KONFERENCJA

Kontrola udzielania zamówień publicznych – studium przypadków i doświadczenia organów kontroli

Warszawa, 24 listopada 2026 r.

Konflikt interesów w ustawie Prawo zamówień publicznych – obowiązki dokumentacyjne

dr Izabela Fundowicz
Dyrektor Departamentu Prawnego

Zasada udzielania zamówień

- Jedną z podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych jest **zasada obiektywizmu i bezstronności**, określona w art. 17 ust. 3 ustawy Pzp.

- Zgodnie z treścią tego przepisu, czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego powinny być **wykonywane przez osoby, które zapewniają bezstronność i obiektywizm.**

Konflikt interesów; osoby podlegające wyłączeniu

Art. 56

- ☐ 1. Kierownik zamawiającego, członek komisji przetargowej oraz inne osoby wykonujące czynności związane z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia po stronie zamawiającego lub osoby mogące wpłynąć na wynik tego postępowania lub osoby udzielające zamówienia podlegają wyłączeniu z dokonywania tych czynności, jeżeli po ich stronie występuje konflikt interesów.

- ☐ 2. Konflikt interesów występuje wówczas, gdy osoby wymienione w ust. 1:
- ✓ 1) ubiegają się o udzielenie tego zamówienia;
- ✓ 2) pozostają w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia, lub są związane z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli albo pozostają we wspólnym pożyciu z wykonawcą, jego zastępcą prawnym lub członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia;
- ✓ 3) w okresie 3 lat przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia pozostawały w stosunku pracy lub zlecenia z wykonawcą, otrzymywały od wykonawcy wynagrodzenie z innego tytułu lub były członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia;
- ✓ 4) pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że istnieje uzasadniona wątpliwość co do ich bezstronności lub niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia z uwagi na posiadanie bezpośredniego lub pośredniego interesu finansowego, ekonomicznego lub osobistego w określonym rozstrzygnięciu tego postępowania.

Konflikt interesów; utrata wiarygodności; oświadczenia

- 3. Kierownik zamawiającego, członek komisji przetargowej oraz inne osoby wykonujące czynności związane z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia po stronie zamawiającego lub osoby mogące wpłynąć na wynik tego postępowania lub osoby udzielające zamówienia podlegają wyłączeniu z dokonywania tych czynności, jeżeli zostały prawomocnie skazane za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia, o którym mowa w art. 228-230a, art. 270, art. 276, art. 286, art. 287, art. 296, art. 296a, art. 297, art. 303 lub art. 305 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, o ile nie nastąpiło zatarcie skazania.
- 4. Osoby, o których mowa w ust. 1 i 3, składają, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, oświadczenie w formie pisemnej o istnieniu albo braku istnienia okoliczności, o których mowa odpowiednio w ust. 2 lub 3. Przed odebraniem oświadczenia, kierownik zamawiającego lub osoba, której powierzył czynności w postępowaniu, uprzedza osoby składające oświadczenie o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.
- 5. Oświadczenie o istnieniu okoliczności, o których mowa w ust. 2, składa się niezwłocznie po powzięciu wiadomości o ich istnieniu, a oświadczenie o braku istnienia tych okoliczności niepóźniej niż przed zakończeniem postępowania o udzielenie zamówienia.
- 6. Oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w ust. 3, składa się przed rozpoczęciem wykonywania czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia.

Kto podlega weryfikacji po stronie zamawiającego?

- Zgodnie z art. 56 ust. 1 i 3 ustawy Pzp weryfikacji, o której mowa powyżej podlegają następujące osoby:
  - kierownik zamawiającego,
  - członek komisji przetargowej oraz
  - inne osoby wykonujące czynności związane z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia po stronie zamawiającego lub
  - osoby mogące wpłynąć na wynik tego postępowania lub
  - osoby udzielające zamówienia.

Obowiązki wynikające z art. 56 ustawy Pzp

- W art. 56 ustawy Pzp ustanowiony został obowiązek weryfikacji m.in.:
- 1) czy osoby działające po stronie zamawiającego (wskazane w ust. 1 tego przepisu) nie pozostają lub nie pozostawały w określonych relacjach faktycznych lub prawnych z wykonawcą zamówienia publicznego (czyli czy zachodzą sytuacje związane z wystąpieniem po ich stronie konfliktu interesu w rozumieniu art. 56 ust. 2 ustawy Pzp);
- 2) czy osoby działające po stronie zamawiającego (wskazane w art. 56 ust. 3 ustawy Pzp) nie utraciły wiarygodności z uwagi na skazanie prawomocnym wyrokiem za wskazane w przepisie przestępstwa popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia, o ile nie nastąpiło zatarcie skazania.

Złożenie oświadczenia

- Wymienione powyżej osoby zobowiązane są złożyć **oświadczenie, w formie pisemnej pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia,** o istnieniu albo braku istnienia obu kategorii okoliczności powodujących konieczność wyłączenia z postępowania osób występujących po stronie zamawiającego.
- Zatem w świetle art. 56 ustawy Pzp kluczową kwestią jest:
- 1) ustalenie kręgu osób zobowiązanych do złożenia oświadczeń, o których mowa w art. 56 ust. 4 ustawy Pzp,
- 2) złożenie oświadczeń przez zobowiązane osoby w wymaganych ustawą terminach,

- **3)** w przypadku zaistnienia jednej z okoliczności określonych w art. 56 ust. 2 lub 3 ustawy Pzp – wyłączenie takiej osoby z postępowania i zasadniczo powtórzenie czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podjętych przez tę osobę.

Stanowisko UZP

- Na gruncie ustawy Pzp **weryfikacja osób wykonujących czynności związane z przeprowadzeniem postępowania** o udzielenie zamówienia w kontekście zaistnienia konfliktu interesów, a także prawomocnego skazania za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia, **odbywa się za pomocą składanych przez te osoby oświadczeń.**

- Oświadczenie **składane jest pod rygorem odpowiedzialności karnej** – art. 56 ust. 4 ustawy Pzp precyzuje, że przed odebraniem oświadczenia, kierownik zamawiającego lub osoba, której powierzył czynności w postępowaniu, uprzedza osoby składające oświadczenie o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

Stanowisko UZP

- W świetle przepisów ustawy Pzp, oświadczenie o istnieniu albo braku istnienia okoliczności, o których mowa odpowiednio: w art. 56 ust. 2 lub 3 ustawy Pzp jest jedynym instrumentem przewidzianym w ustawie Pzp, za pomocą którego zamawiający weryfikuje, czy dana osoba może wykonywać czynności w postępowaniu.

- **Ustawa Pzp i akty wykonawcze** wydane na jej podstawie nie zawierają innych (niż ww. art. 56 ustawy Pzp) lub bardziej szczegółowych unormowań dotyczących składania ww. oświadczeń, w tym – **nie określają procedury weryfikacji informacji zawartych w ww. oświadczeniach na podstawie innych dokumentów. Na gruncie ustawy Pzp zamawiający nie ma podstawy do żądania dostarczenia dokumentów (dowodów) potwierdzających prawidłowość złożonych oświadczeń.**

Stanowisko UZP

- Mając jednakże na względzie obowiązek zapewnienia przez zamawiającego , żeby czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego były wykonywane przez osoby, które w toku tych czynności zapewniają bezstronność i obiektywizm (art. 17 ust. 3 ustawy Pzp) **uznać należy, że na gruncie ustawy Pzp nie ma przeciwwskazań prawnych, aby zamawiający, w sytuacji, w której podjąłby wątpliwość co do prawdziwości złożonego oświadczenia (tzn. nie w każdej sytuacji „automatycznie") zwrócił się do osoby składającej oświadczenie o udzielenie dodatkowych informacji**.
- Jeżeli w wyniku uzyskanych informacji wątpliwości zamawiającego nie zostałyby usunięte (z uwagi na treść wyjaśnień lub gdyby np. nie uzyskał odpowiedzi), zamawiający powinien rozważyć skorzystanie z narzędzi przewidzianych w ustawie Pzp, tj. wyłączyć taką osobę z udziału w czynnościach związanych z prowadzonym postępowaniem, a także – jeżeli w ocenie zamawiającego zajdą ku temu podstawy – powiadomić właściwe organy o podejrzeniu złożenia nieprawdziwego oświadczenia.

Z opinii UZP- forma oświadczeń

- Zgodnie z treścią art. 56 ust. 4 nowej ustawy Pzp osoby, o których mowa w ust. 1 oraz ust. 3 tego przepisu składają, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, **oświadczenie w formie pisemnej** o istnieniu albo braku istnienia okoliczności, o których mowa odpowiednio w ust. 2 lub 3 przepisu art. 56 nowej ustawy. **Tym samym nie ma konieczności sporządzenia oświadczenia, o którym mowa w art. 56 ust. 4 nowej ustawy Pzp w postaci elektronicznej.**
- Ponadto art. 61 ustawy Pzp wprowadzający **obowiązek elektronicznej komunikacji w postępowaniu** o udzielenie zamówienia publicznego, a tym samym tworzenia i przesyłania dokumentów w postaci elektronicznej oraz art. 70 nowej ustawy Pzp stanowiący delegację do wydania rozporządzenia określającego sposób przygotowywania oraz wymagania techniczne dla dokumentów, **odnosi się wyłącznie do dokumentów lub informacji przekazywanych pomiędzy zamawiającym, a wykonawcami biorącymi udział w postępowaniu** o udzielenie zamówienia publicznego za pomocą środków komunikacji elektronicznej. A zatem, obowiązek komunikacji elektronicznej, w tym tworzenie dokumentów w postaci elektronicznej zachodzi tylko pomiędzy zamawiającym a wykonawcami biorącymi udział w postępowaniu.
- Jednocześnie należy zwrócić uwagę na treść art. 73 ust. 1 nowej ustawy Pzp, w świetle którego oferty, opinie biegłych, oświadczenia (w tym oświadczenia o których mowa w art. 56 nowej ustawy Pzp), (…) stanowią załączniki do protokołu postępowania. W konsekwencji, w przypadku, w którym osoby wskazane dyspozycją art. 56 ustawy Pzp złożą stosowne oświadczenie w formie pisemnej opatrzone własnoręcznym podpisem**, zamawiający przechowuje je w takiej postaci, w jakiej zostały sporządzone.**
- Przepisy **ustawy Pzp nie przesądzają, czy oświadczenia w zakresie art. 56 ust. 2 i 3 ustawy Pzp powinny zostać złożone w postaci dwóch odrębnych dokumentów, czy też w postaci jednego dokumentu.**

Z opinii UZP- moment złożenia oświadczenia

- Oświadczenie w przedmiocie prawomocnego skazania za przestępstwa, o których mowa w art. 56 ust. 3 ustawy Pzp (o ile nie nastąpiło zatarcie skazania) **składa się przed rozpoczęciem wykonywania czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania**.

- Moment złożenia oświadczenia dotyczącego konfliktu interesów jest uzależniony od treści składanego oświadczenia. Zgodnie z art. 56 ust. 5 ustawy Pzp **oświadczenie o istnieniu konfliktu interesów powinno być złożone niezwłocznie po powzięciu wiadomości o jego zaistnieniu, a oświadczenie o braku istnienia takiego konfliktu nie później niż przed zakończeniem postępowania o udzielenie zamówienia.**

- Oświadczenia, o których mowa w art. 56 ust. 4 w zakresie wskazanym w ust. 3 ustawy Pzp należy złożyć **każdorazowo p**rzed rozpoczęciem wykonywania czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia.

- Oświadczenie o istnieniu okoliczności, o których mowa w ust. 2 lub 3 art. 56 Pzp, dotyczy braku wystąpienia konfliktu interesów i niekaralności konkretnej osoby na okoliczność konkretnego postępowania o zamówienie. **Nie jest zasadne złożenie jednego oświadczenia mającego zastosowanie do wszystkich przyszłych postępowań prowadzonych przez zamawiającego.**

Z opinii UZP- osoby przygotowujące postępowanie

- Mając na uwadze brzmienie powyższych przepisów należy wskazać, że osoby przygotowujące postępowanie niemające jednocześnie wpływu na jego wynik i niewykonujące czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania nie są zobowiązane do złożenia oświadczeń o których mowa art. 56 ust. 4 Pzp.
- Przykładowo nie będzie zobowiązana do złożenia oświadczenia, o których mowa w art. 56 ust. 4 ustawy Pzp osoba dokonująca ustalenia szacunkowej wartości zamówienia lub przygotowująca czy zatwierdzająca zgodność dokumentacji zamówienia z przepisami prawa. Czynność ta jest elementem przygotowania postępowania.
- Odnosząc powyższe do kwestii **składania oświadczeń, o których mowa w art. 56 ust. 4 ustawy Pzp przez radcę prawnego** weryfikującego dokumenty związane z postępowaniem o udzielenie zamówienia zauważyć należy, iż obowiązek złożenia ww. oświadczenia zależeć będzie od chwili i charakteru wykonywanych czynności. Gdy rolą radcy prawnego będzie wyłącznie formalno – prawna weryfikacja dokumentów zamówienia potrzebnych do wszczęcia postępowania, która ma na celu sprawdzenie ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, wówczas radca prawny nie będzie zobowiązany do złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 56 ust. 4 ustawy Pzp. Czynności te są bowiem wykonywane w ramach czynności przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.
- Jeżeli jednak radca prawny wykonywać będzie czynności związane z przeprowadzeniem postępowania, np. gdy uczestniczyć będzie w weryfikacji zgodności złożonej oferty (oraz dokumentów przedkładanych w ramach postępowania przez wykonawców) z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub świadczyć będzie usługi doradcze w ramach prowadzonego postępowania, wówczas powinien złożyć ww. oświadczenie.

Z opinii UZP- osoby mogące mieć wpływ na wynik

- **Katalog osób mogących wpłynąć na wynik postępowania ma charakter otwarty, niemniej zawsze musi dotyczyć osób, które mają bezpośredni (dzięki działaniu własnemu) lub pośredni (dzięki możliwości wpłynięcia na decyzję innych) wpływ na wynik postępowania.**

- Osoby mogące wpłynąć na wynik postępowania to osoby, których działania mają **realne znaczenie dla procesu decyzyjnego w postępowaniu**, a co za tym idzie - wyłonienia wykonawcy zamówienia. Oceniając, czy dana osoba może potencjalnie wpłynąć na wynik postępowania, należy uwzględnić charakter i znaczenie wykonywanej przez nią czynności albo możliwość wpływania na decyzję o wyborze danego wykonawcy.

- Sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia – jako czynność wykonywana w ramach przygotowania postępowania – nie stanowi samodzielnej przesłanki do zobowiązania osoby go sporządzającej do złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 56 ust. 4 ustawy Pzp.

- Jeżeli jednak np. osoba sporządzająca opis przedmiotu zamówienia następnie w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, będzie udzielała wyjaśnień do treści SWZ, czy też będzie weryfikowała zgodność złożonej oferty z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia, to taka osoba będzie wykonywała czynności związane z przeprowadzeniem postępowania i w konsekwencji powinna złożyć oświadczenia, o których mowa w art. 56 ust. 4 ustawy Pzp.

Z opinii UZP- kierownik zamawiającego

- **Kierownik zamawiającego**

- Ustawodawca wśród katalogu osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia o istnieniu bądź nieistnieniu okoliczności, o których mowa w art. 56 ust. 2 i 3 ustawy Pzp wskazał m.in.. kierownika zamawiającego. Obowiązek złożenia oświadczenia przez osobę pełniącą tę rolę związany jest charakterem czynności zastrzeżonych z mocy ustawy dla kierownika zamawiającego. Kierownik zamawiającego odpowiada bowiem m.in. za przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia. **W przypadku natomiast, gdy kierownik zamawiającego, na podstawie art. 52 ust. 2 ustawy Pzp, powierzył wykonywanie zastrzeżonych dla siebie czynności innej osobie i sam w nich nie uczestniczy, ani nie podejmuje decyzji związanych z prowadzonym postępowaniem nie będzie on zobowiązany do złożenia oświadczenia o istnieniu albo braku istnienia konfliktu interesów.**
- Istotą procedury weryfikacji pracowników i personelu zamawiającego, o której mowa w art. 56 ustawy Pzp jest wyłączenie z udziału w czynnościach związanych z prowadzonym postępowaniem osób, które z uwagi na określone związki z wykonawcą lub właściwości nie dają rękojmi przeprowadzenia postępowania w sposób należyty, zapewniający rzetelność i bezstronność podejmowanych decyzji. Z tego też względu procedura składania oświadczeń, o których mowa w art. 56 ust. 4 ustawy Pzp, dotyczących m. in. konfliktu interesów odnosi się do osób wykonujących czynności w związku z prowadzonym postępowaniem i mających określony wpływ na jego przebieg lub wynik.

Z opinii UZP- osoby udzielające zamówienia

- **Osoby udzielające zamówienia.**

- Do katalogu osób zobowiązanych do złożenia oświadczeń, o których mowa w art. 56 ust. 4 ustawy Pzp zaliczyć należy także osoby udzielające zamówienia publicznego. A zatem obowiązek złożenia takich oświadczeń dotyczyć będzie **osoby podpisującej umowę w sprawie zamówienia publicznego** (udzielającej zamówienia). Natomiast osoby podpisujące aneks do umowy w sprawie zamówienia publicznego, nie są zobowiązane do złożenia oświadczeń, o których mowa w art. 56 ust. 4 Pzp, albowiem nie stanowi to czynności w postępowaniu, jak również nie jest udzieleniem zamówienia publicznego. Zgodnie z definicją postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (art. 7 pkt 18 Pzp) postępowanie to kończy się zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego albo jego unieważnieniem, z tym, że zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego nie stanowi czynności w tym postępowaniu. Tym samym zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego nie jest czynnością w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Jednakże obowiązek złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 56 ust. 4 ustawy Pzp nałożony został zgodnie z dyspozycją art. 56 ust. 1 również na osoby udzielające zamówienia.

Z opinii UZP- kilka funkcji – jedno oświadczenie

- **Norma prawna wynikająca z art. 56 ustawy Pzp kieruje obowiązek składania ww. oświadczeń wprost do konkretnej osoby fizycznej, będącej członkiem personelu zamawiającego, wykonującej w postępowaniu zadania określone w art. 56 ust. 1 i 3 ustawy Pzp**.

- Przepisy ustawy Pzp nie wymagają, aby pracownicy zamawiającego składali odrębne oświadczenia, o których mowa w art. 56 ust. 4 ustawy Pzp, w odniesieniu do każdej z funkcji jakie pełnią w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Spełnieniem obowiązku wynikającego z treści art. 56 ust. 4 ustawy Pzp jest złożenie oświadczenia przez konkretną osobę, która pełni w postępowaniu rolę kierownika zamawiającego, członka komisji przetargowej, osoby wykonującej czynności związane z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia po stronie zamawiającego, osoby mogącej wpłynąć na wynik tego postępowania lub osoby udzielającej zamówienia.

- **Jeżeli określona osoba pełni w postępowaniu o udzielenie zamówienia rolę kierownika zamawiającego, osoby wykonującej czynności w postępowaniu, a także osoby udzielającej zamówienia to wypełnieniem normy art. 56 ust. 4 ustawy Pzp jest złożenie jednego oświadczenia**, zawierającego informacje o istnieniu lub braku istnienia okoliczności, o których mowa w art. 56 ust. 2 i 3 ustawy Pzp. Kluczową kwestią dla prowadzonego postępowania jest ustalenie, że wszystkie osoby zobowiązane do złożenia oświadczenia wykonały ten obowiązek, a także że treść złożonych oświadczeń odpowiada stanowi faktycznemu, istniejącemu na dzień składania oświadczenia.

Podsumowanie

- Kierownik zamawiającego zobowiązany jest złożyć oświadczenia, o których mowa w art. 56 ust. 4 ustawy Pzp, chyba że powierzył wykonywanie zastrzeżonych dla siebie czynności innej osobie i sam nie wykonuje czynności w postępowaniu.
- Katalog osób mogących wpłynąć na wynik postępowania ma charakter otwarty, niemniej zawsze musi dotyczyć osób, które mają bezpośredni (dzięki działaniu własnemu) lub pośredni (dzięki możliwości wpłynięcia na decyzję innych) wpływ na wynik postępowania.
- Osoby przygotowujące postępowanie niemające jednocześnie wpływu na jego wynik i niewykonujące czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania nie są zobowiązane do złożenia oświadczeń o których mowa art. 56 ust. 4 Pzp.
- Osoby podpisujące umowę w sprawie zamówienia publicznego, tj. udzielające zamówienia publicznego są zobowiązane do złożenia oświadczeń, o których mowa w art. 56 ust. 4 ustawy Pzp.
- Na gruncie ustawy Pzp weryfikacja osób wykonujących czynności związane z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia w kontekście zaistnienia konfliktu interesów, a także prawomocnego skazania za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia, odbywa się za pomocą składanych przez te osoby oświadczeń.

dp@uzp.gov.pl