Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 01:14:34

Mirosław Karpiuk

Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych w Polsce

Wydawnictwo WSM, Warszawa 2013, ss. 231

Na rynku wydawniczym pojawiła się kolejna pozycja monograficzna dotycząca stanów nadzwyczajnych przewidzianych przez polskiego prawodawcę. Jest to monografia ciekawa, napisana na dobrym poziomie merytorycznym i redakcyjnym, stanowiąca istotny wkład do dyskusji nad prawnymi aspektami stanów nadzwyczajnych, które mogą być wprowadzone na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej.

Recenzowane opracowanie zawiera następujące elementy: *Spis treści*, *Wykaz ważniejszych skrótów*, *Wstęp*, Rozdział I. *Stany nadzwyczajne – aspekt prawnohistoryczny*, Rozdział II. *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP*, Rozdział III. *Współczesne, pozakonstytucyjne uregulowania prawne odnoszące się do stanów nadzwyczajnych, Zakończenie, Bibliografia*. Treści merytoryczne poszczególnych rozdziałów dotyczą: Rozdział I – stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego oraz stanu wojennego, omawianych z perspektywy historycznej; Rozdział II – konstytucyjnego katalogu stanów nadzwyczajnych, form, przesłanek oraz trybu wprowadzania stanów nadzwyczajnych, czy ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela podczas stanów nadzwyczajnych; Rozdział III – prawnomiędzynarodowych oraz ustawowych regulacji stanów nadzwyczajnych.

Jak słusznie Autor podnosi we wstępie, instytucja stanów nadzwyczajnych ma zastosowanie wyłącznie w szczególnych przypadkach – gdy zwykłe środki konstytucyjne nie są wystarczające z punktu widzenia istnienia bądź powstania kwalifikowanych zagrożeń. Potwierdza to również Konstytucja RP, jak również ustawy regulujące status prawny tych stanów. Sama ich nazwa już wskazuje, że nie mamy tu do czynienia ze standardową sytuacją, ale ze szczególnym zagrożeniem, gdy za pośrednictwem zwykłych środków nie można skutecznie reagować,

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 01:14:34

konieczne więc jest zastosowanie środków nadzwyczajnych, uruchamianych według ściśle określonego trybu.

W Konstytucji RP wymienia się trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych: stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej. Słusznie jednak stwierdza Autor, że nie jest to katalog zamknięty, ponieważ ustrojodawca wskazuje również na stan wojny. Trudno przyjąć, że stan wojny nie będzie stanem nadzwyczajnym, gdy stan wojenny, wyjątkowy i klęski żywiołowej do takiej kategorii należą. Rozwiązanie takie stanowi niekonsekwencję ustrojodawcy, ponieważ poza katalogiem stanów nadzwyczajnych znalazł się stan wojny, który jest wprowadzany w przypadku szczególnych, kwalifikowanych zagrożeń, a więc w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko aktom agresji.

Ze względu na stopień ingerencji w swobody obywatelskie, podstawą wprowadzenia stanu nadzwyczajnego musi być ustawa, a formą, za pośrednictwem której jest on ustanawiany – rozporządzenie, zatem to władza wykonawcza (Prezydent RP, Rada Ministrów) ocenia zaistniałe przesłanki i podejmuje rozstrzygnięcie odnośnie do wprowadzenia właściwego stanu nadzwyczajnego, do którego to stanowiska należy się przychylić.

Jak podkreśla Mirosław Karpiuk, wprowadzenie stanu nadzwyczajnego nie upoważnia władzy publicznej do niczym nieskrępowanego działania, nie zostaje wyłączona zasada praworządności, dobra wspólnego, nadal obowiązują kanony sprawiedliwości społecznej. Użyte instrumentarium musi być adekwatne (proporcjonalne) do zagrożenia, a działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego nie tylko muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia, ale także powinny zmierzać do możliwie jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Obie te przesłanki muszą być zachowane łącznie. Podstawową zasadą determinującą działanie władzy publicznej jest zasada legalności, która ogranicza swobodę organu władzy w zakresie działań ingerencyjnych, w szczególności dotyczących wolności i prawa człowieka i obywatela, a w konsekwencji do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

Recenzowane opracowanie ma charakter uniwersalny, Autor odnosi się do różnych aspektów omawianej problematyki. Wprowadzając Czytelnika w zagadnienie, nakreśla tło historyczne, charakteryzuje podstawy konstytucyjne, a dopiero później analizuje ustawowe i prawnomiędzynarodowe uwarunkowania stanów nadzwyczajnych. Odnosi się zarówno do sfery ustrojowej, jak i materialnoprawnej, posiłkując się aspektami procesowymi i dokonując wielopłaszczyznowej analizy przedmiotowych zagadnień.

Stany nadzwyczajne nie są instytucją, która jest znana jedynie współczesnemu prawodawcy, ich ewolucja stopniowo następowała w procesie prawno-historycznym. Z punktu widzenia całościowego ujęcia problematyki ważne jest

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 01:14:34

odniesienie jej również do rozwiązań prawnych obowiązujących poprzednio, co pozwala na głębszą analizę omawianego zagadnienia i na co Autor zwraca uwagę. Wynikiem tej prawno-historycznej ewolucji jest obecny kształt stanów nadzwyczajnych, przy których konstruowaniu korzystano również z wiedzy dotyczącej doświadczeń poprzedniego okresu.

W II rozdziale wyraźnie wskazuje się, że w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Może być on wprowadzony wyłącznie przez ustawodawcę, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, również określa ustawodawca; ustawą może on także nakreślić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Wymienione uwarunkowania konstytucyjne determinują status prawny stanów nadzwyczajnych.

Stan wojenny może być wprowadzany ze względu na zewnętrzne zagrożenie państwa, przez które należy rozumieć celowe działania godzące w niepodległość, niepodzielność terytorium czy ważny interes gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej, lub zmierzające do uniemożliwienia czy poważnego zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa, podejmowane przez zewnętrzne w stosunku do niego podmioty.

W przypadku szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie może być usunięte przez użycie zwykłych środków konstytucyjnych, Rada Ministrów może podjąć uchwałę o skierowaniu do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego.

Stan klęski żywiołowej wprowadza się ze względu na jej wystąpienie na określonym obszarze. Ustawodawca przez klęskę żywiołową rozumie katastrofę naturalną lub awarię techniczną, gdy ich skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem.

Mirosław Karpiuk w recenzowanej monografii odnosi się do powyższych przesłanek – uzasadniających wprowadzenie danego stanu nadzwyczajnego

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 01:14:34

– i charakteryzuje je. Analizę tematu przeprowadzono w sposób całościowy i z punktu widzenia podjętej tematyki wystarczający.

Tekst monografii jest przejrzysty, komunikat jasny, a walory merytoryczne i warsztat redakcyjny na wysokim poziomie. Stanowi ona ważną pozycję (interesująco przedstawioną) w dorobku dotyczącym stanów nadzwyczajnych. Jest oczywiste, że Mirosław Karpiuk (co wynika także z innych publikacji jego autorstwa) dobrze sobie radzi z problematyką prawa bezpieczeństwa, będąc specjalistą w tym zakresie.

Jarosław Kostrubiec

M. Dziubińska, J. Kostrubiec, A. Janus, T. Sroka, P. Szczęśniak (red.)

Finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej

Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2014, ss. 189

Przedmiotem recenzji jest monografia pt. *Finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej*, pod red. M. Dziubińskiej, J. Kostrubca, A. Janusa, T. Sroki i P. Szczęśniaka.

Dla oceny monografii wieloautorskiej szczególnie ważny jest dobór właściwego tematu, jego sformułowanie, znaczenie zawartej w nim treści oraz doniosłość i sposób realizacji celów badań. Podjęta przez młodych badaczy – z wiodących ośrodków akademickich – problematyka finansowania świadczeń opieki zdrowotnej zasługuje na szczególne podkreślenie, z uwagi na jej społeczną i gospodarczą doniosłość. Wybór tematu monografii postrzegamy jako trafny, zważywszy na fakt, iż dotąd nie dysponowano zwartym opracowaniem, które z jednej strony obejmowałoby konstytucyjne podstawy systemu opieki zdrowotnej, z drugiej zaś zagadnienia dotyczące zasad finansowania usług medycznych w Polsce, zawierania umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, wykładni tzw. ustawy refundacyjnej, świadczenia opieki zdrowotnej, ubezpieczeń zdrowotnych, regulacji elektronicznej weryfikacji uprawnień świadczeniobiorców, czy eksterytorialnego stosowania amerykańskiej ustawy antykorupcyjnej i problemu korupcji w polskiej służbie zdrowia.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 01:14:34

Stwierdzić zatem należy, iż podjęty przez Autorów temat pracy nie jest oderwany od współczesnej rzeczywistości prawnej, społecznej i politycznej, nadal bowiem finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej budzi w naszym kraju wiele sporów, począwszy od modelu jej finansowania, aż po szczegółowe – niejednokrotnie bardzo techniczne – zagadnienia. Tworzy to miejsce do naukowego zbadania tej problematyki, czego podjęli się Autorzy. Wymagało to prowadzenia pogłębionych studiów i analiz.

Podkreślenia wymaga również fakt, iż monografia obfituje w wartościowe przemyślenia, uwagi i spostrzeżenia na temat dalszej reformy finansowania służby zdrowia. W związku z tym monografia (m.in. ze względu na zawarte w niej wnioski) świetnie wpisuje się w trwającą wciąż dyskusję nad dalszym kształtem reformy w zakresie finansowania świadczeń opieki zdrowotnej.

Podstawowym zamiarem badawczym Autorów było przedstawienie i ocena różnych aspektów finansowania świadczeń opieki zdrowotnej. Jako drugi cel można wskazać przedstawienie na podstawie przeprowadzonej analizy wniosków *de lege ferenda* dotyczących podjętych zagadnień. Pośrednim celem publikacji była również próba włączenia się w dyskusję dotyczącą modelu finansowania opieki zdrowotnej.

Recenzowana monografia składa się z 14 artykułów. Pierwsze trzy mają charakter wprowadzający do problematyki finansowania służby zdrowia. **Malwina Gawrońska** omawia jedno z podstawowych praw człowieka – znajdujące zakotwiczenie w dokumentach międzynarodowych oraz w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. – tj. prawo do ochrony zdrowia i do świadczeń zdrowotnych. Autorka podejmuje również próbę dokonania zarówno rozróżnienia między świadczeniami zdrowotnymi a świadczeniami opieki zdrowotnej, jak też analizy praw pacjenta, mieszczących się w ramach prawa do świadczeń zdrowotnych. W części końcowej Autorka zasygnalizowała również (budzący emocje) problem limitowania dostępu do świadczeń zdrowotnych. Kontynuacją tej problematyki jest artykuł **Marka Wocha,** poświęcony zagadnieniu zapewnienia przez władze publiczne równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Autor skoncentrował się na problemie określenia organów, które powinny być odpowiedzialne za zapewnienie opieki medycznej oraz na wskazaniu procedur finansowanych w ramach środków publicznych. O równym dostępie do świadczeń opieki zdrowotnej traktuje również **Marta Mulawa,** przy czy Autorka ujęła to zagadnienie w kontekście perspektywy wprowadzenia dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych. Celem opracowania było podjęcie próby oceny projektu ustawy o dodatkowych ubezpieczeniach zdrowotnych oraz zasadności jego wprowadzenia z punktu widzenia całego systemu opieki zdrowotnej, jak też każdego pacjenta.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 01:14:34

Interesujące rozważania przedstawił również **Michał Kiedrzynek,** analizując problem refundacji wynikającej z umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, w szczególności kwestii świadczeń ponadlimitowych.

Również kolejne artykuły godne są odnotowania. **Grzegorz Glanowski** skupił się na nowelizacji art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej, finansowanych ze środków publicznych, zmieniającej przede wszystkim postępowanie w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, a w części końcowej – na potencjalnych konsekwencjach tej nowelizacji, **Jan Baran** natomiast omówił problem konsekwencji wejścia w życie nowych decyzji refundacyjnych, obowiązywania dwóch odmiennych urzędowych cen zbytu w odniesieniu do produktów refundowanych. **Damian Kaczan** przedstawił zagadnienie przekazywania środków publicznych podmiotom wykonującym działalność leczniczą, na cele niezwiązane bezpośrednio z udzielaniem świadczeń opieki zdrowotnej.

Artykuł **Jagody Zabagło** dotyka nieco innego zagadnienia, a mianowicie kar umownych zastrzeżonych w umowach zawieranych pomiędzy świadczeniodawcą a Narodowym Funduszem Zdrowia. Problematyka ta ma duże znaczenie z perspektywy realizacji umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, ponieważ z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków przewidzianych w umowie Narodowy Fundusz Zdrowia ma prawo do nałożenia na świadczeniodawcę kar umownych w znacznej wysokości.

Niezwykle interesujące są rozważania omówione przez **Tomasza Srokę,** dotyczące kwestii związanych z finansowaniem świadczeń opieki zdrowotnej w przypadku zakończenia hospitalizacji pacjenta, w szczególności dopuszczalność, a niekiedy wręcz konieczność ponoszenia części lub całości kosztów udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej bezpośrednio przez pacjenta, który aktualnie korzysta lub dotychczas korzystał jako osoba uprawniona ze świadczeń finansowanych ze środków publicznych.

Kolejni Autorzy skoncentrowali swoją uwagę na wybranych aspektach praktycznych finansowania świadczeń zdrowotnych. **Katarzyna Fortuna i Adrian Sypnicki** przeanalizowali możliwości zwrotu kosztów leczenia udzielonego w innym państwie członkowskim, bez wymaganej zgody Narodowego Funduszu Zdrowia. Problem ten zasługuje na szczególne zaakcentowanie, dotyczy bowiem sytuacji nagłych, kiedy ze względu na stan zdrowia pacjent nie ma możliwości na złożenia wniosku o wydanie zgody przez prezesa NFZ, bądź też nie może czekać na jego odpowiedź.

Michał Krotoszyński poddał ocenie nowelizację ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej, finansowanych ze środków publicznych. Ustawa ta stworzyła procedurę elektronicznej weryfikacji prawa do świadczeń opieki zdrowotnej, opłacanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Doko-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 01:14:34

nuje się tego za pomocą centralnej, zdalnie dostępnej bazy danych osób ubezpieczonych. Celem nowelizacji było uproszczenie procesu potwierdzania prawa do świadczeń, przeniesienie ryzyka finansowego leczenia osób nieubezpieczonych ze świadczeniodawców na Narodowy Fundusz Zdrowia oraz stworzenie wiarygodnej i użytecznej bazy danych zawierającej informacje o świadczeniobiorcach. Problem charakteru prawnego zarządzeń prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia i ich wpływu na sytuację prawną świadczeniodawców i pacjentów podjął **Adrian Janus**, natomiast **Łukasz Jurek** omówił wybrane aktualne problemy przy ustalaniu podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne. W części końcowej przedstawił interesujące postulaty *de lege ferenda*, które proponują przyjęcie innego modelu finansowania świadczeń opieki zdrowotnej, istotnie różniącego się od obecnie przyjętego. Ostatni artykuł **Anety Sieradzkiej i Szymona Sypy** miał na celu wykazanie znaczenia amerykańskiej ustawy antykorupcyjnej i jej wpływu na polską służbę zdrowia.

Pragniemy zwrócić uwagę, iż w pracach zbiorowych zachowanie jednolitego wysokiego poziomu merytorycznego jest niezmiernie trudnym wyzwaniem. Generalnie rzecz ujmując, omawiana praca zasługuje na uznanie. Autorzy wykazali się nie tylko wiedzą dotyczącą różnych aspektów finansowania służby zdrowia, ale również znajomością orzecznictwa – Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, czy wojewódzkich sądów administracyjnych – i umiejętnie się nim posługiwali. Szczególnie docenić należy wysiłek merytoryczny włożony przez Redaktorów w powstanie tej pracy. Pewien niedosyt jednak można odczuć po analizie artykułów dotyczących konstytucyjnych podstaw systemu opieki zdrowotnej. Brak jest w nich jednoznacznej oceny, czy ustawodawca zwykły realizuje konstytucyjne wytyczne dotyczące prawa człowieka do zdrowia i świadczeń w tym zakresie?

Strona formalna publikacji nie budzi większych zastrzeżeń. Niejednokrotnie problemem w monografiach wieloautorskich jest zachowanie związku tematycznego między poszczególnymi artykułami, które powinny pełnić taką funkcję jak rozdziały w monografii jednego autora. W tej sprawie możemy zauważyć, że przyjęta w pracy kolejność artykułów jest prawidłowo podporządkowana wymogom płynącym ze sformułowania tematu monografii. Przyjęty przez Redaktorów podział treści, jak też tematyczne ułożenie rozdziałów, nie budzi wątpliwości. Odnośnie do samego porządku rozmieszczenia rozdziałów należy uznać, że dokonano trafnego wyboru kolejności przedstawiania poszczególnych zagadnień. Przyjęto kolejność w sposób intuicyjny, rozpoczynając od zagadnień ogólnych, by później bardziej szczegółowo przedstawiać zagadnienia dotyczące finansowania świadczeń opieki zdrowotnej. W naszym przekonaniu – wobec różnorodnych

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 01:14:34

artykułów dotyczących problematyki finansowania świadczeń zdrowotnych – należałoby rozważyć wprowadzenie ich kategoryzacji.

Monografia została wydana w sposób staranny i co należy również podkreślić – napisana została z dużą kulturą słowa, językiem precyzyjnym i komunikatywnym, z wyraźnym dążeniem do jasnego prezentowania zagadnień. Dlatego jest także zrozumiała dla osób niebędących z wykształcenia prawnikami. W przypadku tematu badawczego podjętego przez Autorów jest to szczególnie ważne, gdyż książka posiada także swój walor praktyczny.

Zrealizowanie tematu podjętych badań zależy w ogromnym stopniu od podstawy źródłowej, jaką Autorzy wykorzystują w toku prowadzonych studiów i badań. Omawiana baza źródłowa składa się z analizowanych aktów normatywnych, orzecznictwa oraz literatury przedmiotu, w tym wydawnictw zwartych, artykułów oraz glos i została w publikacji należycie wykorzystana. Ustalenia Autorów są rzetelne, co do zasady dość dobrze uzasadnione, oparte na aktualnej bazie bibliograficznej. Niekiedy jednak, co oczywiste, wyprowadzone wnioski zachęcają do dyskusji bądź polemiki. To również należy traktować jako walor książki, która nie wywołuje obojętności, ale nierzadko zainteresowanie i potrzebę dalszego dialogu. Bez wątpienia posiada ona dużą wartość poznawczą i praktyczną z uwagi na podjętą problematykę oraz konkretne wnioski *de lege ferenda.*

Recenzowana monografia wypełnia lukę w literaturze przedmiotu. Dotąd nie dysponowaliśmy opracowaniem podejmującym różne aspekty finansowania świadczeń zdrowotnych, które byłoby zarazem opracowaniem skierowanym w przyszłość, to jest proponującym kierunki dalszej reformy w tym zakresie. Stwierdzić należy, że monografia stanowi istotny głos w żywo toczącej się dyskusji nad dalszym kształtem regulacji prawnych dotyczących finansowania służby zdrowia. Książkę rekomenujemy prawnikom i administratywistom, stykającym się w swej pracy naukowej lub zawodowej z problematyką ochrony zdrowia, samorządowcom, urzędnikom państwowym, ustawodawcy – jako materiał i zbiór postulatów w celu przygotowania nowych rozwiązań legislacyjnych, a także wszystkim zainteresowanym modelem finansowania świadczeń opieki zdrowotnej.

Andrzej Pogłódek, Bogusław Przywora