Komisja*, T-160/03.

pojęcia konfliktu interesów, wyjaśniając, że zasada równego traktowania wymaga, aby wszyscy oferenci mieli takie same szanse przy formułowaniu swych ofert. Z tego wynika również wymóg, aby oferty wszystkich konkurentów podlegały tym samym warunkom. Trybunał zwrócił również uwagę, że obowiązek przejrzystości, który jest dopełnieniem powyższej zasady, ma zasadniczo na celu zagwarantowanie braku ryzyka faworyzowania i arbitralnego traktowania niektórych oferentów lub ofert przez instytucję zamawiającą³⁶.

Z przywołanego wyroku TSUE z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie C-538/13 *eVigilio* wynika jasne przesłanie, że konflikt interesów obejmuje ryzyko, że instytucja zamawiająca zacznie się kierować względami niezwiązanymi z danym zamówieniem i że w ten sposób będzie sprzyjać danemu oferentowi. Trybunał wskazał jednocześnie, że instytucjom zamawiającym przydzielono aktywną rolę w stosowaniu zasad udzielania zamówień publicznych, dlatego są one zobowiązane do tego, aby sprawdzić, czy istnieje ewentualny konflikt interesów, a także by podjąć odpowiednie działania celem zapobieżenia powstaniu takiego konfliktu, wykrycia go lub zaradzenia mu. Jednocześnie wyjaśnił, że pojęcie „stronniczości” oraz jej skutki prawne należy określić na gruncie prawa krajowego.

W polskim systemie prawnym standardy określone w przywołanej dyrektywie 2014/24/UE z 2014 r. oraz orzecznictwie TSUE dotyczące zapobiegania występowania zjawiska konfliktu interesów przy udzielaniu zamówień w ramach projektów współfinansowanych ze środków unijnych określone zostały w szeregu aktach prawnych. Jak już wskazano we wstępie, w obecnej perspektywie finansowej na lata 2021–2027 udzielanie zamówień w ramach projektów współfinansowanych ze środków unijnych może odbywać się w oparciu o przepisy ustawy p.z.p., jak również w oparciu o reguły wydatkowania środków publicznych zawarte w przywołanych wytycznych Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej. Zgodnie z wytycznymi beneficjenci niestosujący przepisów ustawy p.z.p. zobligowani są do stosowania zasady konkurencyjności³⁷.

W przypadku przepisów p.z.p. jedną z zasad kluczowych udzielania zamówień jest wyrażona w art. 17 ust. 3 p.z.p. zasada bezstronności i obiektywizmu osób wykonujących czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Instytucjonalnym wcieleniem tej zasady jest regulacja art. 56 ust. 1 p.z.p., która zawiera nakaz wyłączenia osób pozostających w konflikcie interesów z podejmowania jakichkolwiek czynności w tym postępowaniu. W celu otrzymania

³⁶ Por. podobne wyroki TSUE: z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie *Komisja v. CAS Succhi di Frutta*, C-496/99 P, pkt 110 i z 6 listopada 2014 r. w sprawie *Cartiera dell'Adda*, C-42/13, pkt 44.

³⁷ W praktyce oznacza to, że właściwa instytucja zobowiązuje beneficjenta w umowie o dofinansowanie projektu, a wnioskodawców w regulaminie wyboru projektów do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia z procedurą określoną w podrozdziale 3.2 wytycznych zatytułowanym *Zasada konkurencyjności*. W dokumencie tym w sekcji 3.2.1 wśród obligatoryjnych wyłączeń zastosowania tych unormowań wskazuje się na sytuację, w której zamówienia udzielane są na podstawie ustawy p.z.p.

informacji, czy zachodzą okoliczności powodujące obowiązek wyłączenia z postępowania, osoby wykonujące czynności w postępowaniu zobowiązane są do złożenia oświadczenia o zajściu bądź braku wystąpienia tych okoliczności³⁸. Ustawodawca wskazuje, że czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia mają wykonywać osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm (art. 17 ust. 3)³⁹. Za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia odpowiada kierownik zamawiającego (art. 52 ust. 1). Kierownik zamawiającego, członek komisji przetargowej oraz inne osoby wykonujące czynności związane z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia po stronie zamawiającego lub osoby mogące wpłynąć na wynik tego postępowania lub osoby udzielające zamówienia podlegają wyłączeniu z dokonywania tych czynności, jeżeli po ich stronie występuje konflikt interesów⁴⁰.

³⁸ M. Stachowiak, [w:] W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, M. Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 56. Na tle przywołanych regulacji prawnych w polskim piśmiennictwie naukowym istnieje obszerna literatura przedmiotu: zob. J.E. Nowicki, [w:] P. Wiśniewski, J.E. Nowicki, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. piąte, Warszawa 2023, art. 56; E. Wiktorowska, [w:] A. Gawrońska-Baran, A. Wiktorowski, P. Wójcik, E. Wiktorowska, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, 2023, Lex, art. 56; W. Gonet, *Obiektywizm osób przygotowujących, przeprowadzających postępowanie*, [w:] P. Bielarczyk, W. Gonet, A. Wójtowicz-Dawid (red.), *Zamówienia publiczne*, Warszawa 2021; P. Wójcik, *Wyłączenie osób wykonujących czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w „nowym” i „starym” Prawie zamówień publicznych*, https://www.temidium.pl/artukul/wylaczenie_osob_wykonujacych_czynnosci_w_postepowaniu_o_udzielenie_zamowienia_publicznego-6652.html (data dostępu: 16.04.2024); W. Dzierżanowski, *Ochrona konkurencji w prawie zamówień publicznych*, Warszawa 2012; A. Bielecki, *Naruszenie prawa konkurencji jako podstawa wykluczenia z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w prawie i orzecznictwie unijnym*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015, nr 4; K. Śliwak, *Zasada równego traktowania przy kwalifikacji podmiotowej w zamówieniach publicznych*, Warszawa 2022; uchwała KIO z 23 lipca 2020 r., KIO/KD 41/20, Lex nr 3063393.

³⁹ Powszechnie wiadomo, że skoro zamawiający działa w postępowaniu przy pomocy uprawnionych osób, to postawa, jaką oni prezentują, może wpływać na ocenę całego postępowania. Z oczywistych względów należy wskazać, że subiektywizm i stronniczość muszą być oceniane negatywnie w kontekście prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Dlatego warto podkreślić, że art. 17 ust. 3 p.z.p. odnosi się zarówno do prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak i też do etapu jego przygotowania. Por. szerzej: Urząd Zamówień Publicznych, *Katalog osób zobowiązanych do złożenia oświadczeń, o których mowa w art. 56 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych*, „Informator Urzędu Zamówień Publicznych” 2021, nr 2, s. 23–28.

⁴⁰ Zdaniem Urzędu Zamówień Publicznych „katalog osób mogących wpłynąć na wynik postępowania ma charakter otwarty, niemniej zawsze musi dotyczyć osób, które mają bezpośredni (dzięki działaniu własnemu) lub pośredni (dzięki możliwości wpłynięcia na decyzję innych) wpływ na wynik postępowania. Innymi słowy, osoby mogące wpłynąć na wynik postępowania to osoby, których udział w procesie przeprowadzania danego postępowania, albo pozycja służbowa w strukturze zamawiającego mają realne znaczenie dla procesu decyzyjnego w postępowaniu, a co za tym idzie – wyłonienia wykonawcy zamówienia. Oceniając czy dana osoba może potencjalnie wpłynąć na wynik postępowania należy uwzględnić charakter i znaczenie wykonywanej przez nią czynności albo możliwość wpływania na decyzję o wyborze danego wykonawcy”. Por. J.E. Nowicki, [w:] P. Wiśniewski, J.E. Nowicki, op. cit., art. 56 i cyt. tam literatura.

W myśl art. 56 ust. 2 konflikt interesów występuje wówczas, gdy osoby wymienione w ust. 1⁴¹: ubiegają się o udzielenie tego zamówienia; pozostają w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia, lub są związane z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli albo pozostają we wspólnym pożyciu z wykonawcą, jego zastępcą prawnym lub członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia; w okresie 3 lat przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia pozostawały w stosunku pracy lub zlecenia z wykonawcą, otrzymywały od wykonawcy wynagrodzenie z innego tytułu lub były członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia; pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że istnieje uzasadniona wątpliwość co do ich bezstronności lub niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia z uwagi na posiadanie bezpośredniego lub pośredniego interesu finansowego, ekonomicznego lub osobistego w określonym rozstrzygnięciu tego postępowania.

Dodatkowo należy podkreślić, że zgodnie z art. 109 ust. 1 pkt 6 p.z.p. wśród przesłanek fakultatywnego wykluczenia wykonawców z postępowania ustawodawca wskazuje, iż zamawiający może wykluczyć wykonawcę jeżeli występuje konflikt interesów w rozumieniu art. 56 ust. 2, którego nie można skutecznie wyeliminować w inny sposób niż przez wykluczenie wykonawcy⁴².

W przypadku beneficjentów niezobligowanych do stosowania przepisów p.z.p. problematyka konfliktu interesów przy udzielaniu zamówień w ramach projektów współfinansowanych ze środków unijnych uregulowana jest przede wszystkim w wytycznych Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2022 r. Jest to podstawowy dokument programowy nowej perspektywy finansowej⁴³. Z punktu widzenia beneficjentów środków unijnych

⁴¹ Art. 56 ust. 1 p.z.p.: „Kierownik zamawiającego, członek komisji przetargowej oraz inne osoby wykonujące czynności związane z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia po stronie zamawiającego lub osoby mogące wpłynąć na wynik tego postępowania lub osoby udzielające zamówienia podlegają wyłączeniu z dokonywania tych czynności, jeżeli po ich stronie występuje konflikt interesów”.

⁴² Zgodnie z art. 332 p.z.p. do osób wykonujących czynności po stronie zamawiającego przepis art. 56 stosuje się odpowiednio. Warto również zwrócić uwagę dyspozycję art. 335 ust. 3 przywołanej ustawy, zgodnie z którym członkowie sądu konkursowego są bezstronni. Do członków sądu konkursowego przepis art. 56 stosuje się odpowiednio.

⁴³ W myśl art. 2 pkt 38 ustawy wdrożeniowej przywołane wytyczne stanowią „instrument prawny określający ujednoczone warunki i procedury wdrażania funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji skierowane do instytucji uczestniczących w realizacji programów oraz stosowane przez te instytucje na podstawie właściwego porozumienia, kontraktu programowego, o którym mowa w art. 5 pkt 4d ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, albo umowy oraz przez beneficjentów na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu”.

unormowania zawarte w wytycznych mają charakter wiążący⁴⁴. W przywołanym dokumencie w podrozdziale 3.2.2 *Postępowanie o udzielenie zamówienia* w pkt 6 wskazano: „Należy podjąć odpowiednie środki, aby skutecznie zapobiegać konfliktom interesów, a także rozpoznawać i likwidować je, gdy powstają w związku z prowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia lub na etapie wykonywania zamówienia – by nie dopuścić do zakłócenia konkurencji oraz zapewnić równe traktowanie wykonawców. Konflikt interesów oznacza każdą sytuację, w której osoby biorące udział w przygotowaniu lub prowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia lub mogące wpłynąć na wynik tego postępowania mają, bezpośrednio lub pośrednio, interes finansowy, ekonomiczny lub inny interes osobisty, który postrzegać można jako zagrażający ich bezstronności i niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia”.

Na szczególną uwagę zasługują unormowania zawarte w pkt 7 wspomnianego podrozdziału, gdzie wskazano, że w celu uniknięcia konfliktu interesów, w przypadku beneficjenta, który nie jest zamawiającym w rozumieniu p.z.p., zamówienia nie mogą być udzielane podmiotom powiązanim z nim osobowo lub kapitałowo⁴⁵. W dokumencie tym określono, że czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm. Osoby te składają oświadczenie w formie pisemnej lub w formie elektronicznej (w rozumieniu odpowiednio art. 78 i art. 78¹ Kodeksu cywilnego) o braku istnienia albo braku wpływu powiązań osobowych lub kapitałowych z wykonawcami na bezstronność postępowania⁴⁶.

⁴⁴ Zgodnie z art. 206 ust. 2 pkt 4a ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (dalej jako u.f.p.) każda umowa o dofinansowanie musi zawierać zobowiązanie do stosowania wytycznych, o których mowa w art. 2 pkt 32 ustawy o zasadach realizacji programów. W orzecznictwie sądów administracyjnych nie ma wątpliwości, że wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej mają zastosowanie przy ocenie legalności sprawowanej przez sąd działania organów w sprawach skarg na decyzje zwrotowe. Należy bowiem wskazać, że każdy beneficjent środków unijnych na podstawie zawartej umowy o dofinansowanie zobowiązuje się do stosowania, przy realizacji projektu wskazanych w art. 206 ust. 2 pkt 4a u.f.p. wytycznych, tj. wytycznych horyzontalnych wydanych na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy wdrożeniowej i wytycznych programowych wydanych na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, w zakresie w jakim dotyczą one beneficjenta i projektu. Por. wyrok WSA w Gdańsku z 16 listopada 2022 r., sygn. akt III SA/Gd 1162/21 i przywołane orzecznictwo.

⁴⁵ Z wyłączeniem zamówień sektorowych i zamówień określonych w sekcji 3.2.1 pkt 2 lit. i–k w pkt 8 sekcji 3.2.2 wytycznych.

⁴⁶ Przywołane wytyczne doprecyzowują, że powiązania osobowe lub kapitałowe z wykonawcami mogą polegać na: „a) uczestniczeniu w spółce jako wspólnik spółki cywilnej lub spółki osobowej, posiadaniu co najmniej 10% udziałów lub akcji (o ile niższy próg nie wynika z przepisów prawa), pełnieniu funkcji członka organu nadzorczego lub zarządzającego, prokurenta, pełnomocnika, b) pozostawaniu w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia, lub związaniu z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli albo pozostawaniu we wspólnym pożyciu z wykonawcą, jego zastępcą prawnym lub członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych

Charakteryzując uregulowania prawne dotyczące konfliktu interesów przy udzielaniu zamówień w ramach projektów współfinansowanych ze środków unijnych, nie można nie wspomnieć o konsekwencjach finansowych naruszenia wymienionych przepisów p.z.p. czy też ministerialnych wytycznych. Ustalenie przez uprawniony organ konfliktu interesów w danym postępowaniu o udzielenie zamówienia jest równoznaczne z uznaniem wystąpienia w realizacji danego projektu istotnego naruszenia prawa, co stanowi nieprawidłowość w rozumieniu art. 2 pkt 31 nowego rozporządzenia ogólnego Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r.⁴⁷ W świetle przepisów prawa krajowego naruszenie przez beneficjenta postanowień umowy o dofinansowanie oraz wiążących go wytycznych czy też przepisów p.z.p. wypełnia przesłankę z art. 207 ust. 1 pkt 2 u.f.p. W rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień⁴⁸ za tego typu nieprawidłowość ustawodawca przewidział najwyższą stawkę korekty w wysokości 100%⁴⁹. Analogicznie w wytycznych Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 lipca 2023 r. dotyczących sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021–2027 za każdy

wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia, c) pozostawianiu z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że istnieje uzasadniona wątpliwość co do ich bezstronności lub niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia”.

⁴⁷ Dz. Urz. UE z 30.6.2021, L 231/159 ze zm. Wyżej wymienione rozporządzenie ogólne oraz rozporządzenia szczegółowe dotyczące polityki spójności zostały opublikowane 30 czerwca 2021 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej we wszystkich wersjach językowych, w tym w wersji polskiej. Oznacza to, że w polskim porządku prawnym zgodnie z art. 119 rozporządzenia ogólnego przepisy te weszły w życie z dniem 1 lipca 2021 r.

⁴⁸ Dz.U. z 2021 r., poz. 2179. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 24 ust. 13 ustawy wdrożeniowej z dnia 11 lipca 2014 r. W przywołanej delegacji ustawowej znajduje się odesłanie do stanowiska Komisji Europejskiej, o którym mowa w art. 24 ust. 6 tej ustawy. Ustawodawca wskazuje, że wartość korekty finansowej albo wartość wydatków poniesionych nieprawidłowo stanowiąca pomniejszenie mogą zostać obniżone, jeżeli Komisja Europejska określi możliwość obniżania tych wartości.

⁴⁹ Zob. pkt 21 załącznika do ww. rozporządzenia, zawierający stawki procentowe stosowane przy obniżaniu korekt finansowych i pomniejszeń dla nieprawidłowości indywidualnych (s. 23). Tabelę opracowano na podstawie decyzji Komisji z dnia 14 maja 2019 r. C(2019) 3452 ustanawiającej wytyczne dotyczące określania korekt finansowych w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w przypadku nieprzestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących zamówień publicznych. Na marginesie wskazać należy, że NSA w swoim orzecznictwie wielokrotnie podniósł, że wskaźnik procentowy korekty zawarty w przywołanym rozporządzeniu wyraża abstrakcyjny i uśredniony stopień „szkodliwości” określonego typu naruszenia. Wynika to z tego, że to Polska jako państwo członkowskie dokonuje korekt finansowych, biorąc pod uwagę wagę nieprawidłowości oraz straty finansowe poniesione przez fundusze. Emanacją woli państwa członkowskiego jest właśnie taryfikator, będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego, w którym zawarta jest ocena charakteru i wagi jaką dla danej nieprawidłowości przypisało państwo członkowskie przyporządkowując konkretną stawkę procentową do konkretnego naruszenia prawa zamówień publicznych. Por. wyroki NSA: z 11 maja 2014 r., sygn. akt II GSK 2914/15; z 25 kwietnia 2014 r., sygn. akt II GSK 173/13; z 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt I GSK 1212/18; z 16 września 2020 r., sygn. akt I GSK 985/20.

przypadek, w którym stwierdzono nieujawniony lub niewystarczająco ograniczony konflikt interesów, zgodnie z art. 24 dyrektywy 2014/24/UE (lub art. 35 dyrektywy 2014/23/UE, lub art. 42 dyrektywy 2014/25/UE), a danemu oferentowi udzielono danego zamówienia lub danych zamówień, określono maksymalną stawkę procentową korekty bez możliwości pomniejszenia jej wysokości⁵⁰.

Dokonując syntezy dotychczasowego orzecznictwa polskich sądów administracyjnych oraz TSUE, w badanym obszarze można wysnuć wniosek, że konflikt interesów obiektywnie i sam w sobie uznawany jest za poważną nieprawidłowość. W judykaturze podnosi się, że nie ma potrzeby oceny intencji zaangażowanych stron ani dociekania, czy działały one w dobrej, czy w złej wierze. Przyjmuje się również, że konflikt interesów może dotyczyć wszystkich podmiotów, które uczestniczą w realizacji projektu oraz osób wykonujących czynności w postępowaniu, mogących mieć wpływ na jego wynik, w tym także partnerów projektu⁵¹. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie ma też wątpliwości, że konflikt interesów polegający na powiązaniach osobowych bądź kapitałowych może dotyczyć relacji między np. prezesem spółki prawa handlowego mającej status beneficjenta z wykonawcą, którym jest osoba fizyczna. W takich sytuacjach udzielenie zamówienia w ramach projektu (np. wynajem lokalu z przeznaczeniem na prowadzenie żłobka), w warunkach występowania powiązań osobowych w rozumieniu przywołanych wytycznych, narusza procedury, o których mowa w art. 184 ust. 1 u.f.p.⁵²

Trzeba pamiętać, że dopłaty unijne opierają się na konkretnych zasadach, a także ujęte są w jednoznacznych regulacjach i obwarowane sztywnym reżimem prawnym; brak jest w tym zakresie dowolności i stosowania uznania administracyjnego czy wykładni rozszerzającej przepisów prawnych⁵³.

Wnioski

Problematyka konfliktu interesów przy udzielaniu zamówień w ramach projektów współfinansowanych należy do zagadnień złożonych i skompliko-

⁵⁰ Zob. wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 lipca 2023 r. dotyczące sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021–2027, MFiPR/2021-2027/18(1), s. 21.

⁵¹ Wyrok TSUE z 15 czerwca 1999 r. w sprawie T-277/97 *Iseri Europa Srl v. Trybunał Obrachunkowy*; zob. wyrok WSA w Poznaniu z 24 października 2023 r., sygn. akt III SA/Po 512/23.

⁵² Wyroki NSA: z 23 stycznia 2024 r., sygn. akt I GSK 2038/22; z 18 stycznia 2023 r., sygn. akt I GSK 120/22; z 11 października 2022 r., sygn. akt I GSK 3218/18.

⁵³ Por. wyrok NSA z 2 czerwca 2021 r., sygn. akt I GSK 1906/18; wyrok WSA w Warszawie z 25 listopada 2020 r., sygn. akt V SA/Wa 722/20; wyrok WSA w Łodzi z 14 stycznia 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 885/10; wyrok WSA w Opolu z 16 kwietnia 2021 r., sygn. akt I SA/Op 388/20. W judykaturze zwraca się uwagę, że mimo cywilnoprawnego charakteru zawartej umowy przyznane i wypłacone środki nadal pozostają środkami publicznymi, które mogą być wykorzystane wyłącznie w celu i na warunkach określonych w umowie.

wanych. Świadczy o tym znaczna liczba spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne, w których osią sporu jest ocena tego, czy dane zamówienie zostało udzielone z naruszeniem zasady konkurencyjności, a więc czy w stanie faktycznym konkretnej sprawy doszło do udzielenia zamówienia wykonawcy niespełniającemu warunku udziału w postępowaniu, a zatem podlegającemu wykluczeniu.

Obserwując praktykę stosowania prawa, można zauważyć, że stosunkowo często tego rodzaju nieprawidłowość zostaje ujawniona już po zakończeniu realizacji projektu⁵⁴. Należy pamiętać, że beneficjent pomocy finansowanej ze środków europejskich nie nabywa ostatecznych praw do wypłaconej kwoty pomocy, jeżeli nie przestrzega warunków, którymi to wsparcie zostało obwarowane. TSUE w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, że z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności finansowane są jedynie działania podejmowane w całkowitej zgodności z prawem UE oraz z poszanowaniem naczelnej zasady prawa budżetowego Unii, tj. zasady należytego zarządzania finansami. Zgodnie z definicją nieprawidłowości, określoną w art. 2 pkt 31 nowego rozporządzenia ogólnego z dnia 24 czerwca 2021 r., obejmującego okres programowania na lata 2021–2027, do stwierdzenia nieprawidłowości polegającej na wystąpieniu w danym postępowaniu konfliktu interesów wystarczające jest wykazanie istnienia potencjalnej, a nie rzeczywistej szkody w budżecie unijnym. Bez znaczenia jest także to, czy szkoda ta powstała na skutek świadomego i celowego działania beneficjenta, czy też w sposób niezamierzony i wynika z niewłaściwej realizacji projektu lub wadliwego prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia. Trzeba podkreślić, że zamówienia publiczne i wydatkowanie środków publicznych, jakimi są środki unijne, jest poddawane szeregowi działań kontrolnych wielu organów państwa⁵⁵.

Porównanie regulacji prawnych zawartych w przepisach ustawy p.z.p. oraz ministerialnych wytycznych prowadzi do wniosku, że wiele unormowań zawartych w wytycznych zaczerpniętych jest z przywołanej ustawy⁵⁶. Nie budzi to wątpliwości, gdyż zasada konkurencyjności i uczciwej konkurencji (art. 7) jest jednym z filarów prawa zamówień publicznych. Warto jednak zwrócić uwagę, że zasady realizacji zamówień według wytycznych mogą czasem

⁵⁴ W nowej ustawie wdrożeniowej w art. 26 ust. 2 wskazano, że niestwierdzenie wystąpienia nieprawidłowości w toku wcześniejszej kontroli przeprowadzonej przez uprawniony podmiot nie stanowi przesłanki odstąpienia od odpowiednich działań, o których mowa w art. 26 ust. 8 lub 10, w przypadku późniejszego stwierdzenia jej wystąpienia.

⁵⁵ Przykładowo: instytucje zarządzające programem, instytucje certyfikujące oraz instytucje audytowe; Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, Krajowa Izba Odwoławcza, Najwyższa Izba Kontroli, regionalne izby obrachunkowe, Centralne Biuro Antykorupcyjne, organy kontroli skarbowej itp.

⁵⁶ Podobieństwa zasady konkurencyjności do p.z.p. jest dużo, gdyż w p.z.p. zasada konkurencyjności – uczciwej konkurencji (art. 7) jest jedną z podstawowych zasad, stąd też pewnie sporo zapożyczeń z p.z.p. wkomponowanych w wytyczne.

być bardziej restrykcyjne niż same unormowania p.z.p. W podrozdziale 3.2.2 wytycznych w pkt 7 wskazano, że w celu uniknięcia konfliktu interesów, w przypadku beneficjenta, który nie jest zamawiającym w rozumieniu p.z.p., zamówienia nie mogą być udzielane podmiotom powiązanim z nim osobowo lub kapitałowo. W przypadku gdy beneficjent w zapytaniu ofertowym nie zamieści w treści informacji na temat zakazu powiązań osobowych lub kapitałowych, instytucja audytowa traktuje to jako naruszenie skutkujące nałożeniem korekty finansowej. W ustawie p.z.p. nie ma takiego wątku, dlatego zakres unormowania rzeczony kwestii wydaje się być niezrozumiały.

Formułując wnioski *de lege ferenda*, mając na względzie fakt, że za każdy przypadek, w którym stwierdzono nieujawniony lub niewystarczająco ograniczony konflikt interesów ustawodawca przewiduje korektę finansową wysokości 100% wartości danego zamówienia, należy postulować, aby ustawodawca doprecyzował sposób rozumienia pojęcia konfliktu interesów przy wylanianiu wykonawców przez beneficjentów niestosujących reżimu prawnego ustawy p.z.p., tym bardziej że w obecnej perspektywie finansowej, w większym zakresie niż w latach poprzednich, przewidziano możliwość odstąpienia od rygoru ustawy p.z.p.

Problem ten dostrzegany jest przez wiele instytucji zarządzających, które w swoich dokumentach programowych wskazują przykłady typowych zachowań, które mogą być kwalifikowane jako konflikt interesów, a tym samym naruszenie zasady konkurencyjności. Dobrym przykładem może być doprecyzowanie problematyki konfliktu interesów w wytycznych Śląskiego Centrum Przedsiębiorczości, które jest wojewódzką samorządową jednostką organizacyjną pełniącą funkcję instytucji pośredniczącej we wdrażaniu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego. W załączniku do dokumentu opublikowanego na witrynie internetowej tej jednostki (<https://scp-slask.pl>) zatytułowanego *Jak uniknąć konfliktu interesów rozumianego jako powiązania osobowe i kapitałowe między zamawiającym a wybranym wykonawcą oraz udzielenie zamówienia bez zachowania zasad bezstronności i obiektywności* zamieszczono wykaz sygnałów ostrzegawczych, tzw. czerwone flagi, które mogą świadczyć, że w przypadku wystąpienia wskazanych zdarzeń przy udzielaniu zamówienia mogło dojść do konfliktu interesów. Wystąpienie danego zdarzenia, wskazanego w rejestrze sygnałów ostrzegawczych jest przesłanką do przeprowadzenia przez instytucję działań wyjaśniających.

Na uwagę zasługuje również obszerny wykaz sytuacji wywołujących konflikt interesów zamieszczony w załączniku do opracowania *Konflikt interesów w zamówieniach publicznych*, opublikowanego przez Urząd Zamówień Publicznych⁵⁷. W dokumencie tym zawarto w ujęciu tabelarycznym najczęściej spotykane powiązania wywołujące konflikt interesów dotyczące relacji rodzinnych

⁵⁷ Zob. M. Wnuk, A. Sawicki, op. cit., s. 39 i nast.

i osobistych; zawodowych i biznesowych; majątkowych i prawnych. W zalecanych reakcjach wyszczególniono „obligatoryjne wyłączenie”, co oznacza że dana relacja została *explicite* wskazana w przepisach prawa i nie ma tu żadnych możliwości interpretacyjnych oraz „zalecane wyłączenie”, które opisano jako relacje w sposób oczywisty wywołujące „uzasadnione wątpliwości co do bezstronności”, a konsekwencją powinno być wyłączenie. Wydaje się, że wskazane dokumenty mogą być dobrym materiałem do dyskusji nad zmianą obecnych unormowań prawnych w badanym obszarze. W ocenie autora warto analizowaną problematykę ujednoczyć i unormować w przepisach prawa powszechnie obowiązującego o zasięgu ogólnokrajowym.

Wydaje się, że można również rozważyć zmiany w zakresie weryfikacji przez uprawnione organy składanych przez beneficjentów oświadczeń o braku konfliktu interesów. Obecnie procedura weryfikacji takich oświadczeń zakłada przede wszystkim sprawdzanie informacji z danymi, które są zawarte w ogólnodostępnych bazach i rejestrach (Krajowym Rejestrze Sądowym oraz Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej) przy użyciu aplikacji SKANER. Mając na względzie standardy zawarte w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych, taki sposób weryfikacji może być niewystarczający. Warto w tym zakresie sięgnąć również do innych systemów weryfikacji. Takim systemem może być narzędzie punktowej oceny ryzyka ARANCHE, który reprezentuje najnowocześniejsze rozwiązania technologii pod względem eksploracji danych. Dzięki temu systemowi możliwe jest badanie powiązań o charakterze prawnym między beneficjentami i wykonawcami projektu. Narzędzie porównuje dane pochodzące z międzynarodowych rejestrów firm z wewnętrznymi danymi systemu, dotyczącymi przetargów i projektów⁵⁸.

Oprócz proponowanych zmian w prawie równie ważne jest wdrażanie do praktyki administracyjnej instytucji zarządzającej odpowiednich procedur przeciwdziałania konfliktowi interesów. Trzeba podkreślić, że przepisy prawa UE nakładają na instytucje realizujące zadania w ramach programu obowiązek aktywnego przeciwdziałania konfliktowi interesów. Oznacza to, że instytucje te zobowiązane są do wprowadzenia i przestrzegania polityki w zakresie przeciwdziałania konfliktowi interesów. Przykładem takich procedur są *Wytyczne w zakresie postępowania z podejrzeniami nadużyć finansowych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020*⁵⁹. Innym przykładem dobrej praktyki, odnoszącym się do zamówień, wobec których nie stosuje się p.z.p., są *Wytyczne instytucji zarządzającej regionalnym programem*

⁵⁸ Por. szerzej: P. Wysmyk, *Arachne jako informatyczne narzędzie zarządzania ryzykiem nadużyć w funduszach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej” 2020, nr 40, s. 61 i nast.

⁵⁹ https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/14127/2016_01_19_Wytyczne_ds.pdf (data dostępu: 16.04.2024).

operacyjnym województwa podkarpackiego na lata 2014–2020 w sprawie udzielenia zamówień współfinansowanych ze środków EFRR, w stosunku do których nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych⁶⁰.

Wykaz literatury

- Bielecki A., *Naruszenie prawa konkurencji jako podstawa wykluczenia z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w prawie i orzecznictwie unijnym*, „iKAR” 2015, nr 4.
- Dzierżanowski W., Jaźwiński Ł., Jerzykowski J., Kittel M., Stachowiak M., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Dzierżanowski W., *Ochrona konkurencji w prawie zamówień publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Gawrońska-Baran A., Wiktorowski A., Wójcik P., Wiktorowska E., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, 2023, Lex.
- Gonet W., *Obiektywizm osób przygotowujących, przeprowadzających postępowanie*, [w:] P. Bielarczyk, W. Gonet, A. Wójtowicz-Dawid (red.), *Zamówienia publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Krzykowski P., *Nieprawidłowości przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2014–2020*, WPiA UWM, Olsztyn 2016.
- Krzykowski P., *Specyfika sądowej kontroli decyzji w sprawach zwrotu przyznanego dofinansowania ze środków unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w nowej perspektywie finansowej na lata 2021–2027*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 3.
- Kulak M., *Komentarz do art. 16*, [w:] K. Kędziora, K. Śmiszek (red.), *Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Komentarz*, Wolters Kluwer, 2016, Lex.
- Lotko E., *Zasada efektywności a konkurencyjność polskiego rynku zamówień publicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 11.
- Perkowski M., Poździk R. (red.), *Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Suwaj P.J., *W poszukiwaniu rozwiązań reagujących na konflikty interesów*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 1.
- Szostak R., *Zaostrzenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie gospodarowania środkami europejskimi*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 4.
- Śliwak K., *Zasada równego traktowania przy kwalifikacji podmiotowej w zamówieniach publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Wiśniewski P., Nowicki J.E., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. piąte, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Wnuk M., Sawicki A., *Konflikt interesów w zamówieniach publicznych. Praktyczny poradnik*, Wyd. Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2017.

⁶⁰ http://www.rpo.podkarpackie.pl/images/dok/2017/prawo_dokumenty/wytyczne_iz_pzp_08032017/Wytyczne_zam_pub_08032017.pdf (data dostępu: 16.04.2024).

Wójcik P., *Wyłączenie osób wykonujących czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w „nowym” i „starym” Prawie zamówień publicznych*, „Temidium” 2020, nr 4.

Wysmyk P., *Arachne jako informatyczne narzędzie zarządzania ryzykiem nadużyć w funduszach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej” 2020, nr 40.

Summary

Conflict of interest when awarding contracts under projects co-financed from EU funds in the 2021–2027 financial perspective

Keywords: administrative law, conflict of interest, public procurement, EU funds.

The main purpose of the article is an attempt to present the essence of the concept of “conflict of interest” when awarding contracts under projects co-financed from EU funds under the provisions of EU law and national law in the 2021–2027 financial perspective. Taking into account the current experience in the division of EU funds in Poland, the author puts forward the thesis that awarding contracts is one of the basic risk areas for the implementation of any project co-financed from EU funds. Violation of the provisions of the Public Procurement Law Act of September 11, 2019, or the competition rules specified in the guidelines of the Minister of Funds and Regional Policy of November 18, 2022 regarding the eligibility of expenditure for 2021–2027, constitutes the most common category of “actions or omissions” of eligible beneficiaries in the judiciary as irregularities. Conflicts of interest may directly affect persons involved in the management of EU funds. It may also apply to beneficiaries implementing specific projects under which contracts are awarded. In such a case, it will take the form of various personal or capital connections between the ordering party and the contractor. The occurrence of such connections always constitutes a significant violation of the law.

The study analyzes both the provisions of the Act of September 11, 2019, Public Procurement Law, as well as the ministerial guidelines that apply to beneficiaries who are not obliged to apply the provisions of the said Act. In addition to the dogmatic analysis of the applicable legal regulations, the article refers to the rich jurisprudence of the Supreme Administrative Court and the Court of Justice of the European Union in the examined area. The research carried out led the author to formulate *de lege ferenda* conclusions. The author, taking into account the fact that for each case in which an undisclosed or insufficiently limited conflict of interest is found, the legislator provides a financial correction amounting to 100% of the value of a given contract, postulates

the need to specify the legal regulations applicable to beneficiaries who do not apply the legal regime of the Public Procurement Law.

The article points to a document published by the Silesian Centre for Entrepreneurship entitled *How to avoid a conflict of interest*, understood as personal and capital links between the contracting authority and the selected contractor, and the award of a contract without observing the principles of impartiality and objectivity, which may be good material for a discussion on amending the current legal regulations in the area under study. In the final conclusions, attention was also drawn to the need for changes in the scope of verification by authorised bodies of declarations of lack of conflict of interest submitted by beneficiaries when awarding contracts under projects co-financed from EU funds. The author takes the view that, in light of the current definition of conflict of interest in Article 57(2) of Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, as well as the standards contained in Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement, the current procedures for verifying these declarations are insufficient.

