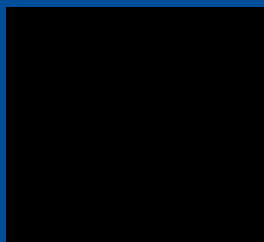
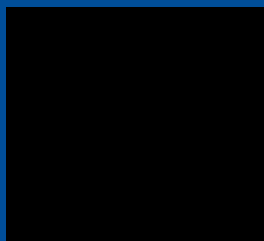


Nowe unijne podejście do zamówień publicznych

Jak wykorzystać Public Procurement Act na rzecz konkurencyjności polskiej gospodarki?

Maciej Lipiński, Aleksander Śniegocki

Warszawa 2026



© Fundacja Instytut Reform, 2026

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Autorzy

Maciej Lipiński, Aleksander Śniegocki

Redakcja

Bartosz Brzyski

Opracowanie graficzne

Sylwia Niedaszkowska

Data publikacji

Październik 2026 r.

Rekomendowane cytowanie

Lipiński, M., Śniegocki, A. (2026), *Nowe unijne podejście do zamówień publicznych. Jak wykorzystać Public Procurement Act na rzecz konkurencyjności polskiej gospodarki?*, Warszawa, Polska: Instytut Reform.

Źródło fotografii na okładce: MikeMareen/iStock

Instytut Reform

office@ireform.eu | ul. Puławska 26/1, 02-512 Warszawa | www.ireform.eu

REFORM

Instytut Reform to niezależny think tank, którego celem jest ciągłe doskonalenie polityk publicznych w Polsce, Europie i na świecie.

Jednym z kluczowych obszarów działania Instytutu jest wsparcie transformacji energetycznej oraz ochrony klimatu.

Spis treści

Niewykorzystany potencjał zamówień publicznych w europejskiej transformacji przemysłowej	4
Rozproszona regulacja, nierównomierny progres	5
PPA: nowy fundament wspólnego rynku zamówień publicznych.....	6
Rekomendacje.....	12

Niewykorzystany potencjał zamówień publicznych w europejskiej transformacji przemysłowej

Rynek zamówień publicznych (ZP) stanowi około 15% PKB Unii Europejskiej i ma szczególnie istotne znaczenie dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), które stanowią 71% zleceńbiorców w ramach procedur przetargowych¹. ZP coraz częściej postrzegane są jako ważny instrument polityki przemysłowej, umożliwiający tworzenie rynków wiodących dla innowacyjnych produktów. Coraz większe znaczenie ma także koncepcja zielonych zamówień publicznych (ZZP), zakładająca premiowanie w zamówieniach publicznych produktów i usług o niskim śladzie węglowym i ograniczonym wpływie na środowisko – skala wdrażania tej koncepcji w poszczególnych państwach członkowskich pozostaje jednak zróżnicowana.

W raportach Draghiego na temat konkurencyjności i, w szczególności, Letty w przedmiocie wspólnego rynku z 2024 r., wskazywano jednak na bariery w wykorzystaniu zamówień publicznych dla realizacji strategicznych celów UE, w szczególności niewystarczający stopień harmonizacji unijnego rynku zamówień publicznych oraz brak wsparcia dla europejskich producentów w strategicznych sektorach. Wynikające z tych diagnoz postulaty – dotyczące m.in. ogółouropejskich platform zamówień, wykorzystania zamówień publicznych jako narzędzia polityki strategicznej oraz wzmocnienia preferencji europejskiej w zamówieniach publicznych – zostały w 2025 r. zaadaptowane w strategii i pracach legislacyjnych Komisji Europejskiej (Kompas Konkurencyjności, Pakt dla Czystego Przemysłu).

¹ Dokument roboczy Komisji
— Streszczenie sprawozdania z oceny skutków, SWD(2026) 592 final, Bruksela, 9 września 2026 r., str. 6.

Rozproszona regulacja, nierównomierny progres

Do tej pory podstawą harmonizacji unijnego prawa w zakresie zamówień publicznych pozostają trzy dyrektywy:

- 2014/24 – dyrektywa w sprawie zamówień publicznych,
- 2014/25 – dyrektywa sektorowa (woda, energia, transport i usługi pocztowe),
- 2014/23 – dyrektywa w sprawie udzielania koncesji.

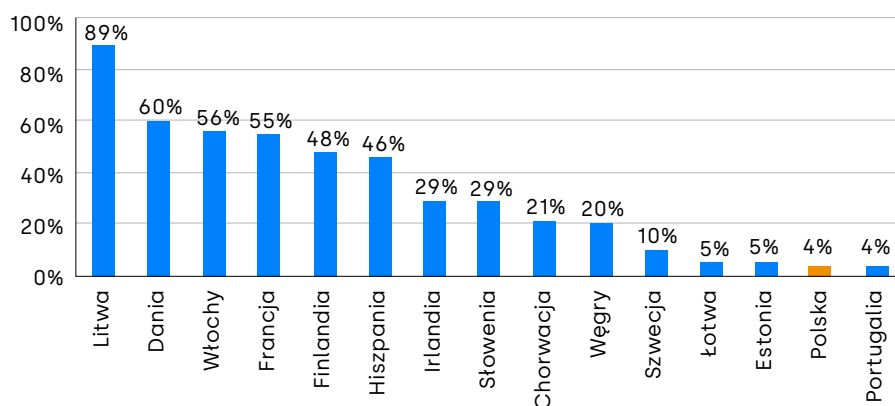
Oceny ekspertów oraz samej Komisji Europejskiej wykazały, że dotychczasowy model oparty na dyrektywach implementowanych w różny sposób do krajowych porządków prawnych nie zapewnił większej pewności i przejrzystości prawa w tym obszarze i jedynie częściowo pozwolił osiągnąć inne cele, takie jak uproszczenie i uelastycznienie procedur zamówień publicznych, wykorzystanie ZP do wspierania innych obszarów polityki (w tym innowacji i polityki klimatycznej) czy zwiększenie konkurencyjności rynku zamówień publicznych. Średni czas od rozpoczęcia procesu do udzielenia zamówienia (nie licząc odwołań) nie tylko nie uległ skróceniu, ale wzrósł z 62,5 dnia w 2011 r. (przed uchwaleniem pakietu dyrektyw) do 96,4 dnia w 2021 r.² Udział MŚP w przetargach pozostaje zróżnicowany pomiędzy państwami członkowskimi, podobnie jak poziom absorpcji zielonych zamówień publicznych.

² Letta, E., Much more than a market – Speed, Security, Solidarity: Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens. Rada Europejska, 2024, str. 44.

Powszechność ZP w UE – Polska a inne państwa członkowskie

Polska wypada bardzo niekorzystnie pod względem upowszechnienia zielonych zamówień publicznych w stosunku do swojego potencjału, z jednym z najniższych – obok Estonii i Portugalii – wskaźników w UE. Nawet przy uwzględnieniu niepełnych danych i różnic metodologicznych wpływających na wyniki oceny, skala wdrażania ZP w Polsce jest bardzo niska. Tymczasem np. Litwa poradziła sobie znacznie lepiej, przede wszystkim dzięki określeniu konkretnego celu i ram czasowych jego realizacji (100% do 2023 r.), stworzeniu spójnych ram regulacyjnych i kryteriów oceny ofert oraz wprowadzeniu uporządkowanego modelu monitoringu i ewaluacji realizacji celu. Mimo że litewski cel nie został w pełni osiągnięty, a w toku realizacji wystąpiły nieprawidłowości (sztuczne „zazielnianie” parametrów ofert), to przyniósł on znaczące rezultaty oraz wiedzę niezbędną do dalszego doskonalenia procesu.

Wykres 1. Porównanie udziału zielonych zamówień publicznych (ZP) w ogólnym rynku zamówień publicznych w Polsce i wybranych państwach UE w 2023 r.



Uwaga: Litwa i Polska – udział w wartości zamówień, pozostałe państwa – udział w liczbie zamówień
Źródło: Komisja Europejska, Impact assessment do PPA (SWD(2026) 591), str. 173.

PPA: nowy fundament wspólnego rynku zamówień publicznych

W odpowiedzi na zidentyfikowane wyzwania Komisja Europejska przygotowała projekt Public Procurement Act (PPA), formalnie przyjęty 9 września 2026 r. Cele PPA obejmują:

- ujednolicenie i harmonizację unijnych przepisów dotyczących zamówień publicznych: jedno powszechnie obowiązujące rozporządzenie w miejsce trzech niejednolicie implementowanych dyrektyw,
- stymulowanie wzrostu udziału zielonych zamówień publicznych oraz wzmocnienie preferencji europejskiej – tworzenie rynków wiodących dla czystej europejskiej produkcji,
- dalszą integrację cyfrowego ekosystemu zarządzania ofertami i obiegu informacji na poziomie unijnym w celu zwiększenia interoperacyjności i przejrzystości rynku ZP.

Akt zachowuje przy tym znaczną część założeń istniejącego systemu, w tym zasadnicze cele strategiczne krajowych systemów ZP oraz logikę progów wartości zamówień – poniżej tych progów obowiązywać będą przepisy krajowe.

Schemat 1. Etapy wdrażania nowego podejścia do zamówień publicznych w UE



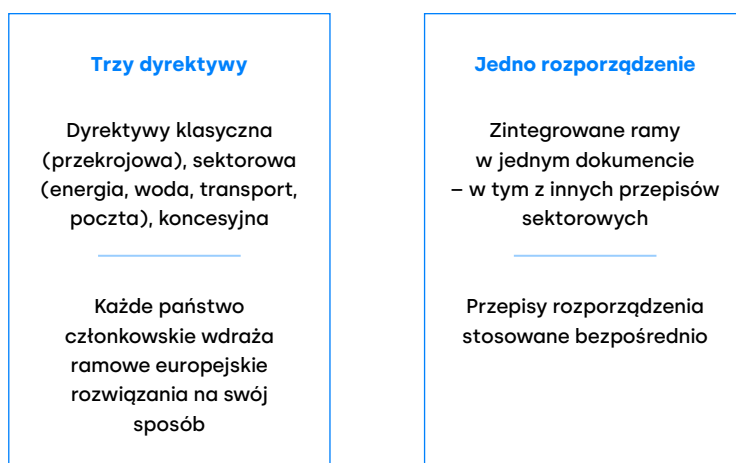
Źródło: opracowanie własne.

PPA, obok Net-Zero Industry Act (NZIA) oraz Industrial Accelerator Act (IAA), stanowi kolejny krok w budowie nowego europejskiego podejścia do konkurencyjności oraz transformacji gospodarki i przemysłu, choć jego zakres wykracza poza ściśle rozumianą politykę przemysłową. PPA ma sprzyjać powstaniu ekosystemu zielonych i europejskich zamówień publicznych, a tym samym tworzeniu rynków wiodących dla zielonych produktów, dążąc do uruchomienia niewykorzystanego potencjału rynku zamówień publicznych zidentyfikowanego w raportach Draghiego i Letty.

PPA jako zmiana systemowa

Kluczową zmianą wynikającą z propozycji PPA jest przejście z modelu opartego na dyrektywach implementowanych do jednego rozporządzenia obowiązującego bezpośrednio. Oznacza to istotne ujednolicenie przepisów dotyczących zamówień publicznych w UE, ale nie powoduje automatycznie uchylecia przepisów krajowych, w tym polskiego Prawa zamówień publicznych. Ustawy krajowe stracą moc w zakresie, w jakim ich przepisy będą niezgodne z odpowiednimi przepisami PPA. Utrzymana zostaje jednak logika progów wartości zamówień, poniżej których przepisy unijne nie mają zastosowania – w tym zakresie zachowana zostanie ciągłość stosowania prawa krajowego. Niezbędne będzie także wyznaczanie organów krajowych odpowiedzialnych za stosowanie przepisów PPA. Tym samym krajowe porządki prawne dotyczące zamówień publicznych ulegną modyfikacji, a nie zostaną zastąpione.

Schemat 2. Nowa architektura unijnego prawa zamówień publicznych w PPA

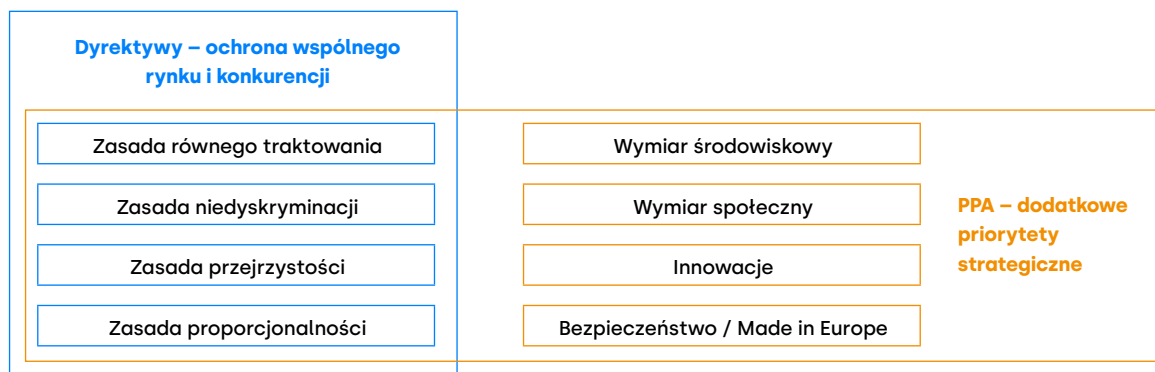


Źródło: opracowanie własne.

PPA jako poszerzenie logiki interwencji

Public Procurement Act nadaje polityce zamówień publicznych rolę instrumentu realizacji celów strategicznych UE w innych obszarach (klimat i środowisko, bezpieczeństwo oraz innowacje), nie naruszając przy tym fundamentalnej zasady ochrony rynku wewnętrznego i konkurencji. Tym samym proponowane w PPA preferencje dotyczące dostawców europejskich oraz zielonych zamówień publicznych mają zastosowanie w całej UE, a nie służą preferencyjnemu traktowaniu dostawców na poziomie kraju czy regionu.

Schemat 3. Poszerzenie ram unijnej polityki zamówień publicznych w PPA



Źródło: opracowanie własne.

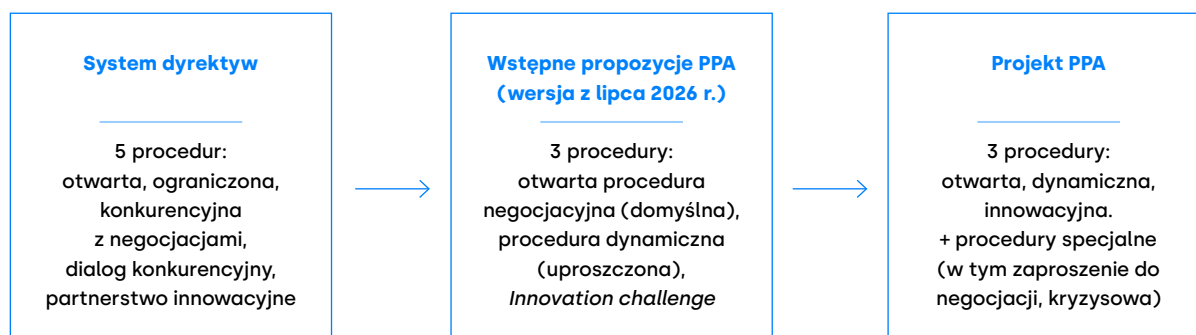
PPA jako zmiana proceduralna i kulturowa

W zakresie kryteriów oceny ofert następują istotne zmiany modyfikujące dotychczasową logikę, uwzględniające postulaty zawarte w raportach Draghiego i Letty. Odpowiedni stosunek jakości do ceny (a nie tylko najniższej cena) staje się podstawą oceny ofert poprzez obowiązkowe uwzględnienie pozacenowych kryteriów jakościowych w ocenie przetargu oraz uwzględnienie analizy cyklu życia przy ocenie parametrów produktów i usług.

PPA wprowadza preferencję europejską poprzez: możliwość wykluczenia ofert z udziałem unijnego local content (udziału komponentów pochodzących z UE) poniżej 50% oraz premiowania dostawców lokalnych w zamówieniach dla sektorów strategicznych, preferencyjny status podmiotów z krajów partnerskich oraz wzmocnione zasady screeningu i wykluczania wykonawców, zwłaszcza spoza UE, ze względów bezpieczeństwa.

PPA zakłada także ograniczenie dotychczasowego katalogu procedur dostępnych dla zamawiających – zniesione zostają procedura ograniczona i dialog konkurencyjny, zmienia się również formuła procedury innowacyjnej.

Schemat 4. Ewolucja architektury procedur zamówień publicznych w ramach PPA



Źródło: opracowanie własne.

Większy nacisk położony zostanie na integrację obiegu informacji poprzez **rozwój wspólnych narzędzi cyfrowych**:

- sieć interoperacyjności, umożliwiającą komunikację między zamawiającymi i wykonawcami korzystającymi z różnych platform;
- elektroniczną usługę weryfikacji kwalifikacji opartą na cyfrowych poświadczeniach biznesowych;
- krajowe przestrzenie danych o zamówieniach publicznych (NPPDS), zasilające unijną Przestrzeń Danych o Zamówieniach Publicznych zarządzaną przez Komisję;
- platformę eProcurement Komisji.

Z proponowanych zmian proceduralnych wynikają następujące konsekwencje praktyczne:

- większy nacisk na konkurencyjność (ocena większej liczby ofert), ale także wyższy próg wejścia (udziałowi w przetargu powinna towarzyszyć szczegółowa oferta);
- większa integracja przepływów informacji na unijnym rynku ZP;
- niższe formalne progi wejścia dla MŚP (w zakresie wymaganego doświadczenia i obrotów);
- większa elastyczność, ale także większe uporządkowanie mechanizmów negocjacji;
- orientacja procedury innowacyjnej na wyniki, a nie technologie (co sprzyja nowym graczom na rynku).

Aby właściwie wykorzystać te zmiany, niezbędna jest jednak zmiana kultury organizacyjnej zamawiających, w tym przeszkolenie kadr odpowiedzialnych za procedury zamówień, określanie specyfikacji i kryteriów, przygotowanie ofert oraz negocjacje z dostawcami. Sama dostępność możliwości negocjacji lub pozacenowych kryteriów premiujących zielonych dostawców nie wystarczy, jeśli nie będą one właściwie stosowane w praktyce. Potwierdza to przywołany powyżej znaczący wzrost udziału ZZP na Litwie, osiągnięty w obecnych ramach prawnych właśnie dzięki zmianie kultury organizacyjnej w obszarze zamówień publicznych.

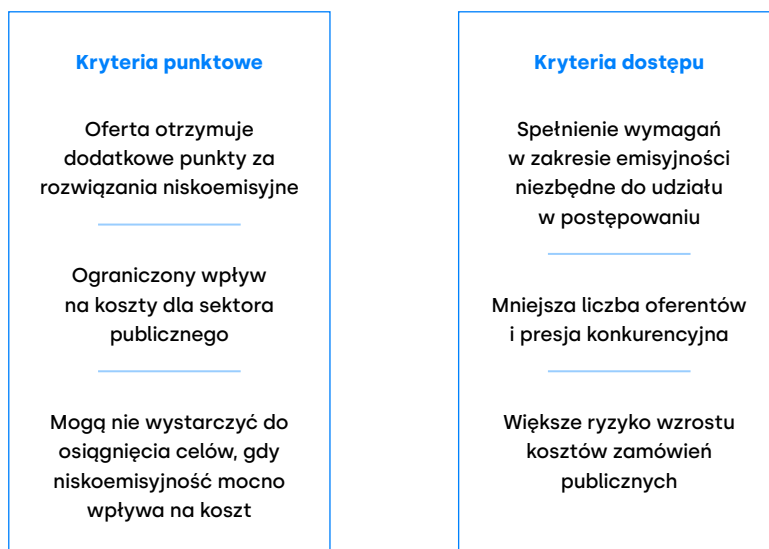
Nowe ramy dla zielonych zamówień publicznych w PPA

PPA proponuje spójne ramy wyznaczania kryteriów zielonych zamówień publicznych. Kryteria ZZP określane na podstawie PPA będą zaliczać się do wymaganego udziału kryteriów jakościowych, ale mogą być elastycznie określane przez zamawiających, w tym jako kryteria dostępu do przetargu lub preferencyjna punktacja na etapie oceny ofert. Będą one miały głównie charakter opcjonalny (np. w zakresie cyrkularności).

Wiążące wymogi będą obowiązywać w zakresie efektywności energetycznej oraz w przypadku skorzystania przez Komisję z **nowego uprawnienia do określania obowiązkowych specyfikacji dla określonych kategorii produktów w drodze aktów delegowanych**. Kryteria dotyczące produktów niskoemisyjnych mogą być określane zarówno na etapie specyfikacji jako minimalne kryteria dostępu do przetargu (analogicznie do rozwiązania proponowanego w projekcie IAA), jak i na etapie oceny ofert, w formie dodatkowej punktacji za spełnienie kryteriów jakościowych (emisyjność, cyrkularność itd.).

Zaletą systemu punktowego jest utrzymanie szerokiej konkurencji, ponieważ także podmioty niespełniające najwyższych standardów środowiskowych mogą ubiegać się o zamówienie, choć ich szanse na wybór oferty są odpowiednio mniejsze. Zamawiający zachowuje natomiast możliwość wyboru oferty zapewniającej najlepszą relację jakości do ceny. Takie rozwiązanie jest bardziej elastyczne w zakresie stosowania i aktualizacji – z punktu widzenia praktyki legislacyjnej jest także bardziej atrakcyjne i łatwiejsze do wdrożenia w ramach aktów delegowanych Komisji. Z kolei ścisłe kryterium dostępu do postępowania w praktyce z góry eliminuje wszystkich wykonawców, którzy nie spełniają wskazanych standardów, niezależnie od atrakcyjności cenowej ich oferty. Takie rozwiązanie może przyspieszać transformację rynku, ale ogranicza liczbę potencjalnych oferentów i zmniejsza presję konkurencyjną, co może sprzyjać wzrostowi cen. Jest także trudniejsze w dostosowaniu do zmieniających się warunków rynku. Może też zachęcać zamawiających do szerszego stosowania dopuszczalnych wyjątków, by uniknąć braku ofert³.

Schemat 5. Kryteria środowiskowe w przetargach publicznych – porównanie kryteriów punktowych i dostępu



Źródło: opracowanie własne.

³ Lipiński, M., Stefańczyk, A., Śniegocki, A. (2026), Zamówienia publiczne w Industrial Accelerator Act. Jak stworzyć europejski rynek dla czystego przemysłu?, Warszawa, Polska: Instytut Reform, str. 6-8.

PPA a polskie działania na rzecz local content

Proponowana w PPA nowa logika sprzyja polskim inicjatywom wspierania dostawców lokalnych na poziomie krajowym. Choć ze względu na utrzymanie zasady ochrony konkurencji na rynku wewnętrznym kluczowe jest unikanie bezpośrednich, dyskryminujących preferencji dla polskich podmiotów kosztem dostawców z innych państw UE, to z wielu elementów PPA wynika obiektywna preferencja dla dostawców krajowych na krajowych rynkach zamówień publicznych. Uproszczenia dotyczące MŚP w naturalny sposób premiuje krajowe podmioty tego typu w przetargach na poziomie lokalnym.

Schemat 6. Ramy proponowane w PPA a krajowe działania na rzecz local content

Ograniczanie barier wejścia dla MŚP	Ułatwia wejście na rynek lokalnych dostawców
Nacisk na kryteria pozacenowe	Szereg kryteriów pozacenowych może w praktyce preferować lokalnych dostawców
Ograniczenie nieuczciwej konkurencji spoza UE	Ostona przed chińskim szokiem 2.0, który dotyka również polskie firmy
Wzrost znaczenia kryteriów zielonych i społecznych	Wymaga wzmocnienia czystej polityki przemysłowej i rynku pracy, by ułatwić konkurencję polskim firmom na rynku UE
Bezpośrednie preferencje dla dostawców z Polski vs reszty UE	Zabronione zarówno w istniejącym prawie, jak i w PPA

Źródło: opracowanie własne.

Właściwe określanie kryteriów pozacenowych w ramach zielonych zamówień publicznych może premiować np. firmy o krótszych łańcuchach dostaw, generujących niższe koszty i mniejszy ślad węglowy – a więc firmy lokalne. Preferencja europejska i pogłębiony screening dostawców będą zaś chronić polskich dostawców przed nieuczciwą konkurencją z państw trzecich. Osiągnięcie takich rezultatów wymaga jednak także realnego wsparcia transformacji przemysłowej poprzez konkretne działania polityczne: od wspierania inwestycji modernizacyjnych i projektów innowacyjnych, po ochronę i rozwój kapitału ludzkiego, w tym poprzez inwestycje w kwalifikacje pracowników niezbędne w transformacji oraz ochronę praw pracowniczych.

Rekomendacje

Rekomendacje dla UE

Przy projektowaniu wyłączeń od stosowania preferencji europejskiej należy **dopilnować, by klauzule wyłączeniowe nie zapewniały zamawiającym zbyt szerokiego pola do rezygnacji z dostawców unijnych.**

Należy **dopilnować, by wzajemne oddziaływanie kryteriów PPA i założeń IAA (preferencyjne traktowanie dostawców z państw partnerskich) nie skutkowało wykorzystaniem przez podmioty z państw trzecich rynków państw partnerskich do omijania unijnych wymogów screeningu** poprzez lokowanie w tych krajach produkcji przeznaczonej na rynek unijny.

W zakresie kryteriów emisyjności, z punktu widzenia wspierania konkurencyjności, ale także zapewnienia faktycznej dostępności ofert i uniknięcia wstępnej eliminacji zbyt wielu dostawców, **rekomendowane jest wspieranie zielonej preferencji raczej poprzez dodatkową punktację na etapie oceny niż w formie kryteriów dopuszczenia do przetargu.**

Choć PPA formalnie zmniejsza wiele barier wejścia na rynek ZP dla małych i średnich przedsiębiorstw, to niektóre założenia (konieczność przygotowania szczegółowej oferty na etapie zgłoszenia, większe obciążenie zamawiających na etapie oceny ofert) mogą mieć efekt przeciwny do zamierzonego. **Niezbędne jest zapewnienie MŚP odpowiedniego wsparcia w formie dostępu do wiedzy oraz przystępnych narzędzi cyfrowych.**

Rekomendacje dla Polski

Polska podejmuje w ostatnich miesiącach coraz aktywniejsze działania na rzecz rozwoju koncepcji local content, ale na tle innych państw UE istotnie gorzej radzi sobie z wdrażaniem koncepcji zielonych zamówień publicznych – postęp w tym zakresie jest minimalny.

W szczególności **kierunki wyznaczone w Polityce zakupowej państwa 2026–2029 są zasadniczo zgodne z założeniami PPA, jednak niektóre kwestie – takie jak katalog dostępnych procedur czy wymogi dla MŚP – będą wymagały dostosowania wraz z wejściem w życie PPA.**

Należy zaznaczyć, że choć narracja polityczna dotycząca local content w Polsce skupia się na wsparciu dostawców krajowych, to zarówno istniejące unijne dyrek-

tywy, jak i propozycja PPA opierają się konsekwentnie na logice wspólnego rynku i zasadzie preferencji europejskiej, a nie krajowej. **Polski rząd oraz sami zamawiający muszą uwzględnić ten fakt zarówno przy projektowaniu architektury wsparcia local content, jak i przy określaniu kryteriów pozacenowych w ramach konkretnych zamówień, tak aby premiując polskich dostawców, nie dyskryminować w sposób nieuzasadniony dostawców z innych państw UE. W zakresie upowszechnienia zielonych zamówień publicznych konieczne jest wypracowanie konkretnego celu i ram czasowych oraz systemu ewaluacji postępu.** Przykład litewski stanowi tutaj źródło cennych doświadczeń, których wykorzystanie będzie podstawą do stosowania PPA.

Dla pełnego wykorzystania zalet PPA należy uzupełniać działania w zakresie local content oraz ZZP o instrumenty **aktywnego wsparcia transformacji przemysłowej – w tym wsparcia inwestycji modernizacyjnych, innowacyjnych projektów badawczo-rozwojowych w przemyśle oraz działań na rzecz przystosowania pracowników do nowych warunków pracy (zarówno poprzez podnoszenie kwalifikacji, jak i zachowanie bezpieczeństwa oraz ochrony praw pracowniczych).**

Duża swoboda przewidziana w PPA w zakresie kształtowania kryteriów jakościowych (zwłaszcza w zakresie ZZP) pozwoli kształtować je w sposób, który w praktyce będzie premiował przede wszystkim dostawców krajowych (np. w oparciu o kryteria odnoszące się do redukcji emisyjności dzięki skracaniu łańcuchów dostaw). **Należy zadbać o stworzenie właściwych wytycznych i dobrych praktyk w zakresie formułowania pozacenowych kryteriów jakościowych.**

Wreszcie **przygotowanie polskich instytucji i dostawców do wejścia w życie PPA należy powiązać z wdrażaniem już obowiązujących regulacji wpływających na konkurencyjność przemysłu, w tym Net-Zero Industry Act (NZIA), oraz z przygotowywanym Industrial Accelerator Act (IAA).** ■

