



Zadanie publiczne pn. „Pojezierza Pomorza Zachodniego – budowanie produktu turystycznego o wysokiej konkurencyjności” dofinansowano ze środków Ministerstwa Sportu i Turystyki. Numer postępowania: 1/Pojezierza/ZROT/2025.

Szczecin, 11 lipca 2025 roku

Sygnatura: 1/Pojezierza/ZROT/2025

Dotyczy: postępowanie pn. „Zaprojektowanie i poprowadzenie autorskiej kampanii promocyjnej Pojezierzy Pomorza Zachodniego w mediach społecznościowych oraz kampanii reklamowych w postaci płatnych postów w mediach społecznościowych oraz w Google Adwords wraz z ich analityką oraz obsługą techniczną w celu odpowiedniego wypromowania informacji na profilu Pojezierzy Pomorza Zachodniego w mediach społecznościowych”.

UNIEWAŻNIENIE POSTĘPOWANIA

Zamawiający – Zachodniopomorska Regionalna Organizacja Turystyczna ul. Partyzantów 1, 70-222 Szczecin działając na podstawie przepisów art. 255 pkt 6 w zw. z art. 457 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 dalej „ustawa PZP”) unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego prowadzone uprzednio w trybie podstawowym. Postępowanie obarczone jest bowiem niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Zgodnie z przepisem art. 255 ustawy PZP Zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia w przypadku zaktualizowania się którejkolwiek z przesłanek wskazanych w pkt 1-8 przywołanego przepisu. Jedną z takich przesłanek jest przesłanka nakazująca Zamawiającemu unieważnienie postępowania w sytuacji, gdy postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego (art. 255 pkt 6) ustawy PZP.

Do zastosowania przywołanej przesłanki koniecznym było ustalenie, iż:

- 1) w postępowaniu doszło do naruszenia przez Zamawiającego przepisów regulujących jego prowadzenie (**wada postępowania**),
- 2) naruszenie to stanowi wadę **niemożliwą do usunięcia**,
- 3) wada postępowania **skutkuje brakiem możliwości** zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy.

Co do ustalenia czy w postępowaniu wystąpiły wady uniemożliwiające zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy, koniecznym było odniesienie naruszenia przepisów ustawy PZP do przyczyn, z powodu których zawarta umowa podlega unieważnieniu, określonych w art. 457 ust. 1 ustawy PZP. Wady takie stanowią muszą konsekwencję znaczących uchybień w stosowaniu przepisów odnoszących się do prowadzenia postępowania, **spowodowanych przez Zamawiającego**. Do zastosowania tego przepisu wystarczające jest ustalenie, że umowa może **podlegać unieważnieniu** (tzw. nieważność względna umowy, której przypadki na gruncie przepisów ustawy PZP zostały określone w art. 457 ust. 1 ustawy PZP).



Zadanie publiczne pn. „Pojezierza Pomorza Zachodniego – budowanie produktu turystycznego o wysokiej konkurencyjności” dofinansowano ze środków Ministerstwa Sportu i Turystyki. Numer postępowania: 1/Pojezierza/ZROT/2025.

W orzecznictwie KIO prezentowany jest pogląd, że „z brzmienia art. 457 ust. 1 pkt 1 Prawa zamówień publicznych, biorąc pod uwagę **wykładnię systemową**, ze względu na podstawowe zasady udzielania zamówień, należy wyinterpretować normę, prowadzącą do unieważnienia umowy o udzielenie zamówienia publicznego m.in. w sytuacji, gdy udzielenie zamówienia nastąpiło (bądź nastąpiłoby) z naruszeniem ustawy (przy czym trzeba przyjąć, że chodzi o nie jakiekolwiek naruszenie, a naruszenie kwalifikowane – takie, które **miało wpływ (bądź miałoby wpływ) na przygotowanie ofert/wynik postępowania** (tak KIO w wyr. z 21.3.2023 r., KIO 610/23, Legalis). W wyroku tym Izba stwierdza: „nie można więc przyjąć, że z art. 457 ust. 1 pkt 1 Prawa zamówień publicznych wynika wyłącznie przesłanka unieważnienia umowy, związana z nieprawidłowościami w obowiązkowych ogłoszeniach w publikatorach. Każde naruszenie związane z ogłoszeniami jest równocześnie „naruszeniem ustawy”. Trzeba zatem przyjąć, że ustawodawca przewidział dwie podstawy unieważnienia, do których odwołuje się w art. 457 ust. 1 pkt 1 Prawa zamówień publicznych, tj.: „do zawarcia umowy z naruszeniem Pzp oraz do zaniechania obowiązków ogłoszeniowych” (tak: Prawo zamówień komentarz, red. *Hubert Nowak i Marek Winiarz*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2021)”. Podobnie KIO w wyr. z 08.05.2023 r., KIO 1061/23, Legalis.

Reasumując, w ocenie Zamawiającego w prowadzonym postępowaniu doszło do łącznego spełnienia ww. trzech przesłanek.

W postępowaniu na „Zaprojektowanie i poprowadzenie autorskiej kampanii promocyjnej Pojezierzy Pomorza Zachodniego w mediach społecznościowych oraz kampanii reklamowych w postaci płatnych postów w mediach społecznościowych oraz w Google Adwords wraz z ich analityką oraz obsługą techniczną w celu odpowiedniego wypromowania informacji na profilu Pojezierzy Pomorza Zachodniego w mediach społecznościowych” **wystąpiła istotna wada uniemożliwiająca zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.**

Kluczowym powodem unieważnienia postępowania jest niewystarczający poziom szczegółowości Opisu Przedmiotu Zamówienia (OPZ), który został opracowany przez Zamawiającego. Po analizie złożonych ofert oraz wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny Zamawiający doszedł do wniosku, że dokumentacja zamówienia nie zawierała niezbędnych informacji pozwalających na rzetelne przygotowanie ofert przez Wykonawców. Opis Przedmiotu Zamówienia nie zawierał chociażby liczby oraz formatu materiałów promocyjnych (spoty, rolki, posty graficzne, wideo, karuzele, itp.) do realizacji kampanii w określonym przedziale czasu (planowany okres 6 miesięcy), zakresu i częstotliwości publikacji contentu na profilach Pojezierzy Pomorza Zachodniego.

W praktyce oznaczało to pozostawienie kluczowych elementów kampanii do interpretacji przez oferentów, co skutkowało bardzo szerokim zakresem rozbieżności pomiędzy ofertami (zarówno cenowym, jak i jakościowym). W Opisie Przedmiotu Zamówienia jako wskaźnik skuteczności kampanii przyjęto liczbę tzw. „przejsć na profil Pojezierzy Pomorza Zachodniego na Facebooku” w liczbie 50 000 (z czego 35 000 w okresie wakacyjnym i 15 000 w okresie powakacyjnym). Jednocześnie jako sposób pomiaru tego wskaźnika wskazano *zasięg (reach)* dostępny w systemie Meta Ads.

W rzeczywistości „zasięg” nie odpowiada liczbie faktycznych przejsć (kliknięć w profil) – jest to bowiem liczba unikalnych użytkowników, którym wyświetliła się dana treść. Zasięg nie mierzy aktywnego zaangażowania odbiorców, a jego stosowanie jako miernika efektywności kampanii jest w tym przypadku nieadekwatne. Wskaźnik ten nie odzwierciedla faktycznego zainteresowania



Zadanie publiczne pn. „Pojezierza Pomorza Zachodniego – budowanie produktu turystycznego o wysokiej konkurencyjności” dofinansowano ze środków Ministerstwa Sportu i Turystyki. Numer postępowania: 1/Pojezierza/ZROT/2025.

odbiorców profilem, nie pozwala na realne porównanie skuteczności działań w różnych okresach, może być sztucznie zawyżony poprzez niskiej jakości emisję reklam w niskiej cenie, bez przełożenia na jakość ruchu czy interakcje.

Ponadto wadą Opisu Przedmiotu Zamówienia było nieokreślenie m.in.: minimalnej liczby publikacji w miesiącu, liczby godzin wsparcia technicznego i analitycznego, oczekiwanych wskaźników skuteczności innych niż tzw. „zasięg” (brak danych o liczbie interakcji, kliknięć, konwersji, odwiedzin na stronie, CTR, CPC itp.).

Powyższe potwierdza, iż opis przedmiotu zamówienia był niezgodny w szczególności z dyspozycją przepisu art. 99 ust. 1 ustawy PZP który nakazuje, aby ten był jednoznaczny, wyczerpujący i opisany za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Brak tak istotnych danych sprawił, że wykonawcy nie mogli w sposób rzetelny określić zakresu prac, zasobów oraz adekwatnego budżetu. W efekcie przedłożone oferty znacząco (rażąco) odbiegały od siebie cenowo, a najtańsze z nich wykazywały niewystarczającą do realizacji przedmiotu zamówienia ilość roboczogodzin (od 0,5 do 8 godzin miesięcznie).

W przedmiotowym postępowaniu Zamawiający otrzymał 7 ofert mieszczących się w przedziale od 18.450 zł do 153.750 zł. Różnica pomiędzy najtańszą a najdroższą ofertą wynosiła ponad 135 000 zł. Taka rozpiętość cenowa jednoznacznie wskazuje na brak jednoznacznych wytycznych w zakresie przedmiotu zamówienia i różne interpretacje zakresu prac przez poszczególnych wykonawców.

W odpowiedzi na wezwanie do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, wykonawcy ofert najtańszych wskazali miesięczne roboczogodziny na poziomie 8 godzin oraz 0,5 godziny. Biorąc pod uwagę skalę zakładanej kampanii, jej zasięg, kanały (Facebook, Instagram, Google Ads), a także analitykę oraz wsparcie techniczne – takie nakłady są rażąco niewystarczające do zapewnienia skuteczności i ciągłości działań marketingowych. Brak określenia w Opisie Przedmiotu Zamówienia minimalnej liczby roboczogodzin w efekcie doprowadziło do sytuacji, w której oferenci mogli przyjąć dowolne założenia co do zakresu zasobów ludzkich i czasowych.

Ponadto Zamawiający nie zawarł w Opisie Przedmiotu Zamówienia żadnych dodatkowych wskaźników oceny efektywności kampanii, takich jak: liczba kliknięć (CPC), liczba wyświetleń reklam (impressions), współczynnik interakcji (engagement rate), liczba odwiedzin strony internetowej, koszt za kliknięcie (CPC), czas trwania sesji na stronie, liczba konwersji lub leadów.

Brak określenia takich mierników uniemożliwia późniejszą ocenę efektywności kampanii i kontrolę nad jej przebiegiem, co w konsekwencji będzie skutkowało wydatkowaniem środków publicznych bez możliwości wykazania osiągnięcia jakiegokolwiek celu.

Dodatkowo, błędne określenie wskaźników efektywności kampanii, nieadekwatna metoda ich pomiaru, a także brak kluczowych parametrów kampanii doprowadziły do złożenia ofert nieporównywalnych (co do sposobu realizacji zamówienia) a tym samym niemożliwych do rzetelnej oceny.



Zadanie publiczne pn. „Pojezierza Pomorza Zachodniego – budowanie produktu turystycznego o wysokiej konkurencyjności” dofinansowano ze środków Ministerstwa Sportu i Turystyki. Numer postępowania: 1/Pojezierza/ZROT/2025.

W świetle powyższego należy uznać, że postępowanie zostało obarczone istotną wadą w postaci nieprecyzyjnego, zbyt ogólnego i merytorycznie niewystarczającego opisu przedmiotu zamówienia. Wada ta miała charakter pierwotny i nieusuwalny na etapie oceny ofert, co uniemożliwia zawarcie umowy odpowiadającej rzeczywistym potrzebom Zamawiającego. Potwierdzeniem prawidłowości czynności podejmowanej przez Zamawiającego są orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej. I tak w wyroku KIO z dnia 10 kwietnia 2014 (sygn. akt 616/14) w którym Izba stwierdziła, iż „Ustawodawca wśród przesłanek skutkujących unieważnieniem umowy na podstawie art. 146 ust. 1 p.z.p. nie wymienił naruszenia przepisów dotyczących sporządzania opisu przedmiotu zamówienia, tym niemniej podstawowym obowiązkiem zamawiającego jest prawidłowe sporządzenie SIWZ, w tym opisu przedmiotu zamówienia jako elementu znaczącego i warunkującego złożenie prawidłowej oferty przez zainteresowanych wykonawców. (...) Skoro istnieją wątpliwości co do tego, jakiej długości kabla i jakiej długości nożyka zamawiający wymagał, prowadziłoby to do możliwości zakupu kabla i nożyka nieodpowiadającego potrzebom zamawiającego. Powyższe (z uwagi na wadliwy opis) można więc uznać za wadę postępowania mającą wpływ na jego wynik. Opis przedmiotu zamówienia powinien być bowiem dokonany w sposób jednoznaczny i wyczerpujący z uwzględnieniem potrzeb zamawiającego. Precyzyjne opisanie przedmiotu zamówienia ma zapobiec w przyszłości ewentualnej różnicy zdań między stronami umowy, tj. zamawiającym a wykonawcą w toku realizacji przedmiotu zamówienia, chociażby co do tego produkt o jakich parametrach jest przedmiotem świadczenia wykonawcy”¹. Z kolei w wyroku z dnia 27 kwietnia 2022 r. (sygn. akt 909/22) Izba wskazała, iż „Dokonanie opisu zamówienia w sposób sprzeczny z art. 99 ust. 1 p.z.p. w związku z art. 16 pkt 1 p.z.p. stanowi niemożliwą do usunięcia wadę uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. W związku z powyższym zachodzą przesłanki określone w art. 255 ust. 6 p.z.p. i Zamawiający w tych okolicznościach sprawy powinien przedmiotowe postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego unieważnić”.

Z punktu widzenia interesu publicznego i zasad wydatkowania środków publicznych (w tym zasady efektywności i celowości), za niedopuszczalne należy uznać zawarcie umowy na realizację kampanii, która od samego początku nie dysponowałaby adekwatnymi zasobami czasowymi i osobowymi do jej przeprowadzenia. Prowadziłoby to do zagrożenia nieosiągnięcia założonych celów kampanii, niskiej jakości przekazów promocyjnych oraz braku wymiernych efektów informacyjno-wizerunkowych.

Podsumowując, brak wskazania minimalnej liczby roboczogodzin, liczby oraz formatu materiałów promocyjnych (spoty, rolki, posty graficzne, video, karuzele, itp.) do realizacji kampanii w określonym przedziale czasu, zakresu i częstotliwości publikacji contentu na profilach Pojezierzy Pomorza Zachodniego w Opisie Przedmiotu Zamówienia oraz błędne określenie wskaźników stanowi istotną wadę dokumentacji zamówienia, która uniemożliwia zawarcie umowy zgodnej z rzeczywistymi potrzebami Zamawiającego, a także nie pozwala na dokonanie pełnej i merytorycznej oceny złożonych ofert. Z tego względu konieczne jest unieważnienie postępowania, opracowanie nowego, bardziej precyzyjnego OPZ oraz ponowne wszczęcie procedury. Bez wątpienia niepełny i nieprecyzyjny opis przedmiotu zamówienia, nieuwzględniający wszystkich okoliczności i wymagań mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty, narusza art. 99 ust. 1 ustawy PZP, a także stanowi naruszenie zasady uczciwej konkurencji, o której mowa w art. 16 oraz 99 ust. 4 ustawy PZP.

¹ wskazane orzeczenie dotyczy poprzedniej ustawy, jednak przepis o unieważnieniu postępowania z uwagi na wadę, ma brzmienie analogiczne do jego brzmienia w poprzedniej ustawie, stąd orzeczenia do tego przepisu należy uznać za aktualne



Zadanie publiczne pn. „Pojezierza Pomorza Zachodniego – budowanie produktu turystycznego o wysokiej konkurencyjności” dofinansowano ze środków Ministerstwa Sportu i Turystyki. Numer postępowania: 1/Pojezierza/ZROT/2025.

Powyższe prowadzi do wniosku, iż postępowanie obarczone jest istotną wadą bowiem niejednoznaczny i niewyczerpujący opis przedmiotu zamówienia, który to uniemożliwia wybór oferty najkorzystniejszej stanowi naruszenie podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych – równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji i jako takie stanowi naruszenie przez Zamawiającego przepisów ustawy, które **miało lub mogło mieć wpływ na wynik postępowania** (tak m.in.: Wyrok KIO z dnia 27 marca 2017 r., sygn. akt: KIO 479/17).

W wyroku z dnia 14 listopada 2019 r. Krajowa Izba Odwoławcza (sygn. akt: 2212/19) wyjaśnia, iż pod pojęciem niemożliwej do usunięcia wady kryje się każde uchybienie przepisom PZP którego skutków nie można usunąć przy zastosowaniu procedur z PZP wynikających. Usunięcie wady postępowania może nastąpić w dowolny sposób, byleby nie był on sprzeczny z przepisami ustawy, a w szczególności nie prowadził do wypaczenia wyniku postępowania.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie Zamawiającego umowa zawarta w wyniku przedmiotowego postępowania mogłaby podlegać unieważnieniu, zgodnie z przepisem art. 457 ust. 1 pkt 1) ustawy PZP, gdyż udzielenie zamówienia nastąpiłoby z naruszeniem ustawy PZP. Tym samym postępowanie podlegało unieważnieniu na podstawie art. art. 255 pkt 6 ustawy PZP.