think tank
the company.

Polski *local content* – koncepcja, wdrożenie do systemu Prawa zamówień publicznych oraz wykorzystanie w krajowej gospodarce.

Think Tank The Company | Marzec 2026

Executive summary

Problem. Polski sektor budowlany, wart 353,5 mld zł rocznie, jest zdominowany przez kapitał zagraniczny. Spośród 5 największych generalnych wykonawców w Polsce, 4 to podmioty kontrolowane przez kapitał zagraniczny. Łączne przychody 15 największych spółek budowlanych w Polsce (47 mld zł w 2024 r.) stanowią zaledwie ułamek przychodów pojedynczego zachodnioeuropejskiego gracza: sam Vinci Construction wygenerował w 2024 r. 31,8 mld EUR (ok. 137 mld zł), czyli niemal trzykrotnie więcej niż cała polska piętnastka razem wzięta. Największe kontrakty infrastrukturalne realizują zagraniczni wykonawcy, którzy mają lepszy dostęp do finansowania dłużnego i wypracowują najwyższe marże. Polscy przedsiębiorcy pozostają w roli podwykonawców.

Diagnoza. Bezpośrednie wpisanie local content do ustawy Prawo Zamówień Publicznych jest niemożliwe. Trybunał Sprawiedliwości UE konsekwentnie kwestionował takie rozwiązania w Danii, Hiszpanii, Słowenii i Włoszech jako sprzeczne z zakazem dyskryminacji i swobodami wspólnego rynku. Istnieje jednak legalna i skuteczna ścieżka pośrednia.

Rekomendacja. Think Tank The Company postuluje wprowadzenie local content jako kryterium jakościowego oceny ofert, wdrożonego w formie najlepszej praktyki rynkowej (soft law), np. poprzez modelową specyfikację warunków zamówienia zaproponowaną przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Kryteria jakościowe obejmują: minimalizowanie śladu węglowego (kryterium ekologiczne), maksymalizowanie lokalnego zatrudnienia, wzmacnianie bezpieczeństwa ekonomicznego (wpływy podatkowe w Polsce) oraz bezpieczeństwa państwa (wartość dodana i beneficjent rzeczywisty w Polsce). Taki model jest w pełni zgodny z prawem UE i potwierdza go orzecznictwo zarówno TSUE, jak i KIO.

Moment. Polska stoi u progu bezprecedensowego cyklu inwestycyjnego: KPO, SAFE, CPK, projekty energetyczne i obronnościowe. Bez wdrożenia local content beneficjentem tych środków będą zagraniczni wykonawcy, a Polska straci unikalną szansę na zbudowanie silnych, rodzimych podmiotów zdolnych do konkurencji na europejskim rynku.

Spis treści

1. WPROWADZENIE. SKALA PROBLEMU I ZNACZENIE LOCAL CONTENT 4
2. LOCAL CONTENT W PRAWIE UE I PRAWIE KRAJOWYM, CO JEST MOŻLIWE? 5
3. REKOMENDOWANY MODEL, LOCAL CONTENT JAKO KRYTERIUM JAKOŚCIOWE 6
4. PODSUMOWANIE I WEZWANIE DO DZIAŁANIA 8

1. WPROWADZENIE. SKALA PROBLEMU I ZNACZENIE LOCAL CONTENT

Local content (komponent krajowy) to koncepcja, zgodnie z którą w ramach krajowej gospodarki promuje się i preferuje produkty, usługi i zasoby pochodzenia krajowego. Jej celem jest wzmacnianie lokalnego PKB zarówno przez konsumpcję krajowych dóbr, jak i przez stymulowanie inwestycji, które generują efekt mnożnikowy w całej gospodarce.

Think Tank The Company w pełni popiera tę koncepcję. Bazując na doświadczeniach inicjatywy społecznej Rafała Brzoski SprawdzaMY, deklarujemy gotowość do pełnego wsparcia strony rządowej przy wypracowaniu i wdrożeniu polskiego modelu local content.

Sektor budowlany, gdzie problem widać najwyraźniej

Polski sektor budowlany to jeden z filarów krajowej gospodarki. W 2024 r. wartość całego rynku budowlanego wyniosła 353,5 mld zł. Jednocześnie to sektor, w którym nierównowaga między polskim a zagranicznym kapitałem jest szczególnie dotkliwa.

Kluczowe dane (źródło: Deloitte, „Polskie spółki budowlane 2025"):

47 mld zł - łączne przychody 15 największych spółek budowlanych w Polsce w 2024 r.

353,5 mld zł - wartość polskiego rynku budowlanego w 2024 r. (+4,3% r/r)

4 z 5 - największych generalnych wykonawców w Polsce to podmioty kontrolowane przez kapitał zagraniczny

2,9% - średnia marża netto 15 największych spółek, spadek o 0,3 p.p. r/r

~137 mld zł - przychody samego Vinci Construction w 2024 r. (31,8 mld EUR), niemal 3x więcej niż cała polska piętnastka

Porównanie z Vinci nie jest retorycznym zabiegiem. To ilustracja strukturalnej przepaści. Jedna francuska spółka budowlana generuje przychody niemal trzykrotnie wyższe niż 15 największych polskich firm razem wziętych. Polski sektor budowlany ma ogromny dystans do nadrobienia wobec przedsiębiorców z tzw. starej UE.

Podium rankingu Deloitte zajmują: Grupa Budimex (9,1 mld zł przychodów, inwestor strategiczny: hiszpański Ferrovial), Grupa Strabag (6,7 mld zł, kapitał austriacki) i Grupa PORR (4,0 mld zł, kapitał austriacki). Największe kontrakty infrastrukturalne realizują zagraniczni wykonawcy. Oni też mają najłatwiejszy dostęp do finansowania dłużnego i wypracowują najwyższe marże. Polscy przedsiębiorcy najczęściej funkcjonują jako podwykonawcy.

To ma fundamentalne konsekwencje. W sytuacji, gdy Polska stoi u progu bezprecedensowego cyklu inwestycyjnego (KPO, SAFE, CPK, energetyka, obronność), bez local content zyski z tych inwestycji w znacznej mierze odpłyną za granicę.

2. LOCAL CONTENT W PRAWIE UE I PRAWIE KRAJOWYM, CO JEST MOŻLIWE?

Czego nie można zrobić: bezpośrednia kodyfikacja

Bezpośrednie wpisanie local content do ustawy Prawo zamówień publicznych w postaci normy zobowiązującej zamawiającego do preferowania polskich wykonawców jest nie do pogodzenia z prawem UE. Zasada ta wynika z fundamentów wspólnego rynku: swobody przepływu towarów, swobody przedsiębiorczości, swobody świadczenia usług, zasady równego traktowania i zakazu dyskryminacji (art. 18 ust. 1 Dyrektywy 2014/24/UE; art. 16 ustawy p.z.p.).

Trybunał Sprawiedliwości UE wielokrotnie kwestionował krajowe modele local content oparte na bezpośrednim uprzywilejowaniu lokalnych wykonawców. Poniżej cztery kluczowe precedensy:

Dania (C-243/89) - Zamawiający wymagał stosowania duńskich materiałów, siły roboczej i sprzętu „w największym możliwym zakresie". TSUE uznał warunek za sprzeczny z zasadami traktatowymi. Usunięcie klauzuli na końcowym etapie postępowania nie naprawiło naruszenia.[1]

Hiszpania (C-234/03) - Kryterium oceny premiowało posiadanie zakładów w odległości poniżej 1000 km od miejsca realizacji. TSUE orzekł, że kryterium geograficzne faworyzowało wykonawców hiszpańskich i naruszało art. 49 WE (swoboda przedsiębiorczości).[2]

Słowenia (C-296/15) - Wymóg, by produkty lecznicze były wytwarzane z osocza pozyskanego w Słowenii. TSUE stwierdził sprzeczność z Dyrektywą 2004/18/WE i art. 34 TFUE.[3]

Włochy (C-360/89) - Ustawa Nr 80/87 zobowiązywała do powierzenia 15-35% prac podwykonawcom z regionu realizacji. TSUE kategorycznie uznał rozwiązanie za niedające się pogodzić z prawem wspólnotowym.[4]

Wniosek: Każda próba wpisania local content wprost do ustawy p.z.p. - jako obowiązku faworyzowania polskich wykonawców - zostanie zakwestionowana przez TSUE. Droga bezpośrednia jest zamknięta.

Co można zrobić: droga pośrednia przez kryterium jakościowe

Zamknięcie drogi bezpośredniej nie oznacza braku możliwości. Prawo UE dopuszcza stosowanie kryteriów jakościowych przy ocenie ofert, o ile spełniają one cztery kumulatywne warunki: są niedyskryminacyjne, opierają się na nadrzędnym interesie publicznym, są adekwatne do celu i proporcjonalne.

Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie potwierdzał legalność takiego podejścia:

Kryterium doświadczenia w określonej lokalizacji. W sprawie Beentjes (C-31/87) TSUE uznał, że kryterium konkretnego doświadczenia w zakresie prac stanowi uzasadnione kryterium zdolności technicznej. Trybunał dopuścił też warunek zatrudnienia osób długotrwale bezrobotnych, o ile nie wywołuje on skutku dyskryminującego wobec oferentów z innych państw członkowskich.[5]

Kryterium ekologiczne. W sprawie Concordia Bus Finland (C-513/99) TSUE orzekł, że zamawiający może przy wyborze najkorzystniejszej oferty uwzględniać kryteria ekologiczne (np. poziom emisji), pod warunkiem że są one związane z przedmiotem zamówienia, jawne i zgodne z zasadą niedyskryminacji.[6]

Kryterium energii odnawialnej. W sprawie EVN Wienstrom (C-448/01) TSUE potwierdził dopuszczalność kryterium wymagającego, by energia elektryczna pochodziła ze źródeł odnawialnych, nawet z wagą 45% w ocenie oferty.[7]

Wniosek: TSUE konsekwentnie akceptuje kryteria jakościowe: ekologiczne, społeczne, dotyczące bezpieczeństwa jako legalny mechanizm preferencji. To ścieżka, z której Polska powinna skorzystać.

Potwierdzenie ze strony KIO. Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z 21 lipca 2025 r. (KIO 2312/25) wprost wskazała, że premiowanie doświadczenia zdobytego w określonej lokalizacji jest prawidłowe, jeżeli w kontekście specyfiki zamówienia prowadzi do zakwalifikowania wykonawców o wyższym poziomie zdolności do realizacji zamówienia.[8]

Taki kierunek przyjął również Minister Aktywów Państwowych, powołując Zarządzeniem z 8 października 2025 r. Zespół do spraw Udziału Komponentu Krajowego w Kluczowych Procesach Inwestycyjnych, którego zadaniem jest przygotowanie dobrych praktyk w zakresie angażowania komponentu krajowego przez spółki z udziałem Skarbu Państwa.[9]

3. REKOMENDOWANY MODEL, LOCAL CONTENT JAKO KRYTERIUM JAKOŚCIOWE

Mechanizm wdrożenia

Think Tank The Company postuluje wprowadzenie local content do systemu zamówień publicznych w sposób pośredni, poprzez:

Wariant A. Wskazanie przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych najlepszej praktyki rynkowej, zgodnie z którą local content stanowi modelowe kryterium jakościowe w specyfikacji warunków zamówienia.

Wariant B. Opublikowanie przez Prezesa UZP modelowej specyfikacji warunków zamówienia, zawierającej definicję local content i sposób jego uwzględnienia w ocenie ofert.

Oba warianty mają charakter soft law. Przyjęte praktyki rynkowe nie stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 Konstytucji RP) ani aktów prawa wewnętrznego (art. 93 Konstytucji RP). Są formą komunikacji Prezesa UZP z uczestnikami rynku o obowiązujących zasadach i regułach kontraktowania. Nie mogą być podstawą decyzji

administracyjnych wobec obywateli i przedsiębiorców, ale skutecznie kształtują praktykę zamawiających.

Formuła kwantyfikacji

Wskaźnik local content = (wartość usług i produktów stanowiących local content / wartość usług i produktów składających się na przedmiot zamówienia ogółem) x 100%

W specyfikacji warunków zamówienia zamawiający określa wagę kryterium ceny i kryterium local content (np. cena 60%, local content 40%), co pozwala na obiektywne porównanie ofert.

Cztery kryteria jakościowe

Model oparty jest na kryteriach, które prawo UE wprost wskazuje jako dopuszczalne podstawy odstąpienia od zasady pełnej otwartości (motywy 41 i 56 Dyrektyw 2014/24/UE i 2014/25/UE oraz motyw 59 Dyrektywy 2014/23/UE):

Kryterium ekologiczne - minimalizowanie śladu węglowego związanego z wytworzeniem produktu/usługi. Krótszy łańcuch dostaw oznacza mniejszy transport i mniejszą emisję CO2, co siłą rzeczy preferuje polskich wykonawców.

Kryterium lokalnego zatrudnienia - maksymalizowanie zatrudnienia w Polsce, gdzie pracodawca i pracownik mają siedzibę/zamieszkanie w Polsce. Polscy wykonawcy zatrudniają polskich pracowników, co pozytywnie wpływa na rynek pracy i konsumpcję wewnętrzną.

Kryterium bezpieczeństwa ekonomicznego - maksymalizowanie wpływów podatkowych w Polsce. Krajowi wykonawcy to krajowi podatnicy; zyski nie są transferowane za granicę.

Kryterium bezpieczeństwa państwa - wartość dodana pozostaje w Polsce, a beneficjent rzeczywisty (w rozumieniu ustawy AML) jest obywatelem polskim. W sytuacji kryzysowej (np. powódź, odbudowa) potencjał wykonawczy pozostaje w kraju, a nie jest angażowany przez zagraniczny podmiot macierzysty.

Oczekiwane efekty wdrożenia

Pełne wdrożenie polskiego local content powinno prowadzić do sytuacji, w której:

Większość usług w ramach zamówienia publicznego (projektowych, inżynieryjnych, nadzorczych, kierowniczych) jest wykonywana przez podmioty krajowe. Kluczowe znaczenie ma tu rola generalnego wykonawcy i integratora łańcucha dostaw. W krajach rozwiniętych podmioty rodzime pełnią tę rolę na swoim rynku, budując skalę i kompetencje. W krajach rozwijających się podmioty rodzime pozostają podwykonawcami silniejszych kapitałowo graczy zagranicznych. Polska wciąż bliżej tego drugiego modelu.

Większość pracy jest wykonywana przez podmioty z siedzibą w Polsce, zatrudniające pracowników zamieszkałych w Polsce. Większość produktów i materiałów składających się na zamówienie jest pozyskiwana lub wytwarzana w Polsce. Prace badawczo-rozwojowe są

wykonywane w kraju. Wartość dodana ogniskuje się w polskiej gospodarce. Ma miejsce faktyczny transfer technologii i efekt uczenia.

Szczególne znaczenie dla budownictwa

Sektor budowlany jest naturalnym poligonem wdrożeniowym. To w nim ogniskuje się nierównowaga sił i to w nim najbliższe lata przyniosą największy strumień inwestycji publicznych.

Struktura rynku - top 3 generalnych wykonawców w Polsce (2024 r.):

1. **Budimex** - 9,1 mld zł przychodów, marża operacyjna 12,75%, inwestor strategiczny: Ferrovial (Hiszpania)

2. **Strabag** - 6,7 mld zł przychodów, największy nominalny wzrost r/r (+958 mln zł), kapitał austriacki

3. **PORR** - 4,0 mld zł przychodów, kapitał austriacki

Te łańcuchy dostaw zostały ukształtowane w latach 90. i na początku XXI w. Dziś polscy przedsiębiorcy mają istotnie niższą skalę działania, mniejsze zdolności finansowe i funkcjonują głównie jako podwykonawcy. Local content daje im szansę na przebudowę pozycji, ale tylko jeśli zostanie wdrożony teraz, przed największą falą inwestycyjną.

Warto podkreślić wymiar bezpieczeństwa. Przedsiębiorcy z zagranicznym kapitałem macierzystym, w przypadku kryzysu w swoim kraju, mogą przenieść potencjał wykonawczy na potrzeby odbudowy kraju macierzystego. Polski local content buduje zasoby, które w sytuacji kryzysowej (powódź, zniszczenia wojenne) pozostają dostępne dla państwa polskiego.

4. PODSUMOWANIE I WEZWANIE DO DZIAŁANIA

Wdrożenie polskiego local content będzie z istotną korzyścią dla krajowej gospodarki, przedsiębiorców i społeczeństwa. Efekt mnożnikowy związany z inwestycjami, które pozostają w kraju, przekłada się na wzrost PKB, zatrudnienie i wpływy podatkowe.

Think Tank The Company opowiada się:

PRZECIWKO wdrożeniu local content w formie nowelizacji ustawy p.z.p., która wprost zobowiązywałaby zamawiającego do preferowania polskich wykonawców. Takie rozwiązanie zostanie zakwestionowane przez TSUE.

ZA wdrożeniem pośrednim, poprzez soft law, najlepszą praktykę rynkową lub modelową specyfikację warunków zamówienia, w której local content funkcjonuje jako kryterium jakościowe oceny ofert, obok kryterium ceny.

ZA oparciu polskiego local content na czterech kryteriach: ekologicznym, lokalnego zatrudnienia, bezpieczeństwa ekonomicznego i bezpieczeństwa państwa. Kryteria te są w pełni zgodne z prawem UE i potwierdzone orzecznictwem TSUE.

Gotowość do współpracy

Think Tank The Company, bazując na doświadczeniach inicjatywy SprawdzaMY, deklaruje pełne wsparcie strony rządowej przy wypracowaniu modelu local content, który w największym stopniu wzmocni potencjał krajowych przedsiębiorców i przełoży się na wzrost PKB. Niniejszy working paper jest postacią tego wsparcia. Zapraszamy do dialogu.

PRZYPISY

[1] Wyrok TSUE z 22.06.1993 r., C-243/89 (Storebaelt), Legalis.

[2] Wyrok TSUE z 27.10.2005 r., C-234/03, Legalis.

[3] Wyrok TSUE z 8.06.2017 r., C-296/15, Legalis.

[4] Wyrok TSUE z 3.06.1992 r., C-360/89, Legalis.

[5] Wyrok TSUE z 20.09.1988 r., C-31/87 (Beentjes), ECLI:EU:C:1988:422.

[6] Wyrok TSUE z 17.09.2002 r., C-513/99 (Concordia Bus Finland), ECLI:EU:C:2002:495.

[7] Wyrok TSUE z 4.12.2003 r., C-448/01 (EVN Wienstrom), ECLI:EU:C:2003:651.

[8] Wyrok KIO z 21.07.2025 r., KIO 2312/25, Legalis.

[9] Zarządzenie Ministra Aktywów Państwowych z 8.10.2025 r., Dz. Urz. MAP z 2025 r., poz. 25.

[10] Dane finansowe: Deloitte, „Polskie spółki budowlane 2025. Najważniejsi gracze, kluczowe czynniki wzrostu i perspektywy rozwoju branży", grudzień 2025, s. 6-7.

[11] Dane Vinci: VINCI 2024 Annual Results, 6.02.2025 (71,6 mld EUR przychody grupy; 31,8 mld EUR segment Construction).

Pełna bibliografia orzeczeń TSUE i KIO, rozbudowane cytaty z wyroków oraz szczegółowa analiza prawna poszczególnych jurysdykcji dostępne są w aneksie prawnym do niniejszego dokumentu (do przygotowania na życzenie).