

Cytowanie

CHICAGO: K. Wojtyczek, „*Pod władzą Rzeczypospolitej*” – uwagi o art. 37 Konstytucji RP, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4, s. 13–24, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.04.01>

APA: Wojtyczek, K. (2023), „*Pod władzą Rzeczypospolitej*” – uwagi o art. 37 Konstytucji RP, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 4, s. 13–24, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.04.01>

Krzysztof Wojtyczek

ORCID ID: 0000-0002-6948-6016

Uniwersytet Jagielloński

E-mail: uhwojtyc@cyf-kr.edu.pl

„Pod władzą Rzeczypospolitej” – uwagi o artykule 37 Konstytucji RP

Słowa kluczowe: władza publiczna, jurysdykcja, jurysdykcja ekstraterytorialna, przestrzenny zakres stosowania Konstytucji

Keywords: public authority, jurisdiction, extraterritorial jurisdiction -, territorial scope of application of the Constitution

Streszczenie

Celem artykułu jest ustalenie wykładni sformułowania „znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej” użytego w art. 37 Konstytucji RP. Przepis ten nawiązuje do analogicznych klauzul zamieszczanych w umowach międzynarodowych dotyczących praw człowieka. Analizowana formuła obejmuje pełną sferę zwierzchnictwa terytorialnego RP oraz sferę efektywnej jurysdykcji ekstraterytorialnej. Sprawując jurysdykcję ekstraterytorialną, państwo może stworzyć przestrzeń efektywnej władzy, w obrębie której mogą powstać obowiązki podjęcia dalszych działań. Pozostawanie „pod władzą” jest cechą stopniowalną i dotyczy nie tyle osób, co różnych sytuacji prawnych i faktycznych z ich udziałem. Zakres praw konstytucyjnych, które muszą zostać zagwarantowane danej osobie, wyznacza zasada adekwatności między zakresem sprawowanej władzy a zakresem praw konstytucyjnych.

Abstract**“Under the Authority of the Republic” – Considerations
about the Article 37 of the Polish Constitution**

The aim of the publication is the clarification of the formulation “under the authority of the Republic” used in Article 37 of the Constitution of the Republic of Poland. This provision was inspired by analogical clauses inserted to international human rights treaties. The formula under consideration pertains to the complete sphere of Polish territorial jurisdiction as well as to the sphere of Poland’s effective extraterritorial jurisdiction. Submission to the authority is a gradable quality and concerns not so much persons but rather legal and factual situations with their involvement. The scope of rights which have to be guaranteed to a specific person is defined by the principle of adequacy between effective power and constitutional rights.

✱

Przedstawiciele doktryny, komentując art. 37 Konstytucji RP, koncentrują się przede wszystkim na zasadzie powszechności praw konstytucyjnych („każdy”)¹, znacznie mniej uwagi poświęcają innym normom wyrażonym w tym przepisie². Tymczasem artykuł 37 ust. 1 normuje m.in. jedną z zasadniczych kwestii dla porządku konstytucyjnego, a mianowicie przestrzenny zakres stosowania praw konstytucyjnych, a pośrednio także przestrzenny zakres stosowania Konstytucji RP³. Kluczowe znaczenie dla określenia tego zakresu

¹ Zob. np. M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 37 [w:] Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 909–923; L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 37 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 182–204.

² Zob. jednak: L. Garlicki, M. Zubik, *op.cit.*, s. 187–188; K. Wojtyczek, *Terytorialny zakres stosowania konstytucyjnych gwarancji praw człowieka [w:] Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, red. Z. Kędzia, A. Rost, Poznań 2009; M. Derek, *Terytorialny zakres obowiązywania wolności, praw i obowiązków konstytucyjnych. Uwagi na tle Konstytucji RP z 1997 r. [w:] Księga jubileuszowa 200-lecia Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Bosak, Warszawa 2017.

³ Literatura przedmiotu posługuje się najczęściej w tym kontekście terminem „stosowanie prawa” (ang. *application*, niem. *Anwendung*); zagadnienia te są szeroko omawiane w doktrynie

ma formuła „znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej”. Celem niniejszego artykułu jest ustalenie znaczenia tego sformułowania.

I.

Artykuł 37 Konstytucji nawiązuje jednoznacznie do analogicznych klauzul zamieszczanych w umowach międzynarodowych dotyczących praw człowieka. Należy wymienić tu w szczególności: art. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), art. 2 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 6 Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, art. 2 ust. 1 Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nie-ludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania oraz art. 2 ust. 1 Konwencji Praw Dziecka.

Szczególnie bogate w tym zakresie jest orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące art. 1 EKPC⁴. W praktyce wątpliwości co do przestrzennego zakresu stosowania (*application*) praw człowieka, wiążą się często z użyciem sił zbrojnych poza granicami państwa, czy to do zadań bojowych⁵, czy też w ramach misji pokojowych lub do wykonywania zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego⁶. W świetle orzecznictwa ETPC, państwa mają m.in. obowiązek zapewnić prawa zagwarantowane w EKPC osobom na terytorium pod efektywnym władaniem (*effective control over an area*) danego państwa, a także osobom znajdującym się we władaniu funkcjonariuszy danego państwa (*State agent authority and control*). Orzecznictwo ETPC

niemieckiej – zob. m.in. D. Lorenz, *Der territoriale Anwendungsbereich der Grund – und Menschenrechte. Zugleich ein Beitrag zum Individualschutz in bewaffneten Konflikten*, Berlin 2005.

⁴ Zob. w szczególności wyroki ETPC: z 21 stycznia 2021 r., Gruzja p. Rosji (II), skarga nr 38263/08, pkt 81–84, 109–144, 161–175 i cytowane tam orzecznictwo; z 16 lutego 2021 r., Hanan p. Niemcom, skarga nr 4871/16, pkt 132–145; postanowienie ETPC z 5 maja 2020 r., M.N. i in. p. Belgii, skarga nr 38263/08, pkt 96–126.

⁵ Zob. w szczególności wyroki ETPC: z 16 listopada 2004 r., Issa p. Turkey, skarga nr 31821/96, pkt. 65–81; Gruzja p. Rosji (II), jw., pkt 81–84, 109–144; postanowienie ETPC z 28 czerwca 2007 r., Pad i in. p. Turcji, skarga nr 60167/00.

⁶ Zob. m.in. wyroki ETPC: z 7 lipca 2011 r., Al-Skeini i in. p. Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 55721/07; z listopada 2014 r., Jaloud p. Holandii, skarga nr 47708/08.

nie tylko dostarcza licznych przykładów sytuacji, w których nasuwa się pytanie, czy dana osoba pozostaje pod władzą danego państwa, ale stanowi również oczywisty punkt odniesienia przy interpretacji Konstytucji.

II.

Przy interpretacji art. 37 ważny punkt odniesienia stanowią normy prawa międzynarodowego wyznaczające przestrzenne i funkcjonalne granice władzy państwowej, a w szczególności norm dotyczących jurysdykcji państw⁷. Nie wdając się w szczegółowe rozważania, dla potrzeb niniejszego artykułu należy przypomnieć, że państwo ma ogólną kompetencję do normowania i rozstrzygania wszelkich spraw na swoim terytorium⁸ (jurysdykcja terytorialna). Poza swoim terytorium państwo może sprawować władzę na podstawie określonego tytułu jurysdykcyjnego⁹. W szczególności sprawuje ono zwierzchnictwo personalne nad swoimi obywatelami za granicą i nad przynależnymi osobami prawnymi w zakresie ich działań podejmowanych za granicą. Sprawuje także zwierzchnictwo nad statkami morskimi i powietrznymi w nim zarejestrowanymi. Ma również jurysdykcję nad swoją służbą dyplomatyczną i konsularną, a także nad swoimi siłami zbrojnymi znajdującymi się poza terytorium państwa. W zakresie określonym w międzynarodowym prawie morza, państwo może też sprawować jurysdykcję w odniesieniu do strefy przyległej i wyłącznej strefy ekonomicznej. Wśród tytułów jurysdykcji ekstraterytorialnej wymienia się ponadto: zasadę personalną bierną, zasadę ochronną, a także jurysdykcję uniwersalną w zakresie niektórych przestępstw, takich jak piractwo, ludobójstwo czy zbrodnie przeciw ludzkości¹⁰.

⁷ K. Wojtyczek, *op.cit.*; nt. jurysdykcji zob. w szczególności: C. Ryngaert, *Jurisdiction in International Law*, Oxford 2015; P. Daillier, M. Forteau, A. Pellet, *Droit international public*, Paris 2009, s. 519–572.

⁸ W tym na wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym, a także w polskiej przestrzeni powietrznej.

⁹ B.H. Oxman, *Jurisdiction of States* [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, red. A. Peters, R. Wolfrum, <https://opil.ouplaw.com/home/mpil> (dostęp do wszystkich cytowanych haseł 31.05.2023).

¹⁰ C. Ryngaert, *op.cit.*, s. 104–142.

Ogólnie rzecz biorąc, przyjmuje się, że państwo ma kompetencję do normowania i rozstrzygania spraw powiązanych z nim istotnym związkiem¹¹. Związek taki może polegać m.in. na powiązaniu z terytorium, obywatelstwie, przynależności osoby prawnej, na nawiązaniu stosunku prawnego z organami danego państwa, czy też zagrożeniu fundamentalnych interesów państwa. Jednocześnie funkcjonariusze państwa nie mogą stosować środków przymusu ani dokonywać innych czynności urzędowych na terytorium innego państwa – bez zgody tego ostatniego¹².

Zwierzchnictwo terytorialne państwa jest co do zasady zupełne i wyłączne i obejmuje wszystkie osoby przebywające na terytorium państwa, rzeczy i inne dobra materialne położone na tym terytorium, a także stosunki prawne na tym terytorium (pozbawione elementów transgranicznych). Obejmuje ono także stosunki prawne z elementem transgranicznym, jeżeli pozostają one w istotnym związku z terytorium danego państwa poprzez co najmniej jeden z podmiotów danego stosunku lub jego przedmiot. Podmioty znajdujące się poza granicami państwa i niemające obywatelstwa danego państwa lub przynależności państwowej podlegają zatem zwierzchnictwu terytorialnemu państwa w zakresie nawiązanych – przez nie lub z nimi – transgranicznych stosunków prawnych z elementem wykazującym związek z terytorium danego państwa. W praktyce ściśle rozgraniczenie władztwa terytorialnego i jurysdykcji ekstraterytorialnej może budzić wątpliwości w odniesieniu do niektórych sytuacji, słabiej powiązanych z terytorium danego państwa.

Sprawowanie zwierzchnictwa terytorialnego jest ograniczone m.in. immunitetami przysługującymi obcym przedstawicielstwom i przedstawicielom dyplomatycznym¹³ oraz obcym urzędom konsularnym i konsulom¹⁴, a także organizacjom międzynarodowym mającym siedzibę na terytorium państwowym. Należy przy tym podkreślić, że ograniczenie to funkcjonuje wyłącznie w zakresie przyznanych immunitetów¹⁵. Sprawowanie zwierzch-

¹¹ Zob. M.T. Kamminga, *Extraterritoriality* [w:] *Max Planck...*, par. 9.

¹² P. Dailler, M. Forteau, A. Pellet, *op.cit.*, s. 565–569; A. Orakheshvili, *Governmental Acts on Foreign Territory* [w:] *Max Planck...*, par. 6.

¹³ Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych, w szczególności art. 29–41.

¹⁴ Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych, w szczególności art. 41–45.

¹⁵ M. Möldner, *International Organizations or Institutions, Privileges and Immunities* [w:] *Max Planck...*

nictwa terytorialnego doznaje ponadto ograniczenia w razie jego przekazania w odniesieniu do określonego terytorium w całości lub części innemu państwu. Zwierzchnictwo terytorialne zostaje także ograniczone w razie przekazania przez państwo określonych kompetencji władczych organizacjom międzynarodowym.

Sprawowanie zwierzchnictwa personalnego jest ograniczone w szczególności zakazem naruszenia suwerenności innych państw i zakazem ingerencji w sferę wyłącznej kompetencji innych państw¹⁶, a także wymienionym wyżej zakazem podejmowania działań urzędowych na terytorium innych państw. Obowiązują tu też zasady kurtuazji międzynarodowej (*comity*). Ogólnie rzecz biorąc, państwa wykonując zwierzchnictwo personalne, muszą szanować zwierzchnictwo terytorialne innych państw. Zwierzchnictwo personalne jednego państwa ustępuje zatem przed zwierzchnictwem terytorialnym państwa, do którego należy dane terytorium¹⁷. Trzeba tu także wziąć pod uwagę uwarunkowania praktyczne związane z podejmowaniem określonych działań przez państwo ze skutkami poza jego granicami, takie jak m.in. koszty ekonomiczne, a także ewentualne koszty polityczne w stosunkach z innymi państwami. Zwierzchnictwo personalne nie jest zatem zwierzchnictwem nieograniczonym przedmiotowo, z drugiej strony bardziej precyzyjne wyznaczenie zakresu przedmiotowego tego zwierzchnictwa nie wydaje się możliwe.

Jednostka może dobrowolnie wchodzić w transgraniczne stosunki prawne z obcymi organami władzy publicznej¹⁸. Można podać tu następujący przykład: obywatel polski, podejmując kształcenie na odległość na zagranicznej uczelni, podlega w tym zakresie władzy państwa, w którym działa dana uczelnia. Jego prawa i obowiązki jako słuchacza studiów na odległość reguluje prawo obce, na podstawie którego wydane są indywidualne akty stosowania prawa (np. dyplom ukończenia określonego studium); w razie naruszenia jego praw ewentualne spory należą do kompetencji właściwych organów państwa, w którym działa uczelnia. Obywatel polski, który nabył nieruchomość za granicą, podlega regulacjom państwa położenia nieruchomości, regulującym rozmaite sprawy związane z nieruchomościami. Cudzoziemiec, który

¹⁶ K.S. Ziegler, *Domaine réservé* [w:] *Max Planck...*

¹⁷ P. Dailler, M. Forteau, A. Pellet, *op.cit.*, s. 554, 559–560; podobnie: M. Florczak-Wątor, *op.cit.*, s. 921.

¹⁸ Por. wyrok TK z 15 listopada 2000 r., sygn. akt P 12/99.

pracował w Polsce i nabył tutaj uprawnienia emerytalne, pozostaje pod władzą RP w zakresie tych uprawnień także po opuszczeniu terytorium Polski.

W rezultacie jedna i ta sama osoba może podlegać władzy różnych państw w odniesieniu do różnych spraw, przy czym czasem może zachodzić zbieg jurysdykcji różnych państw w odniesieniu do tej samej kwestii. W tych warunkach jurysdykcja państwa jest nie tyle jurysdykcją nad określonymi osobami, ile raczej nad określonymi sytuacjami faktycznymi lub prawnymi. Państwa zawierają coraz częściej umowy międzynarodowe rozgraniczające ich jurysdykcję w celu uniknięcia negatywnych dla osób fizycznych i prawnych skutków wynikających ze zbiegu jurysdykcji.

Wykorzystywanie rozmaitych tytułów jurysdykcji ekstraterytorialnej jest z reguły pozostawione uznaniu danego państwa. Może ono zrezygnować z jej wykonywania, niemniej jednak prawo międzynarodowe może czasem wymagać podejmowania pewnych działań wykraczających w swoich skutkach poza terytorium, na którym państwo sprawuje efektywne zwierzchnictwo terytorialne¹⁹, lub sprawowania jurysdykcji w odniesieniu do zdarzeń poza terytorium państwa²⁰. Można wówczas przyjąć, że norma prawa międzynarodowego poddaje wówczas określony podmiot pod władzę danego państwa.

Należy dalej zauważyć, że państwa powinny sprawować swoją władzę wyłącznie w sferze ich jurysdykcji (kompetencji) wyznaczonej przez prawo międzynarodowe. W praktyce jednak niektóre państwa podejmują czasem działania poza tą sferą, z naruszeniem prawa międzynarodowego. Można tu podać dwa najbardziej typowe przykłady: uprowadzenie osoby podejrzanej o określone przestępstwo z terytorium obcego państwa w celu osądzenia, a także niezgodną z prawem międzynarodowym okupację obcego terytorium. Z drugiej strony zdarzają się sytuacje, gdy państwo nie może efektywnie sprawować zwierzchnictwa terytorialnego na określonej części swojego własnego terytorium, np. w razie okupacji części terytorium państwowego przez inne państwo²¹.

¹⁹ Wyrok ETPC z 8 lipca 2004 r., Ilascu i in. p. Mołdawii i Rosji, skarga nr 48787/99, pkt 333.

²⁰ Wyrok ETPC z 29 stycznia 2019 r., Güzelyurtlu i in. p. Cyprów i Turcji, skarga nr 36925/07, pkt 178–90; art. 9 ust. 2 Międzynarodowej konwencji w sprawie ochrony wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem.

²¹ Wyrok ETPC z 8 lipca 2004 r., Ilascu i in. ..., jw.

III.

W art. 37 prawodawca posłużył się terminem „władza Rzeczypospolitej Polskiej”. Nie chodzi tu zatem o władzę przysługującą poszczególnym organom władzy publicznej, ani nawet o władzę rozumianą jako sumę wszystkich kompetencji władczych powierzonych organom danego państwa, ale o władzę państwa jako takiego. Na tym tle nasuwa się pytanie, czy termin „władza Rzeczypospolitej Polskiej” obejmuje: 1) sferę władzy potencjalnej, tj. sferę wyznaczoną przez prawo międzynarodowe, w której RP może (choć niekoniecznie musi) bez przeszkód prawnych i faktycznych – sprawować władzę publiczną, czy też 2) sferę władzy sprawowanej rzeczywiście, skonkretyzowanej w postaci kompetencji przyznanych poszczególnym organom władzy publicznej. Należałoby przyjąć, że termin władzy odnosi się zasadniczo do sfery władzy państwa rzeczywiście sprawowanej. Ponieważ RP sprawuje w praktyce swoje zwierzchnictwo terytorialne bez przeszkód zewnętrznych, należy przyjąć, że sfera władzy sprawowanej rzeczywiście obejmuje w szczególności całą sferę zwierzchnictwa terytorialnego, wyznaczoną przez prawo międzynarodowe. W tej sferze powstrzymanie się od określonych działań władczych jest co do zasady sposobem sprawowania władzy państwowej. Sfera „władzy Rzeczypospolitej Polskiej” obejmuje dalej: 1) sferę, w której państwo ma prawnomiędzynarodowy obowiązek sprawowania jurysdykcji ekstraterytorialnej i może to robić bez przeszkód faktycznych, oraz 2) sferę, w której państwo rzeczywiście sprawuje jurysdykcję ekstraterytorialną, podejmując określone działania.

IV.

W świetle powyższych rozważań należy przyjąć, że władzy RP podlegają – co do zasady – wszystkie osoby fizyczne znajdujące się na terytorium państwa oraz osoby prawne i inne podmioty prywatne w zakresie działalności na terytorium polskim. Władza państwa polskiego obejmuje także wszelkie zagraniczne podmioty prywatne, które dobrowolnie nawiązały stosunki prawne z organami władzy publicznej lub innymi podmiotami publicznymi państwa polskiego. Wymienione osoby podlegają władzy państwa polskiego w zakre-

sie nawiązanych stosunków prawnych. Pod władzą RP znajdują się ponadto zagraniczne podmioty prywatne, które nawiązały stosunki cywilnoprawne z innymi podmiotami prywatnymi, jeżeli dany stosunek prawny jest powiązany w istotny sposób z Polską (na przykład z uwagi na miejsce zamieszkania lub pobytu albo siedzibę jednej ze stron danego stosunku, bądź też ze względu na przedmiot danego stosunku prawnego). Należy dalej przyjąć, że jeżeli państwo podejmuje działania władcze wywołujące skutki dla podmiotów prywatnych przebywających lub działających poza terytorium państwa, to dany podmiot podlega władzy RP w zakresie podejmowanych działań władczych.

Władzy państwa polskiego podlegają zatem wszyscy adresaci regulacji o ekstraterytorialnym charakterze – w zakresie objętym daną regulacją²². Władza ta obejmuje także adresatów wszelkich aktów prawnych indywidualnych wywołujących skutki ekstraterytorialne wydawanych przez polskie organy władzy publicznej. Obejmuje także osoby, których dotyczą czynności faktyczne podejmowane przez polskie organy władzy publicznej. Władzy RP podlegają zatem m.in. obywatele państw obcych za granicą w zakresie, w jakim polskie siły zbrojne podejmują tam działania władcze związane z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego na danym terytorium. Władzy państwa polskiego podlegają w szczególności wszelkie osoby znajdujące się w fizycznym władaniu funkcjonariuszy państwa polskiego.

Spod władzy RP wyłączeni są natomiast m.in. przedstawiciele dyplomatyczni innych państw oraz funkcjonariusze międzynarodowi – w zakresie przyznanych im immunitetów. Poza sferą władzy Rzeczypospolitej Polskiej pozostają także zamieszkali na jej terytorium obywatele polscy w zakresie, w jakim państwo przekazało swoje kompetencje nad nimi Unii Europejskiej.

V.

Zakres władzy państwa nad podmiotami prywatnymi może być bardzo różny. Inaczej mówiąc, różne podmioty mogą pozostawać pod władzą RP w bardzo różnym zakresie. Obywatele polscy i cudzoziemcy przebywający na terytorium RP podlegają władzy państwowej co do zasady w „pełnym” zakresie, tj. w zakresie wszelkich spraw (z zastrzeżeniem stosunków prawnych należą-

²² Podobnie L. Garlicki, M. Zubik, *op.cit.*, s. 187.

cych do wyłącznej kompetencji innego państwa lub przekazanych organizacjom międzynarodowym). Obywatele polscy za granicą podlegają władzy RP w znacznie węższym zakresie (zob. niżej). Cudzoziemcy zamieszkali na stałe za granicą i przebywający poza terytorium RP podlegają władzy RP tylko w zakresie sytuacji prawnych i stosunków prawnych mających istotny związek z państwem polskim, unormowanych przez prawo polskie. Podleganie władzy RP jest zatem cechą stopniowalną.

W tym kontekście należałoby przyjąć, że zakres praw konstytucyjnych przysługujących danej osobie musi być adekwatny do zakresu władzy państwowej sprawowanej nad daną osobą. Inaczej mówiąc, zakres praw konstytucyjnych, które państwo musi zagwarantować osobom podległym jego władzy, wyznacza zasada adekwatności. Chodzi tu o adekwatność między zakresem sprawowanej władzy a zakresem praw konstytucyjnych narażonych na naruszenie.

VI.

Zastosowanie sformułowanej tu zasady adekwatności jest stosunkowo proste w przypadku ustalania granic dla działań władczych państwa. Prawa konstytucyjne pełnią swoją funkcję ochronną za każdym razem, gdy państwo podejmuje określone działania ingerujące w określone prawa. Zakres ochrony dostosowuje się tu niejako automatycznie do zakresu rzeczywiście sprawowanej władzy i charakteru działań podejmowanych przez państwo. Ogólnie rzecz biorąc, można powiedzieć, że Konstytucja „podąża automatycznie” za działaniami władczymi państwa wykraczającymi poza jego terytorium, a prawa konstytucyjne wyznaczają granice tych działań.

Bardziej złożone problemy powstają na tle obowiązków pozytywnych państwa i związanych z nimi prawami do określonych świadczeń (ochrona przed zaniechaniem). Należałoby przyjąć, że zasadniczo państwo nie ma obowiązku sprawowania jurysdykcji ekstraterytorialnej i podejmowania działań zmierzających do wywołania skutków dla podmiotów prywatnych poza terytorium państwowym. Obowiązek taki może jednak powstać w pewnych sytuacjach. Po pierwsze, obywatele polscy za granicą, a wyjątkowo także cudzoziemcy, mogą dochodzić praw pozytywnych zagwarantowanych w Konstytucji, jeżeli z jej treści wynika – *explicite* lub *implicite* – wymiar ekstraterytorialny da-

nego prawa lub też obowiązek podejmowania określonych działań ze skutkiem ekstraterytorialnym (art. 6 ust. 2, art. 34, art. 36, art. 52 ust. 2, ust. 4, 5, art. 55, art. 96, art. 97, art. 117, art. 127; zob. też art. 56 dotyczący cudzoziemców). Można powiedzieć, że sama Konstytucja poddaje władzy Rzeczypospolitej Polskiej w określonym zakresie obywateli polskich za granicą²³, wyznaczając tym samym minimalny zakres, w którym państwo powinno sprawować efektywne władztwo personalne, a wyjątkowo także poddaje władzy RP nie-obywateli za granicą. Po drugie, podejmując określone działania ze skutkiem poza granicami, państwo może stworzyć szerszą przestrzeń efektywnej władzy, w obrębie której powstają wynikające z norm prawa międzynarodowego lub prawa krajowego obowiązki podjęcia dalszych działań w określonych sytuacjach²⁴. Można podać tu następujący przykład: zatrzymanie przez polskich funkcjonariuszy cudzoziemca poza granicami Polski może pociągać za sobą obowiązek zapewnienia zatrzymanemu pomocy medycznej lub kontaktu z rodziną. Po trzecie, jak wspomniano wyżej, prawo międzynarodowe może wymagać aktywnego sprawowania jurysdykcji ekstraterytorialnej również w innych sytuacjach.

VII.

Podsumowując powyższe rozważania, należy przyjąć, że termin „władza Rzeczypospolitej Polskiej” oznacza rzeczywiście sprawowaną władzę państwową i obejmuje całą sferę polskiego zwierzchnictwa terytorialnego oraz sferę efektywnie wykonywanej jurysdykcji ekstraterytorialnej. Sprawując jurysdykcję ekstraterytorialną, państwo może stworzyć przestrzeń efektywnej władzy, w obrębie której mogą powstać obowiązki podjęcia dalszych działań. Pozostawanie „pod władzą” jest cechą stopniowalną²⁵ i dotyczy nie tyle osób jako takich, co różnych sytuacji prawnych i faktycznych z ich udziałem. Z kolei za-

²³ Pogląd, że konstytucyjne gwarancje praw człowieka obowiązują w stosunkach między państwem a obywatelami polskimi znajdującymi się poza terytorium państwowym w zakresie, w jakim podlegają jego kompetencji personalnej (tak K. Wojtyczek, *Zakres...*, s. 296) wymaga zatem doprecyzowania i zniuansowania; por. też M. Florczak-Wątor, *op.cit.*, s. 291.

²⁴ Zob. np. wyrok ETPC z 29 stycznia 2019 r., *Güzelyurtlu i in.*, jw.

²⁵ Por. zdanie odrębne sędziów Judkiewskiej, Wojtyczka i Czanturii (pkt 3) do wyroku Gruzja p. Rosji (II), jw.

kres praw konstytucyjnych, które muszą zostać zagwarantowane danej osobie wyznacza zasada adekwatności. W tym kontekście art. 37 ust. 1 należałoby rozumieć w następujący sposób: kto znajduje się pod władzą RP, bez względu na to, czy jest na terytorium polskim, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji w zakresie, w jakim pozostaje pod tą władzą²⁶.

Literatura

- Daillier P., Forteau M., Pellet A., *Droit international public*, Paris 2009.
- Derek M., *Terytorialny zakres obowiązywania wolności, praw i obowiązków konstytucyjnych. Uwagi na tle Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *Księga jubileuszowa 200-lecia Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Bosak, Warszawa 2017.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 37* [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Garlicki L., Zubik M., *Komentarz do art. 37* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Kamminga M.T., *Extraterritoriality* [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, red. A. Peters, R. Wolfrum, <https://opil.ouplaw.com/home/mpil>.
- Lorenz D., *Der territoriale Anwendungsbereich der Grund – und Menschenrechte. Zugleich ein Beitrag zum Individualschutz in bewaffneten Konflikten*, Berlin 2005.
- Möldner M., *International Organizations or Institutions, Privileges and Immunities* [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, red. A. Peters, R. Wolfrum, <https://opil.ouplaw.com/home/mpil>.
- Orakheshvili A., *Governmental Acts on Foreign Territory* [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, red. A. Peters, R. Wolfrum, <https://opil.ouplaw.com/home/mpil>.
- Oxman B.H., *Jurisdiction of States* [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, red. A. Peters, R. Wolfrum, <https://opil.ouplaw.com/home/mpil>.
- Ryngaert C., *Jurisdiction in International Law*, Oxford 2015.
- Wojtyczek K., *Terytorialny zakres stosowania konstytucyjnych gwarancji praw człowieka* [w:] *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, red. Z. Kędzia, A. Rost, Poznań 2009.
- Ziegler K.S., *Domaine réservé* [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, red. A. Peters, R. Wolfrum, <https://opil.ouplaw.com/home/mpil>.

²⁶ Por. *ibidem*.