

Sygn. akt: KIO/W 58/26

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 16 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Ewa Sikorska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 marca 2026 r. w Warszawie wniosku z dnia 11 marca 2026 roku r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, wniesionego przez zamawiającego: Miasto Bełchatów

w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Konservacja zieleni miejskiej na terenie Miasta Bełchatowa”

postanawia:

uchylić zakaz zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.

.....

Uzasadnienie

Zamawiający – Miasto Bełchatów – prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Konserwacja zieleni miejskiej na terenie Miasta Bełchatowa”.

Postępowanie prowadzone jest na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 roku, poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej ustawą P.z.p.

W dniu 11 marca 2026 roku zamawiający wniósł o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze. W ocenie zamawiającego zarzuty odwołania wniesionego przez wykonawcę Zigger Sp. z o.o. z siedzibą w Bełchatowie są bezpodstawne, a wniesienie odwołania ma na celu wyłącznie uniemożliwienie zawarcia zamawiającemu umowy z wyłonionym zgodnie z przepisami ustawy P.z.p. wykonawcą. Zamawiający we wniosku szczegółowo odniósł się do zarzutów odwołania.

Ponadto zamawiający podniósł, iż brak zawarcia umowy mógłby spowodować także negatywne skutki dla interesu publicznego, przejawiającego się koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego oraz realizacji zadań własnych gminy w zakresie utrzymania zieleni zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym, przewyższającego korzyści związane z koniecznością ochrony interesów odwołującego. Brak niezwłocznego przystąpienia do prac konserwacyjnych (w szczególności przycinki drzew i krzewów przy pasach drogowych) skutkuje ograniczeniem skrajni dróg oraz widoczności na skrzyżowaniach i przejściach dla pieszych, co stanowi zagrożenie dla zdrowia i życia uczestników ruchu, w tym m.in. widoczność oznakowania drogowego, sygnalizacji świetlnej. W okresie wiosenno-letnim gwałtowny przyrost roślinności bez stałego nadzoru wykonawcy stwarza realne ryzyko wypadków oraz zagrożenie dla mienia mieszkańców (np. złamania i upadki konarów i gałęzi drzew podczas ekstremalnych zjawisk pogodowych). Zaniechanie grabienia liści na terenach zieleni miejskiej (parków, skwerów, zieleńców) zwłaszcza w okresach opadów, tworzy śliską nawierzchnię, generując realne niebezpieczeństwo dla użytkowników terenów zieleni - ryzyko wypadków, co skutkuje odpowiedzialnością odszkodowawczą gminy. Z kolei brak przycinania

krzewów i żywopłotów powoduje niekontrolowane zarastanie ciągów pieszorowerowych, zmuszając niejednokrotnie użytkowników do korzystania z jezdni, co bezpośrednio zagraża ich zdrowiu i życiu. Zatem zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym i pieszym jest argumentem, który nie sposób pominąć przez zamawiającego w przedmiotowym wniosku. Wstrzymanie zawarcia umowy spowoduje także nieodwracalność szkód w infrastrukturze i przyrodzie. Specyfika przedmiotu zamówienia wiąże się nierozdzielnie z cyklem wegetacyjnym. Szczegółowy kalendarz prac ogrodniczych, z uwzględnieniem terminów agrotechnicznych, podzielony na pory roku i poszczególne miesiące, wymaga przy zleceniu prac bezwzględnego przestrzegania terminów kalendarzowych, powiązanych z warunkami pogodowymi. Przedmiotem zamówienia są wszelkie prace ogrodnicze (w szerokim zakresie czynności) niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania zieleni w mieście, co nakłada na zamawiającego obowiązek zlecenia i realizacji prac wg harmonogramu. Zaniechanie zabiegów pielęgnacyjnych zieleni miejskiej w wymaganym reżimie czasowym doprowadzi do degradacji biologicznej cennych skupisk roślinnych oraz niszczenia nawierzchni chodników i alejek parkowych przez niekontrolowany wysiew i rozrost chwastów. Straty te będą miały charakter trwały, a ich usunięcie w przyszłości wygeneruje koszty wielokrotnie przewyższające wartość obecnego zamówienia. Wstrzymanie prac doprowadzi do strat materialnych, których naprawa wielokrotnie przewyższy koszt standardowej pielęgnacji i narazi zamawiającego na ryzyko niegospodarności środków publicznych. Specyfika przedmiotu zamówienia wyklucza możliwość przesunięcia prac na czas późniejszy. Brak wykonania zabiegów w ściśle określonych terminach agrotechnicznych – takich jak np. odkopczykowanie róż (zapobiegające „zaparzeniu” pędów i rozwojowi chorób grzybowych), przycinanie traw ozdobnych (przed rozpoczęciem wegetacji), cięcia formujące krzewów i żywopłotów, grabienie liści (zapobiegające gniciu darni i rozprzestrzenianiu się chorób grzybowych) czy koszenie trawników (wymaga terminowego rozpoczęcia, następnie cyklicznych powtórzeń) – doprowadzi do zniszczenia nasadzeń i trawników. Stanowi to bezpośrednią szkodę w mieniu publicznym o znacznych rozmiarach, gdyż odtworzenie zasobów przyrodniczych po ich obumarciu będzie wielokrotnie droższe niż bieżąca pielęgnacja. Ochrona interesu publicznego to także wymiar ochrony zdrowia publicznego i związanych z nim aspektów sanitarnych. Utrzymanie terenów zieleni, w tym grabienie liści, regularne koszenie trawników, jest niezbędne dla ograniczenia populacji kleszczy oraz rozprzestrzeniania się silnych alergenów pyłkowych w gęsto zaludnionych obszarach miejskich, niekontrolowanego wysiewu chwastów. Zwłoka w zawarciu umowy uniemożliwia podjęcie tych działań w optymalnych terminach agrotechnicznych. Dbalność o zieleni miejską jest elementem ochrony zdrowia publicznego. Zamawiający nie dysponuje alternatywnymi środkami realizacji zadań nakładanych na niego przepisami prawa. Brak własnych zasobów kadrowych i sprzętowych powoduje, iż zamawiający nie może przejąć przedmiotowych obowiązków w trybie zastępczym. Jedynym

sposobem na zapewnienie ciągłości utrzymania porządku i bezpieczeństwa na terenie gminy jest niezwłoczne zawarcie umowy z wybranym wykonawcą. Zamawiający odnotowuje duży wpływ wniosków i interwencji mieszkańców, domagających się podjęcia prac porządkowych i pielęgnacyjnych. Brak zawarcia umowy uniemożliwia organom samorządowym reakcję na te zgłoszenia, co prowadzi do paraliżu realizacji zadań publicznych i narastającego niezadowolenia społecznego. Utrzymywanie stanu bezczynności w tym zakresie godzi w zaufanie obywateli do organów administracji i uniemożliwia zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W świetle powyższego, negatywne następstwa dla interesu publicznego oraz ryzyko wystąpienia szkód o znacznych rozmiarach znacznie przewyższają interes odwołującego w uzyskaniu zamówienia, co w pełni uzasadnia zastosowanie dyspozycji art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy P.z.p.

Izba ustaliła, że w dniu 5 marca 2026 roku wykonawca Zigger Sp. z o.o. w Bełchatowie wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wobec zaniechania odrzucenia oferty wykonawcy Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. ul. C. 7, 97-400 Bełchatów (dalej „PGM”) w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Miasto Bełchatów, zarzucając zamawiającemu:

1. naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy P.z.p. poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy PGM, pomimo tego, że wyjaśnienia złożone przez tego wykonawcę nie odpowiadają treści wezwania, nie potwierdzają realności zaoferowanej ceny oraz wskazują na niezgodność jego oferty z warunkami zamówienia;

2. naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b i c w zw. z art. 128 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy P.z.p. poprzez dwukrotne wezwanie wykonawcy PGM do złożenia zgodnego z przepisami zobowiązania do udostępnienia zasobów przez podmiot E.E. w zakresie doświadczenia.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, oraz nakazanie zamawiającemu:

1. unieważnienie czynności z dnia 23 lutego 2026 r., polegającej na wyborze oferty wykonawcy PGM,

2. powtórzenie czynności badania i oceny ofert,

3. odrzucenie oferty wykonawcy PGM.

Odwołujący podniósł, że posiada interes w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy P.z.p. we wniesieniu odwołania. W przypadku, gdyby odwołanie odwołującego zostało uwzględnione, oferta wykonawcy PGM zostałaby odrzucona, w wyniku czego oferta odwołującego zostałaby wybrana jako najkorzystniejsza. Oferta odwołującego nie podlega odrzuceniu i została oceniona na 2 miejscu na podstawie przyjętych w postępowaniu kryteriów oceny ofert. Tym samym na skutek bezprawnych działań i zaniechań zamawiającego, polegających na zaniechaniu odrzucenia oferty wykonawcy PGM odwołujący może ponieść wymierną szkodę na skutek nieudzielenia mu przedmiotowego zamówienia publicznego. Wskazane powyżej okoliczności jednoznacznie przesądzają o uprawnieniu odwołującego do wniesienia przedmiotowego odwołania oraz konieczności rozpatrzenia podniesionych w nim zarzutów.

Biorąc pod uwagę powyższe, Krajowa Izba Odwoławcza zważyła, co następuje:

Zgodnie z art. 577 ustawy P.z.p.: *W przypadku wniesienia odwołania zamawiający nie może zawrzeć umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.*

Z kolei przepis art. 578 ust. 1 ustawy P.z.p. stanowi, iż: *Zamawiający może złożyć do Izby wnioski o uchylenie zakazu zawarcia umowy, o którym mowa w art. 577. W myśl ust. 2 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.*

Wynikający z art. 577 ustawy P.z.p. zakaz zawarcia umowy nie ma zatem charakteru kategoriowego. Zamawiający może złożyć do Izby wnioski o uchylenie zakazu zawarcia umowy, a 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 i zamawiający uprawdopodobnił, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Pomimo wagi, jaką posiada zabezpieczenie interesów prywatnych, ustawodawca przewidział przypadki, w których interes publiczny zostanie postawiony wyżej, gdyż ryzyko ewentualnego naruszenia interesu prywatnego zostanie skompensowane przez uniknięcie strat spowodowanych odkładaniem zawarcia umowy i realizacji zamówienia publicznego. Dopuszczalność wprowadzenia takiego rozwiązania w polskim porządku prawnym wynika z art. 2 ust. 5 dyrektywy 89/665/EWG, zgodnie z którym Państwa członkowskie mogą przewidzieć, że organ odpowiedzialny za procedury odwoławcze może wziąć pod uwagę prawdopodobne konsekwencje zastosowania środków tymczasowych dla wszystkich interesów, co do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku, a także dla interesu publicznego, i może podjąć decyzję o niestosowaniu takich środków, jeżeli ich negatywne konsekwencje mogłyby przewyższyć płynące z nich korzyści. Decyzja o niezastosowaniu środków tymczasowych pozostaje bez uszczerbku dla wszelkich pozostałych roszczeń podmiotu wnoszącego o zastosowanie takich środków.

Z treści przepisu zawartego w art. 578 ust. 2 ustawy P.z.p. wynika, że uchylene zakazu zawarcia umowy przed ogłoszeniem przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze jest możliwe w przypadku spełnienia następujących przesłanek:

- 1) niezawarcie umowy mogłoby spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego, i skutki te przewyższyłyby 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.

Wskazane wyżej przesłanki mają charakter samodzielny, co oznacza, że nie muszą być spełnione łącznie.

Pojęcie „interesu publicznego” nie ma charakteru jednolitego i stałego. Jego treść powinna być ustalana i konkretyzowana w każdym przypadku na nowo, w zależności od potrzeb, wymagań i charakteru sprawy. Niemniej jednak interes publiczny zawsze dotyczy pewnego ogółu, nieokreślonej liczby osób, nie odnosi się natomiast do interesu jednostkowego, czy też określonej grupy. Z jego naruszeniem mamy zatem do czynienia w przypadku, gdy skutki określonych działań będą miały powszechny charakter.

W Konstytucji RP zagadnienie interesu publicznego ujęte jest w kilku zakresach. Począwszy od najpełniejszego, znajdującego odzwierciedlenie w art. 1 Konstytucji RP, który wspomina o Rzeczypospolitej jako "wspólnym dobru" wszystkich obywateli, poprzez inne ogólne ujęcia wskazane w art. 17 czy art. 22, aż do bardziej szczegółowego określenia już konkretnych jego przejawów w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Poza Konstytucją interes publiczny jest wymieniony w około 540 aktach prawnych.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie odwoływał się do wartości ujętych przez ustawodawcę w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W ocenie Trybunału, właśnie w tym przepisie wymienia się te wartości, które ów interes publiczny uosabiają. Ogólnie rzecz ujmując można przyjąć, że mówiąc o działaniu w imię jakiegoś dobra ponadindywidualnego (tj. w interesie publicznym, społecznym) zakłada się ujęcie go w postaci co najmniej jednej z sześciu wartości:

- bezpieczeństwa prawnego,
- porządku publicznego,
- ochrony środowiska,
- ochrony zdrowia publicznego,
- ochrony moralności publicznej,
- wolności i praw innych osób.

Analogiczne kryteria zawiera art. 30 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który istnienie interesu publicznego uzasadnia względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej.

A zatem, aby możliwe było uchylenie zakazu zawarcia umowy przed ogłoszeniem przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, niezbędnym jest wykazanie możliwości zaistnienia negatywnych konsekwencji niezawarcia umowy przynajmniej w jednej ze wskazanych wyżej wartości.

Izba przeanalizowała treść złożonego przez zamawiającego wniosku i skonstatowała, że interes publiczny, na który powołał się zamawiający, dotyczy zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, ochrony przyrody oraz konieczności uniknięcia szkody w mieniu publicznym o znacznych rozmiarach.

W ocenie Izby zagrożenia, które wskazał zamawiający, wpisują się w katalog wartości interesu publicznego.

Drugą przesłanką, zaistnienie której jest konieczne dla uchylenia zakazu zawarcia umowy, jest udowodnienie, iż negatywne dla interesu publicznego skutki zawarcia umowy przewyższyłyby 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.

W wyroku z dnia 21 czerwca 2001 roku (sygn. V SA 3718/00) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: „Należy przypomnieć, że w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznej i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu społecznego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym wypadku organ orzekający ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny chodzi, i udowodnić, że jest on tak ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywatela. Zarówno wykazanie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu społecznego nad indywidualny, podlegać muszą wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, szczególnie wówczas, gdy w ocenie organu w interesie społecznym leży ograniczenie praw obywatela określonych w Konstytucji RP.”

Z okoliczności sprawy wynika, że celem odwołującego, jako przedsiębiorcy, w realizacji przedmiotu umowy jest chęć osiągnięcia zysku. Jest on niewspółmierny w stosunku do wskazanego wyżej interesu publicznego.

Uwzględniając skutki, jakie może spowodować dalsze utrzymywanie zakazu zawarcia umowy, w ocenie Izby zachodzi podstawa do uwzględnienia wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy P.z.p. W okolicznościach dotyczących rozpatrywanego wniosku należało przede wszystkim ustalić, czy ustawowy nakaz powstrzymania się przez zamawiającego od zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku kończącego postępowanie odwoławcze, może spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego. W ocenie Izby, wskazane okoliczności uzasadniają stwierdzenie zagrożenia dla interesu publicznego w takim stopniu, iż konieczne jest uchylenie zakazu zawarcia umowy.

W ocenie Izby zamawiający nie wykazał natomiast, że zachodzi możliwość uchylenia zakazu zawarcia umowy z powołaniem na art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy P.z.p.

Z treści złożonego odwołania wynika, że zostały w nim podniesione zarzuty wymagające zbadania oraz przeanalizowania materiału dowodowego. Zamawiający w treści wniosku wykazywał bezzasadność podniesionych zarzutów, co nie jest równoznaczne ze stwierdzeniem, że odwołanie zostało wniesione wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Stwierdzenie, iż odwołanie zostało wniesione wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy, mogłoby w konsekwencji naruszyć regulację, z której wynika konieczność rozpoznania odwołania na jawnej rozprawie (art. 545 ust. 1 ustawy P.z.p.).

Powyższe nie ma wpływu na rozstrzygnięcie wniosku, a to z uwagi na fakt, że zamawiający wykazał zaistnienie przesłanki, o której mowa w art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy P.z.p.

.....