

POSTANOWIENIE

z 25 maja 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Bartosz Stankiewicz

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 25 maja 2026 r. w Warszawie wniosku z 20 maja 2026 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, wniesionego przez zamawiającego Zakład Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Wola m.st. Warszawy z siedzibą w Warszawie przy ul. J. Bema 70 (01-225 Warszawa) w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. *Zakładanie i pielęgnację zieleni oraz koszenie trawy w 2026 roku na terenie administrowanym przez Zakład Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Wola m.st. Warszawy, w obrębie TZOM Koło*, o numerze ZP.26.12.2026.JR

postanawia:

odmówić uchylenia zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.

UZASADNIENIE

Zakład Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Wola m.st. Warszawy (zwany dalej: „zamawiającym”) działając na podstawie art. 577 ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, zwanej dalej: „Pzp”), 20 maja 2026 r. złożyło, na podstawie art. 578 ust. 1 Pzp, do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wnioski o uchylenie zakazu zawarcia umowy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. *Zakładanie i pielęgnację zieleni oraz koszenie trawy w 2026 roku na terenie administrowanym przez Zakład Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Wola m.st. Warszawy, w obrębie TZOM Koło*, o numerze ZP.26.12.2026.JR (zwanym dalej: „postępowaniem”).

Wniosek został złożony w związku z wniesieniem odwołania 14 maja 2026 r. przez wykonawcę "AG-COMPLEX" spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie (zwanego dalej: „odwołującym”).

W uzasadnieniu przedmiotowego wniosku zamawiający wskazał na art. 578 ust. 1 i 2 pkt 1 Pzp, w myśl którego Izba może uchylić zakaz zawarcia umowy, jeżeli niezawarcie umowy mogłoby spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego, przewyższające korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

Zamawiający podniósł, że przedmiotem zamówienia w postępowaniu jest pełen wachlarz prac ogrodniczych, które stanowią istotny element jego statutowej działalności i są w zasadzie niezbędne dla polityki zazielenienia obszaru miejskiego i funkcjonowania zieleni w przestrzeni publicznej. Zaprzestanie zabiegów pielęgnacyjnych stanowić może zagrożenie dla ekosystemu i spowoduje niszczenie zieleni poprzez chociażby nagromadzenie chwastów. Przywrócenie równowagi w tej mierze spowoduje nie tylko straty czasowe, ale również fiskalne, albowiem koszty sanacji będą wyższe niż bieżące czynności pielęgnacyjne. W zakres zobowiązania wykonawcy wchodzić mają działania na rzecz wspólnoty samorządowej (art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym), w tym m.in.:

- cięcia pielęgnacyjne drzew (w tym krzewów wysokich o formie drzewiastej np: lilak, sumak, powyżej 2,50 m wysokości);
- wycinanie drzew (w tym krzewów wysokich o formie drzewiastej np: lilak, sumak, powyżej 2,50 m wysokości);
- frezowanie karp drzew na głębokość 20 cm;
- usuwanie karp drzew z zasypaniem dołu ziemią żyzną;
- pielęgnacja roślin nowo posadzonych;
- cięcia korygujące koronę drzewa;
- palikowanie drzew;
- wymiana (uzupełnienie) zniszczonego palika drzewa;
- wymiana (uzupełnienie) zniszczonej poprzeczki drzewa;
- wymiana (uzupełnienie) zniszczonego wiązania drzewa;
- demontaż opalikowania drzewa (w tym usunięcie uschniętego młodego drzewa);
- ściółkowanie korą z drzew iglastych warstwą 5 cm (z dowozem);
- podlewanie z dowozem wody;
- odtworzenie mis z pieleniem i wywozem;
- wykonanie odciążu drzewa;
- inspekcja korony i kontrola wiązań;
- kontrola odciążu;

- wykonanie pojedynczego wiązania elastycznego drzewa;
- zastosowanie hydrożelu celem wzbogacenia drzewa i krzewu w wodę i składniki odżywcze;
- montaż osłonki z tworzywa sztucznego na pień drzewa;
- nawożenie roślin nawozami mineralnymi wieloskładnikowymi;
- nawożenie trawników nawozami mineralnymi wieloskładnikowymi;
- cięcie żywopłotów oraz krzewów niskich (do 2,50 m wysokości);
- cięcie żywopłotów oraz krzewów (powyżej 2,50 m wysokości);
- cięcia odmładzające żywopłotów z usunięciem ewentualnych samosiewów z ciągu żywopłotowego i wywozem urobku;
- nasadzenie drzew liściastych;
- wycinka krzewów niskich (żywopłotów, rosnących indywidualnie lub w grupie);
- pielienie rabat, klombów, różanek, kwietników, krzewów, żywopłotów;
- ułożenie agrotkaniny;
- montaż rollbordera o wysokości 30 cm;
- mulczowanie powierzchniowe terenu;
- zakładanie i renowacja trawników wraz z podlewaniem;
- cięcie pnączy porastających elewacje budynków przy użyciu podnośnika;
- opryski żywopłotów, różanek, krzewów np.: przeciw mszycy preparatem grzybobójczym lub owadobójczym;
- opryski drzew preparatem grzybobójczym lub owadobójczym;
- założenie opaski lepowej na drzewo przeciw szkodnikom;
- zabezpieczenie rany drzewa po wykonaniu cięcia pielęgnacyjnego środkiem grzybobójczym;
- dostawa ziemi w celu np.: niwelacji terenu przed zagospodarowaniem zielenią, zmiany sposobu wykorzystania piaskownicy na klomb itp.;
- wywóz gałęzi, konarów;
- niezwłoczne usuwanie zagrożeń (np.: cięcia poprawiające bezpieczeństwo w sytuacji gdy wystąpiło poważne uszkodzenie np. złamanie, rozłamanie przewodników, konarów, utrata znacznej części korony, zabezpieczenie przed wywrotem, wiatrołomy, pęknięte konary itp.);
- usuwanie pnączy z drzew;
- usuwanie i utylizacja gatunków inwazyjnych (np. rdestowca);
- usuwanie samosiewów, dzikich pędów i odrostów korzeniowych przy drzewach;
- sadzenie kwiatów ozdobnych z pojemników;
- sadzenie bylin z pojemników;
- sadzenie pnączy z pojemników;
- sadzenie róż (okrywowe, wielokwiatowe, parkowe);
- nasadzenie traw ozdobnych;
- cięcie traw ozdobnych;

- koszenie trawników, usunięcie zanieczyszczeń z całej powierzchni trawnik.

Dalej zamawiający wyjaśnił, że postępowanie będące przedmiotem odwołania to nic innego jak przejaw jego aktywności w zakresie ochrony przyrody w myśl art. 2 ust. 1 pkt 8 i 9 oraz ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Zamawiający podkreślił, że: *Tworzenie i utrzymanie zieleni miejskiej czy nawet szerzej – zielonej infrastruktury (przez którą należy rozumieć strategicznie zaplanowaną sieć obszarów naturalnych i półnaturalnych z innymi cechami środowiskowymi, zaprojektowaną i zarządzaną w sposób mający zapewnić szeroką gamę usług ekosystemowych) na terenach miejskich zwiększa poczucie wspólnoty, wzmacnia skłonność do podejmowania dobrowolnych działań prowadzonych w ramach społeczeństwa obywatelskiego, a także pomaga w eliminowaniu wykluczenia społecznego i izolacji. Jej celem jest również przyniesienie poszczególnym osobom i całej społeczności korzyści fizycznych, psychologicznych, emocjonalnych oraz społeczno-gospodarczych. Tereny zielone w miastach, w tym trawniki, stabilizują klimat miejski przez zwiększenie poziomu wilgotności i regulację temperatury, pochłaniają dwutlenek węgla i wydzielają tlen. Działają jak filtry, zatrzymując szkodliwe pyły (kurz i inne zanieczyszczenia) i zwiększają różnorodność biologiczną. Dodatkowo są również elementem tzw. małej retencji, ponieważ pozwalają na spowolnienie odpływu wód opadowych przez co odciążają sieć kanalizacyjną. Jak zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli, »trawniki obniżają temperaturę powietrza (w upalne dni, przy gruncie o około 10°C), zmniejszają hałas o kilka decybeli i zwiększają wilgotność powietrza – w ciągu godziny metr kwadratowy trawnika oddaje do atmosfery 150 g wody« (por. Łyszkowski M, Państwo i społeczeństwo, „Utrzymanie zieleni w wybranych miastach Polski”, Nr 3/maj-czerwiec/2023, s. 84 i przywołana tam literatura).*

Zamawiający zaakcentował, że kluczowe dla wniosku było to, że do zadań wykonawcy należeć będzie niezwłoczne usuwanie zagrożeń (choćby poprzez cięcia poprawiające bezpieczeństwo, w sytuacji, gdy wystąpiło poważne uszkodzenie np. złamanie, rozłamanie przewodników, konarów, utrata znacznej części korony, zabezpieczenie przed wywrotem, wiatrołomy, pęknięte konary itp.) o każdej porze doby wraz z wywozem urobku oraz usunięciem karpny. Wobec tego w katalogu obowiązków wykonawcy znajdują się nie tylko te dotyczące dbania o aspekty wizualne i przyrodę jako taką, ale również czuwanie nad bezpieczeństwem ludzi i mienia. Zamawiający wyjaśnił, że w ostatnim okresie wystąpiły następujące niebezpieczne zdarzenia przyrodnicze mogące skutkować powstaniem szkody na mieniu:

- złom drzewa ul. Obozowa 83 – lilak pospolity;
- wywrot drzewa ul. Obozowa 75 – jałowiec pospolity;
- wywrot drzewa Al. Prymasa Tysiąclecia 87 – lilak pospolity.

W wyniku tych zdarzeń zaszła konieczność przeprowadzenia pilnych prac porządkowych. Ponadto zamawiający wskazał, że w najbliższym czasie spodziewa się otrzymać decyzje administracyjne, tj. zgody, na wycinkę drzew, które mogą stwarzać zagrożenie dla otoczenia i należy je jak najszybciej usunąć – 50 szt. drzew. Ponadto przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie toczy się również sprawa w zakresie kary administracyjnej nałożonej na zamawiającego z tytułu niewykonania (nienależytego wykonania), zdaniem organu administracji publicznej, nasadzeń zastępczych (III OZ 504/24). Ogólnie, zaś na samym obszarze Koła zamawiający w skali roku dokonuje 38 szt. nasadzeń zastępczych. Zawarcie umowy pozwoli na zabezpieczenie interesu fiskalnego zamawiającego i zmniejszy ryzyko toczenia sporów sądowo-administracyjnych jak wskazany powyżej.

Dodatkowo zamawiający wskazał, że pielęgnacja zieleni budzi żywe zainteresowanie zarówno lokalnej społeczności, jak i radnych dzielnicy, czego dowodem są interpelacje/zapytania oraz wystąpienia mieszkańców w trybie skargowym i wnioskowym (zestawienie w załączeniu).

Zamawiający zaznaczył, że w chwili obecnej na terenie miasta stołecznego Warszawy prowadzone są prace związane z pielęgnacją zieleni. Zaniechanie tych prac doprowadzi do rozrostu chwastów oraz zwiężenia światła chodników, przy których rosną żywopłoty, a co a tym idzie zmniejszenie ich powierzchni użytkowej. Rozrośnięte żywopłoty przychodnikowe, szczególnie u starszych mieszkańców zmniejszają poczucie bezpieczeństwa. Zaniedbanie wykonania usług pielęgnacyjnych powoduje interwencje radnych (w załączeniu kopia interpelacji).

Na sam koniec zamawiający zwrócił uwagę, że Krajowa Izba Odwoławcza przyznała w zbliżonym stanie faktycznym innemu zamawiającemu, tj. Zarządowi Zieleni m.st. Warszawy, rację i stwierdziła, że hipotetyczne sytuacje możliwe do wystąpienia (również w zakresie bezpieczeństwa korzystania z przestrzeni publicznej), a skutkujące negatywnymi następstwami dla interesu publicznego, przewyższają korzyści związane z ochroną interesu odwołującego, co do którego mógłby wystąpić uszczerbek będący następstwem bezprawnego działania lub zaniechania zamawiającego powodującego naruszenie przepisów obowiązującego prawa (por. postanowienie z 30 sierpnia 2021 r., sygn. akt: KIO/W 84/21).

Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Zgodnie z art. 578 ust. 1 Pzp *Zamawiający może złożyć do Izby wnioski o uchylenie zakazu zawarcia umowy, o którym mowa w art. 577.*

Z kolei stosownie do treści przepisu art. 578 ust. 2 Pzp *Izba może uchylić zakaz zawarcia umowy, jeżeli:*

1) niezawarcie umowy mogłoby spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego, przewyższające korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia;

2) zamawiający uprawdopodobnił, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.

Zamawiający we wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy z 20 maja 2026 r. wskazał na podstawę uchylenia zakazu zawarcia umowy określoną w art. 578 ust. 2 pkt 1 Pzp.

Izba zwróciła uwagę, że uchylenie zakazu zawarcia umowy jest wyjątkiem od ogólnej reguły, zgodnie z którą umowę w sprawie zamówienia publicznego zawiera się dopiero po ogłoszeniu przez Izbę orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze. Zamawiający powinien zatem wykazać, że istnieje potrzeba niezwłocznego zawarcia umowy, bez przewidzianego prawem oczekiwania na orzeczenie Izby w przedmiocie rozstrzygnięcia odwołania.

Rozpoznając wniosek, Izba stwierdziła, że wskazane przez zamawiającego okoliczności nie uzasadniały uchylenia zakazu zawarcia umowy na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 1 Pzp.

W odniesieniu do przesłanki uchylenia zakazu zawarcia umowy określonej w art. 578 ust. 2 pkt 1 Pzp, Izba stwierdziła, że przywołany przepis wymaga ustalenia po pierwsze, czy niezawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego, spowoduje negatywne skutki dla interesu publicznego. Jeśli odpowiedź na to pytanie jest pozytywna, wówczas należy zbadać, czy negatywne skutki przewyższają korzyści związane z ochroną wszystkich interesów zagrożonych uszczerbkiem skutkiem czynności podjętych przez zamawiającego.

Składając wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy, zamawiający musi w sposób szczegółowy i za pomocą precyzyjnych twierdzeń wykazać wpływ wykonania danego zamówienia na ochronę słusznego interesu publicznego, którego niewykonanie w sposób ewidentny przekracza potrzebę ochrony praw odwołującego się wykonawcy. Ponadto, Izba stoi na stanowisku, że powody, dla których zamawiający sięga po tę wyjątkową instytucję nie mogą być wywołane działaniem zamawiającego, lecz powinny wynikać z okoliczności od niego niezależnych, a zamawiający powinien wyczerpać wszelkie inne dostępne mu środki, aby osiągnąć cel w postaci udzielenia zamówienia w pożądanym terminie.

Zamawiający we wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy *de facto* wskazał na cztery argumenty:

- wymienił trzy niebezpieczne zdarzenia przyrodnicze mogące skutkować powstaniem szkody na mieniu;
- wyjaśnił, że najbliższym czasie spodziewa się otrzymać decyzje administracyjne, tj. zgody, na wycinkę drzew, które mogą stwarzać zagrożenie dla otoczenia i należy jej jak najszybciej

usunąć – 50 szt. drzew, ponadto przed NSA toczy się również sprawa w zakresie kary administracyjnej nałożonej na zamawiającego z tytułu niewykonania (nienależytego wykonania), zdaniem organu administracji publicznej, nasadzeń zastępczych;

- zwrócił uwagę na postanowienie z 30 sierpnia 2021 r., sygn. akt: KIO/W 84/21, w którym Izba w zbliżonym stanie faktycznym innemu zamawiającemu uchyliła zakaz zawarcia umowy;

- wskazał, że pielęgnacja zieleni budzi żywe zainteresowanie zarówno lokalnej społeczności, jak i radnych dzielnicy, czego dowodem są interpelacje/zapytania oraz wystąpienia mieszkańców w trybie skargowym i wnioskowym.

W przypadku pierwszego z powyżej wymienionych argumentów Izba stwierdziła, że o ile ochrona mienia może w określonych sytuacjach wpisywać się w zakres interesu publicznego, o którym mowa w art. 578 ust. 2 pkt 1 Pzp, jednakże w żaden sposób nie można zakładać automatyzmu w tej materii. Zdaniem składu orzekającego zamawiający nie wykazał, że opisane przez niego sytuacje uzasadniają zastosowanie tej wyjątkowej instytucji, jaką niewątpliwie jest uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze. Jak wskazano powyżej zamawiający musi w sposób szczegółowy i za pomocą precyzyjnych twierdzeń wykazać wpływ wykonania danego zamówienia na ochronę słusznego interesu publicznego, którego niewykonanie w sposób ewidentny przekracza potrzebę ochrony praw odwołującego się wykonawcy. Zamawiający nie udźwignął obowiązku wykazania ww. okoliczności, tj. uzasadnienie wniosku nie było szczegółowe, precyzyjne oraz nie odnosiło się w sposób wystarczający do okoliczności faktycznych sprawy. Ponadto w przedmiotowej sprawie zakres ochrony praw odwołującego miał charakter materialny i wyrażał się przede wszystkim w tym, że celem odwołującego, jako przedsiębiorcy, w realizacji przedmiotu umowy jest chęć osiągnięcia zysku. Temu zakresowi ochrony zamawiający przeciwstawił właściwie podobny zakres praw, tj. mający charakter materialny, czyli związany z ochroną mienia. Tak przedstawiona argumentacja nie przekonała Izby, że w okolicznościach przedmiotowej sprawy negatywne skutki dla interesu publicznego, przewyższyły korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w tym przede wszystkim praw odwołującego, w odniesieniu do których mogło zajść prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego w postępowaniu.

Co do drugiego argumentu, to było on związany przede wszystkim z sytuacją zamawiającego. Zamawiający powołał się przy tym na niesprecyzowane i ogólnikowo zakreślone decyzje administracyjne dotyczące spodziewanej zgody na wycinkę drzew. Ponadto zamawiający zwrócił uwagę na toczącą się przed NSA sprawę w zakresie kary administracyjnej nałożonej na niego z tytułu niewykonania (nienależytego wykonania), zdaniem organu administracji publicznej, nasadzeń zastępczych. Argumenty w tej części dotyczyły zamawiającego i nie przekonały Izby co do zasadności złożonego wniosku.

Trzeci argument odwoływał się do innego postanowienia wdanego w postępowaniu prowadzonym przez innego zamawiającego. W ocenie składu orzekającego, wbrew stanowisku zamawiającego, stan faktyczny dotyczący postanowienia z 30 sierpnia 2021 r., sygn. akt: KIO/W 84/21, nie był zbliżony do stanu faktycznego w przedmiotowej sprawie. Ww. postanowienie dotyczyło prac ogrodniczo-porządkowych na terenie międzywala Wisły/356,88 ha/w granicach m.st. Warszawy w ramach tzw. Służby Brzegowej. Ponadto w uzasadnieniu uchylecia zakazu w tamtej sprawie Izba wskazała na tak istotne negatywne skutki dla interesu publicznego jak:

- bezpośrednie zagrożenie dla życia, zdrowia i bezpieczeństwa użytkowników bulwarów spowodowane brakiem drobnych napraw, np. barierek odgradzających teren wysokiego nabrzeża od lustra wody;

czy

- bezpośrednie zagrożenie dla życia, zdrowia i bezpieczeństwa użytkowników bulwarów spowodowane brakiem pielęgnacji zieleni np. brakiem wycinki zagrażających upadkiem drzew czy większych konarów.

W konsekwencji również ten argument nie przekonał Izby o zasadności złożonego przez zamawiającego wniosku.

Ostatni argument, podobnie jak argument drugi dotyczył wyłącznie sytuacji zamawiającego. W ocenie składu orzekającego samo zainteresowanie pielęgnacją zieleni przez lokalną społeczność oraz radnych nie uzasadniało jeszcze skorzystania z wyjątkowego środka jakim jest uchylene zakazu zawarcia umowy.

Mając na uwadze wskazane powyżej okoliczności, Izba postanowiła jak w sentencji, na podstawie art. 578 ust. 3 i 4 Pzp, uznając, że przesłanki z art. 578 ust. 2 pkt 1 Pzp nie zostały spełnione, co skutkowało odmową uchylene zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.

Stosownie do art. 578 ust. 4 zdanie drugie Pzp na postanowienie nie przysługuje skarga.

Przewodniczący: