Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego
Rzeczpospolita Polska
Dofinansowane przez Unię Europejską

Konflikt interesów i zasada partnerstwa w projektach współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej

Opracowanie przygotowane na zlecenie Konfederacji Lewiatan w ramach projektu „Dialog społeczny: uwarunkowania regionalne, krajowe i unijne” (nr FERS.04.03-IP.06-0003/24), współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021–2027.”

Stan prawny na dzień 30 września 2026 r.

Michał Byliniak

Warszawa, wrzesień 2026

Spis treści

Wykaz skrótów 4
1. Wprowadzenie 5
1.1. Cel i zakres opracowania 5
1.2. Metoda 5
1.3. Założenia 6
1.4. Zastrzeżenia 7
2. Ramy prawne 7
2.1. Przegląd źródeł 8
2.2. Rozporządzenie finansowe 9
2.3. Rozporządzenie ogólne 9
2.4. Europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa 10
2.5. Wytyczne Komisji Europejskiej 2021/C 121/01 11
2.6. Umowa Partnerstwa 11
2.7. Prawo krajowe i wytyczne ministra 11
3. Czy beneficjent zarządza budżetem Unii Europejskiej? 12
3.1. Kto wykonuje budżet w zarządzaniu dzielonym 12
3.2. Stanowisko Komisji Europejskiej 12
3.3. Wniosek 13
4. Pojęcie konfliktu interesów 14
4.1. Definicja i jej elementy 14
4.2. Konflikt rzeczywisty i konflikt postrzegany 14
4.3. Jak głęboko analizować konflikt interesów 15
Kiedy konfliktu interesów zazwyczaj nie ma 15
Krąg rodziny 16
4.4. Jak analizować domniemany konflikt interesów 17
5. Konflikt interesów a powiązania osobowe i kapitałowe 18
5.1. Najważniejsze różnice 19
5.2. Kiedy które przepisy stosować 20
6. Obowiązki stron umowy o dofinansowanie, należyta staranność i procedura 22
6.1. Skąd wynikają obowiązki beneficjenta 22
6.2. Obowiązki stron 22
6.3. Należyta staranność a odpowiedzialność beneficjenta 23
6.4. Narzędzia wykrywania konfliktu interesów 24
6.5. Postępowanie w razie podejrzenia konfliktu interesów 25

7. Konflikt interesów a formy angażowania wykonawców i personelu 25
7.1. Czy beneficjent prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą może osobiście wykonywać zadania merytoryczne? 25
7.2. Łączenie funkcji koordynatora projektu z zadaniami merytorycznymi 26
7.3. Łączenie funkcji w różnych projektach i u różnych podmiotów 27
8. Wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków jako podstawa korekt finansowych 28
8.1. Wytyczne jako instrument prawny 28
8.2. Jak wytyczne wiążą beneficjenta 28
8.3. Podstawa prawna korekty 29
8.4. Konsekwencje praktyczne 29
9. Metodologia wyliczania korekt finansowych 30
9.1. Zasada ogólna 30
9.2. Nieprawidłowości w zamówieniach – taryfikator 30
9.3. Nieprawidłowości poza zamówieniami 31
9.4. Przykład obliczenia (hipotetyczny) 32
9.5. Ocena metodologii 32
10. Konflikt interesów członków komitetów monitorujących i grup roboczych 33
10.1. Rola i zadania komitetu monitorującego 33
10.2. Czy art. 61 rozporządzenia finansowego stosuje się do członków komitetu? 33
10.3. Interes reprezentowany a interes osobisty 34
10.4. Ocena ryzyka w poszczególnych zadaniach komitetu 35
10.5. Przykłady (hipotetyczne) 36
Sytuacje, które co do zasady nie są konfliktem interesów 36
Sytuacje, które są konfliktem interesów lub wymagają ujawnienia i wyłączenia 37
10.6. Grupy robocze 37
10.7. Porównanie regulaminów komitetów 38
10.8. Zalecenia dla członków komitetów 39
11. Problemy prawne i możliwe rozwiązania 39
11.1. Proponowane sposoby realizacji projektów przez beneficjentów 41
12. Wnioski 41
Wykaz źródeł 44

Wykaz skrótów

CEIDG – Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej.

CPR, rozporządzenie ogólne – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące m.in. EFRR, EFS+, FS i FST.

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

EFS+ – Europejski Fundusz Społeczny Plus.

FEDS – program Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021–2027.

FERS – program Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021–2027.

FS, FST – Fundusz Spójności, Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

IZ, IP, IW – instytucja zarządzająca, instytucja pośrednicząca, instytucja wdrażająca.

KE, Komisja – Komisja Europejska.

KM – komitet monitorujący; KM FERS, KM FEDS – komitety monitorujące programy FERS i FEDS.

kodeks partnerstwa – rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa.

KRS – Krajowy Rejestr Sądowy.

MFiPR – Minister (Ministerstwo) Funduszy i Polityki Regionalnej.

Pzp – ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 793).

RF, rozporządzenie finansowe – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (wersja przekształcona).

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

UE, Unia – Unia Europejska.

ufp – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.).

ustawa wdrożeniowa – ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1733, z późn. zm.).

Wytyczne kwalifikowalności – Wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków na lata 2021–2027 (MFiPR/2021-2027/9(3)).

Wytyczne KE – Wytyczne dotyczące unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego (2021/C 121/01).

Wytyczne KM – Wytyczne dotyczące komitetów monitorujących na lata 2021–2027 (MFiPR/2021-2027/3(2)).

WK, NW, WS, WKW, W% – symbole we wzorach korekt finansowych: wartość korekty, wartość nieprawidłowości, stopa finansowania UE, wartość wydatków kwalifikowalnych w zamówieniu, stawka procentowa z taryfikatora.

1. Wprowadzenie

1.1. Cel i zakres opracowania

Opracowanie ma pomóc w odpowiedzi na pytanie, jak w praktyce stosować przepisy Unii Europejskiej o konflikcie interesów i zasadzie partnerstwa w projektach współfinansowanych ze środków unijnych. Dotyczy dwóch obszarów, które w codziennej pracy często się przenikają.

Pierwszy z nich to realizacja projektów przez beneficjentów i ich partnerów: kto właściwie odpowiada za unikanie konfliktu interesów, jak szeroko należy go rozumieć, jak odróżnić go od powiązań osobowych i kapitałowych oraz jak łączyć różne role w projekcie, nie narażając się na korektę finansową. Drugi obszar to udział przedstawicieli organizacji – przede wszystkim organizacji pracodawców i innych partnerów społecznych – w pracach komitetów monitorujących i ich grup roboczych.

Opracowanie zamykają propozycje rozwiązań najczęściej występujących problemów oraz wnioski.

1.2. Metoda

Analiza opiera się na tekstach aktów prawnych i dokumentów. Wykorzystano urzędowe wersje aktów (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw) oraz dokumenty opublikowane przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej i instytucje zarządzające.

Przepisy interpretowano przede wszystkim według ich brzmienia (wykładnia językowa), a w razie wątpliwości – z uwzględnieniem miejsca przepisu w systemie (wykładnia systemowa) i jego celu (wykładnia celowościowa). Przepisy krajowe odczytywano w sposób zgodny z prawem Unii (wykładnia prounijna).

Rozbieżności między źródłami rozstrzygano według ich mocy wiążącej. Prawo Unii ma pierwszeństwo przed prawem krajowym. Wytyczne ministra, jako instrument wydawany na podstawie ustawy, nie mogą być z nią sprzeczne, a umowa o dofinansowanie wiąże strony w granicach ustaw i wytycznych. Wytyczne KE

traktowano jako wyjaśnienie stanowiska Komisji, a nie samodzielne źródło obowiązków.

Dobrano akty i dokumenty, które bezpośrednio regulują konflikt interesów, zasadę partnerstwa, kwalifikowalność wydatków i korekty finansowe w perspektywie 2021–2027, oraz regulaminy dwóch komitetów monitorujących – programu krajowego (FERS) i regionalnego (FEDS). Stosowano wersje obowiązujące na dzień stanu prawnego. Wcześniejsze wersje (np. rozporządzenie 2018/1046 czy poprzednie wersje Wytycznych kwalifikowalności) uwzględniano tylko tam, gdzie mają znaczenie dla oceny zdarzeń z przeszłości lub dla odesłań w dokumentach, które nadal się na nie powołują. Aktualność tekstów jednolitych ustaw sprawdzono w Internetowym Systemie Aktów Prawnych.

Przywołane wyroki sądów Unii przeanalizowano bezpośrednio, na podstawie ich tekstów opublikowanych w serwisie EUR-Lex (wyroki niedostępne w języku polskim – w wersji angielskiej), i wskazano właściwe punkty uzasadnienia. Przejrzano także orzecznictwo sądów administracyjnych (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) i Krajowej Izby Odwoławczej dotyczące konfliktu interesów i powiązań w projektach współfinansowanych ze środków UE. W tekście przywołano orzeczenia, które doprecyzowują przyjęte tezy. Przegląd nie miał charakteru wyczerpującego, a większość orzeczeń dotyczy jeszcze perspektywy 2014–2020; orzecznictwo dotyczące konfliktu interesów członków komitetów monitorujących nie zostało odnalezione.

Analiza nie obejmowała dokumentacji konkretnych projektów ani indywidualnych umów o dofinansowanie, poza przytoczonym postanowieniem umowy stosowanej w programie FEDS. Nie uwzględniono interpretacji wydawanych przez instytucje w indywidualnych sprawach ani niepublikowanej praktyki kontrolnej.

Przy każdym wniosku wskazano jego podstawę w nawiasie – jednostkę redakcyjną aktu lub punkt dokumentu. Wersje i daty dokumentów podano w założeniach i w wykazie źródeł, a stopień pewności kluczowych tez – w podsumowaniu wniosków.

1.3. Założenia

Opracowanie ma charakter ogólny i nie dotyczy konkretnej sprawy. Wnioski sformułowano przy następujących założeniach:

- **Stan prawny** – według stanu na dzień 30 września 2026 r. Uwzględniono Wytyczne kwalifikowalności w wersji MFiPR/2021-2027/9(3) (stosowane od 25 maja 2026 r.), Wytyczne KM w wersji MFiPR/2021-2027/3(2) oraz Wytyczne

dotyczące sposobu korygowania nieprawidłowości w wersji MFiPR/2021-2027/18(1).

- **Fundusz i tryb wdrażania** – projekty współfinansowane z EFS+ w zarządzaniu dzielonym, w programach krajowych i regionalnych. Tam, gdzie zasady dla EFRR, FS lub FST są inne (np. w zakresie kosztów pośrednich), zaznaczono to w tekście.
- **Beneficjent** – rozważono dwie sytuacje: beneficjenta będącego zamawiającym w rozumieniu Pzp oraz beneficjenta, który nie jest zamawiającym publicznym (np. organizację pracodawców, fundację, przedsiębiorcę) i stosuje zasadę konkurencyjności. Projekty grantowe i instrumenty finansowe omówiono tylko w zakresie, w jakim ich beneficjenci mogą podlegać art. 61 rozporządzenia finansowego.
- **Umowa o dofinansowanie** – przyjęto, że zawiera zobowiązanie do stosowania wytycznych (art. 206 ust. 2 pkt 4a ufp). Pozostałe jej postanowienia różnią się w zależności od programu i trzeba je sprawdzać w każdym projekcie.
- **Komitety monitorujące** – jako przykłady przyjęto regulaminy KM FERS i KM FEDS. Regulaminy innych komitetów mogą zawierać odmienne rozwiązania.

Wszystkie przykłady w opracowaniu – w tym zestawienia sytuacji w komitetach monitorujących i wyliczenie korekty finansowej – są hipotetyczne i nie odnoszą się do rzeczywistych podmiotów ani postępowań.

1.4. Zastrzeżenia

Wiążącej wykładni prawa Unii dokonuje wyłącznie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wytyczne Komisji Europejskiej są dokumentem interpretacyjnym i tak też należy je traktować. Ocena konfliktu interesów zawsze zależy od konkretnych okoliczności, dlatego przykłady zamieszczone w opracowaniu mają charakter ilustracyjny i nie zastępują oceny indywidualnej sprawy. Opracowanie nie obejmuje programów Interreg ani odrębnych zasad dotyczących pomocy technicznej.

2. Ramy prawne

Przepisy o konflikcie interesów w projektach unijnych pochodzą z kilku poziomów: z prawa Unii, z prawa krajowego, z wytycznych i wreszcie z umów. Różnią się mocą wiążącą i adresatami. Zanim oceni się konkretną sytuację, trzeba więc ustalić, który przepis w ogóle dotyczy danej osoby i dlaczego.

2.1. Przegląd źródeł

Tabela 1. Źródła regulacji konfliktu interesów i zasady partnerstwa – charakter prawny i adresaci

Dokument	Charakter prawny	Kogo wiąże
Rozporządzenie finansowe 2024/2509 (art. 61–63)	Prawo UE, stosowane bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich.	Osoby i podmioty uczestniczące w wykonaniu budżetu UE, w tym organy krajowe.
Rozporządzenie ogólne 2021/1060 (art. 8, 38–40)	Prawo UE, stosowane bezpośrednio.	Państwo członkowskie, instytucje programu, komitety monitorujące.
Kodeks partnerstwa 240/2014	Prawo UE (rozporządzenie delegowane).	Państwo członkowskie, instytucje zarządzające.
Wytyczne KE 2021/C 121/01	Dokument interpretacyjny.	Formalnie nikogo; w praktyce stosowane przez audytorów i instytucje.
Umowa Partnerstwa	Dokument strategiczny zatwierdzony decyzją KE.	Państwo członkowskie w relacji z KE.
Ustawa wdrożeniowa, ufp, Pzp	Prawo krajowe powszechnie obowiązujące.	Wszystkich, w zakresie określonym w ustawach.
Wytyczne ministra (kwalifikowalność, KM, partnerstwo, korekty)	Instrument prawny przewidziany w ustawie wdrożeniowej (art. 2 pkt 38, art. 5);	Instytucje programu (na podstawie porozumień) i beneficjentów (na podstawie umowy o dofinansowanie).
Regulamin komitetu monitorującego	Akt wewnętrzny komitetu przyjęty uchwałą.	Członków, zastępców i obserwatorów komitetu.
Umowa o dofinansowanie	Umowa (ufp, ustawa wdrożeniowa).	Beneficjenta i instytucję będącą stroną umowy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie aktów prawnych i dokumentów wymienionych w wykazie źródeł.

2.2. Rozporządzenie finansowe

Rozporządzenie 2024/2509 zastąpiło rozporządzenie 2018/1046 i jest stosowane od 30 września 2024 r. Odesłania do poprzedniego rozporządzenia należy czytać jako odesłania do nowego. Ma to znaczenie praktyczne, ponieważ wiele dokumentów krajowych – w tym Wytyczne KM i część regulaminów komitetów – nadal powołuje się na art. 61 rozporządzenia 2018/1046.

Art. 61 ust. 1 rozporządzenia zakazuje podejmowania działań, które mogą spowodować konflikt interesów z interesami Unii. Adresatami tego zakazu są „podmioty upoważnione do działań finansowych", czyli w praktyce urzędnicy instytucji unijnych, a także „inne osoby, w tym również organy krajowe na dowolnym szczeblu, uczestniczące w wykonaniu budżetu w ramach zarządzania bezpośredniego, pośredniego i dzielonego, w tym również w odnośnych działaniach przygotowawczych, a także w audycie lub kontroli". Osoby te muszą również zapobiegać konfliktom i reagować na sytuacje, „które obiektywnie można postrzegać jako konflikt interesów".

Ust. 2 tego artykułu opisuje procedurę: pracownik organu krajowego zgłasza ryzyko przełożonemu, przełożony potwierdza na piśmie, czy konflikt istnieje, a jeżeli tak – pracownik przestaje działać w danej sprawie. Ust. 3 zawiera definicję. Konflikt interesów istnieje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji jest zagrożone „z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub związki z jakimkolwiek krajem, interes gospodarczy lub jakiekolwiek inne bezpośrednie lub pośrednie interesy osobiste".

Warto zwrócić uwagę, że słownik rozporządzenia (art. 2) nie definiuje konfliktu interesów – definicja znajduje się wyłącznie w art. 61 ust. 3. Słownik określa natomiast, czym jest „wykonanie budżetu": to zarządzanie środkami budżetowymi, ich monitorowanie, kontrolowanie i poddawanie audytowi (art. 2 pkt 7). Motyw 166 dopowiada, że pojęcie konfliktu interesów należy odnosić jedynie do osób, „na których ciążą obowiązki związane z programowaniem i wykonaniem budżetu oraz przeprowadzeniem audytu lub kontroli", a także do urzędników i pracowników instytucji Unii oraz organów krajowych. Ten sam motyw przypomina o zasadzie proporcjonalności przy ocenie konfliktów i budowaniu systemów ich wykrywania.

2.3. Rozporządzenie ogólne

Art. 8 rozporządzenia ogólnego wprowadza zasadę partnerstwa. Każde państwo członkowskie organizuje „kompleksowe partnerstwo", obejmujące co najmniej władze

publiczne, partnerów gospodarczych i społecznych, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a w stosownych przypadkach także organizacje badawcze i uniwersytety. Partnerzy uczestniczą w całym procesie przygotowania, wdrażania i ewaluacji programów, „w tym poprzez udział w komitetach monitorujących". Partnerstwo ma być organizowane zgodnie z kodeksem partnerstwa (art. 8 ust. 4).

Jedynym przepisem rozporządzenia ogólnego, który wprost dotyczy konfliktu interesów w komitetach, jest art. 38 ust. 2: „Każdy komitet monitorujący przyjmuje swój regulamin zawierający przepisy dotyczące zapobiegania występowania wszelkim konfliktom interesów oraz dotyczące stosowania zasady przejrzystości." Skład komitetu określa art. 39 (zrównoważona reprezentacja instytucji i partnerów, jeden głos na członka), a jego zadania – art. 40.

Dla dalszych rozważań znaczenie mają ponadto: art. 63 ust. 1, zgodnie z którym kwalifikowalność wydatków ustala się na podstawie przepisów krajowych, o ile prawo Unii nie stanowi inaczej; art. 69 ust. 2 i art. 74 ust. 1 lit. c–d, nakładające obowiązek zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom, ich wykrywania i korygowania; wreszcie art. 103, dotyczący korekt finansowych dokonywanych przez państwa członkowskie.

2.4. Europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa

W kodeksie partnerstwa sprawy konfliktu interesów dotyczą trzy przepisy. Art. 11 lit. f nakazuje, by regulamin komitetu monitorującego uwzględniał „przepisy dotyczące konfliktu interesów partnerów zaangażowanych w monitorowanie, ewaluację i nabór wniosków". Art. 12 zobowiązuje państwa członkowskie do dbania o to, by partnerzy byli świadomi swoich obowiązków w zakresie ochrony danych, poufności i konfliktu interesów. Art. 13 wymaga od instytucji zarządzających, by przy angażowaniu partnerów w przygotowanie naborów lub ocenę wniosków podejmowały „odpowiednie środki w celu uniknięcia ewentualnego konfliktu interesów".

Kodeks został wydany na podstawie art. 5 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013, a więc rozporządzenia ogólnego dla perspektywy 2014–2020. Mimo to nadal obowiązuje: nie został uchylony. Rozporządzenie 2021/1060 nie wprowadza nowego kodeksu, lecz wprost odsyła do dotychczasowego – organizacja i wdrażanie partnerstwa „przebiegają zgodnie z europejskim kodeksem postępowania w sprawie partnerstwa ustanowionym rozporządzeniem delegowanym (UE) nr 240/2014" (art. 8 ust. 4). Kodeks stosuje się zatem także w latach 2021–2027, a zawarte w nim odesłania do rozporządzenia 1303/2013 należy odczytywać jako odesłania do odpowiednich przepisów rozporządzenia 2021/1060.

2.5. Wytyczne Komisji Europejskiej 2021/C 121/01

Wytyczne KE to najobszerniejszy dokument wyjaśniający art. 61. Komisja sama zastrzega, że są to „wytyczne techniczne", a wiążącej wykładni dokonuje tylko Trybunał Sprawiedliwości. Dokument powstał jeszcze na gruncie rozporządzenia 2018/1046, jednak ust. 1 i 3 art. 61 mają w nowym rozporządzeniu identyczne brzmienie, a w ust. 2 dodano jedynie wyraźne odesłanie do krajowych przepisów o konflikcie interesów. Wytyczne KE zachowują więc aktualność.

Przywoływane numery przypisów (np. przypis 17) to numery przypisów w samych Wytycznych KE, według wersji opublikowanej w Dzienniku Urzędowym UE (PDF). W wersji HTML serwisu EUR-Lex te same przypisy mają numerację przesuniętą o pięć.

2.6. Umowa Partnerstwa

Umowa Partnerstwa opisuje zasadę partnerstwa w punkcie 9.3. Wskazuje, że jest ona realizowana przede wszystkim przez komitety monitorujące, i wymienia partnerów zapraszanych do komitetów – w tym reprezentatywne organizacje pracodawców i związki zawodowe. Przewiduje też przeznaczenie 0,5% alokacji EFS+ na wzmacnianie potencjału partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Umowa Partnerstwa nie zawiera natomiast żadnych postanowień o konflikcie interesów. Jest dokumentem strategicznym, wiążącym państwo w relacji z Komisją, i nie tworzy obowiązków ani dla beneficjentów, ani dla członków komitetów. Nie jest jednak bez znaczenia dla wykładni. Pokazuje bowiem, że udział partnerów społecznych jednocześnie w komitetach i w projektach finansowanych z programów jest zamierzonym elementem systemu, a nie jego wadą.

2.7. Prawo krajowe i wytyczne ministra

Na poziomie krajowym podstawowe znaczenie ma ustawa wdrożeniowa. Reguluje ona skład i zadania komitetów monitorujących (art. 15–19), wydawanie wytycznych (art. 5) i korekty finansowe (art. 26). Definiuje także wytyczne jako instrument prawny stosowany przez instytucje na podstawie porozumień, a „przez beneficjentów na podstawie umowy o dofinansowanie projektu" (art. 2 pkt 38).

Ustawa o finansach publicznych określa obowiązkową treść umowy o dofinansowanie, w tym „zobowiązanie do stosowania wytycznych" (art. 206 ust. 2 pkt 4a), oraz zasady zwrotu środków (art. 207). Prawo zamówień publicznych zawiera własną definicję konfliktu interesów i procedurę wyłączenia osób (art. 56) oraz

możliwość wykluczenia wykonawcy (art. 109 ust. 1 pkt 6), wdrażając w ten sposób art. 24 dyrektywy 2014/24/UE.

Spośród wytycznych ministra dla omawianej problematyki najważniejsze są: Wytyczne kwalifikowalności (konflikt interesów i powiązania w ramach zasady konkurencyjności, zasady angażowania personelu projektu), Wytyczne KM, Wytyczne dotyczące realizacji zasady partnerstwa oraz Wytyczne dotyczące sposobu korygowania nieprawidłowości, zawierające metodologię nakładania korekt i tzw. taryfikator.

3. Czy beneficjent zarządza budżetem Unii Europejskiej?

Od odpowiedzi na to pytanie zależy, czy do beneficjenta i jego personelu stosuje się bezpośrednio art. 61 rozporządzenia finansowego. W praktyce kontroli i audytów przepis ten bywa powoływany wobec beneficjentów dość swobodnie, dlatego sprawa wymaga uporządkowania.

3.1. Kto wykonuje budżet w zarządzaniu dzielonym

Rozporządzenie finansowe wyróżnia trzy metody wykonywania budżetu: zarządzanie bezpośrednie, pośrednie i dzielone (art. 62 ust. 1). Fundusze polityki spójności, w tym EFS+, są wdrażane w zarządzaniu dzielonym. Zadania związane z wykonaniem budżetu są wtedy „delegowane na państwa członkowskie” (art. 63 ust. 1), a te wyznaczają organy odpowiedzialne za zarządzanie środkami i ich kontrolę (art. 63 ust. 3). W Polsce są to instytucje zarządzające, pośredniczące i wdrażające oraz instytucja audytowa.

Beneficjent nie jest żadnym z tych organów. Jest stroną umowy o dofinansowanie i odbiorcą środków. Rozporządzenie finansowe zalicza zresztą beneficjenta do kategorii „odbiorców” środków Unii (art. 2 pkt 59), a nie do podmiotów wykonujących budżet.

3.2. Stanowisko Komisji Europejskiej

Komisja wyjaśnia w Wytycznych KE (pkt 3.2.2), że art. 61 dotyczy każdego, kto „uczestniczy w wykonaniu budżetu”, także w działaniach przygotowawczych. Zaznacza przy tym, że zaangażowanie takiej osoby musi być „dość znaczące” – powinna ona dysponować pewnym zakresem swobody decyzyjnej lub kontroli nad wykonaniem budżetu albo przynajmniej doradzać tym, którzy decydują.

Najwięcej wyjaśnia jednak przypis 17, w którym Komisja stwierdza wprost:

> „Art. 61 RF 2018 nie ma zasadniczo zastosowania do kandydatów, oferentów, wnioskodawców, beneficjentów (w tym ostatecznych odbiorców w kontekście instrumentów finansowych w ramach zarządzania dzielonego) oraz wykonawców i nie powinien być stosowany w odniesieniu do nich, chyba że znajdują się oni w szczególnej i odmiennej sytuacji.”

Jako przykłady takich szczególnych sytuacji Komisja podaje podmiot udzielający pomocy, który jest beneficjentem w rozumieniu rozporządzenia ogólnego (np. w programach pomocy de minimis), podmiot wdrażający instrument finansowy lub fundusz funduszy, instytucję zarządzającą będącą beneficjentem pomocy technicznej oraz podmiot zewnętrzny, któremu instytucja zleciła część swoich zadań w zakresie wykonania budżetu. W polskich realiach do tej grupy należy zaliczyć również beneficjenta projektu grantowego. Wybiera on grantobiorców i powinien przy tym przestrzegać zasad „przejrzystości, rzetelności, bezstronności i równego traktowania podmiotów” (art. 41 ust. 8 pkt 3 ustawy wdrożeniowej), wykonuje więc zadania bardzo zbliżone do zadań instytucji. Potwierdza to orzecznictwo: w sprawie projektu grantowego, w którym oceny wniosków o bony szkoleniowe dokonywali doradcy zatrudnieni u partnera, a kierowniczką projektu była żona właściciela instytucji szkoleniowej, sąd zastosował art. 61 rozporządzenia finansowego bezpośrednio do beneficjenta (wyrok WSA w Białymstoku z 16 lipca 2025 r., I SA/Bk 157/25).

3.3. Wniosek

Skoro art. 61 dotyczy osób uczestniczących w wykonaniu budżetu, w zarządzaniu dzielonym budżet wykonują państwa członkowskie przez wyznaczone instytucje, a sama Komisja uznaje, że przepis ten co do zasady nie dotyczy beneficjentów, to typowy beneficjent i jego partnerzy nie zarządzają budżetem Unii w rozumieniu rozporządzenia finansowego. Wyjątek stanowią beneficjenci, którzy sami rozdzielają środki (grantodawcy, podmioty udzielające pomocy), oraz podmioty, którym powierzono zadania instytucji.

Nie wynika z tego, że beneficjent może nie przejmować się konfliktami interesów. Wynika jedynie tyle, że podstawą jego obowiązków nie jest art. 61 rozporządzenia finansowego, lecz inne przepisy, omówione w dalszej części opracowania. Ma to wymiar bardzo praktyczny: instytucja, która stwierdza nieprawidłowość u beneficjenta, powinna wskazać właściwą podstawę prawną. Poprzestanie na art. 61 wobec zwykłego beneficjenta budzi wątpliwości w świetle stanowiska samej Komisji.

Art. 61 stosuje się natomiast w pełni do pracowników instytucji zarządzających i pośredniczących, do ekspertów oceniających projekty, a także – zgodnie z wytycznymi krajowymi i regulaminami – do członków komitetów monitorujących.

4. Pojęcie konfliktu interesów

4.1. Definicja i jej elementy

Definicja z art. 61 ust. 3 rozporządzenia finansowego składa się w istocie z trzech elementów. Po pierwsze, musi istnieć funkcja wymagająca bezstronności – ktoś ocenia wniosek, zatwierdza wydatek, kontroluje projekt albo głosuje nad uchwałą. Po drugie, osoba pełniąca tę funkcję musi mieć jakiś interes: rodzinny, emocjonalny, polityczny, związany z określonym krajem, gospodarczy lub inny interes osobisty, bezpośredni albo pośredni. Po trzecie, ten interes musi zagrażać bezstronnemu i obiektywnemu wykonaniu funkcji. Elementy te muszą wystąpić łącznie – jeśli brakuje któregokolwiek z nich, o konflikcie interesów nie można mówić.

Wytyczne KE (pkt 3.2.1) zwracają uwagę na dwie rzeczy. Konflikt interesów może istnieć nawet wtedy, gdy dana osoba w rzeczywistości nie odnosi żadnej korzyści; wystarczy, że okoliczności zagrażają jej bezstronności. Jednocześnie okoliczności te muszą mieć „określony, możliwy do zidentyfikowania, indywidualny związek” z postępowaniem lub relacjami tej osoby. Nie wystarcza więc ogólne przypuszczenie.

Interes pośredni to na przykład korzyść firmy małżonka, która będzie podwykonawcą beneficjenta, albo sprzedaż gruntu, którego beneficjent potrzebuje do realizacji inwestycji. Interes może wynikać także z zaangażowania w działalność organizacji pozarządowej lub politycznej – nawet nieodpłatnego – albo z konkurujących obowiązków lojalności wobec dwóch różnych podmiotów (Wytyczne KE, pkt 3.2.1).

4.2. Konflikt rzeczywisty i konflikt postrzegany

Art. 61 ust. 1 nakazuje reagować nie tylko na konflikt rzeczywisty, ale także na sytuacje, „które obiektywnie można postrzegać jako konflikt interesów”. W praktyce wyróżnia się trzy sytuacje.

Tabela 2. Rodzaje sytuacji związanych z konfliktem interesów

Rodzaj	Na czym polega	Przykład
Konflikt rzeczywisty	Interes osobisty już wpływa lub może wpływać na decyzję.	Osoba oceniająca wniosek jest udziałowcem wnioskodawcy.

Rodzaj	Na czym polega	Przykład
Konflikt postrzegany (w terminologii Wytycznych KE – „domniemany”)	Obiektywne okoliczności podważają zaufanie do bezstronności, nawet jeśli osoba działa uczciwie.	Osoba oceniająca wniosek do niedawna była dyrektorem u wnioskodawcy.
Ryzyko konfliktu (konflikt potencjalny)	Na razie konfliktu nie ma, ale istnieją okoliczności, które mogą go wywołać.	Pracownik instytucji przyjmuje zaproszenia od potencjalnego wnioskodawcy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 61 ust. 1 i 3 RF oraz Wytycznych KE (pkt 3.2.1 i 3.2.3).

Słowo „obiektywnie” umieszczono w przepisie celowo. Komisja wyjaśnia, że ocena ryzyka musi opierać się na „obiektywnych i rozsądnych przesłankach”, a więc na faktach, które da się sprawdzić: na uprawnieniach do działania, powiązaniu przez osobę trzecią, związku z poprzednim lub przyszłym stanowiskiem, zależności służbowej lub funkcjonalnej (Wytyczne KE, pkt 3.2.3). Miarą jest ocena, jakiej dokonałaby „rozsądna, rzeczowa, obiektywna i działająca w dobrej wierze osoba”.

4.3. Jak głęboko analizować konflikt interesów

Na pytanie, kiedy właściwie zaczyna się konflikt interesów, nie da się odpowiedzieć konkretną wytyczną czy liczbą. Wytyczne KE podsuwają jednak kryteria, które pozwalają rozsądnie wyznaczyć granice.

Kiedy konfliktu interesów zazwyczaj nie ma

Konfliktu zazwyczaj nie ma, gdy osoba jest dotknięta decyzją jako członek ogółu społeczeństwa albo szerokiej kategorii osób. Mieszkaniec gminy, która dostaje dofinansowanie na drogę, co do zasady nie jest w konflikcie – chyba że znajduje się w szczególnej sytuacji, bo na przykład droga podnosi wartość jego nieruchomości. Nie ma go też zwykle wtedy, gdy decyzja ma charakter ogólny, opiera się na obiektywnych kryteriach i dotyczy całego sektora albo bardzo szerokiej grupy potencjalnych beneficjentów. Same przekonania czy poglądy osoby, bez indywidualnego związku ze sprawą, również nie wystarczą. Wreszcie konfliktu nie ma, gdy dana osoba nie ma realnego wpływu na decyzję – przykładem jest pracownik, który jedynie publikuje ogłoszenia na stronie internetowej (Wytyczne KE, pkt 3.2.1–3.2.3).

Ryzyko rośnie wraz z zakresem odpowiedzialności i swobody decyzyjnej, z wielkością i bezpośredniością interesu, z bliskością relacji rodzinnej lub osobistej, a także wtedy, gdy krąg podmiotów, których dotyczy decyzja, jest wąski i z góry znany. Komisja zauważa, że nawet 10% udziałów może mieć znaczenie, jeśli daje na przykład prawo weta (Wytyczne KE, pkt 3.2.3).

Krąg rodziny

Przepisy różnie określają krąg osób bliskich. Pzp i Wytyczne kwalifikowalności obejmują małżonka, krewnych i powinowatych w linii prostej, krewnych i powinowatych w linii bocznej do drugiego stopnia, osoby związane przysposobieniem, opieką lub kuratelą oraz osoby pozostające we wspólnym pożyciu. Komisja Europejska proponuje szersze pojęcie „najbliższej rodziny", obejmujące także m.in. wujów i ciotki, siostrzeńców i bratanków, kuzynów pierwszego stopnia, teściów, szwagrów, przybranych rodziców i pasierbów. Według Komisji każda z tych relacji tworzy co najmniej sytuację obiektywnie postrzeganą jako konflikt interesów, chyba że zachodzą wyjątkowe okoliczności. Podobnie traktuje ona wspólne zamieszkiwanie i bliską przyjaźń (Wytyczne KE, pkt 3.2.1).

W praktyce beneficjent powinien stosować katalog z przepisu, który go wiąże, a więc z Pzp albo z Wytycznych kwalifikowalności. Szerszy katalog Komisji dobrze sprawdza się jako wskazówka przy ocenie relacji spoza katalogu – z kuzynem czy przyjacielem. Oba akty zawierają zresztą klauzulę o innym stosunku, który budzi uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności.

Szerszy katalog Komisji nie może jednak samodzielnie rozszerzyć katalogu zamkniętego w umowie o dofinansowanie lub w wytycznych. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że wyliczenie stopni pokrewieństwa i powinowactwa w umowie i wytycznych (do drugiego stopnia w linii bocznej) „ma charakter kompletny", a sformułowanie „w szczególności" odnosi się do innych rodzajów powiązań, nie do dalszych stopni pokrewieństwa. Zlecenie prac krewnemu w trzecim stopniu linii bocznej (stryj – bratanek) nie stanowiło więc samo przez się konfliktu interesów, a powołanie się organu na pojęcie „najbliższej rodziny" z Wytycznych KE NSA ocenił w świetle zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań (wyrok NSA z 23 kwietnia 2026 r., I GSK 202/25). Dalsze pokrewieństwo może mieć znaczenie dopiero w połączeniu z innymi okolicznościami, ocenianymi w ramach klauzuli o innym stosunku budzącym uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności.

4.4. Jak analizować domniemany konflikt interesów

Określenie „domniemany konflikt interesów” pochodzi z polskiej wersji Wytycznych KE, gdzie oznacza sytuację, którą „obiektywnie można postrzegać” jako konflikt interesów (art. 61 ust. 1 RF; Wytyczne KE, pkt 3.2.3). Nie chodzi więc o domniemanie w znaczeniu prawnym, czyli przyjęcie faktu bez dowodu. Przeciwnie – ocena musi opierać się na obiektywnych, sprawdzalnych faktach.

Do oceny konkretnej sytuacji dobrze służyć może zestaw pięciu pytań. Odpowiadają one elementom definicji i kryteriom wskazanym przez Komisję.

Tabela 3. Pięć pytań do oceny sytuacji podejrzewanej o konflikt interesów

Pytanie	Co sprawdzić
1. Jaką funkcję pełni osoba?	Czy ma wpływ na decyzję: wybiera, ocenia, zatwierdza, odbiera, kontroluje, doradza osobie decydującej?
2. Jaki ma interes?	Rodzinny, emocjonalny, gospodarczy, polityczny, inny osobisty. Bezpośredni czy pośredni? Obecny, przeszły czy przyszły?
3. Czy interes ma indywidualny związek ze sprawą?	Czy dotyczy konkretnego podmiotu lub konkretnej decyzji, czy tylko szerokiej kategorii osób?
4. Czy rozsądny obserwator uznałby bezstronność za zagrożoną?	Jak sytuację oceniłaby osoba z zewnątrz, znająca wszystkie fakty?
5. Czy zastosowano środki zaradcze?	Czy osobę wyłączono, rozdzielono funkcje, udokumentowano ocenę? Czy środki usunęły obiektywne podstawy do wątpliwości?

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 61 ust. 3 RF i Wytycznych KE (pkt 3.2.1–3.2.4).

Jeżeli odpowiedzi na pierwsze cztery pytania wskazują na konflikt, a środki zaradcze go nie usunęły, mamy do czynienia z nierozwiązanym konfliktem interesów. Komisja uważa taki konflikt za nieprawidłowość i nie wymaga wykazania ani rzeczywistego wpływu na decyzję, ani złej woli (Wytyczne KE, rozdz. 5.1). Potwierdza to orzecznictwo. Sąd Pierwszej Instancji w sprawie Ismeri Europa uznał, że konflikt interesów stanowi „obiektywnie i sam w sobie” poważną nieprawidłowość, bez potrzeby badania intencji oraz dobrej lub złej wiary zainteresowanych (wyrok T-

277/97, pkt 123), a przy udzielaniu zamówień narusza należyte zarządzanie środkami i równy dostęp do zamówień, nawet jeśli nie powoduje wymiernej szkody (pkt 146). Trybunał w wyroku odwoławczym potwierdził, że sytuacja, w której osoba uczestnicząca w ocenie i wyborze ofert sama uzyskuje zamówienie, świadczy o poważnej nieprawidłowości (wyrok C-315/99 P, pkt 47).

Sąd w sprawie Nexans France podkreślił obiektywny charakter konfliktu interesów: już sama możliwość wpłynięcia przez oferenta na warunki postępowania, nawet niezamierzona, stanowi konflikt interesów (wyrok T-415/10, pkt 114–115). Jednocześnie zaznaczył, że wykluczenie oferenta nie jest automatyczne, jeżeli można wykazać, że sytuacja ta nie miała wpływu na postępowanie i nie stwarza ryzyka zakłócenia konkurencji (pkt 116). To zastrzeżenie dobrze pokazuje znaczenie skutecznych i udokumentowanych środków zaradczych.

5. Konflikt interesów a powiązania osobowe i kapitałowe

W praktyce często stawia się znak równości między konfliktem interesów a powiązaniami osobowymi lub kapitałowymi. To błąd, który prowadzi do nieporozumień zarówno po stronie beneficjentów, jak i kontrolujących. W grę wchodzą trzy odrębne konstrukcje, zestawione w tabeli 4.

Tabela 4. Konflikt interesów a powiązania osobowe i kapitałowe – porównanie

Cecha	Konflikt interesów wg art. 61 RF	Konflikt interesów w zamówieniach (Pzp art. 56, Wytyczne 3.2.2 pkt 6)	Powiązania osobowe lub kapitałowe (Wytyczne 3.2.2 pkt 7–8)
Kogo dotyczy	Osób uczestniczących w wykonaniu budżetu (instytucje, eksperci, członkowie KM).	Osób po stronie zamawiającego (beneficjenta), które przygotowują lub prowadzą postępowanie albo mogą wpłynąć na jego wynik.	Relacji beneficjent – wykonawca (pkt 7) oraz osoby prowadzące postępowanie – wykonawca (pkt 8).

Cecha	Konflikt interesów wg art. 61 RF	Konflikt interesów w zamówieniach (Pzp art. 56, Wytyczne 3.2.2 pkt 6)	Powiązania osobowe lub kapitałowe (Wytyczne 3.2.2 pkt 7–8)
Konstrukcja	Klauzula ogólna, ocena każdej sytuacji.	Definicja ogólna (Wytyczne) lub zamknięty katalog z klauzulą ogólną (Pzp).	Formalny katalog relacji: wspólnik, co najmniej 10% udziałów, członek organu, prokurent, pełnomocnik, małżeństwo, pokrewieństwo, powinowactwo, przysposobienie, opieka, kuratela, wspólne pożycie, inny stosunek budzący wątpliwość.
Skutek	Wyłączenie osoby; nierozwiązany konflikt jest nieprawidłowością.	Wyłączenie osoby, powtórzenie czynności, ewentualnie wykluczenie wykonawcy; korekta do 100%.	Pkt 7: bezwzględny zakaz udzielenia zamówienia podmiotowi powiązanemu. Pkt 8: oświadczenie o braku powiązań albo o braku ich wpływu na bezstronność.

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 61 RF, art. 56 Pzp oraz sekcji 3.2.2 pkt 6–8 Wytycznych kwalifikowalności.

5.1. Najważniejsze różnice

Powiązania są pojęciem formalnym, konflikt interesów – materialnym. Powiązanie albo istnieje, albo nie: ktoś ma 10% udziałów albo ich nie ma. Konflikt interesów wymaga natomiast oceny, czy bezstronność jest rzeczywiście zagrożona.

Z tego wynika, że powiązania mogą istnieć bez konfliktu interesów. Oświadczenie przewidziane w pkt 8 sekcji 3.2.2 Wytycznych kwalifikowalności dotyczy „braku

istnienia albo braku wpływu powiązań osobowych lub kapitałowych z wykonawcami na bezstronność postępowania". Osoba powiązana może więc wykazać, że powiązanie nie miało wpływu na postępowanie, na przykład dlatego, że została z niego wyłączona.

Inaczej jest z zakazem z pkt 7 tej samej sekcji. Beneficjent, który nie jest zamawiającym w rozumieniu Pzp, nie może udzielić zamówienia podmiotowi powiązanemu z nim osobowo lub kapitałowo. Tu wpływu się nie bada – zakaz ma charakter bezwzględny, z wyjątkiem zamówień sektorowych i wąskiej grupy zamówień wskazanych w Wytycznych.

Działa to także w drugą stronę: konflikt interesów może istnieć bez żadnych powiązań. Przyjaźń, konkurujące obowiązki lojalności, rozmowy o przyszłym zatrudnieniu u wykonawcy czy interes polityczny nie mieszczą się w katalogu powiązań, a mogą przesądzać o braku bezstronności.

Orzecznictwo pokazuje, jak te dwie płaszczyzny się łączą. Tam, gdzie wytyczne posługują się zamkniętym wyliczeniem (np. stopnie pokrewieństwa), nie można go rozszerzać w drodze wykładni. Jednocześnie powiązania „w inny sposób" ocenia się materialnie: według NSA katalog powiązań „nie ma charakteru zamkniętego w sensie materialnym", a ich ustalenie polega na „rekonstrukcji rzeczywistej relacji między podmiotami", nie na mechanicznym przypisywaniu pojedynczych faktów do punktów wytycznych. Poszczególne okoliczności – wcześniejsza współpraca, wspólny personel, dostęp do informacji o zamówieniu – mogą samodzielnie nie przesądzać o powiązaniu, ale ich łączna ocena może prowadzić do wniosku, że całokształt relacji mógł zakłócić bezstronność i równe traktowanie wykonawców (wyrok NSA z 18 marca 2026 r., I GSK 1022/23).

5.2. Kiedy które przepisy stosować

Beneficjent będący zamawiającym publicznym przy zamówieniach objętych Pzp stosuje art. 56 i art. 109 ust. 1 pkt 6 tej ustawy. Przy zamówieniach poniżej progu stosowania Pzp, o wartości przekraczającej 80 000 zł netto, stosuje zasadę konkurencyjności z Wytycznych kwalifikowalności.

Beneficjent, który nie jest zamawiającym publicznym – organizacja pracodawców, fundacja czy przedsiębiorca – przy zamówieniach powyżej 80 000 zł netto stosuje zasadę konkurencyjności, a więc również zakaz z pkt 7 i oświadczenia z pkt 8 sekcji 3.2.2.

Przy zamówieniach o wartości do 80 000 zł netto Wytyczne kwalifikowalności nie przewidują ani procedury konkurencyjnej, ani zakazu powiązań. Nie zwalnia to beneficjenta z obowiązku ponoszenia wydatków w sposób przejrzysty, racjonalny i efektywny. Próg 80 000 zł dotyczy jednak procedury konkurencyjnej i zakazu z pkt 7, a nie samego obowiązku zapobiegania konfliktowi interesów. Ten obowiązek przy niższych kwotach wynika często wprost z umowy o dofinansowanie lub z regulaminu wyboru projektów.

Przykładem jest umowa o dofinansowanie stosowana w programie Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021–2027. Jej zapisy zobowiązują beneficjenta do „podjęcia wszelkich działań w celu zapobieżenia powstania nadużyć finansowych, w tym do konfliktu interesów i korupcji”, w szczególności przy wyłanianiu wykonawców, „bez względu na wysokość kwoty zamówienia”. Zastrzega też, że od odpowiedzialności nie zwalnia beneficjenta powierzenie postępowania osobie trzeciej, np. inżynierowi kontraktu. Należy przy tym zastrzec, że instytucje w programach regionalnych i krajowych używają wielu zróżnicowanych wzorów umów, ich kształt zmienia się również na przestrzeni czasu, każdy przypadek musi być zatem rozpatrywany w kontekście treści zawartej umowy.

Źródłem tego obowiązku jest umowa, a nie przepis ustawy skierowany bezpośrednio do beneficjenta – dla beneficjenta, który nie jest zamawiającym publicznym, przy zamówieniu do 80 000 zł netto takiego przepisu nie ma. Postanowienie ma jednak oparcie w przepisach nadrzędnych, adresowanych do państwa i instytucji: w art. 325 TFUE, w art. 69 ust. 2 i art. 74 ust. 1 lit. c–d rozporządzenia ogólnego oraz w art. 61 rozporządzenia finansowego, który wiąże instytucję zarządzającą. Instytucja wykonuje te obowiązki, przenosząc je umową na beneficjenta, co Komisja wprost zaleca (Wytyczne KE, pkt 6.4).

Naruszenie takiego postanowienia jest naruszeniem umowy, które może prowadzić do korekty jako naruszenie „procedur” w rozumieniu art. 184 i art. 207 ufp. Taryfikator dotyczy naruszeń procedur udzielania zamówień, więc przy zamówieniu, dla którego nie było obowiązkowej procedury, jego zastosowanie – choćby jako stawki dla najbliższej rodzajowo kategorii – wymaga szczególnego uzasadnienia. Wartość nieprawidłowości trzeba wtedy ustalić na zasadach ogólnych (art. 26 ust. 5 ustawy wdrożeniowej). Postanowienia umów różnią się między programami, dlatego treść konkretnej umowy trzeba sprawdzić w każdym projekcie.

Powołując Pzp, należy posługiwać się aktualnym tekstem jednolitym (obecnie Dz. U. z 2026 r. poz. 793), a nie publikatorem pierwotnym z 2019 r.

6. Obowiązki stron umowy o dofinansowanie, należyta staranność i procedura

6.1. Skąd wynikają obowiązki beneficjenta

Skoro art. 61 rozporządzenia finansowego co do zasady nie dotyczy beneficjenta, trzeba odpowiedzieć na pytanie, skąd biorą się jego obowiązki w zakresie konfliktu interesów. Źródła są cztery.

Pierwszym jest prawo zamówień publicznych – wtedy, gdy beneficjent jest zamawiającym i udziela zamówienia objętego Pzp. Drugim są Wytyczne kwalifikowalności, w zakresie zasady konkurencyjności (sekcja 3.2.2 pkt 6–8 i pkt 22 lit. b) oraz angażowania personelu (podrozdziały 2.3 i 3.8). Wiążą one beneficjenta, ponieważ umowa o dofinansowanie musi zawierać zobowiązanie do ich stosowania (art. 206 ust. 2 pkt 4a ufp, art. 2 pkt 38 ustawy wdrożeniowej). Trzecim źródłem jest sama umowa o dofinansowanie, która może zawierać własne postanowienia, np. obowiązek informowania instytucji o wykrytym konflikcie. Komisja zaleca, by nakładać na beneficjentów obowiązek powstrzymania się od działań prowadzących do konfliktu interesów i przenoszenia go na personel oraz podwykonawców (Wytyczne KE, pkt 6.4). Czwartym są regulamin wyboru projektów i dokumenty programowe, które mogą zawierać dodatkowe wymogi.

6.2. Obowiązki stron

Tabela 5. Obowiązki stron umowy o dofinansowanie w zakresie konfliktu interesów

Strona	Obowiązki w zakresie konfliktu interesów
Instytucja będąca stroną umowy (IZ, IP)	Stosuje art. 61 RF do własnych pracowników i ekspertów. Dysponuje środkami zapobiegania nadużyciom i nieprawidłowościom (art. 74 ust. 1 lit. c–d CPR). Weryfikuje wydatki i procedury beneficjenta. Stwierdza nieprawidłowość i nakłada korektę (art. 26 ustawy wdrożeniowej). Powinna jasno informować beneficjentów o obowiązujących zasadach (kluczowy wymóg nr 3 z załącznika XI do CPR).

Strona	Obowiązki w zakresie konfliktu interesów
Beneficjent	Stosuje Pzp lub zasadę konkurencyjności. Wyłącza osoby w konflikcie interesów z czynności w postępowaniu. Odbiera oświadczenia i dokumentuje ocenę. Nie udziela zamówień podmiotom powiązanym (jeśli dotyczy go zakaz z pkt 7). Informuje instytucję o wykrytych konfliktach, jeśli wymaga tego umowa. Przenosi obowiązki na partnerów i personel.
Partner projektu	Ma takie same obowiązki jak beneficjent w zakresie wydatków, które sam ponosi (Wytyczne kwalifikowalności definiują beneficjenta szeroko, łącznie z partnerem).

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 61 RF, art. 74 i załącznika XI CPR, art. 26 ustawy wdrożeniowej oraz Wytycznych kwalifikowalności.

6.3. Należyta staranność a odpowiedzialność beneficjenta

Często pojawia się pytanie, czy beneficjent, który działał starannie, może ponieść konsekwencje konfliktu interesów, którego nie wykrył. Odpowiedź nie jest dla beneficjentów pocieszająca, ale ma też swoją drugą, korzystniejszą stronę.

Nieprawidłowość to naruszenie mającego zastosowanie prawa, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii (art. 2 pkt 31 CPR). Definicja ta nie wymaga winy. Komisja i sądy Unii traktują nierozwiązany konflikt interesów jako nieprawidłowość niezależnie od intencji. Jednocześnie taryfikator korekt w zamówieniach odnosi się do konfliktu „nieujawnionego lub niewystarczająco ograniczonego". Nieprawidłowością nie jest zatem samo pojawienie się konfliktu, lecz jego zatajenie albo brak skutecznej reakcji.

W konsekwencji należyta staranność nie uchroni beneficjenta przed korektą, jeśli konflikt interesów rzeczywiście wystąpił i nie został rozwiązany. Ma ona jednak ogromne znaczenie dowodowe. Jeżeli beneficjent konflikt ujawnił, wyłączył osobę i to udokumentował, konflikt został rozwiązany, a nieprawidłowości nie ma.

Liczy się przy tym moment reakcji. Środki zaradcze muszą zostać zastosowane, zanim osoba w konflikcie wykona czynności, które mogą wpłynąć na wynik. W przywołanej już sprawie projektu grantowego późniejsza rezygnacja kierowniczki projektu i wdrożenie systemu teleinformatycznego zapewniającego przejrzystość oceny „miały charakter jedynie następczy i nie konwalidowały wcześniej zaistniałych

naruszeń". Do stwierdzenia nieprawidłowości wystarczyło ustalenie, że bezstronność osób oceniających była zagrożona, bez badania, czy wyniki ocen byłyby inne (wyrok WSA w Białymstoku z 16 lipca 2025 r., I SA/Bk 157/25).

W praktyce należyta staranność oznacza przede wszystkim odbieranie oświadczeń od osób wykonujących czynności w postępowaniu (Wytyczne kwalifikowalności, sekcja 3.2.2 pkt 8; art. 56 ust. 4 Pzp), weryfikowanie tych oświadczeń w dostępnych rejestrach, wyłączanie osób, u których pojawiło się ryzyko konfliktu, rozdzielanie funkcji oraz opisywanie w protokole postępowania wykrytych przypadków konfliktu i podjętych środków albo informacji o jego braku (sekcja 3.2.2 pkt 22 lit. b).

Należy też pamiętać, że fakt, iż wcześniejsza kontrola nie wykryła nieprawidłowości, nie zwalnia z korekty, jeśli nieprawidłowość zostanie stwierdzona później (art. 26 ust. 2 ustawy wdrożeniowej). Zaakceptowanie wniosku o płatność przez instytucję nie przesądza więc o prawidłowości wydatku.

6.4. Narzędzia wykrywania konfliktu interesów

Wytyczne KE (rozdz. 6) wskazują szereg narzędzi, z których mogą korzystać zarówno instytucje, jak i beneficjenci. Podstawowym są oświadczenia – o braku konfliktu interesów albo o istniejących interesach. Dobrze sporządzone oświadczenie wskazuje konkretne zadanie, zawiera dane osoby i datę oraz zobowiązanie do niezwłocznego zgłoszenia nowych okoliczności (pkt 6.3).

Oświadczenia warto weryfikować w rejestrach: Krajowym Rejestrze Sądowym, Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej czy Centralnym Rejestrze Beneficjentów Rzeczywistych. Instytucje mogą ponadto korzystać z narzędzia ARACHNE udostępnianego przez Komisję (pkt 6.4). Nie mniej ważne jest rozdzielenie funkcji – wyboru wykonawcy, odbioru usługi i zatwierdzenia płatności powinny dokonywać różne osoby – a także wewnętrzne polityki (kodeks etyki, zasady przyjmowania prezentów, procedura zgłaszania konfliktu, ochrona sygnalistów) i regularne szkolenia.

Komisja podaje również przykłady sygnałów ostrzegawczych (pkt 6.4). Należą do nich m.in. brak wymaganego oświadczenia, wspólny adres beneficjenta i wykonawcy, podobne nazwy firm, specyfikacja dopasowana do jednego wykonawcy, oferta bardzo bliska nieujawnionej wartości szacunkowej, powtarzające się zamówienia u tego samego wykonawcy czy beneficjent utworzony tuż przed złożeniem wniosku. Sygnał ostrzegawczy nie dowodzi istnienia konfliktu interesów. Oznacza jedynie, że sytuację trzeba sprawdzić i udokumentować wynik.

6.5. Postępowanie w razie podejrzenia konfliktu interesów

Procedura z art. 61 ust. 2 rozporządzenia finansowego formalnie dotyczy organów krajowych, ale beneficjent może z powodzeniem stosować ją odpowiednio, jako dobrą praktykę. Zaleca się następujący tok postępowania.

1. **Zgłoszenie.** Osoba, u której pojawiło się ryzyko konfliktu, niezwłocznie informuje przełożonego lub osobę kierującą beneficjentem, najlepiej na piśmie.
2. **Wstrzymanie się od działań.** Do czasu decyzji osoba nie wykonuje czynności w sprawie. Wytyczne KE mówią o niedopuszczaniu do „faktów dokonanych" (pkt 3.2.4).
3. **Ocena.** Przełożony ocenia sytuację, posługując się opisanym wcześniej testem pięciu pytań, i rozmawia z zainteresowaną osobą.
4. **Decyzja na piśmie.** Przełożony stwierdza, czy konflikt istnieje, i jakie środki zastosować: wyłączenie, zastąpienie inną osobą albo rozdzielenie funkcji.
5. **Naprawa skutków.** Jeśli osoba w konflikcie wykonała już jakieś czynności, należy je powtórzyć (por. art. 56 ust. 7 Pzp). Gdy nie jest to możliwe, bo na przykład umowa została już wykonana, trzeba rozważyć poinformowanie instytucji i ocenić skutki finansowe.
6. **Dokumentacja.** Wszystkie kroki opisuje się w dokumentacji projektu – w protokole postępowania lub notatce.

Wczesne zgłoszenie i skuteczne ograniczenie konfliktu są najlepszą ochroną beneficjenta. Konflikt ujawniony i odpowiednio ograniczony nie stanowi podstawy korekty według taryfikatora.

7. Konflikt interesów a formy angażowania wykonawców i personelu

7.1. Czy beneficjent prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą może osobiście wykonywać zadania merytoryczne?

Tak, i Wytyczne kwalifikowalności przewidują to wprost. Definicja „personelu projektu" obejmuje „osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą będącą beneficjentem oraz osoby z nią współpracujące". Z kolei podrozdział 3.8 pkt 16 stanowi, że koszt zaangażowania takiej osoby jest kwalifikowalny „pod warunkiem wyraźnego wskazania tej formy zaangażowania w zatwierdzonym wniosku o dofinansowanie projektu wraz z: a) zakresem obowiązków tej osoby i b) kosztem jej zaangażowania rozliczanego na podstawie noty księgowej".

Beneficjent prowadzący działalność gospodarczą nie może natomiast zawrzeć umowy „sam ze sobą” ani udzielić zamówienia podmiotowi, z którym jest powiązany – na przykład spółce, w której ma udziały – jeżeli obowiązuje go zakaz z sekcji 3.2.2 pkt 7 Wytycznych. Właściwą drogą jest więc rozliczenie jego pracy jako personelu projektu, a nie zamówienie usługi.

Takie rozwiązanie nie tworzy konfliktu interesów w rozumieniu art. 61 rozporządzenia finansowego, ponieważ beneficjent nie wykonuje budżetu Unii. Ryzyko zawyżenia kosztu ogranicza to, że stawkę i zakres zaangażowania ocenia instytucja już na etapie wyboru projektu, a koszt musi odpowiadać stawkom rynkowym (Wytyczne kwalifikowalności, podrozdział 3.8 pkt 6–7).

7.2. Łączenie funkcji koordynatora projektu z zadaniami merytorycznymi

Wiele projektów, zwłaszcza realizowanych przez mniejsze organizacje, opiera się na tym, że koordynator wykonuje także część zadań merytorycznych – prowadzi poradnictwo zawodowe, pośrednictwo pracy czy szkolenia. Pytanie, czy jest to dopuszczalne pojawia się bardzo często.

Wytyczne kwalifikowalności nie zakazują łączenia tych funkcji. Wymagają jedynie, by obciążenie pozwalało na prawidłowe i efektywne wykonanie wszystkich zadań i by łączne zaangażowanie nie przekraczało 276 godzin miesięcznie (podrozdział 3.8 pkt 11). Konflikt interesów wymaga z kolei interesu osobistego, który zagraża bezstronności przy wykonywaniu konkretnej funkcji. Sam fakt pełnienia dwóch ról takiego interesu jeszcze nie tworzy.

W projektach EFS+ łączenie tych ról ma jednak także wymiar finansowy. Zgodnie z podrozdziałem 3.12 pkt 3 lit. a Wytycznych kwalifikowalności koszty koordynatora lub kierownika projektu oraz innego personelu bezpośrednio zaangażowanego w zarządzanie, rozliczanie i monitorowanie projektu są kosztami pośrednimi, rozliczanymi wyłącznie stawką ryczałtową (pkt 5). Nie mogą zostać wykazane jako koszty bezpośrednie – „koszty pośrednie rozliczone w ramach kosztów bezpośrednich są niekwalifikowalne”, a instytucja sprawdza to zarówno przy ocenie wniosku o dofinansowanie, jak i przy każdym wniosku o płatność (pkt 6). Wynagrodzenie za koordynację mieści się więc w ryczałcie kosztów pośrednich. Kosztem bezpośrednim może być tylko ta część zaangażowania, która dotyczy zadań merytorycznych i jest wyodrębniona zakresem obowiązków oraz czasem pracy. Brak takiego rozdzielenia grozi podwójnym finansowaniem i niekwalifikowalnością wydatku – niezależnie od tego, czy wystąpił konflikt interesów.

Z punktu widzenia konfliktu interesów sytuacja zmienia się, gdy koordynator wykonuje czynności kontrolne wobec zadań, które sam realizuje: potwierdza liczbę godzin doradztwa, podpisuje listy obecności, stwierdza zgodność usług z wnioskiem. Kontroluje wtedy własną pracę i – pośrednio – własne wynagrodzenie. Taka sytuacja może być obiektywnie postrzegana jako konflikt interesów, a u jej podłoża leży brak rozdzielenia funkcji. Innymi słowy, problemem nie jest łączenie ról, lecz brak niezależnej kontroli.

Ryzyko wyraźnie rośnie, gdy koordynator jest zaangażowany jako zewnętrzny wykonawca, a zadania merytoryczne zleca mu beneficjent w odrębnych umowach, bo pojawia się wtedy dodatkowo kwestia wyboru wykonawcy i ewentualnych powiązań. Rośnie także wtedy, gdy wynagrodzenie za zadania merytoryczne zależy od liczby godzin lub uczestników dokumentowanych przez samego koordynatora, gdy umowy nie mają formy pisemnej i trudno wykazać, kto ustalił zakres i stawkę, oraz gdy kolejne zlecenia trafiają do tej samej osoby bez porównania ofert.

Środki zaradcze nie są skomplikowane. Łączenie funkcji należy wskazać we wniosku o dofinansowanie, z odrębnym zakresem obowiązków i podziałem czasu pracy dla każdej roli, a w trakcie realizacji prowadzić ewidencję czasu pracy, która pozwala odróżnić koordynację (finansowaną z kosztów pośrednich) od zadań merytorycznych (finansowanych z kosztów bezpośrednich). Koordynatora należy wyłączyć z wyboru wykonawcy zadań merytorycznych, z ich odbioru i z potwierdzania dokumentów, które są podstawą jego wynagrodzenia, a czynności te powierzyć innej osobie, np. członkowi zarządu, i to udokumentować. Umowy powinny być zawierane na piśmie, z określeniem zakresu i stawki, a rynkowość stawki – dokumentowana przy każdym zleceniu.

7.3. Łączenie funkcji w różnych projektach i u różnych podmiotów

Osoba zaangażowana w projekt może jednocześnie pracować w innych projektach. Wytyczne kwalifikowalności wprowadzają tu ograniczenia, które wynikają nie z zasad dotyczących konfliktu interesów, lecz z zasady efektywności. Łączne zaangażowanie we wszystkie projekty i inne działania, niezależnie od formy, nie może przekraczać 276 godzin miesięcznie (podrozdział 3.8 pkt 11 lit. b), a spełnienie tego warunku trzeba sprawdzić przed zaangażowaniem osoby, np. na podstawie jej oświadczenia. W projektach partnerskich niedopuszczalne jest ponadto wzajemne zlecanie sobie zadań przez partnerów (podrozdział 3.8 pkt 15).

Wytyczne zawierają też regułę dotyczącą konfliktu interesów sensu stricto. Niekwalifikowalny jest koszt zaangażowania osoby zatrudnionej jednocześnie w IZ,

IP lub IW, jeżeli zachodzi konflikt interesów (podrozdział 2.3 pkt 1 lit. l). Definicja konfliktu w tym przepisie powtarza przesłanki z art. 61 ust. 3 rozporządzenia finansowego. Przepis nie zakazuje zatem każdego zatrudnienia pracownika instytucji w projekcie, a jedynie takiego, w którym zadania projektowe wiążą się z jego obowiązkami służbowymi albo z nimi kolidują – na przykład gdy pracownik IP oceniający lub kontrolujący projekty pracuje w projekcie beneficjenta z tego samego naboru.

8. Wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków jako podstawa korekt finansowych

8.1. Wytyczne jako instrument prawny

Wytyczne ministra są instrumentem prawnym przewidzianym w ustawie wdrożeniowej. Ustawa określa ich definicję, zakres, tryb wydawania, opiniowania i ogłaszania oraz adresatów. Minister wydaje je na podstawie art. 5 ust. 1, publikuje na portalu, a komunikat o ich wydaniu ogłasza w Monitorze Polskim (art. 5 ust. 5–6).

Wytyczne nie należą jednak do źródeł prawa powszechnie obowiązującego wymienionych w art. 87 Konstytucji RP, czyli Konstytucji, ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego. Nie wiążą więc każdego z mocy samego prawa, lecz określonych adresatów. Ustawa wdrożeniowa ujmuje to precyzyjnie: wytyczne są stosowane przez instytucje „na podstawie właściwego porozumienia […] albo umowy” oraz „przez beneficjentów na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu” (art. 2 pkt 38).

8.2. Jak wytyczne wiążą beneficjenta

Umowa o dofinansowanie musi zawierać „zobowiązanie do stosowania wytycznych” (art. 206 ust. 2 pkt 4a ufp), a ustawa wdrożeniowa przesądza, że beneficjent stosuje wytyczne właśnie na podstawie tej umowy. Rozporządzenie ogólne pozostawia przy tym ustalanie zasad kwalifikowalności przepisom krajowym, o ile prawo Unii nie stanowi inaczej (art. 63 ust. 1 CPR). W efekcie Wytyczne kwalifikowalności wiążą beneficjenta niejako jako element umowy o dofinansowanie i określają warunki, które musi spełnić wydatek, aby mógł zostać uznany za kwalifikowalny.

8.3. Podstawa prawna korekty

Podstawą nałożenia korekty finansowej nie są same wytyczne, lecz przepisy ustaw. Art. 26 ustawy wdrożeniowej nakazuje w razie stwierdzenia nieprawidłowości indywidualnej pomniejszyć wydatki we wniosku o płatność albo nałożyć korektę. Art. 207 ust. 1 ufp stanowi, że środki wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, „z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184", albo pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi z odsetkami; art. 184 ust. 1 odsyła zaś do procedur „obowiązujących przy ich wykorzystaniu". Pojęcie nieprawidłowości określa art. 2 pkt 31 CPR, do którego odsyła art. 2 pkt 17 ustawy wdrożeniowej.

Wytyczne pełnią więc rolę „procedur", o których mowa w art. 184 ufp – wyznaczają treść obowiązków beneficjenta. Ich naruszenie może prowadzić do korekty, o ile zobowiązanie do ich stosowania wynika z umowy o dofinansowanie i o ile naruszenie mieści się w pojęciu nieprawidłowości. Tak samo ujmują to Wytyczne dotyczące sposobu korygowania nieprawidłowości, według których „podstawą prawną do nałożenia korekty finansowej oraz pomniejszenia wydatków kwalifikowalnych są przepisy rozporządzenia ogólnego i ustawa".

8.4. Konsekwencje praktyczne

Z powyższego wynika kilka praktycznych wniosków. Po pierwsze, znaczenie ma właściwa wersja wytycznych. Kwalifikowalność wydatku ocenia się według wersji obowiązującej w dniu jego poniesienia, a prawidłowość postępowania o udzielenie zamówienia – według wersji obowiązującej w dniu wszczęcia postępowania (Wytyczne kwalifikowalności, rozdział 1 pkt 7–8). Nowej wersji nie należy stosować wstecz na niekorzyść beneficjenta.

Po drugie, zakres obowiązków beneficjenta wyznacza umowa o dofinansowanie i dokumenty, do których ona odsyła. Jeżeli umowa nie przewiduje stosowania danego dokumentu, trudno uznać jego naruszenie za naruszenie „procedur".

Po trzecie, instytucja stwierdzająca nieprawidłowość związaną z konfliktem interesów u beneficjenta powinna wskazać przepis, który rzeczywiście został naruszony – art. 56 Pzp, sekcję 3.2.2 Wytycznych kwalifikowalności czy konkretne postanowienie umowy. Samo powołanie art. 61 rozporządzenia finansowego i Wytycznych KE jest wątpliwe, skoro akty te co do zasady nie dotyczą beneficjentów. Wytyczne KE nie mogą być zresztą samodzielną podstawą korekty, bo sama Komisja przypisuje im charakter techniczny i wyjaśniający.

9. Metodologia wyliczania korekt finansowych

Zasady wyliczania korekt określają art. 26 ustawy wdrożeniowej oraz Wytyczne dotyczące sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021–2027 (MFiPR/2021-2027/18(1)), stosowane od 17 lipca 2023 r.

9.1. Zasada ogólna

Wartość korekty jest równa kwocie wydatków poniesionych nieprawidłowo w części odpowiadającej finansowaniu UE (art. 26 ust. 5 ustawy wdrożeniowej). Wytyczne wyrażają to wzorem **WK = NW × WS**, w którym WK oznacza wartość korekty, NW – wartość nieprawidłowości, a WS – stopę dofinansowania UE. Jeśli na przykład wydatek nieprawidłowy wynosi 20 000 zł, a stopa dofinansowania UE – 85%, korekta wynosi 17 000 zł.

Gdy nieprawidłowość zostanie stwierdzona przed zatwierdzeniem wniosku o płatność, instytucja pomniejsza wydatki kwalifikowalne; gdy po zatwierdzeniu – nakłada korektę (art. 26 ust. 8 ustawy wdrożeniowej). Odzyskanie środków następuje na podstawie art. 207 ufp: najpierw w drodze wezwania do zwrotu, a jeśli beneficjent środków nie zwróci – w drodze decyzji. Odsetki liczy się jak dla zaległości podatkowych, od dnia przekazania środków.

9.2. Nieprawidłowości w zamówieniach – taryfikator

Dla nieprawidłowości w zamówieniach wytyczne dopuszczają obniżenie korekty według stawek procentowych z załącznika, czyli tzw. taryfikatora, opracowanego na podstawie decyzji Komisji C(2019) 3452 z 14 maja 2019 r. Obniżenie jest możliwe, gdy anulowanie całości wydatków „byłoby niewspółmierne do charakteru i wagi nieprawidłowości”. Korektę oblicza się wówczas według wzoru **WK = WKW × WS × W%**, gdzie WKW to wartość wydatków kwalifikowalnych w zamówieniu, a W% – stawka z taryfikatora.

Dla konfliktu interesów właściwa jest pozycja 21 taryfikatora, zatytułowana „Konflikt interesów wpływający na wyniki postępowania o udzielenie zamówienia”. Obejmuje ona „każdy przypadek, w którym stwierdzono nieujawniony lub niewystarczająco ograniczony konflikt interesów […], a danemu oferentowi udzielono danego zamówienia”. Stawka 100% wymaga więc łącznie dwóch okoliczności: konfliktu nieujawnionego lub niewystarczająco ograniczonego oraz udzielenia zamówienia temu oferentowi, którego konflikt dotyczy. Wpływ na wynik postępowania wyraża się właśnie w tym, że zamówienie uzyskał oferent objęty konfliktem; taryfikator nie

wymaga dodatkowego dowodu, że konflikt faktycznie przesądził o wyborze. Pozycja ta powołuje wyrok w sprawie eVigilo (C-538/13), w którym Trybunał uznał, że zamawiający ma w każdym wypadku obowiązek sprawdzić, czy istnieje konflikt interesów, a od oferenta kwestionującego wybór nie można wymagać wykazania w konkretny sposób stronniczości osób oceniających oferty (pkt 43–44 i 47). Trybunał zastrzegł przy tym, że to, czy i w jakim zakresie znaczenie ma brak wpływu stronniczości na decyzję, rozstrzyga prawo krajowe (pkt 46). Jeżeli natomiast osoba w konflikcie została skutecznie wyłączona albo zamówienie uzyskał inny wykonawca, przesłanki pozycji 21 nie są spełnione. Taryfikator dodaje, że konflikt interesów mógł powstać już na etapie przygotowania projektu, jeśli miało to wpływ na dokumentację zamówienia.

Podstawą obliczenia (WKW) jest wartość wydatków kwalifikowalnych poniesionych w projekcie w ramach zamówienia dotkniętego nieprawidłowością, a nie automatycznie wartość całej umowy. Jeżeli zamówienie podzielono na części, a konflikt dotyczy jednej z nich, korektę oblicza się od wydatków w tej części. W jej obrębie stawka odnosi się jednak do całej wartości wydatków, a nie tylko do fragmentu, na który konflikt mógł wpłynąć – tak działa mechanizm procentowych stawek taryfikatora.

Warto pamiętać o trzech dodatkowych regułach. Jeżeli dla danej nieprawidłowości brak jest stawki, stosuje się stawkę przewidzianą dla najbliższej rodzajowo kategorii. Przy kilku nieprawidłowościach w jednym zamówieniu korekt się nie sumuje, lecz stosuje najwyższą. Korekty nie można obniżyć, jeśli nieprawidłowość wiąże się z nadużyciem finansowym lub celowym uprzywilejowaniem wykonawcy, stwierdzonym prawomocnym orzeczeniem lub ostateczną decyzją.

9.3. Nieprawidłowości poza zamówieniami

Obniżenie korekty jest możliwe tylko wtedy, gdy Komisja Europejska przewidziała taką możliwość (art. 26 ust. 6 ustawy wdrożeniowej). Komisja uczyniła to wyłącznie dla zamówień. Dla innych nieprawidłowości związanych z konfliktem interesów – na przykład zaangażowania personelu zatrudnionego w instytucji, która ocenia projekt – taryfikatora nie ma, a korekta wynosi 100% wydatku nieprawidłowego w części finansowanej ze środków UE. Wymaga to jednak najpierw ustalenia, jaka część wydatku została poniesiona z naruszeniem – samo stwierdzenie konfliktu interesów nie oznacza automatycznie niekwalifikowalności całego kosztu. Przy zaangażowaniu pracownika instytucji (podrozdział 2.3 pkt 1 lit. l Wytycznych kwalifikowalności) niekwalifikowalny jest koszt zaangażowania tej osoby w okresie i zakresie, w którym konflikt zachodził, a nie wszystkie wydatki projektu. Nie trzeba przy tym wykazywać

faktycznej szkody: art. 2 pkt 31 rozporządzenia ogólnego obejmuje naruszenia, które mają „lub mogą mieć” szkodliwy wpływ na budżet Unii.

9.4. Przykład obliczenia (hipotetyczny)

Tabela 6. Hipotetyczny przykład obliczenia korekty finansowej

Dane	Wartość
Wartość wydatków kwalifikowalnych w zamówieniu	100 000 zł
Stopa finansowania UE	85%
Nieprawidłowość: konflikt interesów nieujawniony, zamówienie udzielone temu wykonawcy (poz. 21)	stawka 100%
Korekta: 100 000 zł × 85% × 100%	85 000 zł
Dla porównania: nieprawidłowość ze stawką 25%	100 000 zł × 85% × 25% = 21 250 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 26 ust. 5 ustawy wdrożeniowej oraz Wytycznych dotyczących sposobu korygowania nieprawidłowości (podrozdział 6.1, załącznik – poz. 21).

Jeżeli w projekcie koszty pośrednie są rozliczane stawką ryczałtową od kosztów bezpośrednich, pomniejszenie kosztów bezpośrednich obniża proporcjonalnie także koszty pośrednie.

9.5. Ocena metodologii

Metodologia jest przejrzysta, ale w przypadku konfliktu interesów w praktyce nie przewiduje stopniowania: konflikt nieujawniony lub niewystarczająco ograniczony, przy udzieleniu zamówienia oferentowi objętemu konfliktem, oznacza korektę w wysokości 100%. Rozstrzygające jest zatem to, czy konflikt został ujawniony i odpowiednio ograniczony. Od tej jednej okoliczności zależy, czy korekta w ogóle wystąpi, dlatego dokumentowanie środków zaradczych ma dla beneficjenta znaczenie zasadnicze.

Zasada proporcjonalności, o której przypomina motyw 166 rozporządzenia finansowego, przemawia z kolei za tym, by instytucje w uzasadnieniu korekty wskazywały konkretne fakty świadczące o konflikcie interesów, a nie poprzestawały na stwierdzeniu, że dana osoba pełniła kilka funkcji.

10. Konflikt interesów członków komitetów monitorujących i grup roboczych

10.1. Rola i zadania komitetu monitorującego

Reprezentatywne organizacje związkowe i organizacje pracodawców w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego są obowiązkowo zapraszane do składu każdego komitetu (art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy wdrożeniowej). Ich udział jest wymogiem prawa Unii (art. 8 i 39 rozporządzenia ogólnego). Zadania komitetu określa art. 40 rozporządzenia ogólnego; ich charakter przedstawia poniższa tabela.

Tabela 7. Zadania komitetu monitorującego i charakter jego decyzji

Zadanie komitetu	Podstawa w art. 40 CPR	Charakter decyzji
Zatwierdzanie i opiniowanie kryteriów wyboru projektów	ust. 2 lit. a – zatwierdzanie metodyki i kryteriów wyboru operacji	Uchwała o charakterze ogólnym, określająca zasady przyszłych naborów. Komitet nie wybiera projektów – robi to instytucja (art. 73 CPR, art. 53 ustawy wdrożeniowej).
Monitorowanie realizacji programu, analiza postępów i wskaźników	ust. 1 lit. a, e, f, h, i	Analiza i dyskusja, bez rozstrzygnięć indywidualnych.
Analiza problemów i rekomendowanie działań naprawczych	ust. 1 lit. b, ust. 3 – zalecenia dla IZ	Zalecenia niewiążące dla instytucji.
Opiniowanie zmian w programie i dokumentach wdrożeniowych	ust. 2 lit. d – zatwierdzanie propozycji zmian programu	Uchwała o charakterze ogólnym (alokacje, typy działań).

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 40 i art. 73 CPR oraz art. 53 ustawy wdrożeniowej.

10.2. Czy art. 61 rozporządzenia finansowego stosuje się do członków komitetu?

Należy przyjąć, że tak, choć z pewnymi zastrzeżeniami. Art. 61 ust. 1 obejmuje osoby uczestniczące w wykonaniu budżetu, „w tym również w odnośnych działaniach

przygotowawczych", a zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów przygotowuje wybór operacji, czyli wydatkowanie środków. Komisja zalicza do uczestnictwa także rolę doradczą i przedstawianie opinii osobom, które decydują (Wytyczne KE, pkt 3.2.2), i poświęca osobny fragment „grupom doradczym" – komitetom, radom i grupom złożonym z przedstawicieli administracji, sektora prywatnego i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Wreszcie Wytyczne KM stanowią wprost, że do członków komitetów i ich zastępców stosuje się art. 61 (sekcja 8.2.7 pkt 4 lit. a); tak samo stanowią regulaminy np. KM FERS (§ 9 pkt 4) i KM FEDS (§ 2 ust. 16 pkt 1).

Niezależnie od art. 61 obowiązek zapobiegania konfliktom interesów w komitecie wynika z art. 38 ust. 2 CPR, który nakazuje zawrzeć w regulaminie przepisy o zapobieganiu wszelkim konfliktom interesów, oraz z art. 11 lit. f i art. 12 kodeksu partnerstwa. Regulamin komitetu jest więc samodzielnym źródłem obowiązków jego członków.

10.3. Interes reprezentowany a interes osobisty

To kwestia dla partnerów społecznych kluczowa. Członek komitetu jest delegowany przez organizację po to, by reprezentował interesy określonego środowiska – na przykład pracodawców. Na tym polega istota zasady partnerstwa (art. 8 CPR). Gdyby każdy interes organizacji delegującej traktować jak konflikt interesów, partnerzy nie mogliby po prostu wykonywać swojej funkcji.

Komisja Europejska rozstrzyga tę kwestię wyraźnie w odniesieniu do grup doradczych (Wytyczne KE, pkt 3.2.2):

> „[…] ważne jest rozróżnienie, z jednej strony, interesów sektorowych lub społecznych, które członkowie oficjalnie reprezentują w grupie doradczej, a z drugiej strony, interesów osobistych członka (np. ponieważ projekt przedłożony grupie doradczej jest prowadzony przez małżonka/partnera członka). W tym drugim przypadku członek jest zobowiązany do ujawnienia tej sytuacji i musi zostać wykluczony z prac nad tym projektem."

W podobnym duchu regulamin KM FERS wyjaśnia, że konflikt interesów może wystąpić „przede wszystkim w sytuacji, w której Komitet podejmowałby rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach tej osoby", czyli podejmował decyzje, „które bezpośrednio lub pośrednio wpływają na sytuację tej osoby, przysparzając jej majątkową lub niemajątkową korzyść osobistą" (§ 9 pkt 3). Przy zatwierdzaniu kryteriów „weryfikacji wymaga zaistnienie osobistego charakteru korzyści" (§ 9 pkt 4).

Skoro konflikt interesów wymaga interesu osobistego, reprezentowanie interesów sektorowych jest ustawowym zadaniem partnera, a decyzje o charakterze ogólnym, oparte na obiektywnych kryteriach i dotyczące szerokiej grupy potencjalnych beneficjentów, zazwyczaj konfliktu nie wywołują, to samo to, że organizacja delegująca członka komitetu może ubiegać się o dofinansowanie w naborze, którego kryteria komitet zatwierdza, nie jest konfliktem interesów. Konflikt pojawia się dopiero wtedy, gdy decyzja dotyczy osobistego interesu członka lub osoby mu bliskiej albo indywidualnie oznaczonego podmiotu, z którym członek jest związany.

Najtrudniejsza jest sytuacja pośrednia: decyzja formalnie ogólna, ale w praktyce dotycząca bardzo wąskiego, znanego z góry kręgu podmiotów, do którego należy organizacja delegująca – na przykład kryterium dostępu, które może spełnić tylko kilka organizacji. Wytyczne KM wymagają w takich przypadkach „każdorazowo weryfikacji istnienia ewentualnego konfliktu interesów", zwłaszcza gdy kryteria mogą być stosowane wobec podmiotów, które delegowały członków (sekcja 8.2.7 pkt 4 lit. a). Zaleca się tu ostrożność: członek powinien ujawnić związek z podmiotem, którego dotyczy decyzja, a komitet powinien odnotować to w protokole. Wstrzymanie się od głosu jest wskazane, gdy członek ma dodatkowo interes osobisty – na przykład ma pełnić płatną funkcję w projekcie – albo gdy krąg adresatów kryterium w praktyce ogranicza się do organizacji, którą reprezentuje.

10.4. Ocena ryzyka w poszczególnych zadaniach komitetu

Tabela 8. Ryzyko konfliktu interesów w poszczególnych zadaniach komitetu monitorującego

Zadanie	Ryzyko konfliktu interesów	Uwagi
Zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów	Niskie - średnie	Ryzyko rośnie, gdy kryterium dotyczy wąskiego kręgu podmiotów lub projektu wskazanego z nazwy (np. w trybie niekonkurencyjnym).
Monitorowanie postępów i wskaźników	Niskie	Brak rozstrzygnięć indywidualnych. Ryzyko może się pojawić, gdy komitet omawia problemy konkretnego projektu realizowanego przez organizację członka.

Zadanie	Ryzyko konfliktu interesów	Uwagi
Analiza problemów i rekomendacje	Niskie	Rekomendacje ogólne (np. uproszczenia dla beneficjentów) nie powodują konfliktu. Ryzyko pojawia się, gdy rekomendacja dotyczy indywidualnej sprawy, np. korekty w projekcie organizacji członka.
Opiniowanie i zatwierdzanie zmian programu	Niskie	Zmiany alokacji między priorytetami mają charakter ogólny. Ryzyko rośnie przy zmianach dotyczących projektów wskazanych z nazwy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 40 CPR, Wytycznych KE (pkt 3.2.1–3.2.2) i Wytycznych KM (sekcja 8.2.7).

10.5. Przykłady (hipotetyczne)

Sytuacje, które co do zasady nie są konfliktem interesów

1. Przedstawiciel organizacji pracodawców głosuje nad kryteriami wyboru projektów w działaniu skierowanym do wszystkich przedsiębiorców w regionie, z których część zrzesza jego organizacja.
2. Przedstawiciel organizacji pracodawców głosuje nad kryteriami dla działania, w którym jego organizacja jest jednym z wielu potencjalnych wnioskodawców, a nabór ma charakter konkurencyjny.
3. Członek komitetu jest ekspertem wpisanym do wykazu ekspertów (Wytyczne KM, sekcja 8.2.7 pkt 4 lit. b; regulamin KM FERS, § 9 pkt 5). Jako ekspert musi jednak zachować bezstronność przy ocenie projektów.
4. Członek komitetu uczestniczy w analizie postępów programu i w dyskusji o osiąganiu wskaźników.
5. Członek komitetu proponuje rekomendację uproszczeń dla wszystkich beneficjentów, z której skorzysta także jego organizacja.
6. Członek komitetu głosuje nad zmianą programu przesuwającą środki między priorytetami.

7. Organizacja członka komitetu otrzymuje zwrot kosztów udziału w pracach komitetu lub wsparcie ze środków pomocy technicznej na zasadach jednakowych dla wszystkich partnerów.

Sytuacje, które są konfliktem interesów lub wymagają ujawnienia i wyłączenia

1. Członek komitetu lub jego małżonek jest udziałowcem albo członkiem zarządu przedsiębiorstwa, pod które w praktyce przygotowano zmienione kryterium dostępu.
2. Członek komitetu ma pełnić płatną funkcję, np. kierownika projektu, w projekcie, którego kryteria lub zmiany komitet zatwierdza i ma na ten temat wiedzę.
3. Członek komitetu odpłatnie doradza wnioskodawcom w przygotowaniu wniosków w naborze, którego kryteria zatwierdza (analogicznie do przykładu z Wytycznych KE, pkt 3.2.3).
4. Komitet omawia skargę lub problem konkretnego projektu realizowanego przez organizację członka, np. nałożoną korektę, i ma sformułować w tej sprawie rekomendację.
5. Komitet zatwierdza kryteria dla projektu realizowanego w trybie niekonkurencyjnym, w którym wnioskodawcą wskazanym z nazwy jest organizacja delegująca członka. W takiej sytuacji zalecane jest co najmniej ujawnienie i odnotowanie w protokole, a jeśli członek jest osobiście zaangażowany w projekt – wyłączenie od głosowania.
6. Członek komitetu prowadzi rozmowy o przyszłym zatrudnieniu u wnioskodawcy, którego sprawa jest przedmiotem prac komitetu.

10.6. Grupy robocze

Grupy robocze przy komitetach mają charakter doradczy. Opiniują projekty uchwał i przygotowują propozycje (regulamin KM FERS, § 3 pkt 7–9; regulamin KM FEDS, § 4 ust. 11), ale nie podejmują rozstrzygnięć wiążących. Ich członkowie mogą jednak realnie wpływać na treść kryteriów i uchwał, a Komisja zalicza role doradcze do uczestnictwa w wykonaniu budżetu.

Regulamin KM FERS formułuje obowiązki dotyczące konfliktu interesów w odniesieniu do „członków KM” i „posiedzeń KM”, nie odnosząc ich wprost do grup roboczych. Regulamin KM FEDS wyłącza osoby w konflikcie interesów z „dyskusji i wszelkich prac np. nad kryteriami”, co obejmuje również prace w grupach. Zasady

dotyczące konfliktu interesów należałoby wprost rozciągnąć na grupy robocze, w tym na osoby spoza komitetu zapraszane do ich prac.

10.7. Porównanie regulaminów komitetów

Tabela 9. Konflikt interesów w regulaminach KM FERS i KM FEDS – porównanie

Element	KM FERS (regulamin z 14 listopada 2023 r.)	KM FEDS (regulamin z 13 czerwca 2025 r.)
Podstawa w RF	art. 61 rozporządzenia 2018/1046 (należy czytać jako 2024/2509)	art. 61 rozporządzenia 2024/2509
Kogo dotyczy	Członkowie, zastępcy, osoby upoważnione	Członkowie, zastępcy, także obserwatorzy (wyłączenie z dyskusji)
Zakres wyłączenia	Dyskusja przed posiedzeniem i na posiedzeniu oraz głosowanie nad uchwałą	Decyzje, dyskusje i „wszelkie prace np. nad kryteriami”
Test osobistej korzyści	Tak (§ 9 pkt 3–4)	Nie (tylko „przede wszystkim rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach”)
Forma zgłoszenia	Pisemnie do przewodniczącego; ustnie na posiedzeniu z późniejszym uzupełnieniem	Oświadczenie według wzoru (załącznik nr 5)
Kworum	Brak zasady dla osób wyłączonych	Osoby wyłączone nie wliczają się do uprawnionych; kworum liczone dla każdego głosowania
Kto stwierdza konflikt	Brak procedury (samowyłączenie)	Brak procedury (samowyłączenie)

Źródło: opracowanie własne na podstawie regulaminu KM FERS (załącznik do uchwały nr 50 z 14 listopada 2023 r.) i regulaminu KM FEDS (załącznik do uchwały nr 158/25 z 13 czerwca 2025 r.).

Oba regulaminy opierają się na samowyłączeniu: członek sam ocenia, czy jest w konflikcie interesów, i sam się wyłącza. Żaden nie rozstrzyga, kto decyduje w razie wątpliwości ani jakie skutki dla ważności uchwały ma nieujawnienie konfliktu. Art. 61

ust. 2 rozporządzenia finansowego przewiduje pisemne potwierdzenie przez przełożonego. W komitecie takiej figury nie ma, ale jej rolę mógłby z powodzeniem pełnić przewodniczący.

10.8. Zalecenia dla członków komitetów

1. Przed każdym posiedzeniem i pracami grupy roboczej należy przejrzeć porządek obrad i dokumenty pod kątem spraw dotyczących członka, osób mu bliskich lub konkretnie wskazanych podmiotów, z którymi jest związany.
2. W razie wątpliwości sytuację należy zgłosić przewodniczącemu na piśmie jeszcze przed dyskusją. Ujawnienie nie jest przyznaniem się do naruszenia – jest właśnie tym, czego oczekują przepisy.
3. Należy odróżniać reprezentowanie interesów środowiska, które jest rolą członka komitetu, od interesu osobistego, który wymaga ujawnienia.
4. Jeżeli organizacja delegująca jest indywidualnie wskazanym adresatem decyzji, należy to ujawnić, wnieść o odnotowanie w protokole i rozważyć wstrzymanie się od głosu.
5. Oświadczenie należy aktualizować przy każdej zmianie sytuacji: nowej funkcji zawodowej, zaangażowaniu w projekt, zmianie zatrudnienia.

11. Problemy prawne i możliwe rozwiązania

Przeprowadzona analiza pozwala wskazać kilka problemów, które w praktyce powodują najwięcej sporów i niepewności, oraz zaproponować sposoby ich rozwiązania.

Tabela 10. Problemy prawne i proponowane rozwiązania

Problem	Proponowane rozwiązanie
Stosowanie art. 61 RF i Wytycznych KE wobec beneficjentów, mimo że Komisja wskazuje, iż co do zasady ich nie dotyczą.	Wskazywanie w ustaleniach kontroli i audytu właściwej podstawy prawnej (Pzp, Wytyczne kwalifikowalności, umowa) oraz konkretnych faktów świadczących o konflikcie interesów.

Problem	Proponowane rozwiązanie
Brak w Wytycznych kwalifikowalności ogólnej regulacji konfliktu interesów dla zamówień do 80 000 zł netto i dla angażowania personelu.	Uzupełnienie Wytycznych lub wzoru umowy o dofinansowanie o jasny obowiązek i minimalne standardy (oświadczenia, rozdzielenie funkcji) – na wzór postanowień, które część instytucji już stosuje (np. § 24 umowy w programie FEDS).
Niejasność, czy łączenie funkcji koordynatora i zadań merytorycznych jest dopuszczalne i jak je finansować.	Wyjaśnienie w wytycznych lub interpretacji, że łączenie jest dopuszczalne pod warunkiem rozdzielenia funkcji kontrolnych, wskazania tego we wniosku oraz rozdzielenia finansowania (koordynacja w kosztach pośrednich – podrozdział 3.12).
Brak stopniowania korekt za konflikt interesów (100%).	Staranne rozróżnianie konfliktu nieujawnionego od ujawnionego i ograniczonego; uzasadnianie korekty konkretnymi faktami zgodnie z zasadą proporcjonalności.
Odesłania w Wytycznych KM i regulaminach do uchylonego rozporządzenia 2018/1046.	Aktualizacja odesłań do rozporządzenia 2024/2509 (obecnie ich skuteczność zapewnia art. 279 RF).
Brak procedury rozstrzygania konfliktu interesów w komitetach (samowyłączenie).	Wprowadzenie do regulaminów pisemnego zgłoszenia, decyzji przewodniczącego w razie wątpliwości, odnotowania w protokole i zasady kworum z pominięciem osób wyłączonych.
Niejasny status interesu organizacji delegującej.	Wprowadzenie do Wytycznych KM i regulaminów zasady rozróżniającej interes reprezentowany i interes osobisty, na wzór Wytycznych KE i regulaminu KM FERS.
Brak regulacji dla grup roboczych.	Rozciągnięcie zasad dotyczących konfliktu interesów na grupy robocze i osoby zapraszane do ich prac.
Brak jednolitego wzoru oświadczeń dla beneficjentów i ich personelu.	Opracowanie wzorów przez instytucje i szkolenia dla beneficjentów (art. 12 kodeksu partnerstwa, kluczowy wymóg nr 3 z załącznika XI do CPR).

Źródło: opracowanie własne.

11.1. Proponowane sposoby realizacji projektów przez beneficjentów

Ryzyko korekt związanych z konfliktem interesów można znacząco ograniczyć niewielkim nakładem pracy. Wystarczy prosta procedura wewnętrzna, która obejmuje:

1. wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za ocenę konfliktów interesów (np. członka zarządu),
2. odbieranie oświadczeń o braku powiązań i konfliktu interesów od osób wybierających wykonawców, odbierających usługi i zatwierdzających płatności – także przy zamówieniach poniżej 80 000 zł netto (część umów o dofinansowanie wymaga tego wprost),
3. sprawdzanie oświadczeń w KRS, CEIDG i Centralnym Rejestrze Beneficjentów Rzeczywistych,
4. rozdzielenie funkcji, tak by wybór wykonawcy, odbiór usługi i zatwierdzenie płatności nie należały do osoby związanej z wykonawcą ani do samego wykonawcy,
5. przy łączeniu funkcji (np. koordynatora i specjalisty) – wskazanie tego we wniosku o dofinansowanie, oddzielenie zakresu, czasu pracy i źródła finansowania obu ról (koordynacja wyłącznie w kosztach pośrednich) oraz wyłączenie tej osoby z kontroli własnej pracy,
6. zawieranie umów na piśmie i dokumentowanie rynkowości stawek,
7. opisywanie w protokołach wykrytych konfliktów i podjętych środków albo braku konfliktu,
8. szkolenie personelu i partnerów oraz przenoszenie obowiązków na podwykonawców.

12. Wnioski

Konflikt interesów w projektach unijnych regulują akty o różnej mocy wiążącej i różnych adresatach. Ocenę każdej sytuacji należy więc zaczynać od ustalenia, który przepis w ogóle dotyczy danej osoby.

Art. 61 rozporządzenia finansowego odnosi się do osób uczestniczących w wykonaniu budżetu Unii. W zarządzaniu dzielonym są to przede wszystkim instytucje programu, ich pracownicy i eksperci, a także – zgodnie z wytycznymi krajowymi i

regulaminami – członkowie komitetów monitorujących. Co do zasady nie dotyczy on beneficjentów ani wykonawców. Obowiązki beneficjenta w zakresie konfliktu interesów mają swoje źródło w Pzp, w Wytycznych kwalifikowalności (zasada konkurencyjności, personel projektu) i w umowie o dofinansowanie.

Konflikt interesów wymaga łącznie funkcji, interesu osobistego i zagrożenia bezstronności. Nie trzeba udowadniać faktycznej korzyści, ale trzeba wskazać konkretne, obiektywne fakty. Powiązania osobowe lub kapitałowe to z kolei formalny katalog relacji, węższy od pojęcia konfliktu interesów; zakaz udzielania zamówień podmiotom powiązanym ma charakter bezwzględny. Obowiązek zapobiegania konfliktowi interesów nie kończy się na progu 80 000 zł netto – przy niższych kwotach często wynika z umowy o dofinansowanie.

Beneficjent prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą może osobiście wykonywać zadania w projekcie jako personel projektu. Łączenie funkcji koordynatora i zadań merytorycznych jest dopuszczalne, jeżeli funkcje kontrolne zostaną rozdzielone, a w EFS+ – także jeżeli koszt koordynacji pozostanie w kosztach pośrednich, a zadania merytoryczne zostaną wyodrębnione zakresem obowiązków i czasem pracy.

Wytyczne kwalifikowalności, będące instrumentem prawnym przewidzianym w ustawie wdrożeniowej, wiążą beneficjenta za pośrednictwem umowy o dofinansowanie. Podstawą korekty są przepisy ustawy wdrożeniowej i ustawy o finansach publicznych. Za nieujawniony lub niewystarczająco ograniczony konflikt interesów w zamówieniu, które uzyskał oferent objęty konfliktem, korekta wynosi 100% wydatków kwalifikowalnych w tym zamówieniu (jego części), dlatego ujawnienie konfliktu i skuteczne środki zaradcze są dla beneficjenta najlepszą ochroną.

Członkowie komitetów monitorujących reprezentują interesy swoich środowisk i jest to ich rola, a nie konflikt interesów. Konflikt pojawia się wtedy, gdy decyzja dotyczy ich interesu osobistego albo indywidualnie oznaczonego podmiotu, z którym są związani. Regulaminy komitetów warto uzupełnić o procedurę rozstrzygania wątpliwości, zasady liczenia kworum i regulacje dotyczące grup roboczych.

Poniższa tabela porządkuje najważniejsze tezy według stopnia ich pewności. Przyjęto cztery kategorie: **wprost z przepisu** (teza wynika bezpośrednio z brzmienia aktu prawnego, wytycznych lub regulaminu), **stanowisko KE lub dominująca interpretacja** (teza opiera się na wyjaśnieniach Komisji lub utrwalonym orzecznictwie, ale nie wynika wprost z przepisu), **stanowisko autora** (teza jest

wynikiem wykładni przeprowadzonej w opracowaniu, której nie potwierdza wprost żaden dokument) oraz **obszar ryzyka** (przepisy nie dają jednoznacznej odpowiedzi, a ocena zależy od okoliczności i praktyki instytucji).

Tabela 11. Kluczowe tezy opracowania według stopnia pewności

Teza	Podstawa	Stopień pewności
Art. 61 RF co do zasady nie dotyczy typowego beneficjenta i wykonawcy.	Wytyczne KE, pkt 3.2.2 i przypis 17; art. 62–63 RF.	Stanowisko KE
Art. 61 RF stosuje się do członków komitetów monitorujących.	Wytyczne KM, sekcja 8.2.7 pkt 4 lit. a; regulaminy KM FERS i KM FEDS.	Wprost z przepisu (wytyczne, regulaminy)
Konflikt interesów wymaga łącznie funkcji, interesu osobistego i zagrożenia bezstronności; nie trzeba wykazywać faktycznej korzyści.	Art. 61 ust. 3 RF; Wytyczne KE, pkt 3.2.1; wyrok T-277/97, pkt 123.	Wprost z przepisu, potwierdzone orzecznictwem
Zakaz udzielania zamówień podmiotom powiązanym (beneficjent spoza Pzp) ma charakter bezwzględny.	Wytyczne kwalifikowalności, sekcja 3.2.2 pkt 7.	Wprost z przepisu (wytyczne)
Obowiązek zapobiegania konfliktowi interesów poniżej 80 000 zł netto ma źródło umowne.	Np. § 24 umowy w programie FEDS; art. 69 i 74 CPR; Wytyczne KE, pkt 6.4.	Stanowisko autora
Beneficjent prowadzący jednoosobową działalność może osobiście wykonywać zadania jako personel projektu.	Wytyczne kwalifikowalności – definicja personelu projektu, podrozdział 3.8 pkt 16.	Wprost z przepisu (wytyczne)
W EFS+ koszty koordynatora są kosztami pośrednimi i nie mogą być rozliczane jako bezpośrednie.	Wytyczne kwalifikowalności, podrozdział 3.12 pkt 3 lit. a, pkt 5–6.	Wprost z przepisu (wytyczne)
Łączenie funkcji koordynatora z zadaniami merytorycznymi jest dopuszczalne przy rozdzieleniu funkcji kontrolnych.	Art. 61 ust. 3 RF; Wytyczne kwalifikowalności, podrozdział 3.8 pkt 11 (brak zakazu).	Stanowisko autora

Teza	Podstawa	Stopień pewności
Wytyczne wiążą beneficjenta przez umowę, a podstawą korekty są przepisy ustaw.	Art. 2 pkt 38 ustawy wdrożeniowej; art. 184, 206 ust. 2 pkt 4a i 207 ufp; art. 26 ustawy wdrożeniowej.	Wprost z przepisu
Nieujawniony lub niewystarczająco ograniczony konflikt, przy udzieleniu zamówienia oferentowi objętemu konfliktem, oznacza korektę 100%.	Wytyczne dotyczące sposobu korygowania nieprawidłowości, załącznik – poz. 21.	Wprost z przepisu (wytyczne)
Poza zamówieniami korekty nie obniża się, a jej podstawą jest ustalona wartość wydatku nieprawidłowego.	Art. 26 ust. 5–6 ustawy wdrożeniowej.	Wprost z przepisu; zakres wydatku – ocena w każdej sprawie
Reprezentowanie interesów środowiska przez członka KM nie jest konfliktem interesów.	Wytyczne KE, pkt 3.2.2; regulamin KM FERS, § 9 pkt 3–4; art. 8 CPR.	Stanowisko KE
Decyzje KM formalnie ogólne, ale dotyczące wąskiego, znanego z góry kręgu podmiotów.	Wytyczne KM, sekcja 8.2.7 pkt 4 lit. a („każdorazowo weryfikacji”).	Obszar ryzyka
Zasady dotyczące konfliktu interesów powinny obejmować grupy robocze, a wątpliwości rozstrzygać przewodniczący KM.	Art. 61 ust. 2 RF (analogia); regulaminy KM FERS i KM FEDS (brak regulacji).	Stanowisko autora (postulat)
Zastosowanie taryfikatora do zamówień, dla których nie było obowiązkowej procedury.	Wytyczne dotyczące sposobu korygowania nieprawidłowości, podrozdział 6.1 pkt 4.	Obszar ryzyka

Źródło: opracowanie własne.

Wykaz źródeł

Akty prawne Unii Europejskiej

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 288, art. 317, art. 325 (CELEX: 12016E).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE L, 2024/2509 z 26.09.2024 (CELEX: 32024R2509).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury […], Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021, s. 159, z późn. zm. (CELEX: 32021R1060).
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, Dz. Urz. UE L 74 z 14.03.2014, s. 1 (CELEX: 32014R0240).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, art. 24 (CELEX: 32014L0024).

Akty prawne krajowe

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, z późn. zm., art. 87.
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027, tekst jednolity Dz. U. z 2025 r. poz. 1733, z późn. zm. (ELI: DU/2025/1733).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jednolity Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm. (ELI: DU/2025/1483).
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, tekst jednolity Dz. U. z 2026 r. poz. 793 (ELI: DU/2026/793).

Dokumenty Komisji Europejskiej

- Zawiadomienie Komisji – Wytyczne dotyczące unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego (2021/C 121/01), Dz. Urz. UE C 121 z 9.04.2021, s. 1 (CELEX: 52021XC0409(01)).
- Decyzja Komisji C(2019) 3452 z dnia 14 maja 2019 r. ustanawiająca wytyczne dotyczące określania korekt finansowych w odniesieniu do wydatków

finansowanych przez Unię w przypadku nieprzestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących zamówień publicznych.

Dokumenty krajowe

- Umowa Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce, zatwierdzona decyzją wykonawczą Komisji C(2022) 4640 z dnia 30 czerwca 2022 r.
- Wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków na lata 2021–2027, MFiPR/2021-2027/9(3), 19 maja 2026 r.
- Wytyczne dotyczące komitetów monitorujących na lata 2021–2027, MFiPR/2021-2027/3(2), 19 września 2023 r.
- Wytyczne dotyczące realizacji zasady partnerstwa na lata 2021–2027, MFiPR/2021-2027/7(1), 24 października 2022 r.
- Wytyczne dotyczące sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021–2027, MFiPR/2021-2027/18(1), 4 lipca 2023 r.
- Regulamin Komitetu Monitorującego Program Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021–2027, załącznik do uchwały nr 50 KM FERS z dnia 14 listopada 2023 r.
- Regulamin Komitetu Monitorującego program Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021–2027, załącznik do uchwały nr 158/25 KM FEDS z dnia 13 czerwca 2025 r.
- Wzór umowy o dofinansowanie projektu w ramach programu Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021–2027, § 24 „Zapobieganie nadużyciom finansowym”.

Orzecznictwo

- Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 15 czerwca 1999 r., Ismeri Europa Srl przeciwko Trybunałowi Obrachunkowemu, T-277/97, ECLI:EU:T:1999:124.
- Wyrok Trybunału z dnia 10 lipca 2001 r., Ismeri Europa Srl przeciwko Trybunałowi Obrachunkowemu, C-315/99 P, ECLI:EU:C:2001:391.
- Wyrok Sądu z dnia 20 marca 2013 r., Nexans France SAS przeciwko Wspólnemu Przedsięwzięciu na rzecz ITER i Rozwoju Energii Termojądrowej, T-415/10, ECLI:EU:T:2013:141.
- Wyrok Trybunału z dnia 12 marca 2015 r., eVigilo Ltd, C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166.

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 marca 2026 r., I GSK 1022/23.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2026 r., I GSK 202/25.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 16 lipca 2025 r., I SA/Bk 157/25.