

Monika Nowikowska\*

# Zamówienia publiczne w czasie pandemii COVID-19

## Streszczenie

W związku z niebezpieczeństwem rozprzestrzeniania się zakażeń wirusem SARS-CoV-2 ustawodawca polski dostrzegł konieczność wprowadzenia szczególnych rozwiązań umożliwiających podejmowanie działań minimalizujących negatywny wpływ na gospodarkę. Ustawodawca w 2020 roku wprowadził wiele regulacji prawnych dotyczących różnych dziedzin, w tym prawa zamówień publicznych. Regulacje te potocznie określa się mianem tarcz antykryzysowych. Z punktu widzenia podmiotów zobowiązanych do stosowania prawa zamówień publicznych istotnym elementem są nowe przepisy dotyczące udzielania zamówień publicznych i wykonywania umów w sprawie zamówień publicznych. Kolejne regulacje obejmowały dalsze zmiany zarówno w zakresie umów o zamówienia, jak i samego udzielania zamówień oraz przepisów, które wpływały na kondycję finansową wykonawców, w tym ich płynność finansową.

**Słowa kluczowe:** zamówienia publiczne, COVID-19, wykonawca, zamówienie, usługi, kara umowna, umowa

\* Dr Monika Nowikowska, Katedra Prawa Cyberbezpieczeństwa i Nowych Technologii, Instytut Prawa Akademii Sztuki Wojennej, ORCID: 0000-0001-5166-8375.

## Wstęp

Pandemia COVID-19 wywołała oprócz kryzysu zdrowotnego kryzys gospodarczy. Sytuacja ta wymaga od państwa stosowania szybkich i inteligentnych rozwiązań i elastyczności, żeby poradzić sobie z ogromnym wzrostem popytu na różnego rodzaju towary i usługi, w sytuacji, gdy inne łańcuchy dostaw ulegają zakłóceniu. Podmioty publiczne, w tym w szczególności placówki zdrowotne, są w gronie tych podmiotów, które są najżywotniej zainteresowane zakupem towarów i usług, jak m.in. środki ochrony indywidualnej, wyroby medyczne. Także po stronie wykonawców sytuacja wielu podmiotów gospodarczych spowodowana trwającą od początku 2020 roku pandemią COVID-19 uległa pogorszeniu. Stan pandemii ma zatem realny wpływ na realizację zawartych umów o udzielenie zamówienia publicznego, a także na nowo udzielane zamówienia. W celu łagodzenia negatywnego wpływu pandemii na gospodarkę ustawodawca polski zdecydował się na wprowadzenie przepisów modyfikujących dotychczasowe zasady udzielania zamówień publicznych<sup>1</sup>. Pierwsze szczegółowe rozwiązania dotyczące analizowanej problematyki zostały wprowadzone na mocy ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej: ustawa, ustawa COVID-owa, specustawa)<sup>2</sup>. Niespełna miesiąc później została uchwalona ustawa z dnia 31 marca 2020 roku o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw<sup>3</sup>, czyli tzw. Tarcza 2.0, która zmieniła i uzupełniła pierwszą ustawę z 2 marca. W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 (Tarczy 2.0), zwrócono uwagę, że „Sytuacja epidemiologiczna spowodowana COVID-19 może wywierać negatywny wpływ na prawidłowe wykonanie umów w sprawie zamówień publicznych. Występujące ograniczenia w dostępie do materiałów niezbędnych do realizacji zamówień, czy też brak wystarczającej liczby pracowników, stanowią jeden z wielu czynników obniżających zdolność wykonawców do prawidłowego wykonania umowy. Ewentualne naruszenia przez wykonawców obowiązków

1 M. Falkowska, *Zamówienia publiczne w tarczach antykryzysowych*, [w:] *Dokumentacja wewnętrzna w jednostkach sektora finansów publicznych*, red. P. Walczak, Warszawa 2020.

2 Dz.U. 2020, poz. 374, z późn. zm.

3 Ibidem, poz. 568.

umownych, np. w zakresie terminu spełnienia świadczenia, mogą być kwalifikowane przez zamawiających jako niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy. Może to oznaczać przypisywanie wykonawcom odpowiedzialności odszkodowawczej, uprawniającej np. do egzekwowania przewidzianych kar umownych, w sytuacji gdy nieprawidłowe wykonanie umów spowodowane było przez okoliczności związane bezpośrednio z występowaniem COVID-19, a więc niezależnymi i zewnętrznymi wobec wykonawców<sup>4</sup>.

Artykuł omawia przepisy tzw. specustawy COVID-19 w zakresie realizacji zamówień publicznych. Celem podjętego tematu jest analiza instrumentów prawnych przyjętych w Polsce w ramach tzw. tarczy antykryzysowej, które obejmują m.in. wyłączenie obowiązku stosowania prawa zamówień publicznych (PZP)<sup>5</sup> w przypadku zakupów niezbędnych do przeciwdziałania skutkom COVID-19, środki ochrony prawnej w zamówieniach publicznych oraz zmianę umowy o zamówienie publiczne<sup>6</sup>. Autorka podejmuje także próbę wyjaśnienia wątpliwości dotyczących organizacji procedur i stosowania obowiązującego prawa w obszarze zamówień publicznych.

## Wyłączenia spod ustawy PZP

Powszechnie uznaje się, że zamówienia publiczne stanowią jedno z narzędzi finansów publicznych zawierające szczegółowe rozwiązania dotyczące procedur wydatkowania środków publicznych, sposoby wyłaniania wykonawców oraz zasad zawierania umów. Zasady te zostały szczegółowo uregulowane w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych. Do podstawowych trybów udzielania zamówień publicznych w klasycznym reżimie udzielania zamówień należą przetarg nieograniczony i ograniczony. Tryby te zapewniają maksymalną konkurencyjność postępowania – ograniczoną jedynie uzasadnionymi podmiotowo-przedmiotowymi wymaganiami zamawiającego – dając wykonawcom największe szanse na uzyskanie zamówienia publicznego. Udzielenie zamówienia w jednym z pozostałych trybów

4 Druk sejmowe nr 299.

5 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, t.j., Dz.U. 2019, poz. 1843.

6 A. Sołtysińska, *Zamówienia publiczne w czasie epidemii COVID-19*, <https://www.lex.pl/zamowienia-publiczne-w-czasie-epidemii-koronawirusa-artykul-dr-aleksandry-soltysinskiej,12172.html>.

możliwe jest tylko w przypadkach określonych w przepisach ustawy PZP i wymaga wykazania przez zamawiającego spełnienia w określonych okolicznościach przesłanek pozwalających na zastosowanie danego trybu<sup>7</sup>. Zasadą jest zatem stosowanie ustawy PZP, jej wyłączenie zaś następuje w drodze wyjątku, w przypadkach określonych przez ustawę.

Rozwiązania wprowadzone ustawą COVID-ową zmodyfikowały tę podstawową zasadę. Na mocy art. 6 ust. 1 ustawy wskazano, że do zamówień na usługi lub dostawy niezbędne do przeciwdziałania COVID-19 nie stosuje się ustawy PZP, jeżeli zachodzi duże prawdopodobieństwo szybkiego i niekontrolowanego rozprzestrzeniania się choroby lub jeżeli wymaga tego ochrona zdrowia publicznego<sup>8</sup>.

Analiza dyspozycji art. 6 ustawy pozwala na wskazanie przesłanek, których zaistnienie uprawnia do wyłączenia stosowania PZP. Należą do nich: 1) zamówienie dotyczy usługi lub dostawy; 2) zamówienie jest niezbędne do przeciwdziałania COVID-19; 3) zachodzi duże prawdopodobieństwo szybkiego i niekontrolowanego rozprzestrzeniania się choroby lub jeżeli wymaga tego ochrona zdrowia publicznego.

Ad 1. Pierwszą przesłanką warunkującą wyłączenie stosowania ustawy jest przedmiot umowy. Zamówienie musi dotyczyć usługi lub dostawy. W przypadku zamówień np. na dostawę, która stanowi główny przedmiot zamówienia, gdzie jednym z elementów jest wykonanie robót budowlanych, również nie będzie miała zastosowania ustawa PZP. Wyłączenie z art. 6 ust. 1 ustawy COVID-19 nie obejmuje swoim zakresem zamówień na roboty budowlane, jeżeli stanowią one główny przedmiot zamówienia<sup>9</sup>.

Ad 2. Zamówienie jest niezbędne do przeciwdziałania COVID-19. Urząd Zamówień Publicznych w „Komunikacie w sprawie stosowania art. 6 ust. 1 ustawy” wskazał, że wyłączenie, o którym mowa w art. 6 ustawy o COVID-19, będzie w szczególności możliwe w zakresie zamówień na zakup sprzętu medycznego, wyrobów medycznych, środków ochrony indywidualnej, czy preparatów do dezynfekcji<sup>10</sup>. W każdym przypadku konieczne jest ustalenie, że

7 M. Jaworska, *Komentarz do art. 1*, [w:] *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, red. eadem, Warszawa 2020.

8 E. Wiktorowska, *Rekomendacje dla systemu zamówień publicznych w czasach pandemii COVID-19*, <https://kig.pl/rekomendacje-dla-systemu-zamowien-publicznych-w-czasach-pandemii-covid-19/>.

9 J. Jerka, *Rozwiązania szczególnie wynikające z COVID-19*, „Monitor Zamówień Publicznych” 2020, nr 3, s. 18 i n.

10 „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2020, nr 4, s. 32–33.

w stanie faktycznym konkretnej sprawy zaistniały przesłanki zastosowania przepisu art. 6 ustawy o COVID-19. W dalszej części komunikatu wskazał, że art. 6 ustawy o COVID-19 może znaleźć zastosowanie również do zamówień publicznych, których przedmiotem są dostawy sprzętu IT czy też usługi z zakresu IT. Potrzeby zamawiających w tym zakresie różnią się w zależności od specyfiki wykonywanej działalności. Jako przykład zostało wskazane zamówienie publiczne, którego przedmiotem było wyposażenie stanowiska pracy w laptopy i telefony do pracy zdalnej. W związku z zaistniałą sytuacją epidemiologiczną w kraju pracodawcy na podstawie art. 3 ustawy o COVID-19 mogli polecić swoim pracownikom wykonywanie pracy poza miejscem jej stałego wykonywania (polecenie wykonywania pracy zdalnej). Należy podkreślić, że jeżeli dany zakup jest niezbędny do przeciwdziałania COVID-19, np. praca zdalna na podstawie art. 3 ustawy COVID-19 i kształcenie na odległość, jest działaniem profilaktycznym, zapobiegającym rozprzestrzenianiu się wirusa wśród pracowników, dzieci i młodzieży, dopuszczalne jest zastosowanie wyłączenia przewidzianego w art. 6 ustawy. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy COVID-owej „przeciwdziałanie COVID-19” to wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby zakaźnej COVID-19 wywołanej wirusem SARS-CoV-2. Wyłączeniu podlega zakup tylko tych dostaw i usług, które są niezbędne, czyli konieczne do przeciwdziałania COVID-19, i związane z celem, jakim jest przeciwdziałanie COVID-19. Każdorazowo to zamawiający musi wykazać, że zamawiane przez niego z pominięciem przepisów ustawy PZP dostawy lub usługi służą przeciwdziałaniu COVID-19, a poprzez nabycie innych towarów lub usług lub poprzez zaniechanie podjęcia innych działań nie może osiągnąć zamierzonego efektu. Wówczas może się skutecznie powoływać na art. 6 ustawy<sup>11</sup>. Podkreślenia wymaga to, że ustawa COVID-owa nie jest adresowana do szczególnego rodzaju podmiotów, np. leczniczych. Nie są nią objęte jedynie podmioty działające w dziedzinie ochrony zdrowia, ale wszyscy zobowiązani do stosowania prawa zamówień publicznych. Mogą skorzystać z niej zarówno szpitale, szkoły, jak i jednostki samorządu terytorialnego lub pracodawcy.

Ad 3. Ostatnią przesłankę stanowi okoliczność wystąpienia dużego prawdopodobieństwa szybkiego i niekontrolowanego rozprzestrzeniania się

11 M. Kittel, R. Kittel, *Wyłączenia stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych w związku ze stanem zagrożenia epidemicznego*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2020, nr 3, s. 32.

choroby lub wymaga tego ochrona zdrowia publicznego. Przesłanka ta ma charakter ogólny i niedookreślony. Wydaje się, że trudności może sprawiać ustalenie dużego prawdopodobieństwa szybkiego i niekontrolowanego rozprzestrzeniania się choroby lub wymagań związanych z ochroną zdrowia. Urząd Zamówień Publicznych informuje, że wskazówką mogą być informacje przekazywane przez organy właściwe w zakresie ochrony zdrowia. W praktyce przesłanka ta ogranicza się do stwierdzenia przez zamawiającego, że istnieje duże prawdopodobieństwo szybkiego i niekontrolowanego rozprzestrzeniania się choroby.

W ust. 2 art. 6 specustawy została wskazana druga okoliczność powodująca wyłączenie stosowania ustawy PZP. Zgodnie z tym przepisem ustawy z 29 stycznia 2004 roku PZP nie stosuje się do zamówień udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, Polski Fundusz Rozwoju Spółka Akcyjna lub regionalne fundusze rozwoju, o których mowa w art. 13 ust. 1a ustawy z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa<sup>12</sup>, związanych z realizacją zadań dotyczących obsługi funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych na podstawie przepisów odrębnych oraz związanych z realizacją programów rządowych lub innych programów realizowanych ze środków publicznych, lub zadań związanych z wykorzystaniem środków pochodzących z takich funduszy, które dotyczą instrumentów wsparcia niezbędnych do przeciwdziałania negatywnym skutkom gospodarczym wystąpienia COVID-19. Analizowane wyłączenie jest skierowane tylko do konkretnych podmiotów, mianowicie: Banku Gospodarstwa Krajowego, Polskiego Funduszu Rozwoju Spółki Akcyjnej i regionalnych funduszy rozwoju.

Ustawodawca w art. 6 ust. 4 ustawy przewidział, że zamawiający w terminie 14 dni od dnia udzielenia zamówienia, o którym mowa w ust. 1, zamieszcza w „Biuletynie Informacji Publicznej” na swojej stronie podmiotowej, a jeżeli jej nie posiada, na swojej stronie internetowej, informację o udzieleniu zamówienia, podając nazwę (firmę) albo imię i nazwisko podmiotu, z którym zawarł umowę o wykonanie zamówienia. Trafnie zauważa Małgorzata Filipek, że jeżeli zamawiający udzieli zamówienia po spełnieniu okoliczności wskazanych w art. 6 specustawy COVID-19, to muszą liczyć się z obowiązkiem podania w BIP do publicznej wiadomości nazwy firmy, z którą zawarli umowę o wykonanie zamówienia<sup>13</sup>. Nowy przepis ma na celu zachowanie przejrzystości

12 Dz.U. 2019, poz. 512, z późn. zm.

13 M. Filipek, *Zamówienia w dobie weryfikacji*, „Monitor Zamówień Publicznych” 2020, nr 7, s. 30 i n.

i jawności udzielania zamówień publicznych, również tych udzielanych poza ustawą<sup>14</sup>.

Dyspozycja art. 6 specustawy ma charakter wyłączenia ustawowego, na co wskazują słowa „nie stosuje się przepisów ustawy”. Oznacza to, że wykonawcy nie mogą skorzystać ze środków ochrony prawnej, np. jeżeli uznają, że nie zachodzą przesłanki zastosowania tego przepisu<sup>15</sup>. Analizowany przepis wszedł w życie 8 marca 2020 roku, natomiast z dniem 4 września nastąpiło jego wygaśnięcie, na mocy art. 36 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, art. 6 ust. 1 traci moc po upływie 180 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

W analizowanym zakresie konieczna wydaje się ocena wprowadzonych rozwiązań prawnych przez specustawę z wymogami Unii Europejskiej. W tym przedmiocie Komisja Europejska 1 kwietnia 2020 roku wydała wytyczne w sprawie stosowania ram dotyczących zamówień publicznych w sytuacji nadzwyczajnej związanej z kryzysem wywołanym epidemią COVID-19<sup>16</sup>. W dokumencie tym Komisja określiła możliwości i elastyczność dostępne na podstawie unijnego prawa dotyczącego zamówień publicznych na dostawy, usługi i roboty budowlane niezbędne, żeby stawić czoła kryzysowi. Nabywcy publiczni mają kilka możliwości, które mogą rozważyć. Po pierwsze, w pilnych przypadkach mogą skorzystać z możliwości znacznego skrócenia terminów, żeby przyspieszyć przebieg postępowań prowadzonych w oparciu o procedurę otwartą lub procedurę ograniczoną. Jeżeli taka elastyczność będzie niewystarczająca, to można przewidzieć procedurę negocjacyjną bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu. Ostatecznie można by nawet dopuścić bezpośrednie udzielenie zamówienia wybranemu wcześniej podmiotowi gospodarczemu, pod warunkiem, że podmiot ten, jako jedyny, jest w stanie zrealizować wymagane dostawy przy ograniczeniach technicznych i czasowych spowodowanych pilną koniecznością.

Należy podkreślić, że rozwiązania proponowane przez Komisję miały na celu zintensyfikowanie działań uruchamiających przetargi na różnego rodzaju środki medyczne. W razie zaistnienia wyjątkowo pilnej konieczności miały one na celu umożliwić nabywcom publicznym dokonanie zakupu w ciągu kilku dni, a nawet godzin. Na wypadek sytuacji dokładnie takiej, jak obecny kryzys wywołany epidemią COVID-19, stanowiący wyjątkowo pilną okoliczność, której nie można było przewidzieć, w dyrektywach UE przewidziano brak ograniczeń proceduralnych.

14 T. Krzyżanowski, A. Wachowska, *Zamówienia publiczne oraz umowy o zamówienia publiczne w Tarczy 4.0, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2020, nr 7, s. 28.*

15 M. Falkowska, *Wpływ „tarczy antykryzysowej” na zamówienia publiczne*, LEX 2020.

16 Dz. Urz. UE 2020, C 108 I/01.



W europejskich dyrektywach dotyczących zamówień publicznych przewidziano także wszelką niezbędną elastyczność, dzięki której nabywcy publiczni mogą nabywać towary i usługi bezpośrednio związane z kryzysem wywołanym epidemią COVID-19 w jak najkrótszym terminie. Żeby przyspieszyć proces udzielania zamówień, nabywcy publiczni mogą również rozważyć nawiązywanie kontaktów z potencjalnymi wykonawcami z UE i spoza UE telefonicznie, pocztą elektroniczną lub osobiście, wysyłanie swoich przedstawicieli bezpośrednio do krajów, w których istnieją niezbędne zapasy i mogą zapewnić natychmiastową dostawę, zwrócenie się do potencjalnych dostawców o zwiększenie produkcji bądź (ponowne) rozpoczęcie produkcji.

Komunikat nie zaleca państwom członkowskim wprowadzania dodatkowych włączeń związanych z epidemią. Dlatego szczególnie wówczas, gdy zakup jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej, a wartość zamówienia przekracza tzw. progi unijne, zamawiający powinien rozważyć, czy jego dokonanie nie może odbyć się w trybie zamówienia z wolnej ręki. W ten sposób wyeliminuje ryzyko ewentualnych wątpliwości odnośnie do zgodności art. 6 specustawy z prawem europejskim.

## Obowiązki informacyjne

Na mocy art. 15r ustawy COVID-owej ustawodawca wprowadził obowiązek wzajemnego informowanie się stron umowy o problemach w realizacji umowy. Zgodnie z ust. 1 analizowanego przepisu strony umowy w sprawie zamówienia publicznego niezwłocznie, wzajemnie informują się o wpływie okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte wykonanie tej umowy, o ile taki wpływ wystąpił lub może wystąpić. Strony umowy potwierdzają ten wpływ, dołączając do informacji oświadczenia lub dokumenty, które mogą dotyczyć w szczególności: 1) nieobecności pracowników lub osób świadczących pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, które uczestniczą lub mogłyby uczestniczyć w realizacji zamówienia; 2) decyzji wydanych przez Głównego Inspektora Sanitarnego lub działającego z jego upoważnienia państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, nakładających na wykonawcę obowiązek podjęcia określonych czynności zapobiegawczych lub kontrolnych; 3) poleceń lub decyzji wydanych przez wojewodów, ministra właściwego do spraw zdrowia lub Prezesa Rady Ministrów, związanych z przeciwdziałaniem COVID-19; 4) wstrzymania dostaw produktów, komponentów produktu lub materiałów,



trudności w dostępie do sprzętu lub w realizacji usług transportowych; 5) innych okoliczności, które uniemożliwiają bądź w istotnym stopniu ograniczają możliwość wykonania umowy; 6) wyżej wymienione okoliczności w zakresie, w jakim dotyczą one podwykonawcy lub dalszego podwykonawcy.

Powyższy katalog ma charakter otwarty. Użycie przez ustawodawcę zwrotu „w szczególności” świadczy, że przesłanki te nie stanowią wyczerpującego wyliczenia. Strona umowy może powołać się na każdą okoliczność, która w jej ocenie uniemożliwia niezakłóconą realizację umowy.

Analizowany przepis pozwala na wskazanie trzech warunków wzajemnego informowania się. Po pierwsze, obowiązek wzajemnego informowania się przez strony dotyczy obowiązującej umowy i nie jest on powiązany z jej zmianą. Oznacza to, że niezależnie od tego, czy którakolwiek ze stron wystąpi z inicjatywą zmiany umowy, strona ma obowiązek informowania drugiej strony o wpływie okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte wykonanie tej umowy. Prawo to jest istotne z punktu widzenia wykonawcy w kontekście zabezpieczenia się przed ewentualną odpowiedzialnością odszkodowawczą. Również po stronie zamawiającego może wystąpić konieczność informowania wykonawcy o wpływie okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte wykonanie umowy. Sytuacja taka może wystąpić, np. wtedy, kiedy strona nie może odebrać przedmiotu zamówienia w terminie ze względu na brak pracowników.

Po drugie, analizowany przepis odnosi się do „okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19”. Jest to sformułowanie niedookreślone, uzależnione od okoliczności występujących przy danej umowie. Mogą to być np. okoliczności związane z zachorowaniem na COVID-19 wśród osób wykonujących umowę.

Po trzecie, ustawodawca wymaga istnienia „wpływu tych okoliczności na należyte wykonanie umowy”.

Na podstawie art. 15r specustawy każda ze stron umowy została uprawniona do żądania przedstawienia dodatkowych oświadczeń lub dokumentów potwierdzających wpływ okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte wykonanie tej umowy, jeżeli przesłana informacja nie będzie wystarczająca. Uprawnienie do żądania dodatkowych oświadczeń lub dokumentów nie wyłącza możliwości ich samo uzupełnienia przez stronę składającą oświadczenie<sup>17</sup>.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że należy opowiedzieć się za dopuszczalnością wzywania danej strony umowy w sprawie zamówienia publicznego w toku wymiany informacji do uzupełnienia stanowiska o przedstawienie jej zapatrywań w kwestii zastrzeżonych w kontrakcie kar umownych, na wypadek, gdyby tego w pierwotnie zajęтым stanowisku nie uczyniła. Podstawą prawną mógłby tutaj być art. 15r ust. 2 przedmiotowej ustawy stosowany w drodze analogii, ewentualnie w drodze interpretacji *a fortiori*, albowiem jeżeli w rozważanym zakresie ustawodawca dopuścił możliwość wzywania o dodatkowe oświadczenia lub dokumenty potwierdzające wpływ okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte wykonanie umowy (a więc pozwolił na żądanie uzupełniania sfery dowodowej), to należy domniemywać, że tym bardziej dopuścił on uzupełnianie stanowiska danej strony co do jej twierdzeń o wpływie tegoż na kwestię kar umownych<sup>18</sup>.

Ustawodawca wprowadził ponadto rozwiązanie, zgodnie z którym strona umowy, na podstawie otrzymanych oświadczeń lub dokumentów, zobowiązana jest przekazać w terminie 14 dni od dnia ich otrzymania drugiej stronie swoje stanowisko wraz z uzasadnieniem odnośnie do wpływu okoliczności na należyte jej wykonanie. Jeżeli strona umowy otrzymała kolejne oświadczenia lub dokumenty, to termin liczony jest od dnia ich otrzymania.

*Ratio legis* wprowadzenia terminu na przekazanie stanowiska miało na celu przeciwdziałać przewlekłości działań podejmowanych przez strony. Problem natury praktycznej powoduje jednak dynamiczna sytuacja zmieniająca stan faktyczny każdego dnia, np. stan osoby po stronie wykonawcy, co może prowadzić do ciągłego przekazywania aktualnych informacji. Wydaje się, że analizowany przepis powinien stanowić wskazówkę dla stron, żeby wzajemne informowanie obejmowało możliwie najbardziej konkretne okoliczności.

## Zmiana umowy

Zasady dopuszczalności zmiany umowy zostały szczegółowo unormowane w art. 144 PZP. Ustawodawca w przepisie tym ustanowił zasadę niezmienności umów w sprawie zamówienia publicznego, stanowiąc tym samym ograniczenie zasady swobody umów, wyrażonej w art. 353<sup>1</sup> KC. Ustawodawca

<sup>18</sup> W. Iwaniec, *COVID-19 a kary umowne z umowy w sprawie zamówienia publicznego*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2020, nr 5, s. 39 i n.

określa w nim przypadki dopuszczalnych zmian umowy lub umowy ramowej oraz warunki ich wprowadzenia. Na podstawie art. 144 PZP możliwe jest dokonywanie zmian: przewidzianych w ogłoszeniu o zamówieniu lub SIWZ w postaci precyzyjnych postanowień umownych (ust. 1 pkt 1); polegających na powierzeniu dotychczasowemu wykonawcy realizacji dodatkowych dostaw, usług lub robót budowlanych, nieobjętych zamówieniem podstawowym (ust. 1 pkt 2); spowodowanych okolicznościami, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć (ust. 1 pkt 3); podmiotowych po stronie wykonawcy (ust. 1 pkt 4); o charakterze nieistotnym (ust. 1 pkt 5) i tzw. niskowartościowych (ust. 1 pkt 6). W ust. 1e zostały określone wytyczne pozwalające na ustalenie, które zmiany są uznawane za istotne. Postanowienie umowne zmienione z naruszeniem zasad dokonywania ich zmian podlega unieważnieniu (ust. 2). Jeżeli zamawiający zamierza zmienić warunki realizacji zamówienia, które wykraczają poza dopuszczalne zmiany umowy lub umowy ramowej, to obowiązany jest przeprowadzić nowe postępowanie o udzielenie zamówienia (ust. 3). Przedmiotowy przepis dotyczący zasad zmian umów w sprawie zamówienia jest *de facto* normą ograniczającą możliwość ich wprowadzania<sup>19</sup>.

Na mocy ustawy COVID-owej ustawodawca wprowadził art. 15r. ust. 4–5, który stanowi „dobudowę” istniejącej już regulacji wynikającej z art. 144 ust. 1 pkt 3 PZP<sup>20</sup>. Zgodnie z dyspozycją art. 15r. ust. 4 zamawiający po stwierdzeniu, że okoliczności związane z wystąpieniem COVID-19 wpływają na należyte wykonanie umowy, w uzgodnieniu z wykonawcą dokonuje zmiany umowy, o której mowa w art. 144 ust. 1 pkt 3 PZP, w szczególności przez: 1) zmianę terminu wykonania umowy lub jej części, lub czasowe zawieszenie wykonywania umowy lub jej części; 2) zmianę sposobu wykonywania dostaw, usług lub robót budowlanych; 3) zmianę zakresu świadczenia wykonawcy i odpowiadającą jej zmianę wynagrodzenia lub sposobu rozliczenia wynagrodzenia wykonawcy, o ile wzrost wynagrodzenia spowodowany każdą kolejną zmianą nie przekroczy 50% wartości pierwotnej umowy.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 144 ust. 1 pkt 3 PZP dopuszczalna jest zmiana umowy, jeżeli zostały spełnione łącznie następujące warunki: a) konieczność zmiany umowy lub umowy ramowej jest spowodowana okolicznościami, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł

19 M. Jaworska, *Komentarz do art. 144, [w:] Prawo zamówień publicznych. Komentarz...*

20 M. Falkowska, *Wpływ „tarczy antykryzysowej”...*

przewidzieć, b) wartość zmiany nie przekracza 50% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie lub umowie ramowej.

W przypadku stwierdzenia, że okoliczności związane z wystąpieniem COVID-19 mogą wpłynąć na należyte wykonanie umowy, zamawiający, w uzgodnieniu z wykonawcą, może dokonać zmiany umowy zgodnie z postanowieniami specustawy<sup>21</sup>.

Należy zauważyć, że art. 15r ust. 4 wprowadza obowiązek zmiany umowy, jeżeli okoliczności związane z wystąpieniem COVID-19 wpływają na należyte wykonanie umowy w sprawie zamówienia, w uzgodnieniu z wykonawcą, oraz może (fakultatywnie) dokonać jej zmiany, jeżeli okoliczności związane z wystąpieniem COVID-19 mogą wpłynąć na należyte wykonanie umowy w sprawie zamówienia<sup>22</sup>.

Z analizowanego przepisu wynika, że do zmiany umowy może dojść w uzgodnieniu z wykonawcą, co oznacza, że przekazane informacje stanowią wstęp do ustaleń stron dotyczących zakresu i warunków zmiany. Należy także zauważyć, że art. 15r ust. 4 specustawy *expressis verbis* odnosi się do zmiany umowy, o której mowa w art. 144 ust. 1 pkt 3 PZP. Oznacza to, że przepis sam w sobie nie tworzy samodzielnej podstawy prawnej zmiany umowy, lecz wprowadza pewne obowiązki w przypadku zmiany umowy z uwagi na wystąpienie COVID-19. Ustawodawca zakłada, że wystąpienie COVID-19 samo w sobie jest okolicznością, której zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć, więc nie nakłada dodatkowego obowiązku wykazywania nieprzewidywalności, ale koncentruje się na związku przyczynowym i skutku<sup>23</sup>.

## Kary umowne

Zgodnie z art. 15r ust. 6 ustawy COVID-owej, jeżeli umowa w sprawie zamówienia publicznego zawiera postanowienia dotyczące kar umownych lub odszkodowań z tytułu odpowiedzialności za jej niewykonanie lub nienależyte wykonanie z powodu oznaczonych okoliczności, to strona umowy, w stanowisku (odnośnie do wpływu okoliczności na należyte jej wykonanie), przedstawia wpływ okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte jej

21 M. Jaworska, *Umowy w okresie pandemii COVID-19*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2020, nr 5, s. 29.

22 J. Liput, *Co zmienia Tarcza 4.0*, „Monitor Zamówień Publicznych” 2020, nr 7, s. 8.

23 M. Falkowska, *Wpływ „tarczy antykryzysowej”...*

wykonanie oraz wpływ okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19, na zasadność ustalenia i dochodzenia tych kar lub odszkodowań, lub ich wysokość. Zamawiający ma zatem obowiązek poinformowania wykonawcy, czy w jego ocenie okoliczności wskazane przez wykonawcę stanowią podstawę zwolnienia wykonawcy z odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy. Zamawiający, uznając, że istnieją podstawy stwierdzenia braku odpowiedzialności wykonawcy, powinien odstąpić od ustalenia i dochodzenia przewidzianych kar umownych lub odszkodowania.

Na mocy postanowień ustawy z dnia 19 czerwca 2020 roku o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19<sup>24</sup> wprowadzono dodatkową regulację, tj. art. 15r<sup>1</sup>. Przepis ten wprowadza ograniczenie uprawnień zamawiającego do potrącania kar umownych z wynagrodzenia wykonawcy lub z innych należności oraz dochodzenia zaspokojenia z zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Przepis ten należy traktować jako uzupełnienie art. 15r ust. 6. Zgodnie z art. 15r<sup>1</sup> ust. 1 w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego w związku z COVID-19 i przez 90 dni od dnia odwołania stanu, który obowiązywał jako ostatni, zamawiający nie może potrącić kary umownej zastrzeżonej na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, w sprawie zamówienia publicznego, z wynagrodzenia wykonawcy lub z innych jego wierzytelności, a także nie może dochodzić zaspokojenia z zabezpieczenia należytego wykonania tej umowy, o ile zdarzenie, w związku z którym zastrzeżono tę karę, nastąpiło w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. Przepis nie ogranicza odpowiedzialności odszkodowawczej wykonawców za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy, lecz czasowo ogranicza uprawnienia zamawiających do dokonywania potrąceń oraz zaspokajania się z zabezpieczeń należytego wykonania umowy<sup>25</sup>.

Należy zauważyć, że analizowany przepis nie obejmuje tylko zakazu potrącania kar, których naliczenie jest wywołane okolicznościami związanymi z wystąpieniem COVID-19, ale obejmuje wszystkie kary umowne. Z uzasadnienia

24 Dz.U. 2020, poz. 1086.

25 M. Falkowska, *Ograniczenie uprawnień zamawiającego*, [w:] *Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Komentarz*, red. K. Szmid, Warszawa 2020.

projektu Tarczy 4.0, na której podstawie wprowadzono art. 15r<sup>1</sup>, wynika, że: „Proponowane rozwiązanie ma przyczynić się do ograniczenia obciążeń finansowych wykonawców w okresie walki ze skutkami epidemii COVID-19, a w konsekwencji do zwiększenia ich zasobów finansowych”<sup>26</sup>.

Ustawodawca w celu odpowiedniego zabezpieczenia interesów zamawiających wprowadził przepis przewidujący wstrzymanie rozpoczęcia lub zawieszenie biegu terminów przedawnienia wyżej wymienionych roszczeń na okres istnienia ograniczeń w dopuszczalności dokonywania potrąceń oraz dochodzenia zaspokojenia z zabezpieczenia. *Ratio legis* wprowadzonego rozwiązania jest zrównoważenie interesów stron umowy o udzielenie zamówienia publicznego. Wprowadzeniu czasowego ograniczenia dopuszczalności dokonywania potrąceń oraz zaspokajania się z zabezpieczeń należytego wykonania umowy towarzyszy stosowne przesunięcie terminów na dochodzenie roszczeń przez zamawiających oraz dostosowanie terminów ważności zabezpieczeń należytego wykonania umowy.

Wydaje się, że przepisy specustawy nie naruszają praw stron umowy wynikających z przepisów prawa cywilnego, co oznacza, że strony będą mogły zdecydować, czy podstawą uwolnienia się od odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy bądź zmiany tejże umowy będą przepisy kodeksu cywilnego (siła wyższa) lub też tzw. tarczy antykryzysowej czy w końcu postanowienia zawartej umowy<sup>27</sup>.

## Termin wykonania umowy. Umowy o podwykonawstwo

Zgodnie z dyspozycją art. 15r ust. 7 specustawy wykonawca i podwykonawca, po stwierdzeniu, że okoliczności związane z wystąpieniem COVID-19 mogą wpłynąć lub wpływają na należyte wykonanie łączącej ich umowy, która jest związana z wykonaniem zamówienia publicznego lub jego części, uzgadniają odpowiednią zmianę tej umowy, w szczególności mogą zmienić termin wykonania umowy lub jej części, czasowo zawiesić wykonywanie umowy lub jej części, zmienić sposób wykonywania umowy lub zmienić zakres wzajemnych świadczeń. W przypadku dokonania zmiany umowy, jeżeli zmiana ta obejmuje część zamówienia powierzoną do wykonania podwykonawcy, wykonawca

26 Druk sejmowy nr 382.

27 M. Kalmus, *Dochodzenie kar umownych*, „Monitor Zamówień Publicznych” 2020, nr 5-6, s. 37.

i podwykonawca uzgadniają odpowiednią zmianę łączącej ich umowy w sposób zapewniający, że warunki wykonania tej umowy przez podwykonawcę nie będą mniej korzystne niż warunki wykonania umowy.

Wprowadzenie przez ustawodawcę analizowanego przepisu wynika z tego, że zmiana warunków wykonania umowy zawartej między zamawiającym a wykonawcą z uwagi na okoliczności spowodowane wystąpieniem COVID-19 może bezpośrednio wpływać na sytuację podwykonawców i dalszych podwykonawców zamówienia. Trafnie zauważa Magdalena Falkowska, że „[...] podwykonawcy, którymi często są przedsiębiorcy z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, mają zatem możliwość co najmniej takiej zmiany umowy łączącej ich z wykonawcą, która odpowiadałaby ustaleniom dokonanym wcześniej przez zamawiającego i wykonawcę”<sup>28</sup>. Na mocy art. 15r ust. 9 ustawy COVID-owej analogiczny mechanizm znajdzie zastosowanie również w przypadku umowy zawartej między podwykonawcą a dalszym podwykonawcą.

## Forma zawierania umów w sprawie zamówienia

Zgodnie z art. 139 ust. 2 PZP, umowa w sprawie zamówienia wymaga, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej, chyba że przepisy odrębne wymagają formy szczególnej. Ustawodawca w PZP wskazał, że do umów tych stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny<sup>29</sup>, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej.

Zgodnie z art. 15r ust. 10 specustawy, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii oraz związanych z nimi ograniczeń w przemieszczaniu się umowy w sprawie zamówienia publicznego zawierane są pod rygorem nieważności w formie pisemnej albo za zgodą zamawiającego w postaci elektronicznej opatrzonej kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Oznacza to wzbogacenie regulacji ogólnej formy pisemnej umowy o zamówienie publiczne o możliwość zastosowania alternatywnej formy elektronicznej w rozumieniu kodeksowym, w okresie przejściowych utrudnień komunikacyjnych. Do zastosowania formy alternatywnej konieczna jest jednak zgoda zamawiającego, podczas gdy w świetle art. 78<sup>1</sup> KC liczy się wola

<sup>28</sup> M. Falkowska, *Wpływ „tarczy antykryzysowej”...*

<sup>29</sup> Dz.U. 2020, poz. 1740.



obu stron (*pactum de forma*)<sup>30</sup>. Zgoda zamawiającego na zastosowanie formy elektronicznej może być wyrażona z góry w warunkach zamówienia, a także *ad hoc* bezpośrednio w związku z zawarciem umowy finalnej.

## Zakończenie

Szczególne okoliczności wywołane epidemią COVID-19 spowodowały różnorodne trudności w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, ale także wywołały problemy z realizacją kontraktów już zawartych. W zaistniałej sytuacji ustawodawca podjął działania mające na celu dostosowanie obowiązujących regulacji prawnych do aktualnych realiów. Ustawodawca, przewidując, że sytuacja epidemiczna będzie miała istotnie negatywny wpływ na realizację większości zamówień publicznych, przyjął ustawę, na mocy której zmodyfikowano ogólne zasady udzielania zamówień publicznych. Wprowadzone rozwiązania rzutują w sposób istotny na udzielanie i wykonywanie zamówień publicznych.

Początkowo ustawodawca koncentrował się na wprowadzaniu doraźnych rozwiązań mających na celu ułatwienie działań, przede wszystkim podmiotom leczniczym, związanych z udzielaniem zamówień *stricte* związanych z nabywaniem dostaw i usług mających pomóc bezpośrednio w walce z pandemią. Z uwagi na stopniowe pogorszenie kondycji ekonomicznej znacznej części przedsiębiorców działających na rynku zamówień publicznych kolejne regulacje prawne wkraczały także w sferę wykonywania zawartych już umów i udzielania zamówień publicznych. Uznano, że jest to konieczne, gdyż konsekwencją pogłębiania się stagnacji na rynku może być utrata przez wspomniane podmioty płynności finansowej, a w efekcie ich zdolności do pozyskiwania nowych zamówień publicznych, a także realizacji już zawartych umów o udzielenie zamówienia publicznego<sup>31</sup>.

Należy wskazać, że dotychczasowe rozwiązania normatywne przewidziane na wypadek sytuacji nadzwyczajnych okazały się niewystarczające. Na mocy ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych

30 R. Szostak, *Zmiana umowy o zamówienie publiczne w okolicznościach zagrożenia epidemicznego*, cz. 1, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2020, nr 5, s. 15.

31 M. Falkowska, *Zamówienia publiczne w tarczach antykrzysowych*, [w:] *Dokumentacja wewnętrzna w jednostkach sektora finansów publicznych*, red. P. Walczak, Warszawa 2020.

chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych i kolejnych tzw. tarcz antykryzysowych zostały one poszerzone oraz zmodyfikowane.

W ocenie autorki, ustawa z dnia 31 marca 2020 roku o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 była kołem ratunkowym dla umów zawartych przed pojawieniem się COVID-19, gdy wiedza o panującej pandemii była niemożliwa nie tylko do przewidzenia, lecz także wyobrażenia. Sytuacja wykonawców i zamawiających ulega ciągle dynamicznym zmianom. Strony umowy o zamówienie publiczne nie są w stanie obecnie przewidzieć, jak będzie wyglądał stan osobowy danego podmiotu, jakie będą realne zasoby finansowe. Stosując nowo wprowadzone rozwiązania prawne, ważne jest, żeby zarówno zamawiający, jak i wykonawcy, mając na uwadze zaistniałą sytuację epidemii COVID-19, w każdym przypadku brali pod uwagę realia stanu faktycznego konkretnej sprawy.

## Bibliografia

### Literatura

- Falkowska M., *Ograniczenie uprawnień zamawiającego*, [w:] *Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Komentarz*, red. K. Szmid, Warszawa 2020.
- Falkowska M., *Wpływ „tarczy antykryzysowej” na zamówienia publiczne*, LEX 2020.
- Falkowska M., *Zamówienia publiczne w tarczach antykryzysowych*, [w:] *Dokumentacja wewnętrzna w jednostkach sektora finansów publicznych*, red. P. Walczak, Warszawa 2020.
- Filipek M., *Zamówienia w dobie weryfikacji*, „Monitor Zamówień Publicznych” 2020, nr 7.
- Iwaniec W., *COVID-19 a kary umowne z umowy w sprawie zamówienia publicznego*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2020, nr 5.
- Jaworska M., *Umowy w okresie pandemii COVID-19*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2020, nr 5.
- Jerka J., *Rozwiązania szczególne wynikające z COVID-19*, „Monitor Zamówień Publicznych” 2020, nr 3.
- Kalmus M., *Dochodzenie kar umownych*, „Monitor Zamówień Publicznych” 2020, nr 5–6.
- Kittel M., Kittel R., *Wyłączenia stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych w związku ze stanem zagrożenia epidemicznego*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2020, nr 3.
- Krzyżanowski T., Wachowska A., *Zamówienia publiczne oraz umowy o zamówienia publiczne w Tarczy 4.0*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2020, nr 7.
- Liput J., *Co zmienia Tarcza 4.0*, „Monitor Zamówień Publicznych” 2020, nr 7.
- Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, red. M. Jaworska, Warszawa 2020.
- Szostak R., *Zmiana umowy o zamówienie publiczne w okolicznościach zagrożenia epidemicznego*, cz. 1, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2020, nr 5.

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U.2020, poz. 374, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 roku o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym

postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, Dz.U. 2020, poz. 1086.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j., Dz.U. 2020, poz. 1740.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, t.j., Dz.U. 2019, poz. 1843.

Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020, poz. 568.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2019, poz. 512, z późn. zm.

Wytyczne Komisji Europejskiej z dnia 1 kwietnia 2020 r. w sprawie stosowania ram dotyczących zamówień publicznych w sytuacji nadzwyczajnej związanej z kryzysem wywołanym epidemią COVID-19, DZ. Urz. UE 2020, C 108 I/01.

## Public procurement during COVID-19 pandemic

### Abstract

Due to the risk of spreading SARS CoV-2 virus infections, the Polish legislator noticed the need to introduce special solutions that would allow taking actions to minimize the negative impact on the economy. In 2020, the legislator introduced a number of legal regulations in many areas, including public procurement law. From the point of view of entities obliged to apply the public procurement law, an important element is the new provisions on awarding public contracts and performing public procurement contracts. Subsequent regulations included further changes in terms of both procurement contracts and the awarding of contracts as well as provisions that affected the financial condition of contractors, including their financial liquidity.

**Key words:** public procurement, COVID-19, contractor, contract, services, contractual penalty, contract