Dziennik Urzędowy
Unii Europejskiej

PL
Seria C

C/2026/2598

20.5.2026

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Ocena dyrektyw w sprawie zamówień publicznych

(C/2026/2598)

Sprawozdawca: Roberto GUALTIERI (IT/PES), burmistrz miasta stołecznego Rzym

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW (KR)

1. Z zadowoleniem przyjmuje przeprowadzoną przez Komisję Europejską ocenę dyrektyw w sprawie zamówień publicznych z 2014 r. w świetle wniosku dotyczącego przeglądu oczekiwanego na 2026 r. Uznaje to za potwierdzenie potrzeby aktualizacji tych kluczowych przepisów, które mają znaczący wpływ na władze lokalne i regionalne oraz na ich obywateli i przedsiębiorstwa.

2. Podkreśla, że około 14 % PKB Unii Europejskiej jest wydawane za pośrednictwem zamówień publicznych oraz że prawie połowa (około 45 %) tego PKB jest zarządzana przez lokalne i regionalne instytucje zamawiające. Oznacza to, że w przeglądzie trzeba należycie uwzględnić ich poglądy i doświadczenia i zapewnić ich zorganizowany udział na wszystkich etapach przygotowywania i wdrażania przeglądu.

3. Aprobuje uznanie przez Komisję wkładu KR-u w ocenę w ramach badania przeprowadzonego w 2025 r. i konsultacji z centrami regionalnymi. Z zadowoleniem przyjmuje również dobrą współpracę między Komitetem a Komisją w zakresie gromadzenia dowodów w trakcie procesu oceny i w tym kontekście wzywa do ustanowienia następcy platformy ds. dostosowania się do wymogów przyszłości i zaangażowania w nią Komitetu.

4. Z zadowoleniem przyjmuje to, że Komisja koncentruje się na uproszczeniu przepisów dotyczących zamówień publicznych, z uwagi na istotną potrzebę zmniejszenia złożoności procedur, na czym skorzystaliby zarówno oferenci, jak i ubiegający się o zamówienie. Prostsze zasady pomogą też zwiększyć uczestnictwo transgraniczne w postępowaniach o udzielenie zamówienia i poprawić zdolność małych i średnich przedsiębiorstw do ubiegania się o zamówienia publiczne.

5. Odnotowuje, że w związku z tym lokalne i regionalne instytucje zamawiające są coraz bardziej obciążone rygorystycznymi przepisami UE, złożonymi wymogami prawnymi i nadmiernymi ograniczeniami administracyjnymi, a jednocześnie borykają się z niedoborem zasobów finansowych i ludzkich, zwłaszcza w mniejszych gminach i regionach.

6. Odsyła do swojej opinii z 2019 r. i konsultacji RegHub na ten temat, w których wskazano już szereg wyzwań związanych z wdrażaniem na szczeblu lokalnym i regionalnym. Wiele z nich potwierdzono w ocenie Komisji i w sprawozdaniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w sprawie zamówień publicznych za 2023 r.

7. Z zadowoleniem przyjmuje to, że zbliżający się przegląd będzie opierał się na konkretnych doświadczeniach władz lokalnych i regionalnych, które podkreślają zarówno zalety dyrektyw z 2014 r., jak i obszary, w których konieczna jest dalsza poprawa. Podkreśla, że powodzenie nowych ram będzie ostatecznie zależało od zdolności administracyjnych i technicznych instytucji zamawiających, w tym władz lokalnych i regionalnych, które są odpowiedzialne za wdrażanie nowych przepisów. W związku z tym wzywa Komisję, by powstrzymała się od wprowadzania dodatkowych obowiązków proceduralnych, sprawozdawczych lub jakichkolwiek innych wymogów dla władz lokalnych i regionalnych.

8. Zachęca Komisję do dalszego włączania wymiaru terytorialnego do zapowiedzianego wniosku w sprawie przeglądu oraz do ewentualnego przeprowadzenia odpowiedniej oceny oddziaływania terytorialnego. Ponadto wzywa Komisję, aby taka ocena oddziaływania terytorialnego opierała się na wspólnej metodyce przynoszącej porównywalne wyniki we wszystkich państwach członkowskich, wyraźnie oceniała skutki administracyjne, finansowe i związane z konkurencyjnością (w tym skutki dla MŚP, przedsiębiorstw typu start-up i mniejszych gmin), zawierała konkretne wskaźniki dla terytoriów o niskiej gęstości zaludnienia i niskich zdolnościach (takie jak dostępność podmiotów gospodarczych i wpływ wymogów administracyjnych), wykorzystywała jasne dane oparte na scenariuszach w celu uchwycenia zróżnicowanych skutków terytorialnych oraz gwarantowała skoordynowane zaangażowanie władz regionalnych i lokalnych oraz zainteresowanych stron w trakcie całej oceny.

9. Zauważa, że transgraniczne zamówienia publiczne są nadal zbyt ograniczone, ponieważ bariery językowe, różnice w systemach prawnych i złożoność administracyjna zniechęcają przedsiębiorstwa mające siedzibę w innych państwach członkowskich do uczestnictwa. Apeluje o uściślenie kwestii transgranicznych zamówień publicznych i o opracowanie wytycznych dotyczących sposobów ich ulepszenia, a jednocześnie o utrzymanie elastyczności krajowych ram udzielania zamówień poniżej progów – bez dodawania zbędnych warstw regulacji mających wpływ zarówno na władze lokalne i regionalne, jak i na przedsiębiorstwa. Wzywa Komisję do zapewnienia praktycznych wytycznych i standardowych narzędzi ułatwiających uczestnictwo transgraniczne, w tym proporcjonalnych ustaleń językowych związanych z właściwym wykonaniem umowy oraz uproszczonych, znormalizowanych dokumentów i procedur.

Zasady udzielania zamówień publicznych

10. Postuluje, by w ramach przeglądu skonsolidowano i uproszczono ogólne zasady leżące już u podstaw ram zamówień publicznych, co zapewni większą spójność i użyteczność. Przypomina, że dyrektywy zawierają nadmiernie normatywne i szczegółowe przepisy i że zasady mają podstawowe znaczenie dla wszelkich wysiłków na rzecz uproszczenia, ponieważ zmniejszają potrzebę przepisów szczegółowych. Odnotowuje, że jaśniejsze zasady nadrzędne sprzyjałyby spójnej interpretacji, zmniejszały spory sądowe i umożliwiały instytucjom zamawiającym korzystanie z proporcjonalnej i uzasadnionej swobody uznania. Zaznacza w związku z tym, że same takie zasady są niewystarczające i powinny im towarzyszyć jasne wytyczne interpretacyjne i praktyczne przykłady, aby zapobiec rozbieżnym interpretacjom w państwach członkowskich. Przyznaje, że takie ogólne zasady mogłyby stanowić wytyczne dla władz lokalnych i regionalnych przy udzielaniu zamówień poniżej progów bez nakładania na nie nowych obowiązków.

11. Wzywa do wprowadzenia zasady rezultatu, zgodnie z którą instytucje zamawiające dążą do udzielania i realizacji zamówień z odpowiednim przestrzeganiem harmonogramów, jak najwyższą jakością i opłacalnością, w interesie obywateli i zgodnie z celami UE, w tym dotyczącymi konkurencyjności i ograniczenia niepotrzebnych obciążeń administracyjnych. Podkreśla, że tego rodzaju zasada nie zmienia istniejących zobowiązań prawnych i nie rozszerza kontroli sądowej, lecz wspiera jednostki administracyjne w koncentrowaniu się na przedmiocie zamówień publicznych zamiast na aspektach formalnych. To z kolei pomaga uniknąć sporów związanych z nieprawidłowościami niemającymi materialnego charakteru. Zauważa, że podejście zorientowane na wyniki zapewnia dodatkową jasność instytucjom zamawiającym, które decydują się na włączenie celów strategicznych do swoich postępowań o udzielenie zamówienia, przy jednoczesnym pełnym zachowaniu autonomii lokalnej i zasady pomocniczości. Zauważa, że zasada ta jest zgodna z zasadą dobrej administracji.

12. Akcentuje, że zasada ta ma na celu wzmocnienie, a nie zastąpienie ustalonych zasad przejrzystości, równego traktowania, niedyskryminacji i proporcjonalności. Podkreśla, że jej rolą jest zwiększenie skuteczności tych zasad poprzez ukierunkowanie ich stosowania na wymierną wartość publiczną, przy jednoczesnym zachowaniu pełnej pewności prawa i uczciwej konkurencji. Apeluje o zwięzły i jasno określony zestaw środków towarzyszących – w tym o przykłady modelowe i partnerskie uczenie się – aby zapewnić spójne stosowanie w państwach członkowskich, zapobiec rozbieżnym interpretacjom, zwiększyć zaufanie do nabywców publicznych w spójnych ramach europejskich oraz zapewnić skuteczne ograniczenie liczby sporów sądowych.

13. Wzywa do bardziej elastycznego stosowania przepisów dotyczących modyfikacji umowy w trakcie wykonywania umowy. Uważa, że zasada równowagi umownej zachęciłaby instytucje zamawiające, w obliczu nieprzewidzianych wstrząsów cenowych lub rynkowych, do priorytetowego traktowania środków zaradczych w zakresie utrzymania, które przywrócą równowagę ekonomiczną zamówienia, zamiast uciekania się do rozwiązania umowy. Zauważa, że takie podejście ograniczyłoby spory sądowe i zapewniłoby ciągłość świadczenia usług publicznych. Bardziej elastyczne podejście do modyfikacji umów jest również konieczne dla zapewnienia ciągłości umów w przypadku, gdy główni dostawcy nie wywiązują się ze swoich zobowiązań z powodu upadłości, niewypłacalności itp. Wzywa Komisję do jasnego określenia, w istniejących ramach, proporcjonalnych mechanizmów, które umożliwiłyby instytucjom zamawiającym, w uzasadnionych przypadkach i z zastrzeżeniem odpowiednich zabezpieczeń, zapewnienie ciągłości usług, bez wprowadzania istotnych zmian do umowy.

14. Wzywa do tego, by w ramach przeglądu wyjaśniono i skodyfikowano ogólną zasadę postępowania opartą na wzajemnym zaufaniu i uzasadnionych oczekiwaniach w zamówieniach publicznych, co odzwierciedli zasady już uznane w prawie Unii. Uważa, że tego rodzaju zasada wspierałaby proporcjonalne i oparte na współpracy zachowanie instytucji zamawiających i podmiotów gospodarczych, ograniczyła spory sądowe w mało istotnych kwestiach formalnych oraz wzmocniła skuteczne stosowanie zasady rezultatu. Podkreśla, że takie wyjaśnienie nie powinno stwarzać nowych obowiązków prawnych ani rozszerzać kontroli sądowej, lecz zapewnić większą pewność prawa w odniesieniu do podziału obowiązków w całym cyklu udzielania zamówień. Zauważa, że z operacyjnego punktu widzenia mogłoby to przełożyć się na ograniczenie innych niż niezbędne weryfikacji ex ante, zrównoważone zwiększonymi wymogami dotyczącymi motywacji, przejrzystości i rozliczalności.

15. Uważa, że ryzyko operacyjne ma swoje ograniczenia i sprowadza się do zwykłych zdarzeń losowych nieodłącznie związanych z wykonaniem umowy. Nie można go rozszerzyć na okoliczności nadzwyczajne, nieprzewidywalne lub niezwiązane z normalnym funkcjonowaniem rynku. Zniekształca to bowiem cel zamówienia, zniechęca podmioty gospodarcze do udziału i może prowadzić do utraty rentowności gospodarczej niezgodnej z interesem ogólnym. Dyrektywa powinna przewidywać mechanizmy przywracania równowagi ekonomicznej w należycie uzasadnionych wyjątkowych przypadkach, które znacząco zmieniają warunki ekonomiczne zamówienia.

16. Wzywa do wyjaśnienia i ugruntowania zasady ochrony pracowników jako elementu uczciwej i odpowiedzialnej konkurencji. Zwraca uwagę, że przestrzeganie obowiązujących przepisów prawa pracy, układów zbiorowych i norm bezpieczeństwa i higieny pracy jest już wymagane na mocy obowiązujących dyrektyw i stanowi element warunków równości wszystkich oferentów. W szczególności, odnotowuje zmieniające się orzecznictwo dotyczące uwzględniania warunków socjalnych w kryteriach udzielenia zamówień na mocy dyrektywy 2014/24/UE ([1]) ([2]), zgodnie z krajowymi przepisami i praktykami. Podkreśla, że można zapewnić skuteczniejsze wdrożenie istniejących wymogów przy pełnym poszanowaniu różnorodności krajowych systemów pracy i tradycji rokowań zbiorowych, umożliwiając państwom członkowskim stosowanie najodpowiedniejszych mechanizmów w ich ramach prawnych. Uważa, że spójne stosowanie istniejących norm chroniłoby zarówno pracowników, jak i przedsiębiorstwa przestrzegające przepisów oraz zapobiegłoby nieuczciwej konkurencji opartej na obniżaniu norm socjalnych.

Zamówienia publiczne i obecne wyzwania globalne

17. Podkreśla, że od czasu przyjęcia dyrektyw z 2014 r. w dynamice globalnej zaszło wiele zmian, które wymagają ponownej oceny kilku aspektów narzędzi i celów zamówień publicznych, jednak bez wprowadzania niepotrzebnych nowych obciążeń administracyjnych. W związku z tym wzywa UE, aby optymalnie wykorzystała swoją siłę nabywczą jako dźwignię w celu uzyskania jak najlepszych cen za dobra i usługi publiczne, sprzyjania tworzeniu wysokiej jakości miejsc pracy, wspierania strategicznych sektorów, takich jak obronność czy energetyka, poprzez wspólne zamówienia lub długoterminowe umowy zakupu energii elektrycznej oraz zachęcania do inwestycji w innowacje. Zaznacza, że zamówienia publiczne mogą być decydującym motorem innowacji i konkurencyjności, jeżeli są powiązane z europejskim ekosystemem kapitału wysokiego ryzyka, gdyż umożliwiają obiecującym przedsiębiorstwom typu start-up i przedsiębiorstwom scale-up testowanie i komercjalizację rozwiązań poprzez popyt publiczny.

18. Z zadowoleniem przyjmuje, w odniesieniu do niektórych ściśle określonych i ograniczonych obszarów zamówień publicznych, zasadę wprowadzenia preferencji „Made in Europe", stosowanej we właściwych przypadkach przez instytucje zamawiające. Uważa, że w sektorach strategicznych taka zasada mogłaby wzmocnić bezpieczeństwo, odporność i rozwój innowacyjnych przedsiębiorstw. Podkreśla, że Europa powinna odgrywać wiodącą rolę w opracowywaniu i wdrażaniu rozwiązań niskoemisyjnych w sektorach, z których emisje trudno zredukować. Należy przy tym wykorzystywać zamówienia publiczne i skoordynowaną politykę przemysłową, by stymulować popyt i przyspieszyć transformację rynku. Wzywa jednak do dobrze zaplanowanego wdrożenia, które będzie w pełni zgodne z międzynarodowymi zobowiązaniami prawnymi i będzie uwzględniać realia operacyjne oraz sytuację zaopatrzeniową i rynkową. Podkreśla, że należy ustanowić jasne i obiektywne kryteria w celu określenia, co kwalifikuje się jako „Made in Europe" oraz „European supplier" [dostawca europejski] i jakie są konkretne sektory strategiczne, w których wprowadza się preferencje. Weryfikacja takiej zgodności nie powinna należeć do władz lokalnych i regionalnych, lecz powinna umożliwić tym władzom kupowanie produktów unijnych od dostawców z UE w celu wzmocnienia ich odporności, bezpieczeństwa dostaw i autonomii. Przypomina, że wszelkie takie klauzule preferencji muszą być zgodne z unijnymi zasadami konkurencji i handlu.

19. Podkreśla, że zamówienia publiczne mogą przyczynić się do dalszych postępów w zakresie zrównoważonego rozwoju społecznego i zrównoważenia środowiskowego, a jednocześnie promować stosowanie na zasadzie dobrowolności ekologicznych, społecznych i innowacyjnych kryteriów udzielania zamówienia bez uszczerbku dla zasady pomocniczości i samorządności oraz praktycznych realiów, z jakimi borykają się władze lokalne i regionalne lub MŚP, i zawsze z uwzględnieniem warunków rynkowych oraz istniejących norm krajowych i unijnych. Akcentuje, że te kryteria zamówień publicznych muszą iść w parze z uproszczeniem, pewnością prawa i współpracą z podmiotami gospodarczymi i że należy je stosować wyłącznie pod warunkiem dostępności rynkowej takich dóbr lub usług.

([1]) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 65).

([2]) Zob. sprawę C-115/14 RegioPost (z 17 listopada 2015 r.) dotyczącą zgodności z prawem UE ustawy Nadrenii-Palatynatu z dnia 1 grudnia 2010 r. gwarantującej układy zbiorowe i płacę minimalną w zamówieniach publicznych. Zob. także niedawną sprawę wciąż w toku C-210/24 AESTE (opinia rzecznika generalnego z dnia 3 lipca 2025 r.) dotyczącą kryterium udzielania zamówień publicznych przez hiszpańskie władze lokalne faworyzującego przedsiębiorstwa, które przekraczają sektorowe wynagrodzenia wynikające z układów zbiorowych.

20. Zaznacza, że ważne jest, by władze lokalne i regionalne mogły stawić czoła zagrożeniom dla bezpieczeństwa narodowego również poza kontekstem dyrektywy w sprawie obronności 2009/81/WE ([3]). Wzywa do wprowadzenia środków, które umożliwiałyby wykluczenie nie tylko oferentów lub ich podwykonawców w celu zapobiegania zagrożeniom o żywotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa (narodowego), ale które wykluczałyby także korzystania z produktów, części lub usług stwarzających takie zagrożenia. Należy między innymi przewidzieć możliwość ustanowienia systemu uznawania w ramach zamówień publicznych, wzorując się na dyrektywie sektorowej, i skupić się na zagrożeniach dla bezpieczeństwa (np. w odniesieniu do usług w zakresie bezpieczeństwa informatycznego).

21. Stwierdza, że stosowanie najlepszego stosunku ceny do jakości, zdefiniowanego jako kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, gdy parametry oceny obejmują nie tylko cenę czy koszt, dotychczas nie poprawiło wystarczająco konkurencji w praktyce. Zauważa, że wiele norm środowiskowych, społecznych i jakościowych jest już uwzględnionych w projektach i specyfikacjach technicznych. Nalega, aby w zmienionych ramach nadal szeroko wykorzystywać najlepszy stosunek ceny do jakości w celu promowania zamówień opartych na wartości, które nagradzają innowacje oraz efektywność społeczną i środowiskową. Jednocześnie należy unikać obowiązkowego stosowania tego kryterium we wszystkich procedurach, gdyż zwiększyłoby to obciążenia administracyjne, zwłaszcza w przypadku mniejszych zamówień. Komitet podkreśla, że potrzebna jest dokładna ocena skutków tych zmian, zwłaszcza w odniesieniu do władz lokalnych i regionalnych, MŚP i przedsiębiorstw typu start-up. Apeluje także o zmianę koncepcji kryterium związanego z przedmiotem umowy, tak aby ułatwić jego stosowanie przez państwa członkowskie zgodnie z orzecznictwem TSUE.

22. Zaleca, aby Komisja przeanalizowała doświadczenia jurysdykcji, w których wprowadzono szczególne obowiązki stosowania kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie w odniesieniu do konkretnych dziedzin, w których jakość jest niezbędna – takich jak usługi społeczne i opiekuńcze, catering szpitalny i szkolny, usługi pracochłonne, usługi inżynieryjne i architektoniczne, projekty zintegrowane, dialogi konkurencyjne, partnerstwa innowacyjne i umowy o wysokiej zawartości technologicznej lub innowacyjnej – i oceniła skuteczność takich przepisów.

23. Apeluje o jaśniejsze i spójniejsze ramy UE dotyczące podwykonawstwa. Podkreśla, że należy opracować środki na rzecz zwiększenia przejrzystości, przestrzegania istniejących przepisów socjalnych i środowiskowych oraz norm dotyczących pracy w całym łańcuchu dostaw przy wspieraniu konkurencji i unikaniu niepotrzebnych obciążeń administracyjnych, ograniczenia w stosownych przypadkach podwykonawstwa kaskadowego, przy zapewnieniu skutecznego stosowania istniejących wymogów w całym łańcuchu podwykonawstwa. Zaznacza, że takie środki połączyłyby otwartą konkurencję z odpornością, bezpieczeństwem dostaw i strategiczną autonomią UE. Uważa, że w sektorach o dużym znaczeniu publicznym, takich jak zielone technologie i innowacje cyfrowe, ukierunkowane podwykonawstwo MŚP mogłoby wspierać potencjał przemysłowy i innowacje, pod warunkiem że takie mechanizmy pozostaną proporcjonalne i niedyskryminacyjne.

24. Zwraca uwagę, że jeżeli chodzi o zamówienia zastrzeżone dla określonych usług społecznych na mocy art. 77, należy podkreślić, że wymóg dotyczący nieudzielenia zamówienia organizacji, której udzielono takiego zamówienia w ciągu trzech poprzednich lat, doprowadził do tego, że tego przepisu nie stosuje się w praktyce, gdyż utrudnia on niezbędną ciągłość i stabilność świadczenia tego rodzaju usług.

25. Wzywa do podjęcia konkretnych środków na rzecz regionalnych i lokalnych usług publicznych niemających charakteru transgranicznego, takich jak opieka nad dziećmi i młodzieżą, opieka nad osobami starszymi, usługi gastronomiczne, obiekty sportowe, mieszkania dla osób bezdomnych i uchodźców. Jest to uzasadnione tym, że tego rodzaju usługi nie są świadczone na warunkach rynku europejskiego, a kontekst regionalny i lokalny ma tu większe znaczenie. Takie środki umożliwiłyby lepsze osiągnięcie podstawowego celu usług publicznych, jakim jest sprawiedliwa i uczciwa dystrybucja podstawowych dóbr społecznych w liberalnych demokracjach.

Uproszczenia i wyjaśnienia

26. Wzywa Komisję do dopilnowania, aby jej wniosek dotyczący przeglądu uwzględniał wszystkie odpowiednie przepisy sektorowe UE, które systematycznie współdziałają z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych, jak podkreślono zarówno w ocenie Komisji Europejskiej, jak i w uwagach KR-u. Podkreśla znaczenie odrębnego i spójnego zajmowania się takimi przepisami sektorowymi w procesie rewizji, aby lepiej odróżnić ogólną dyrektywę w sprawie zamówień publicznych koncentrującą się na sposobie dokonywania zakupów od przepisów sektorowych koncentrujących się w większym stopniu na tym, co kupować. Zwraca uwagę na potrzebę większej spójności między różnymi ramami regulacyjnymi mającymi wpływ na zamówienia publiczne.

([3]) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz.U. L 216 z 20.8.2009, s. 76).

27. Zwraca się do Komisji o przegląd i podniesienie progów dotyczących zamówień publicznych, tak by odzwierciedlały one co najmniej zmiany cen i inflację. Zauważa, że promowanie konwergencji poniżej progu i wspólne zasady mogą wzmocnić rynek wewnętrzny przy jednoczesnym zachowaniu elastyczności odpowiedniej dla umów lokalnych i regionalnych. Przypomina, że w tym procesie przeglądu należy w sposób spójny uwzględniać wszystkie istotne unijne przepisy sektorowe powiązane z zamówieniami.

28. Zaleca umożliwienie instytucjom zamawiającym przyjmowania wszelkich środków upraszczających, które nie zagrażają przejrzystości, np. poprzez rozszerzenie na wszystkie postępowania o udzielenie zamówienia przewidzianej w art. 56 ust. 2 dyrektywy 2014/24/UE możliwości weryfikacji zgodności z kryteriami kwalifikacji wyłącznie w odniesieniu do zwycięskiego oferenta. Uważa, że pozwoliłoby to uniknąć niepotrzebnych i uciążliwych kontroli wszystkich uczestników, dzięki czemu procedury byłyby szybsze i bardziej proporcjonalne bez ograniczania gwarancji prawnych. Zaleca, by to uproszczenie szło w parze z planem kontroli, które powinny być wykonywane automatycznie i opierać się na danych, bez zbędnej biurokracji dla osób zarządzających i podmiotów gospodarczych.

29. Zauważa, że brak elastyczności w postępowaniach o udzielenie zamówienia i podczas realizacji zamówienia może w niektórych przypadkach ograniczać współpracę i utrudniać stosowanie najlepszych rozwiązań. W związku z tym apeluje, aby zmienione ramy zapewniały jaśniejsze i bardziej proporcjonalne możliwości stosowania procedur negocjacyjnych, takich jak dialog konkurencyjny i procedura konkurencyjna z negocjacjami, oraz wprowadzania dostosowań podczas wykonywania zamówienia – tak by nie osłabiało to przejrzystości, konkurencji lub pewności prawa. Podkreśla, że usprawnione regulacje powinny ułatwić stosowanie wszystkich form zamówień publicznych na innowacje, w tym zamówień przedkomercyjnych, partnerstw innowacyjnych i regulacyjnych poletek doświadczalnych, umożliwiając instytucjom zamawiającym szybsze i bardziej elastyczne przyjmowanie innowacyjnych rozwiązań. Zauważa, że specyfikacje techniczne powinny być formułowane w stosownych przypadkach w sposób funkcjonalny, aby promować innowacyjne i skuteczne rozwiązania.

30. Popiera ocenę Komisji, że jednolity europejski dokument zamówienia (ESPD) wymaga zmian. Podkreśla, że powinno temu towarzyszyć jaśniejsze i bardziej odpowiedzialne korzystanie z uprawnień dyskrecjonalnych w przypadku nieautomatycznych wyłączeń, równoważące integralność rynku z domniemaniem niewinności. Apeluje o bardziej jednolite i oparte na dowodach unijne ramy dotyczące procedury odstąpienia od przestrzegania wymogu wykluczenia oferentów skazanych prawomocnym wyrokiem sądu za korupcję, zapewniające należyte uwzględnienie terminowych i weryfikowalnych środków naprawczych podejmowanych przez podmioty gospodarcze. Podkreśla, że systemy wykluczania muszą skutecznie uniemożliwiać nieuczciwym podmiotom dostęp do zamówień publicznych, a jednocześnie umożliwiać państwom członkowskim wprowadzenie w uzasadnionych przypadkach dodatkowych proporcjonalnych podstaw wykluczenia. Należy równocześnie dążyć do większej proporcjonalności swobody uznania w wypadku nieautomatycznych wykluczeń, tak by zachować równowagę między integralnością rynku a domniemaniem niewinności i pewnością prawa.

31. Zauważa, że art. 56 ust. 3 dyrektywy 2014/24/UE umożliwia instytucjom zamawiającym żądanie wyjaśnień lub brakujących dokumentów, ale pozostaje zbyt ogólny i stwarza niepewność co do tego, co można skorygować bez wpływu na konkurencję. Apeluje o jaśniejsze i jednolite zasady na szczeblu UE, rozróżniające: a) pomoc czysto proceduralną ograniczoną do integracji administracyjnej lub błędów pisarskich, b) ścisły zakaz zmiany technicznej lub finansowej treści ofert oraz c) możliwość spontanicznych korekt przed otwarciem za pomocą bezpiecznych i identyfikowalnych systemów elektronicznych, na przykład poprzez zastosowanie na platformach przetargów automatycznego mechanizmu sprawdzającego poprawność przed wysłaniem dokumentów (listy kontrolnej lub systemu ostrzegawczego), który umożliwiałby wykrywanie braków w dokumentacji lub omyłek pisarskich przed złożeniem oferty, bez wglądu w treści techniczne czy ekonomiczne. Podkreśla, że takie wyjaśnienie zmniejszyłoby obciążenia i spory sądowe oraz ułatwiłoby proporcjonalne wykorzystywanie dialogu rynkowego i innowacyjnych procedur.

32. Wzywa do stosowania dobrowolnych regulacyjnych poletek doświadczalnych do testowania innowacyjnych podejść. Sądzi, że takie kontrolowane eksperymenty mogą pomóc w określeniu wykonalnych uproszczeń, ocenie wpływu kryteriów cyfrowych i kryteriów zrównoważonego rozwoju oraz generowaniu dowodów na potrzeby przyszłych wytycznych UE. W stosownych przypadkach należy również przewidzieć testowanie szybkich procedur odnośnie do poważnych sytuacji nadzwyczajnych lub kryzysów społecznych zgodnie z zasadami przejrzystości i uczciwości.

33. Uważa, że należy rozwijać mechanizmy wcześniejszego dialogu rynkowego, zwłaszcza w wypadku sektorów innowacji, skomplikowanych projektów i usług społecznych, oraz gwarantować ich proporcjonalne, przejrzyste i należycie udokumentowane wykorzystanie, tak by nie można było ich interpretować jako zakłócenia konkurencji.

34. Uważa, że tzw. zamówienia wewnętrzne, współpraca publiczno-publiczna i zamówienia horyzontalne okazały się przydatne w przypadku niektórych konkretnych zamówień publicznych i często prowadzą do najlepszych długoterminowych rozwiązań. W związku z tym wzywa Komisję do uwzględnienia w przeglądzie przepisów, które rozszerzają te rodzaje zamówień, na przykład by spółki będące wspólną własnością mogły dokonywać zakupów u swoich właścicieli i by nie było to uznawane ze zakłócenie konkurencji na powiązanych rynkach, przy zagwarantowaniu swobody władz lokalnych i regionalnych w zakresie świadczenia usług publicznych, w tym w ramach współpracy publiczno-publicznej, bez szkody dla utrzymania gwarancji niezakłócenia konkurencji oraz identyfikowalności decyzji w dziedzinie samoorganizacji. Wzywa Komisję, by zmieniła zawartą w obowiązującej dyrektywie koncepcję zamówień publiczno-publicznych, tak by za współpracę uznawano w zmienionej dyrektywie wszelkie umowy lub porozumienia zawarte pomiędzy dwoma lub więcej instytucjami zamawiającymi. Kryterium dotyczące rodzaju działalności nie spełnia żadnej funkcji w zamówieniach publiczno-publicznych i powinno zostać zatem usunięte.

35. Podkreśla, że trzeba wyjaśnić i uprościć przepisy regulujące umowy ramowe i dynamiczne systemy zakupów, aby zwiększyć ich praktyczną użyteczność dla instytucji zamawiających, przy jednoczesnym zapewnieniu wystarczającej pewności prawa, przejrzystości i elastyczności.

Profesjonalizacja roli nabywcy publicznego

36. Wzywa do opracowania kompleksowej strategii UE na rzecz profesjonalizacji nabywców publicznych – w odniesieniu zarówno do szkoleń, jak i aspektów zawodowych – na wszystkich szczeblach, ze szczególnym uwzględnieniem administracji lokalnej i regionalnej, bez ograniczania autonomii lokalnej i regionalnej. Uważa, że zalecenia Komisji z 2017 r. w dziedzinie profesjonalizacji zamówień publicznych powinny mieć znaczenie dla ram poddawanych przeglądowi. Zaleca opracowanie modułowych programów szkoleniowych, centrów informacyjnych i usług doradczych, skoordynowanych z instrumentami spójności i reform w oparciu o wspólne ramy kompetencji zawodowych obejmujące zarządzanie karierą z myślą o przyciągnięciu i zatrzymaniu talentów w dziedzinie zamówień publicznych. Rekomenduje ogólnounijne ramy profesjonalizacji, w tym funkcję tzw. inteligentnego nabywcy dla innowacyjnych projektów, a także specjalne centra kompetencji zapewniające szkolenia, dokumentację modelową i wsparcie prawne. Zaznacza, ze należy uwzględnić w tej strategii na rzecz profesjonalizacji uczciwość jako nieodłączny element etyki zawodowej. Podkreśla, że należy finansować tę strategię z unijnych programów finansowania i unikać nakładania jakiegokolwiek obowiązku tworzenia nowych struktur na szczeblu lokalnym.

Cyfryzacja i przejrzystość

37. Uważa, że cyfryzacja powinna być kluczowym elementem obniżenia kosztów i usprawnienia zamówień publicznych, w tym zmniejszenia obciążeń administracyjnych, poprawy wydajności i konkurencyjności, zwiększenia przejrzystości i ułatwienia dostępu MŚP i oferentom transgranicznym. Podkreśla, że cyfryzacja, o ile zostanie odpowiednio wdrożona, może służyć wielu podstawowym celom reformy, ale korzyści te nie pojawią się automatycznie. Ostrzega, że fragmentaryczne i zbyt sztywne wymogi cyfrowe mogłyby po prostu zwiększyć obciążenia zamiast je ograniczać. W związku z tym apeluje, by przed cyfryzacją dokonać uproszczenia i wdrożyć interoperacyjne i przyjazne dla użytkownika systemy oparte na wspólnych standardach danych, umożliwiające pełną identyfikowalność i automatyzację – w tym z wykorzystaniem sztucznej inteligencji – w całym cyklu udzielania zamówień, od planowania po wykonanie i monitorowanie zamówienia. Podkreśla potrzebę wzmocnienia istniejącego wspólnego europejskiego słownika danych dotyczących zamówień publicznych, aby zapewnić jego skuteczne przyjęcie przez instytucje zamawiające. Wzywa do wprowadzenia systemu wzajemnego uznawania rejestrów oferentów państw członkowskich, aby ułatwić szybki dostęp do aktualnych informacji i ograniczyć wymogi dotyczące dokumentacji dla podmiotów gospodarczych.

38. Jeśli chodzi o zarządzanie zamówieniami publicznymi, ponownie podkreślamy potrzebę podejścia opartego na przekształcaniu procedur udzielania zamówień w oparciu o cyfrowe projektowanie i konfigurację skoncentrowaną wokół danych, a nie wyłącznie w oparciu o dokumenty. Oprócz wprowadzenia e-zamówień należy opracować procedury nieukierunkowane na dokumenty. Powinno to umożliwić m.in. przeprojektowanie procesów, zapewnienie jakości danych, które muszą służyć do właściwego monitorowania i kontroli zamówień publicznych podczas całego procesu. Konieczne byłoby również ustanowienie specjalnego systemu prawnego dotyczącego wykorzystania sztucznej inteligencji w dziedzinie zamówień publicznych, z myślą o zagwarantowaniu ram pewności prawa.

39. Zdaje sobie sprawę, że e-zamówienia przyniosły wymierne korzyści w zakresie wydajności i redukcji kosztów w wielu regionach, a jednocześnie wprowadziły nowe bariery dla mniejszych przedsiębiorstw oraz małych publicznych podmiotów zamawiających pozbawionych zdolności cyfrowych. Wzywa Komisję Europejską i państwa członkowskie do połączenia cyfryzacji ze środkami budowania zdolności. Zachęca Komisję do wspierania rozwoju infrastruktury cyfrowej, która ułatwia przetargi i składanie ofert, przy jednoczesnym zapewnieniu, aby wymogi dotyczące gromadzenia danych nie stwarzały nieproporcjonalnych obciążeń administracyjnych dla władz lokalnych i regionalnych. Wzywa do poprawy interoperacyjności danych dotyczących zamówień publicznych w celu wspierania konkurencji i przejrzystości rynku poprzez znormalizowane zbiory danych dostępne dla właściwych organów z zachowaniem odpowiednich zabezpieczeń poufności. Podkreśla, że takie dane powinny również wspierać egzekwowanie prawa konkurencji, umożliwiając wykrywanie wskaźników zmowy przetargowej. Zaleca, aby rejestry przedsiębiorstw w państwach członkowskich zapewniały dostęp do informacji rejestracyjnych w interoperacyjnych formatach cyfrowych.

40. Zaleca systematyczne monitorowanie i ocenę wyników zamówień publicznych na etapie realizacji. Apeluje, by przegląd umożliwił instytucjom zamawiającym śledzenie i zgłaszanie kluczowych wskaźników efektywności oraz uwzględnianie wyników osiąganych w przeszłości przez dostawców przy udzielaniu nowych zamówień, co pozwoli na lepsze zarządzanie ryzykiem podczas wdrażania. Jednocześnie nie może to szkodzić konkurencji ani utrudniać wejścia na rynek nowych dostawców (młodych przedsiębiorstw lub innowacyjnych MŚP nieposiadających jeszcze udokumentowanej bazy). Uważa za niezbędne, by część tych kluczowych wskaźników efektywności zdefiniowano w sposób zharmonizowany na poziomie europejskim, z myślą o zagwarantowaniu porównywalności między państwami członkowskimi i wzmocnieniu spójności monitorowania wywiązywania się z umów w całej Unii.

MŚP, przedsiębiorstwa typu start-up i organizacje gospodarki społecznej

41. Przyznaje, że uproszczone procedury dla MŚP przyniosły nierównomierne wyniki w całej UE. Podkreśla, że rygorystyczne wymogi dotyczące dokumentacji i skomplikowane warunki kwalifikowalności nadal zniechęcają MŚP, przedsiębiorstwa typu start-up i organizacje gospodarki społecznej do uczestnictwa. Wzywa Komisję Europejską do promowania rzeczywistego uproszczenia poprzez proporcjonalne wymogi dotyczące dokumentacji i większą elastyczność w przypadku małych zamówień, przy zadbaniu o to, by wszelkie dodatkowe środki wspierające udział MŚP były proporcjonalne i niedyskryminujące.

42. Przypomina, że jasne i zharmonizowane przepisy dotyczące udziału stowarzyszeń w zamówieniach publicznych, określające system odpowiedzialności uczestniczących podmiotów – włączając w to konsorcja, tymczasowe grupy przedsiębiorstw i zależność od zdolności innych podmiotów – są kluczowe, aby zagwarantować uczciwą konkurencję i równy dostęp, a przy tym zapewnić, że każda część zamówienia będzie wykonywana przez podmioty o niezbędnych i szczególnych kwalifikacjach oraz bez ryzyka niskiej jakości, dumpingu socjalnego i nieuczciwej konkurencji. Podkreśla, że taka jasność zachowałaby swobodę podmiotów w zakresie zrzeszania się, a jednocześnie zapobiegłaby niepewności prawnej i nadmiernym obciążeniom administracyjnym wynikającym z rozbieżnych transpozycji do prawa krajowego.

43. Uznaje. że ułatwienie dostępu mniejszym podmiotom może być wspierane poprzez podział zamówień na pakiety, jeśli warunki rynkowe na to pozwalają, przy jednoczesnym zapewnieniu proporcjonalności, tak aby nie ułatwiać zachowań o znamionach zmowy. Zauważa, że obecne przepisy umożliwiają już instytucjom zamawiającym, zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, dokonywanie takich ocen w oparciu o warunki rynkowe oraz że spójne stosowanie istniejących przepisów przynosi korzyści władzom lokalnym i regionalnym.

44. Wzywa Komisję do wyjaśnienia ram koncesji, w szczególności: a) wymogów dotyczących przeniesienia ryzyka operacyjnego, stanowiąc, że znaczne ryzyko związane z popytem, wydajnością lub dostępnością musi ponosić koncesjonariusz, przy zastosowaniu wytycznych sektorowych, a nie sztywnych progów; b) zasad wyceny aktywów na koniec umowy, wymagających z góry określonych metod rekompensowania niezamortyzowanych inwestycji i aktywów zbywalnych, w oparciu o wartość księgową lub wartość rynkową zgodnie z warunkami umowy; c) uznania, że prawna klasyfikacja koncesji i ujęcie statystyczne ESA 2010 służą odrębnym celom i muszą być rozpatrywane oddzielnie, przy czym oba te elementy pozostają istotne dla właściwego zarządzania koncesją; d) zachęcania do realizacji projektów inicjowanych przez podmioty prywatne za pomocą elastycznych procedur, takich jak dialog konkurencyjny, oraz odpowiednich kryteriów wyboru, które nagradzają udokumentowany wkład projektowy i rozwojowy oferowany przez promotorów projektów, w tym wymiernych wskaźników efektywności, oraz przejrzystych zasad chroniących skuteczne inwestycje przed wywłaszczeniem; e) uznania umów zakupu energii elektrycznej za szczególne zastosowanie PPP, umożliwiając konkurencyjne zamówienia na energię ze źródeł odnawialnych w drodze umów długoterminowych.

Bruksela, dnia 4 marca 2026 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Regionów
Kata TÜTTŐ