

BOGDAN FRĄCKOWIAK

USTRÓJ PAŃSTWA WATYKAŃSKIEGO *

Artykuł poświęcony jest problematyce ustroju Państwa Watykańskiego w momencie jego powstania (1929 r.) i głównych kierunków jego ewolucji po II soborze watykańskim. Uwzględni on specyfikę tego państwa, której wyrazem jest między innymi to, że organy centralnego zarządu Kościoła Katolickiego niejednokrotnie wykonują funkcje publicznoprawne Państwa Watykańskiego. Jest to konsekwencją podwójnej suwerenności Stolicy Apostolskiej, która występuje jako organ naczelny Kościoła Katolickiego i Państwa Watykańskiego, a większość urzędów Stolicy Świętej łączy w sobie funkcje kościelne i państwowe. Zmusza to autora do wkraczania w problematykę struktury Stolicy Apostolskiej jako centralnego organu Kościoła Katolickiego. Omówiona została również tak zwana kwestia rzymska, która na pewien okres wprowadziła wyłom w ciągłości świeckiej władzy głowy Kościoła Katolickiego. Jej rozwiązanie przyniosły traktaty laterańskie z 1929 r., które przywróciły świeckie władztwo papieży w postaci Państwa Watykańskiego. Ustrój Państwa Watykańskiego przedstawiony został na podstawie traktatów laterańskich z dnia 11 lutego 1929 r.¹, ustawy konstytucyjnej Państwa Miasta Watykan z dnia 7 czerwca 1929 r.² oraz kodeksu prawa kanonicznego z dnia 27 maja 1917 r.³

Współczesna struktura Stolicy Apostolskiej jako organu centralnego Państwa Watykańskiego wiąże się z posoborowym ustawodawstwem pa-

* Artykuł przygotowany na podstawie pracy magisterskiej, która uzyskała I nagrodę w konkursie w roku akademickim 1978/79. Patrz: RPEiS, 3/1979, s. 336.

¹ J. Wiślicki, *Umowy Laterańskie*, Lublin 1930, s. 12-38; B. Winiarski, *Wybór źródeł do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1938, s. 473 - 482; T. Włodarczyk, *Konkordaty*, Warszawa 1974, s. 442-449.

² H. Świątkowski, *Stosunek państwa do Kościoła w różnych krajach*, Warszawa 1952, s. 94 - 97.

³ Ogłoszony bullą papieża Benedykta XV pt. *Providentissima Mater Ecclesia*. F. Bączkowicz, *Prawo kanoniczne. Podręcznik dla duchowieństwa*, t. 1, Kraków 1923, t. 2, Kraków 1924. F. Bączkowicz, *Prawo ...*, t. 1, Kraków 1932; I. Grabowski, *Prawo kanoniczne według nowego Kodeksu*, Lwów 1927.

pieża Pawła VI. Wprowadzona została Konstytucją Apostolską Pawła VI *Regimini Ecclesiae Universae* z dnia 15 sierpnia 1967 r.⁴ oraz innymi dokumentami papieskimi wydanymi po II soborze watykańskim⁵.

I. WPROWADZENIE HISTORYCZNE

Zajęcie Rzymu przez wojska generała Cadorny w dniu 20 września 1870 r. i włączenie ostatniej części Państwa Kościelnego do Królestwa Włoskiego⁶ doprowadziło do całkowitej likwidacji świeckiej władzy papieża. Rozpoczął się, określany w historii terminem „kwestia rzymska”, sześćdziesięcioletni okres konfliktu pomiędzy Stolicą Apostolską a nowo powstałym państwem włoskim. Dzień 11 lutego 1929 r., w którym kardynał Piotr Gasparri — sekretarz stanu Stolicy Apostolskiej oraz Benito Mussolini — premier Królestwa Włoch podpisali traktat polityczny i konkordat, zamknął ten rozdział w historii wzajemnych stosunków watykańsko-włoskich. Uroczysta wymiana dokumentów ratyfikacyjnych nastąpiła w dniu 7 czerwca 1929 r. w Watykanie. W trakcie negocjacji nad traktatem Stolica Apostolska wysunęła trzy podstawowe warunki, zgodnie z którymi układ powinien: zapewniać Stolicy Świętej rzeczywiste i prawne warunki gwarantujące jej prawdziwą niezawisłość, mieć charakter dwustronnej umowy międzynarodowej, zawierać konkordat regulujący całokształt życia kościelnego we Włoszech. Traktaty laterańskie w całości uwzględniły te postulaty.

Zastanawiając się nad genezą podpisanych w 1929 r. układów nasuwa się pytanie, czym wytłumaczyć fakt, że po tylu latach właśnie w okresie rządów faszystowskich kwestia rzymska znalazła swoje rozwiązanie. Przesłanki zlikwidowania tego konfliktu powstały jeszcze przed dojściem faszystów do władzy. Pojednawcze gesty Stolicy Apostolskiej w latach 1920 - 1922 były życzliwie przyjmowane przez prasę socjalistyczną i liberalną, która właśnie w 1921 r. podjęła znamienne krytykę niedostatków i wad ustawy gwarancyjnej⁷ oraz postulowała przyznanie papieżowi pel-

⁴ E. Szafrowski, *Współpracownicy papieża w pasterskim posługiwaniu*, Warszawa 1979.

⁵ Motu proprio „Pro comperto sane” z 6 VIII 1967 r., „Ogólny regulamin Kurii Rzymskiej” z 22 II 1968 r., „motu proprio” pt. *Quo aptius* z 27 II 1973 r. Patrz: E. Szafrowski, *Współpracownicy ...*, s. 102 - 104.

⁶ Wschodnie prowincje Państwa Kościelnego zostały zajęte przez wojska włoskie po rozbiciu we wrześniu 1860 r. pod Castelfidardo i Ankoną armii papieskiej gen. Lamoriciera. M. Vaussard, *Koniec świeckiej władzy papieża*, Warszawa 1967, s. 118-121. M. Żywczyński, *Włochy nowożytne 1796-1945*, Warszawa 1971, s. 161.

⁷ Ustawa gwarancyjna z dnia 13 V 1871 r. której pełny tytuł brzmiał: „Prerogatywy Papieża i Stolicy Świętej oraz stosunki między Kościołem a państwem” składała się z dwóch części. Pierwsza normowała prerogatywy papieża i Stolicy Apostolskiej (art. 1-13), druga — zasady stosunku Kościoła do państwa (art. 14-19). Była ona próbą ugody z papieżem po zajęciu przez wojska włoskie Państwa

nej suwerenności obwarowanej formą układu międzynarodowego⁸. Po dojściu do władzy reżimu faszystowskiego Mussolini wykorzystał istniejącą sytuację dla sfinalizowania sprawy rzymskiej i wyciągnięcia z tego odpowiednich korzyści. Natomiast Watykan nie znalazł żadnych podstaw, aby powstrzymać się od udzielenia pomocy moralnej rządowi faszystowskiemu. Definitywne rozwiązanie kwestii rzymskiej nastąpiło w warunkach, z których politycznie skorzystał faszyzm, mimo iż znaczenie traktatów laterańskich wykracza poza okres faszystowski.

II. PODSTAWY PRAWNE

1. Traktaty laterańskie składają się z dwóch odrębnych, wzajemnie się uzupełniających dokumentów⁹: traktatu politycznego, mocą którego utworzono Państwo Miasto Watykan, określono jego granice oraz uregulowano stosunek Włoch do Stolicy Apostolskiej; konkordatu, regulującego stosunek Kościoła Katolickiego do władzy państwowej we Włoszech. Do traktatu politycznego dołączony został aneks, składający się z czterech załączników¹⁰.

Traktaty laterańskie mają charakter układu międzynarodowego, zawartego pomiędzy dwoma równorzędnymi stronami — podmiotami prawa międzynarodowego. Uznają one suwerenność Stolicy Apostolskiej za warunek konieczny jej pełnej niezależności. Powołują do życia nowy twór państwowy — Państwo Miasto Watykan (Stato della Città del Vaticano) i uznają Stolicę Apostolską za pełnego i mieograniczanego suwerena i właściciela, posiadającego jurysdykcję nad tym terytorium. Strona włoska gwarantuje przy tym nieingerencję w sprawy Państwa Watykańskiego. Traktat polityczny zawiera także deklarację neutralności stanowiąc, że „Państwo Watykańskie będzie zawsze i w każdym przypadku uważane jako terytorium neutralne i nienaruszalne”¹¹. Na podstawie prawa nr 816 z dnia 27 maja 1929 r. traktat polityczny i konkordat stały

Kościelnego, jednakże z powodu wielu niezręczności utrwaliła wrogość Watykanu do państwa włoskiego. Ustawa gwarancyjna, choć odrzucona przez papieża Piusa IX w encyklice *Ubi nos* z 16 V 1871 r., stworzyła wytyczne dla Układów Laterańskich. Tekst ustawy gwarancyjnej podaje M. Vaussard, *Koniec...*, s. 195-201.

⁸ J. Stefanowicz, *Watykan i Wiochy 1860-1960*, Warszawa 1967, 6. 321 - 322.

⁹ Podział przeprowadzony został na podstawie protokołu z wymiany dokumentów ratyfikacyjnych sporządzony w dniu 7 VI 1929 r. w Watykanie. J. Wiślicki, *Umowy ...*, s. 77.

¹⁰ Załączniki traktatu politycznego: plan z granicami Państwa Miasta Watykan; wykaz nieruchomości Stolicy Apostolskiej objętych przywilejem eksterytorialności, zakazem wywłaszczenia i opodatkowania; wykaz nieruchomości Stolicy Świętej objętych zakazem wywłaszczenia i opodatkowania; umowa specjalna podpisana przez obie strony jako część uzupełniająca traktat i likwidująca wierzytelność Stolicy Świętej względem Włoch.

¹¹ T. Włodarczyk, *Konkordaty*, s. 448.

się wewnętrznym prawem włoskim¹². Do traktatów odsyła również obowiązująca konstytucja włoska z dnia 22 grudnia 1947 r. stwierdzając w art. 7, że stosunki między państwem a Kościołem Katolickim, jako dwoma instytucjami suwerennymi, określone zostały przez traktaty laterańskie, a więc ich zmiana dokonana za zgodą obu stron nie wymaga zmiany konstytucji¹³.

Reasumując, należy stwierdzić, że traktaty laterańskie miały poważne znaczenie nie tylko dla wzajemnego układu stosunków między Stolicą Świętą a państwem włoskim, ale także w skali międzynarodowej, polegające przede wszystkim na tym, że przywróciły świecką suwerenność Stolicy Apostolskiej przez utworzenie Państwa Watykańskiego. Od tej chwili Stolica Święta występuje jako naczelna władza całego Kościoła Katolickiego (suwerenność ta była uznawana przez wiele państw także w latach 1870-1929) i jako naczelna władza Città del Vaticano. Z tego faktu wynika wiele konsekwencji natury prawnej, ułatwiających Kościołowi prowadzenie działalności religijnej i politycznej w skali ogólnoswiatowej.

2. Ustawy papieskie z 1929 r. W dniu 7 czerwca 1929 r. papież Pius XI ogłosił ustawę zasadniczą Państwa Miasta Watykan¹⁴, i pięć ustaw regulujących zarząd świecki Państwa Watykańskiego. Były to: ustawa o źródłach prawa, ustawa o obywatelstwie i pobycie, ustawa o uporządkowaniu administracji, ustawa o uporządkowaniu gospodarki, handlu i przemysłu oraz ustawa o bezpieczeństwie publicznym¹⁵.

Podstawowym aktem prawnym jest niewątpliwie ustawa zasadnicza Państwa Watykańskiego. Określa ona: zakres kompetencji papieża, jako suwerena Città del Vaticano (art. 1-8, 17-18); powoływanie gubernatora państwa i zakres jego kompetencji (art. 4, 6-7, 12); powoływanie radcy generalnego i zakres jego kompetencji (art. 4,8); strukturę władzy sądowej i zakres kompetencji poszczególnych jej instancji na terytorium państwa (art. 9 - 17)¹⁶.

Ustawa o źródłach prawa wylicza główne źródła prawa w Państwie Watykańskim (art. 1)¹⁷, tworzy organ urzędowy tego państwa pod nazwą „Supplemento degli Acta Apostolicae Sedis” (art. 2), ustala siedmiodniowy (od ogłoszenia) termin wejścia w życie wszystkich ustaw Państwa Watykańskiego (art. 2), nadaje moc obowiązującą na terytorium Państwa Miasta Watykan ustawom włoskim zgodnym z prawem

¹² Ibidem, s. 181.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ustawa została opublikowana w *Supplemento degli Acta Apostolicae Sedis*.

¹⁵ Krótkie omówienie tych ustaw podaje J. Wiślicki, *Umowy...*, s. 97 - 100.

¹⁶ Ponadto: w art. 19 — symbole Państwa Watykańskiego (herb, pieczęć i sztandar), a w art. 20 — przepisy prawne i zwyczaje, które cyt. ustawa utrzymuje w mocy.

¹⁷ Należą do nich: Kodeks prawa kanonicznego, Konstytucje apostolskie, ustawy i rozporządzenia wydane przez papieża lub delegowane przez niego władze.

Bożym, kanonicznym oraz traktatami laterańskimi do czasu wydania własnych ustaw państwowych (art. 3), nadaje moc obowiązującą art. 1 ustawy włoskiej z dnia 25 listopada 1926 r., w wypadku zamachu na papieża (art. 4), określa zakres problematyki uregulowany w nowo powstałym państwie według kodeksu włoskiego (art. 5 - 25).

Ustawa o obywatelstwie i pobycie określa warunki obywatelstwa, warunki pobytu i zasady przekraczania granicy Państwa Watykańskiego.

Ustawa o uporządkowaniu administracji ustala zakres władzy wykonawczej papieża na terytorium Państwa Watykańskiego, podaje organizację gubernatorstwa oraz zawiera warunki powoływania i odwoływania urzędników tego państwa.

Ustawa o uporządkowaniu gospodarki, handlu i przemysłu reguluje między innymi sprawę waluty państwa, problematykę cel oraz wprowadza zakaz wywozu towarów z Państwa Watykańskiego do Włoch.

Ustawa o bezpieczeństwie publicznym nakłada na gubernatora obowiązek czuwania nad porządkiem publicznym, bezpieczeństwem obywateli, ich mieniem i moralnością publiczną. Ponadto znosi: prawo zrzeszania się (art. 3), prawo zgromadzeń (art. 4) i wolność słowa (art. 8). Przyznaje też gubernatorowi prawo do udzielania zezwoleń na zakładanie związków nie przewidzianych przez prawo kanoniczne, noszenie broni, zwoływanie zebrań i wydawanie różnego rodzaju ogłoszeń.

Kończąc omawianie ustaw obowiązujących w Państwie Watykańskim należy wspomnieć o konstytucji apostolskiej *Ex Lateranensi* z dnia 30 maja 1929 r.¹⁸, którą papież Pius XI unormował stosunki kościelne w tym państwie.

Znaczenie wyżej wymienionych aktów prawnych nadanych przez papieża Państwu Watykańskiemu jest bardzo znamienne. W tych ustawach zwierzchnik Kościoła Katolickiego określił charakter swojego państwa, zawarł formę ustrojową nowego tworu politycznego, jakim bez wątpienia jest Państwo Miasto Watykan. Państwo to, nie mając własnych celów państwowych stało się gwarantem wykonywania religijnych funkcji Stolicy Apostolskiej w stosunku do całego Kościoła Katolickiego.

3. Kodeks prawa kanonicznego. Konsekwencją faktu, iż Państwo Watykańskie zostało utworzone przede wszystkim po to, aby zagwarantować Stolicy Apostolskiej pełną i niezawisłą jurysdykcję nad całym Kościołem Katolickim jest to, iż większość organów ogólnokościelnych dodatkowo wykonuje pewne funkcje jako organy państwowe Watykanu. Poczynając od samego zwierzchnika Kościoła poprzez Kolegium Kardynalskie, Sekretariat Stanu, niektóre kongregacje i trybunały — nie

¹⁸ J. Wiślicki, *Umowy...*, s. 100-102. Acta Apostolicae Sedis, 1929, t. XXI. z. 7, s. 309 - 311.

można w sposób wyraźny i zdecydowany określić co z ich kompetencji należy do zakresu kościelnego, a co do zakresu państwowego. Dlatego też, z uwagi na podwójne funkcje tych organów znaczna część omawianej problematyki uregulowana jest w kodeksie prawa kanonicznego.

Treścią kodeksu prawa kanonicznego jest powszechne prawo kościelne. Kodeks ujmuje w jednolitą całość ustawy kościelne wydane w różnych okresach przez papieży i sobory, eliminuje te akty prawne, które w ciągu wieków straciły swą aktualność, wprowadza szereg nowych praw. Podzielony jest na pięć ksiąg. Pierwsza księga zawiera ogólne zasady prawne (*normae generales*), druga — prawo osobowe, trzecia — prawo rzeczowe, czwarta — prawo sądowe i piąta — prawo karne. Każda księga dzieli się na tytuły i kanony. Kodeks prawa kanonicznego zawiera łącznie 2414 kanonów. Papież Benedykt XV nadał kodeksowi charakter prawa powszechnego.

III. USTRÓJ PAŃSTWA WATYKAŃSKIEGO

1. **Ogólna charakterystyka.** Utworzenie Państwa Watykańskiego było między innymi konsekwencją walki papieża o *restitutio in integrum* jego świeckiej władzy. Państwo, które powstało w 1929 r. zostało wyodrębnione z państwa włoskiego i stanowi enklawę o powierzchni 0,44 km² na tym terytorium. Władzę suwerenną nad Państwem Watykańskim sprawuje Stolica Apostolska, której suwerenność wypływa z dwóch tytułów. Po pierwsze, jako zwierzchniej władzy Kościoła Katolickiego, po drugie, jako najwyższego organu Państwa Watykańskiego. Zwierzchnikiem tego państwa jest głowa Kościoła Katolickiego, która zarazem uosabia Stolicę Świętą¹⁹.

Terminu „Stolica Apostolska” lub „Stolica Święta” można używać w znaczeniu centralnego kierownictwa Kościoła Katolickiego, całego aparatu Kurii Rzymskiej z papieżem na czele oraz najwyższej władzy papieskiej (pełnia władzy kierowniczej w Kościele Katolickim uosobiona w Ojcu Świętym)²⁰. Trudności w przedstawianiu problematyki ustrojowej Państwa Watykańskiego wynikają z podwójnej suwerenności Stolicy Apostolskiej, ponieważ większość jej urzędów łączy w sobie cechy organów Kościoła i organów państwa.

Uosobieniem najwyższej władzy w Kościele Katolickim i Państwie Watykańskim, a więc uosobieniem Stolicy Apostolskiej, jest papież. Oddzielenie zakresu jego władzy duchownej od świeckiej jest wręcz niemożliwe. Cała pełnia władzy skupiona jest w ręku papieża i w zależności

¹⁹ P. Ciprotti, *Stolica Święta — jej funkcja, osobowość i pozycja w prawie międzynarodowym*, w: *Concilium*, 1970, nr 6 - 10, s. 123 - 131.

²⁰ A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe a Stolica Apostolska*, w: *Życie i Myśl* 1963, nr 11-12. s. 3-34.

od sytuacji występuje w aspekcie ustawodawczym, wykonawczym lub sądowym. Państwo, w którym papież sprawuje swoją władzę, jest elekcyjną monarchią absolutną.

Ustawa zasadnicza Państwa Watykańskiego z 1929 r. nie reguluje wyczerpująco ustroju Watykanu. Wiele spraw tego Państwa znajduje się w gestii różnych urzędów Stolicy Świętej o oddziaływaniu światowym. Legitymację do swej działalności czerpią one z delegacji papieskiej i funkcjonują w granicach przez nią zakreślonych (np. Sekretariat Stanu, Rada do Spraw Publicznych Kościoła).

Organy ogólnokościelne (papież, kongregacje, trybunały itp.) mają pozycję dominującą w ustroju Stolicy Apostolskiej i dlatego urzędy przewidziane w konstytucji Piusa XI wyłącznie dla Państwa Miasta Watykan (ustawa zasadnicza z 1929 r. zna ich bardzo mało) stanowią tylko ich uzupełnienie w sprawach mniejszej wagi. W praktyce, niektóre z nich (np. gubernator) nie są nawet obsadzone. Zastępują je komisje papieskie powoływane przez Ojca Świętego dla realizacji wytyczonych im (czasami doraźnych) zadań.

W nowym schemacie organizacyjnym Stolicy Apostolskiej, wprowadzonym konstytucją papieską w 1967 r., nastąpiła reorganizacja niektórych instytucji.

2. Papież. Urząd papieski.

W wyniku układów laterańskich została reaktywowana pełna świecka władza papieża w stosunku do Państwa Watykańskiego. Traktaty potwierdziły temu państwu prawo posiadania własnego systemu politycznego, opartego na absolutnej władzy papieża, jako Najwyższego Kapłana²¹. Ojciec Święty jest najwyższą władzą zarówno w Kościele Katolickim, jak i w Państwie Watykańskim. Prawo kanoniczne wymienia następujące godności i urzędy papieża: Wikariusz Jezusa Chrystusa, Następca Księcia Apostołów, Najwyższy Kapłan Kościoła Katolickiego, Patriarcha Zachodu, Prymas Włoch, Arcybiskup Metropolita Prowincji Rzymskiej²² Biskup Rzymu²³, Suveren Państwa Miasta Watykan (Najwyższy Kapłan). Można je podzielić na trzy grupy:

Pierwsza obejmuje godności kapłańskie (*ordo*). Papież jest więc Wikariuszem, czyli Następcą Chrystusa na Ziemi, a tym samym jako Najwyższy Kapłan Kościoła wykonuje władzę duchowną. W charakterze kapłańskim występuje jako Następca Sw. Piotra, Biskup Rzymu, Metropolita Prowincji Rzymskiej, Prymas Włoch, Patriarcha Zachodu.

²¹ Tytuł papieża jako władcy Państwa Watykańskiego wymieniony w ustawie konstytucyjnej tego państwa z 1929 roku.

²² Rzymska prowincja kościelna składa się z: 7 suburbiaryjnych, czyli podmiejskich biskupstw; 37 diecezji; wszystkich biskupstw egzymowanych, czyli wyjętych spod władzy metropolitarnej i poddanych bezpośrednio Stolicy Apostolskiej.

²³ Katedrą biskupią papieża jest Bazylika Sw. Jana Laterańskiego.

Drugą sferę władzy papieskiej stanowi zwierzchnictwo nad Kościołem Katolickim, jako uniwersalną organizacją ogólnościatową (*iurisdictio*). Do tego zakresu należy między innymi: podział terytorialny Kościoła, mianowanie biskupów, arcybiskupów i kardynałów. Papież jest wyłącznym prawodawcą w zakresie kanonicznego prawa powszechnego, jednoosobowo decyduje o sprawach Kościoła, zwołuje sobory itd.

Papież jest także suwerenem Państwa Miasta Watykan, a więc głową świeckiego organizmu państwowego. Jako władca absolutny Watykanu (w którym nie ma parlamentu, ani innych przejawów demokracji) stanowi obowiązujące w tym państwie prawa, mianuje urzędników, nadzoruje sprawy wewnętrzne i politykę zagraniczną, wymierza sprawiedliwość.

Zewnętrznymi oznakami godności papieskiej są: biała sutanna, pastorał zakończony krzyżykiem (symbol nieograniczonej władzy), pierścień rybaka, tiara²⁴, krzyż o potrójnym ramieniu poprzecznym oraz paliusz (symbol jurysdykcji papieskiej).

Wybór papieża i ustanie jego władzy. W ciągu istnienia Kościoła Katolickiego zasady wyboru papieża podlegały dość istotnym zmianom. We wczesnym średniowieczu papieża wybierał przez aklamację ogół wiernych. W późniejszych okresach elekcję zdominowali duchowni, możni rzymscy i władcy świeccy — cesarze. W 1059 r. papież Mikołaj II zastrzegł prawo wyboru Następcy Sw. Piotra wyłącznie kardynałom, czyli proboszczom parafii rzymskich²⁵. W XIII w. narodziła się dzisiejsza forma konklawe. Termin konklawe pochodzi od łacińskiego określenia *cum clave* („pod kluczem”, tj. w odosobnieniu).

Regulamin konklawe, obowiązujący z nielicznymi zmianami i uzupełnieniami do dnia dzisiejszego, ogłosił papież Grzegorz X bullą *Ubi periculum* w dniu 7 lipca 1274 r.²⁶ W momencie powstania Państwa Watykańskiego wyłącznie obowiązującą w tej materii była konstytucja Piusa X *Vacante Sede Apostolica* z dnia 25 grudnia 1904 r., uzupełniona przez *motu proprio* Piusa XI *Cum proxime* z dnia 1 marca 1922 r.²⁷ Na mocy tych dokumentów Dziekan Kolegium Kardynalskiego zwołuje wszystkich kardynałów na konklawe, które musi się rozpocząć między 15 a 18 dniem po śmierci papieża. Według konstytucji *Ubi periculum* wybór papieża należy wyłącznie do kompetencji kardynałów. Każdy z nich ma prawo i obowiązek osobistego uczestniczenia w zgromadzeniu wybor-

²⁴ Ostatnim papieżem, który koronował się tiarą był Paweł VI. Jego następcy zarzucili ten ceremonial. Obecnie podczas koronacji papieża tiarę zastępuje paliusz. J. Krasicki, *Papiestwo bez tiary*, Warszawa 1972, s. 37.

²⁵ F. Bączkiewicz, *Prawo...*, s. 358; H. Insadowski, *Ustrój prawny Kościoła Katolickiego*, Lublin 1926, s. 167 - 168.

²⁶ F. Bączkiewicz, *Prawo...*, s. 358; J. Krasicki, *Watykan*, Warszawa 1977, s. 43.

²⁷ F. Bączkiewicz, *Prawo...*, s. 359; H. Insadowski, *Ustrój...*, s. 169.

czym²⁸. Quorum potrzebne do wyboru papieża (ustalone bullą Aleksandra III w 1179 r., a następnie potwierdzone przez Piusa XII) wynosi połowę + 1 głosów zebranych kardynałów. Od 1179 r. do skutecznego wyboru głowy Kościoła i Państwa Watykańskiego potrzebna jest kwalifikowana większość 2/3+1 głosów²⁹. Obradom konklawe przewodniczy kardynał Kamerling. Uczestnicy konklawe składają przysięgę o zachowaniu tajemnicy obrad, a jej naruszenie obłożone jest surowymi karami kanonicznymi. Kardynałowi uczestniczącemu w konklawe nie wolno oddawać głosu na siebie.

Papieżem może być wybrany tylko ochrzczony mężczyzna wyznania katolickiego. Od XIV w. wykształcił się w Kościele zwyczaj polegający na tym, że papieżem może być wybrany tylko kardynał³⁰. Nowo wybrany elekt, po złożeniu na ręce Dziekana Kolegium Kardynalskiego przyjęcia wyboru oraz podania imienia, jakie będzie nosił jako papież, uzyskuje w tym momencie pełnię praw głowy Kościoła (kanon 219). Koronacja i inne uroczystości, jakie później następują, są jedynie liturgicznym potwierdzeniem tego faktu.

Kodeks prawa kanonicznego w kanonie 221 przewiduje możliwość abdykacji papieża. Do ważności tego aktu nie jest wymagana zgoda Kolegium Kardynalskiego. Papież może też utracić swój urząd w wypadku stwierdzenia nieuleczalnej choroby umysłowej lub herezji³¹. Ostatnie dwa wypadki mają znamiona detronizacji.

Zakres władzy, papieskiej. Papież jako suweren sprawuje najwyższą władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowną. Władza papieska jest dożywotnia i nie podlega niczyjej kontroli. Władza ustawodawcza papieża jest „pełna i niczym, co ziemskie, nieograniczona”. Jej granice wyznacza tylko prawo Boskie i naturalne. Najważniejszym źródłem prawa kanonicznego jest papież — Namiestnik Chrystusa na Ziemi.

Ze względu na treść można wyróżnić następujące akty papieskie: konstytucje, czyli ustawy powszechne wydawane w szczególnie ważnych sprawach kościelnych (występują one w postaci: bulli, encykliki, litterae dekretales, litterae apostolicae); dekryty generalne, czyli akty prawne

²⁸ Papieże Jan XXIII i Paweł VI zwiększyli liczbę kardynałów do ponad 100 osób. Na podstawie „motu proprio” Pawła VI z 21 XI 1970 r. (*Ingravescentem aetatem*) kardynałowie, którzy ukończyli 80 lat tracą prawo wybierania papieża oraz automatycznie przestają piastować urzędy w Kurii Rzymskiej (w tym drugim wypadku papież może uchylić ten zakaz). W dekrete tym papież przypomniał swoje zarządzenie z 1966 r., w którym wezwał kardynałów i innych dostojników kościelnych do dobrowolnego przechodzenia na emeryturę. I. Krasicki, *Watykan*, s. 81.

²⁹ F. Bączkiewicz, *Prawo...*, s. 358.

³⁰ Ostatnim papieżem, który nie posiadał godności kardynalskiej był Urban VI wybrany w 1378 r.

³¹ F. Bączkiewicz, *Prawo ...*, s. 361.

wydawane zazwyczaj w sprawach administracyjnych (często jako tzw. *motu proprio* papieża); reskrypty, czyli zarządzenia szczegółowe zawierające odpowiedź na czyjąś prośbę; instrukcje, decyzje, wyroki itp.

Ze względu na formę akty prawodawcze papieża można podzielić na: bulle, czyli uroczyste pisma papieża w sprawach ważniejszych, podpisywane przez kardynała Kanclerza (kan. 260); breve (*litterae breves*), czyli mniej uroczyste pisma papieskie w sprawach mniejszej wagi, podpisywane przez kardynała Sekretarza Stanu; *litterae apostolicae*, czyli urzędowe listy papieskie, dotyczące spraw różnych.

Promulgacja ustaw papieskich, dotyczących spraw całego Kościoła, konkordatów i innych umów międzynarodowych następuje przez ogłoszenie ich w organie urzędowym Stolicy Apostolskiej, jakim są *Acta Apostolicae Sedis*. Generalne uregulowanie „*vacatio legis*” zawiera kanon 9, na mocy którego wszystkie akty prawne zaczynają obowiązywać po upływie trzech miesięcy od daty opublikowania. Kodeks prawa kanonicznego przewiduje także uregulowania szczególne w tej materii. Natomiast akty prawodawcze papieża, ściśle dotyczące Państwa Watykańskiego, ogłaszane są w *Supplemento degli Acta Apostolicae Sedis*, Mocą art. 2 ustawy o źródłach prawa z 1929 r. wchodzi one w życie po siedmiu dniach od chwili ogłoszenia.

Zwrócenie uwagi na akty prawodawcze papieża, dotyczące całego Kościoła, jest nieodzowne, gdyż cytowana ustawa w art. 1 stwierdza, że prawa Państwa Watykańskiego znajdują się w Kodeksie prawa kanonicznego, konstytucjach apostolskich oraz ustawach i rozporządzeniach wydawanych przez papieża lub delegowane przez niego władze. Tym samym prawo Państwa Watykańskiego znajduje się w ustawodawstwie ogólnokościelnym.

Papież skupia w swoim ręku także władzę wykonawczą. Ze względu na zakres przedmiotowy tej władzy w myśl kan. 7 i 242 pomagają mu w tym urzędy, kongregacje itp. Działają one na mocy i w granicach delegacja papieskiej. Papież zastrzegł sobie prawo do osobistego rozstrzygnięcia tak zwanych *causae maiores* (kan. 220), czyli spraw ważniejszych. Należy do nich między innymi ustanawianie i obsadzanie wysokich urzędów. Do wyłącznej kompetencji papieskiej należy także zatwierdzanie budżetu Kościoła i państwa. Papież mianuje i odwołuje gubernatora Państwa Watykańskiego, który jest tylko przed nim odpowiedzialny. W jego gestii leży także mianowanie i odwoływanie radcy generalnego państwa, który jest organem doradczym papieża i gubernatora. Część swojej władzy papież wykonuje przy pomocy ważniejszych kongregacji rzymskich, których jest prefektem. Należą do nich: Kongregacja Sw. Officjum, Kongregacja Konsystorialna i Kongregacja dla Spraw Kościoła Wschodniego. Papież kieruje także polityką zagraniczną, korzystając z pomocy Sekretariatu Stanu. Ojciec Święty ma wyłączne prawo wysyłania swoich przedstawicieli dyplomatycznych, którzy noszą nazwę legatów papieskich. Legaci

mogą być wysyłani przez papieża z tytułem nuncjusza lub internuncjusza. Ponadto papież może wysyłać tak zwanych delegatów apostolskich, których kompetencje dotyczą wyłącznie spraw kościelnych.

W zakresie egzekutywy specyficzny charakter głowy Państwa Watykańskiego prowadzi do charakterystycznego splątania funkcji wykonawczych państwowych i kościelnych w nierozłączny węzeł.

Papież jest najwyższym sędzią. Według kan. 1556 sam nie podlega żadnej ziemskiej władzy sądowej. Jego wyłącznej jurysdykcji podlegają kardynałowie, biskupi i legaci. Ponadto papieżowi przysługuje prawo wywołania przed swój sąd każdej sprawy. Rozpatruje ją wtedy sędzia wyznaczony przez papieża (kan. 1557 § 3). Od wyroków papieskich nie przysługuje prawo apelacji (ani do soboru, ani do władzy świeckiej; kan. 228 § 2 i 2332). Papieżowi przysługuje wyłączne prawo mianowania i odwoływania sędziów wszystkich trybunałów. Na mocy art. 17 ustawy zasadniczej Państwa Watykańskiego papieżowi przysługuje także wyłączne prawo do interwencji w każdej sprawie toczącej się przed sądami tego państwa. Art. 18 cyt. ustawy przyznaje głowie państwa i Kościoła prawo udzielania amnestii. Rozdzielenie świeckiej władzy sądowej papieża od kościelnej jest także niemożliwe.

3. **Kolegium Kardynalskie.** Kolegium Kardynalskie jest organem doradczym papieża, stanowi senat Kościoła pomagający papieżowi w zarządzie Kościołem Katolickim i Państwem Watykańskim. W skład Kolegium wchodzi tylko kardynałowie, których mianuje papież na zasadzie wyłączności. Liczbę kardynałów ustalił dopiero Sykstus V konstytucją *Postquam verus* w 1568 r., a kodeks prawa kanonicznego w kan. 231 powtórzył jej postanowienia. Liczba kardynałów została więc ustalona na 70 osób: 6 kardynałów-biskupów, 50 kardynałów-prezbiterów i 14 kardynałów-diakonów. Na czele Kolegium Kardynalskiego stoi kardynał Dziekan, który jest prawnym przedstawicielem Kolegium. W stosunku do pozostałych członków Kolegium kardynał Dziekan nie posiada żadnej władzy, jest tylko *primus inter aequales* (kan. 237 § 1). Kolegium Kardynalskie wybiera ze swego grona kardynała Kamerlinga i kardynała Sekretarza.

Większość spraw, w których Kolegium Kardynalskie ma głos doradczy rozpatrywana jest na konsystorzach, którym przewodniczy papież. Występują trzy rodzaje konsystorza³²: publiczny, zwany nadzwyczajnym (*consistorium extraordinarium sen publicum*), na którym papież w obecności wyższego duchowieństwa i dworu przyjmuje osobistości oficjalne i wręcza kapelusze kardynalskie; tajny, zwany zwyczajnym (*consistorium secretum sen ordinarium*), na którym papież w obecności samych tylko kardynałów ogłasza nominacje nowych kardynałów, biskupów, nuncjusów i wytycza główne kierunki działalności politycznej i duchownej;

¹² Wielka Encyklopedia Powszechna, t. 5, Warszawa 1965, s. 829.

półpubliczny, na którym w obecności kardynałów i biskupów obecnych w Rzymie papież rozpatruje między innymi sprawy dotyczące beatyfikacji. Na posiedzeniach konsystorza rozpatrywane są sprawy dotyczące zarówno Kościoła Katolickiego, jak i Państwa Watykańskiego.

Najważniejszą prerogatywą Kolegium Kardynalskiego, oprócz wyboru papieża, jest sprawowanie władzy w okresie „vacatu” na Stolicy Piotrowej. Kolegium Kardynalskie nie posiada w tym okresie władzy równej papieskiej (nie może wykonywać jurysdykcji, korzystać z prawa łaski, rozstrzygać spraw sądowych itp.). Jediną kompetencją jest prawo do rozpatrywania pilnych spraw większością głosów, pod warunkiem, że uznano je również większością głosów za nie cierpiące zwłoki. Decyzje takie są ważne tylko wtedy, jeżeli nie są sprzeczne z obowiązującymi ustawami kościelnymi i nie uszczuplają zakresu władzy papieskiej. Moc obowiązująca tych aktów prawnych wygasa z chwilą wyboru nowego papieża.

Wszyscy kardynałowie noszą tytuły książąt Kościoła Katolickiego i przysługuje im, na okres przebywania w Państwie Watykańskim, czasowe obywatelstwo tego państwa.

4. **Kuria Rzymska.** Kuria Rzymska stanowi centralny aparat państwowy, który składa się z dwunastu kongregacji, czyli stałych kolegialnych urzędów, które są odpowiednikami ministerstw oraz trzech trybunałów i czterech urzędów o różnych nazwach. Przy pomocy Kurii papież zarządza całym Kościołem Katolickim, a także w znacznym stopniu Państwem Watykańskim. Kodeks prawa kanonicznego w kan. 242 definiuje Kurię Rzymską jako ogół osób (urzędników kurialnych) oraz instytucji (kongregacji, trybunałów i urzędów), czyli dykasterii. W szerszym znaczeniu Kuria obejmuje także te wszystkie osoby, które stanowią dwór papieski (aula *potificia*), czyli otoczenie papieża jako władcy świeckiego.

Głównym organizatorem kongregacji był papież Sykstus V, który konstytucją *Immensa* z 1587 r. określił strukturę Kurii Rzymskiej. Znaczącą reformę całej Kurii przeprowadził papież Pius X konstytucją *Sapienti consilio* w 1908 r. Konstytucja ta dokonała podziału Kurii na trzy działy: kongregacje, trybunały i urzędy. Kodeks prawa kanonicznego w kan. 242 przyjął podział wprowadzony przez Piusa X. Na mocy kodeksu zakres władzy każdego z tych urzędów określa wola i prawo papieża. Spory o kompetencję rozstrzyga specjalny zespół kardynałów, wyznaczony każdorazowo przez papieża (kan. 245). Przy załatwianiu wszystkich spraw poszczególne kongregacje, trybunały i urzędy muszą przestrzegać przepisów ogólnych i szczególnych wydanych przez papieża (kan. 243 § 1), a podjęte decyzje papież musi zatwierdzić. Wyjątek od tej reguły stanowią wyroki trybunału Roty Rzymskiej i Sygnatury Apostolskiej (kan. 244 §2).

Kodeks prawa kanonicznego wymienia następujące kongregacje Kurii Rzymskiej: Świętego Oficjum, Konsystorialną, Kościoła Wschodniego,

Dyscypliny Sakramentów, Soboru, Spraw Zakonnych, Rozkrzewiania Wiary, Obrzędów, Ceremoniału, Nadzwyczajnych Spraw Kościoła oraz Seminariów i Uniwersytetów. W literaturze jako dwunasty urząd tego typu wymienia się również Kongregację Bazyliki Św. Piotra³³. Nie wszystkie istniejące kongregacje są ściśle powiązane z aparatem politycznym Państwa Watykańskiego. Tym niemniej, ze względu na zazębiające się kompetencje kościelne i polityczne, niektóre z nich odgrywają istotną rolę w funkcjonowaniu tego państwa.

Niewątpliwie najważniejszą, z punktu widzenia omawianego tematu, jest Kongregacja dla Nadzwyczajnych Spraw Kościoła, założona przez papieża Piusa VII w 1805 r. Prefektem tej kongregacji jest Sekretarz Stanu. Pełni ona ważną funkcję w politycznej działalności Watykanu i dlatego stanowi ciało doradcze Sekretariatu Stanu. Kongregacja zajmuje się głównie stosunkami między Kościołem a państwem we wszystkich krajach katolickich, w szczególności sprawami związanymi z przygotowaniem konkordatów oraz utrzymaniem stosunków dyplomatycznych pomiędzy Stolicą Apostolską a państwami świeckimi³⁴.

Ważną rolę w strukturze Państwa Watykańskiego pełni także Kongregacja Ceremoniału, założona przez papieża Sykstusa V w 1588 r. Jej prefektem jest jeden z kardynałów. Rozwija ona trzy kierunki działalności: jeden, o charakterze liturgicznym i religijnym; drugi, o charakterze świeckim, polegający na organizowaniu ceremoniału dyplomatycznego dla przedstawicieli Stolicy Apostolskiej, układaniu protokołu uroczystych przyjęć i audiencji ambasadorów, ministrów i innych mężów stanu u Ojca Świętego oraz przygotowaniem audiencji specjalnych; trzeci, polegający na arbitrażu w sprawach spornych, jakie wynikają między watykańskimi placówkami dyplomatycznymi. Kongregacja Ceremoniału współpracuje ściśle z Sekretariatem Stanu³⁵. Pozostałe kongregacje, w zakresie swoich kompetencji, mają przede wszystkim sprawy kościelne.

W skład Kurii Rzymskiej wchodzi także trybunały, które załatwiają kościelne sprawy sądowe. Orzekają one w imieniu papieża, przy czym ich zakres działania, a także procedurę postępowania określa motu proprio Piusa XII z 1 maja 1946 r.³⁶ Należą do nich: Penitencjaria (*Sacra Penitenziaria Apostolica*), Święta Rota Rzymska (*Sacra Romana Rota*), Najwyższy Trybunał Sygnatury Apostolskiej (*Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*).

³³ Według Kodeksu prawa kanonicznego w Kurii Rzymskiej funkcjonuje 11 kongregacji. Kodeks nie wymienia Kongregacji Bazyliki Św. Piotra, którą uwzględniają: S. Markiewicz, *Jan XXIII wobec problemów współczesności. Zarys polityki Watykanu 1958 - 1962*, Warszawa 1962, s. 18; Wielka Encyklopedia Powszechna, t. 6 Warszawa 1965, s. 310 - 311.

³⁴ S. Markiewicz, *Jan XXIII...*, s. 13 - 18.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem, s. 21 - 22.

Penitencjaria, której prefektem jest jeden z kardynałów, zajmuje się sprawami kar kościelnych i dyspens papieskich, mimo że decyzja w tych sprawach należy do papieża. W praktyce orzeczenia trybunału są nieodwołalne.

Pewnego rodzaju sądem apelacyjnym dla wszystkich spraw kościelnych, podlegających Kurii Rzymskiej oraz dla spraw świeckich Państwa Watykańskiego jest Święta Rota Rzymska. Zakres jej kompetencji jest uregulowany w kan. 259 i 1598-1601 oraz w art. 10 i 14 ustawy zasadniczej Państwa Watykańskiego. W skład tego trybunału wchodzi 15 prałatów, pełniących funkcję sędziów, mianowanych bezpośrednio przez papieża i nazywanych audytorami. Na czele Roty Rzymskiej stoi dziekan. Święta Rota Rzymska oraz Najwyższy Trybunał Sygnatury Apostolskiej, w myśl art. 14 cyt. ustawy zasadniczej mogą funkcjonować tylko na terytorium Państwa Watykańskiego.

Najwyższym trybunałem kasacyjnym Watykanu jest Sygnatura Apostolska. Zakres kompetencji tego trybunału jest uregulowany w kan. 259 i 1602-1605 oraz w art. 10 i 14 ustawy zasadniczej. W skład trybunału wchodzi 7 kardynałów oraz 2 sekretarzy. Sygnatura Apostolska sprawuje władzę dyscyplinarną nad sędziami sądów kościelnych, którzy dopuścili się przewinień w czasie pełnienia swych obowiązków. Ponadto, jako instancja kasacyjna, posiada uprawnienia do unieważnienia wyroków wszystkich kościelnych instancji sądowych, w tym także Świętej Roty Rzymskiej. Wyroki Najwyższego Trybunału Sygnatury Apostolskiej są ostateczne i nie ma od nich odwołania.

Najbardziej typowym instrumentem polityczno-państwowej działalności Stolicy Apostolskiej jest Sekretariat Stanu (*Segreteria di Stato*), najważniejszy urząd Kurii Rzymskiej, który w nomenklaturze państwowej odpowiada — z jednej strony ministerstwu spraw zagranicznych — z drugiej zaś — ministerstwu spraw wewnętrznych. Szefem tego urzędu jest kardynał zwany Sekretarzem Stanu. Urząd ten można przyrównać do urzędu premiera i ministra spraw zagranicznych. Struktura Sekretariatu Stanu została ostatecznie określona w konstytucji *Sapienti Consilio* wydanej przez Piusa X w dniu 29 czerwca 1908 r.³⁷ Jej postanowienia zostały przyjęte, i tym samym potwierdzone, przez kodeks prawa kanonicznego³⁸. Do kompetencji Sekretariatu Stanu w sprawach wewnętrznych Kościoła i Państwa Watykańskiego (rola ministerstwa spraw wewnętrznych) należy między innymi informowanie papieża o wszystkich ważniejszych wydarzeniach politycznych bezpośrednio lub pośrednio dotyczących Kościoła oraz decydowanie o nominacji urzędników Kurii Rzymskiej. Sekretariat Stanu prowadzi w zasadzie wszystkie sprawy dyplomatyczne Stolicy Apostolskiej (rola ministerstwa spraw zagranicznych);

³⁷ Ibidem, s. 18 - 20; I. Cardinale, *Stolica Święta a dyplomacja*, Życie i Myśl 1963, nr 1-2, s. 168 - 176.

³⁸ F. Bączkiewicz, *Prawo ...*, s. 385 - 386.

opracowuje papieżowi posunięcia polityczne Stolicy Świętej, przedstawia papieżowi kandydatury na placówki dyplomatyczne Stolicy Apostolskiej, załatwia sprawy związane z akredytowaniem dyplomatów zagranicznych przy Stolicy Apostolskiej, przygotowuje traktaty i umowy dotyczące stosunków politycznych z różnymi krajami.

Sekretariat Stanu dzieli się na trzy sekcje, z których: pierwsza, pod kierownictwem sekretarza Kongregacji dla Nadzwyczajnych Spraw Kościoła, zajmuje się między innymi zawieraniem konkordatów i innych umów międzynarodowych między Watykanem a poszczególnymi państwami, tworzeniem i podziałem diecezji. Druga, pod kierownictwem zastępcy Sekretarza Stanu, zajmuje się korespondencją papieskich przedstawicielstw dyplomatycznych, rozpatrywaniem żądań przedstawicieli dyplomatycznych, akredytowanych przy Stolicy Apostolskiej, obsadzaniem najważniejszych stanowisk Kurii Rzymskiej i dworu papieskiego, sprawami związanymi z działalnością międzynarodowych organizacji katolickich, kierowaniem biurem szyfrów. Sekcja ta wywodzi się z dawnego Sekretariatu Papieskiego, który funkcjonował w Państwie Kościelnym. Trzecia, pod kierownictwem kanclerza brewiów apostolskich, zajmuje się przede wszystkim ich przygotowaniem. Dlatego nazwana jest kancelarią brewiów apostolskich. Wszystkie trzy sekcje są wyraźnie od siebie oddzielone, a związek między nimi zapewniony jest przez naczelne kierownictwo Sekretarza Stanu, który ma bardzo rozległe kompetencje szczególnie w sprawach nie związanych z religią.

Sekretarzowi Stanu podlegają papiescy przedstawiciele dyplomatyczni (przez Radę do Spraw Publicznych Kościoła). Stanowisko posłów papieskich stwierdzone regulaminem wiedeńskim z 1815 r., określa kodeks prawa kanonicznego z 1917 r. (kan. 265 - 270). Klasyfikując papieskich przedstawicieli dyplomatycznych należy wyróżnić: nuncjuszów, internuncjuszów, delegatów apostolskich, czyli stałych pełnomocników papieża w określonym państwie, legatów, czyli urzędników nadzwyczajnych, tymczasowych³⁹. Główne zadania przedstawicieli pierwszych dwóch grup polegają przede wszystkim na utrzymywaniu stosunków dyplomatycznych między Stolicą Apostolską a tymi państwami, w których prowadzą działalność. Na obszarze swojej jurysdykcji mają czuwać nad sytuacją Kościoła i na bieżąco informować Ojca Świętego. Do zadań delegatów apostolskich należy tylko czuwanie nad sytuacją Kościoła na terytorium, na którym przebywają. Nie utrzymują oni żadnych oficjalnych stosunków z obcymi rządami, chociaż często korzystają z przywilejów i swobód, jakie posiadają tylko członkowie korpusu dyplomatycznego. Urząd ten nie ma charakteru dyplomatycznego i dlatego tylko pośrednio podlega Sekretarzowi Stanu (bezpośrednio właściwej kongregacji).

³⁹ I. Cardinale, *Stolica...*, s. 173; L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Kraków 1947, s. 163.

Pozostałymi urzędami Kurii Rzymskiej są: Kancelaria Papieska, Dataria Apostolska i Kamera Apostolska. Kancelaria Papieska, której przewodniczy kardynał zwany Kanclerzem, zajmuje się między innymi redagowaniem oficjalnych dokumentów papieskich. Dataria Apostolska opiniuje kandydatów na beneficja niekonsystorskie, czyli takie, których obsadzenie zastrzeżone jest do wyłącznej kompetencji papieża. Kamera Apostolska administruje majątkiem Stolicy Świętej.

5. Urzędy Państwa Watykańskiego. Ze względu na specyfikę Państwa Watykańskiego papież Pius XI konstytucją pt. *Ustawa Konstytucyjna Państwa Miasta Watykan*, z dnia 7 czerwca 1929 r., uzupełnił aparat polityczny Stolicy Apostolskiej, powołując urzędy wyłącznie związane z nowo utworzonym państwem. Należą do nich: gubernator państwa, radca generalny oraz sądownictwo pierwszej instancji w sprawach świeckich.

Na mocy delegacji papieskiej gubernator Państwa Watykańskiego sprawuje władzę wykonawczą w państwie, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji papieża. Jest on bezpośrednio i wyłącznie odpowiedzialny przed suwerenem. Do kompetencji gubernatora należy między innymi przygotowanie projektu budżetu państwa (art. 4), wydawanie rozporządzeń wykonawczych do ustaw papieskich, ale po opiniowaniu ich przez radcę generalnego państwa (art. 5), sprawowanie nadzoru nad żandarmerią papieską (art. 7), wyznaczanie funkcjonariuszy administracyjnych do sprawowania jurysdykcji w sprawach karnych o wykroczenia (art. 12). Ponadto, na mocy ustawy o uporządkowaniu administracji z 1929 r., gubernatorowi podlegają bezpośrednio urzędy centralne Państwa Watykańskiego, takie jak: sekretariat, urząd prawny, urząd do spraw osobowych i księgowość. Dodatkowe obowiązki na gubernatora nakłada ustawa o bezpieczeństwie publicznym z 1929 r.

Radca generalny jest organem doradczym papieża i gubernatora (art. 8). Mianuje go i odwołuje papież, przed którym jest bezpośrednio i wyłącznie odpowiedzialny (art. 7). Do kompetencji radcy generalnego należy: opiniowanie budżetu państwa (art. 4), opiniowanie rozporządzeń wykonawczych gubernatora (art. 5) i udzielanie opinii w każdej sprawie na żądanie papieża i gubernatora (art. 8).

Konstytucja Państwa Watykańskiego postanawia także, że ogół spraw świeckich na terenie tego państwa podlegać będzie kompetencji jednoosobowych sądów. Sprawy karne i wyłączone spod ich kompetencji sprawy cywilne podlegają trybunałowi I instancji, złożonemu z trzech sędziów: prezydenta i dwóch sędziów kompletu orzekającego, a także jednego zastępcy. Rota Rzymska jest w tych przypadkach sądem II instancji. Sądem kasacyjnym (najwyższej instancji) jest Sygnatura Apostolska.

W państwie Watykańskim funkcjonują także Zarządy Generalne⁴⁰,

⁴⁰ Wielka Encyklopedia ..., t. 12, s. 148 - 149.

do których można zaliczyć: Zarząd Zabytków, Muzeów i Galerii Papieskich; Służby Technicznej; Spraw Ekonomicznych; Służby Zdrowia; Pałacu Papieskiego w Castel Gandolfo; Dyрекcję Studiów i Badań Archeologicznych; Komisję Administracyjną; Radio Watykan i Żandarmerię Papieską.

6. Reorganizacja ustroju Państwa Watykańskiego po II soborze watykańskim. Punktem kulminacyjnym w posoborowej polityce reorganizacji ustroju Kościoła Katolickiego i Państwa Watykańskiego stały się dwa dokumenty papieskie: „motu propre zatytułowane *Pro comperto sane* z dnia 6 sierpnia 1987 r. oraz Konstytucja Apostolska *Regimini Ecclesiae Universae* z dnia 15 sierpnia 1967 r.⁴¹ Do innych ważniejszych dokumentów w tej materii należą⁴²: *Ogólny Regulamin Kurii Rzymskiej* ogłoszony 22 lutego 1968 r. oraz „motu proprio” pt. *Quo aptius* z 27 lutego 1973 roku przenoszące zadania Kancelarii Apostolskiej na Papieski Sekretariat Stanu.

Zreorganizowana Kuria Rzymska składa się z: Papieskiego Sekretariatu Stanu, Urzędu Międzynarodowych Spraw Kościelnych⁴³, Kongregacji⁴⁴, Trybunałów⁴⁵, Urzędów, Sekretariatów⁴⁶, Papieskiej Rady Świeckich i Papieskiej Komisji Studiów „*Iustitia et Pax*”⁴⁷.

Cytowana konstytucja Pawła VI przyznała Sekretariatowi Stanu

⁴¹ E. J. Osmańczyk, *Encyklopedia spraw międzynarodowych i ONZ*, Warszawa 1974, s. 969-971; E. Szafrowski, *Współpracownicy...*, s. 96; Z. Morawski, *Watykan z daleka i bliska*, Warszawa 1978, s. 62 - 63.

⁴² E. Szafrowski, *Współpracownicy...*, s. 102 - 104.

⁴³ Urząd ten przyjął funkcje Kongregacji dla Nadzwyczajnych Spraw Kościoła. W literaturze występuje także pod nazwą Rady do Spraw Publicznych Kościoła. Zob. E. J. Osmańczyk, *Encyklopedia...*, s. 969 - 971.

⁴⁴ Wśród kongregacji nastąpiły także dość istotne zmiany. Kongregacja Św. Oficjum została zastąpiona przez Kongregację Doktryny Wiary, Kongregacja Konsystorialna — Kongregacją Biskupów, K. Kościoła Wschodniego — K. Kościołów Wschodnich, K. Dyscypliny Sakramentów — K. Sakramentów i Spraw Kultu Bożego, K. Soboru — K. Spraw Duchowieństwa, K. Zakonów — K. Zakonów i Instytutów Świeckich, K. Seminariów i Uniwersytetów — K. Nauczania Katolickiego, K. Kozkrzewiania Wiary — K. Ewangelizowania Narodów czyli Rozkrzewiania Wiary. Najmłodszą Kongregacją jest Kongregacja Spraw Kanonizacyjnych, która powstała w 1969 r. Pozostałe kongregacje funkcjonujące na podstawie postanowienia Kodeksu prawa kanonicznego przestały istnieć. E. Szafrowski, *Współpracownicy...*, s. 110-130.

⁴⁵ Ustawodawstwo Pawła VI powtórzyło postanowienia Kodeksu prawa kanonicznego odnośnie do trybunałów Kurii Rzymskiej. E. Szafrowski, *Współpracownicy...*, s. 139 - 143.

⁴⁶ Konstytucja Apostolska *Regimini Ecclesiae Universae* powołała do życia trzy sekretariaty: Jedności Chrześcijan, Niechrześcijan i Niewierzących. E. Szafrowski, *Współpracownicy...*, s. 130 - 134.

⁴⁷ Papieska Rada Świeckich i Papieska Komisja „*Iustitia et Pax*” są nowymi dykasteriami Kurii Rzymskiej utworzonymi w 1967 r. i zreorganizowanymi w 1976 r. E. Szafrowski, *Współpracownicy...*, s. 134 - 138.

pierwsze miejsce w Kurii Rzymskiej. W gestii tego urzędu znajdują się wszystkie sprawy zlecane przez papieża. Sekretariat Stanu jest kompetentny w załatwianiu tych wszystkich spraw, które wykraczają poza kompetencje poszczególnych dykasterii Kurii Rzymskiej. Jedynym ograniczeniem jego władzy, poza wolą papieską, jest zakaz naruszenia kompetencji zastrzeżonych dla Urzędu Międzynarodowych Spraw Kościelnych. W strukturze Papieskiego Sekretariatu Stanu funkcjonuje Kancelaria Listów Papieskich, która przejęła zadania Kancelarii Apostolskiej. Sekretariatowi Stanu podporządkowane są: Rada dla Spraw Środków Społecznego Przekazu i Urząd Statystyczny Kościoła, a kardynałowi — Sekretarzowi Stanu — Administracja Państwa Watykańskiego. W nowej strukturze pozycja kardynała — Sekretarza Stanu została w znaczny sposób wzmocniona. Stał się on nie tylko pełnoprawnym zastępcą papieża w wielu sprawach doczesnych, ale również premierem Państwa Watykańskiego. Dużą rolę odgrywa także zastępca Sekretarza Stanu (tzw. Substytut), który pełni funkcję dyrektora gabinetu papieskiego i koordynatora działalności techniczno-organizacyjnej wszystkich podstawowych urzędów Kurii Rzymskiej.

Urząd Międzynarodowych Spraw Kościelnych, mimo ścisłego strukturalnego powiązania z Papieskim Sekretariatem Stanu, posiada swoją odrębność kompetencyjną. Urząd ten koordynuje działalność wszystkich placówek dyplomatycznych Stolicy Apostolskiej oraz kieruje pracą watykańskiej służby informacyjnej. Do jego kompetencji należy także organizacja nuncjatur, internuncjatur i delegatur apostolskich, w uzgodnieniu z Sekretariatem Stanu. We wszystkich sprawach, w których kompetencje tych dwóch urzędów zająbiają się, decyzje wydawane są wspólnie. Pozycja Urzędu Międzynarodowych Spraw Kościelnych zbliżona jest do pozycji ministerstwa spraw zagranicznych, a jego Sekretarza, do urzędu ministra tego resortu. Prefektem Urzędu Międzynarodowych Spraw Kościelnych jest Sekretarz Stanu, co powoduje, że te dwie dykasterie połączone są ze sobą unią personalną.

Wśród urzędów Kurii Rzymskiej Konstytucja Apostolska *Regimini Ecclesiae Universae* wymienia Kancelarię Apostolską, która jak poprzednio zaznaczono, została zniesiona w 1973 r.

Zarząd Spraw Gospodarczych Stolicy Apostolskiej⁴⁸ jest następnym urzędem Kurii Rzymskiej. Zarządza on dobrami materialnymi Państwa Watykańskiego i Kościoła Katolickiego. Do jego kompetencji należy między innymi: koordynowanie wszystkich przedsięwzięć finansowych, prowadzenie rozliczenia przychodów i wydatków Stolicy Apostolskiej, przyjmowanie sprawozdania o stanie majątkowym i gospodarczym, przygo-

⁴⁸ W literaturze występuje także pod nazwą Prefektury do Spraw Ekonomicznych. Zob. E. J. Osmańczyk, *Encyklopedia...*, s. 969-971; E. Sztafrowski, *Współpracownicy ...*, s. 144,

towanie projektu bilansu rocznego do zatwierdzenia papieskiego. Urząd ten zobowiązany został, również do przedkładania papieżowi raz do roku sprawozdania z działalności finansowej Watykanu. Tym samym, wzorując się na świeckich budżetach państwowych, po raz pierwszy w historii Państwa Kościelnego, podporządkowano jednemu organowi całokształt gospodarki finansowej Stolicy Apostolskiej. Organ ten składa się z trzyosobowej komisji, w skład której wchodzi kardynałowie, sprawującej kontrolę nad prawidłową działalnością ekonomiczną Watykanu. Zarząd Spraw Gospodarczych przejął funkcje sprawowane dotąd przez różne oddzielne urzędy, między innymi komisję ekonomiczną Państwa Watykańskiego.

Kamera Apostolska funkcjonuje jako urząd Kurii Rzymskiej nadal zgodnie z postanowieniami Kodeksu prawa kanonicznego (kan. 262).

Z punktu widzenia omawianego tematu bardzo ważnym urzędem jest utworzona w 1967 r. Administracja Państwa Watykańskiego⁴⁹. Pracami tego urzędu kieruje kardynał — Przewodniczący, mający do pomocy Sekretarza. Urząd ten składa się z dwóch sekcji: pierwsza, zwyczajna — zajmuje się zarządaniem wszystkich lokalnych organów administracji; druga, nadzwyczajna — wykonuje zadania zlecone jej bezpośrednio przez papieża. Administracja Państwa Watykańskiego przejęła także kompetencje nie obsadzanego od pewnego czasu urzędu gubernatora państwa. Władzę swoją sprawuje wyłącznie na podstawie delegacji papieskiej.

Papież Paweł VI w swym „motu proprio” zatytułowanym *Una struttura particolare*, z dnia 28 lutego 1968 r., powołał do życia Radę Papieską mającą, u boku Administracji Państwa Watykańskiego, kierować pracą poszczególnych biur i zarządów watykańskiej administracji⁵⁰. Nowo powstałym urzędem jest także Zarząd Domu Papieskiego⁵¹. Urząd ten przejął kompetencje dawnej Kongregacji Ceremoniału. W 1970 r. Paweł VI w ramach tego urzędu, utworzył Biuro Ceremonii Papieskich dla Państwa Watykańskiego. Również modernizacji poddana została rola i zadania watykańskiego przedstawicielstwa dyplomatycznego. Podstawy prawne działania dyplomacji papieskiej sformułowane są w prawie kononicznym i konwencji wiedeńskiej z 1961 r. o stosunkach dyplomatycznych. Zostały one uzupełnione w „motu proprio” Pawła VI pt. *Solicitudum Ecclesiarum* z dnia 24 czerwca 1969 r.⁵² Do zadań ściśle dyplomatycznych nuncjusza papieskiego, w myśl cytowanego wyżej „motu

⁴⁹ W literaturze występuje także pod nazwą Papieska Komisja do Spraw Państwa Watykańskiego. Zab. E. J. Osmańczyk, *Encyklopedia ...*, s. 969 - 971; E. Sztáfrowski, *Współpracownicy ...*, s. 145 - 146.

⁵⁰ E. J. Osmańczyk, *Encyklopedia...*, s. 969-971; I. Krasicki, *Watykan*, s. 61-66; Z. Morawski, *Watykan...*, s. 62-63.

⁵¹ E. Sztáfrowski, *Współpracownicy...*, s. 146.

⁵² I. Krasicki, *Watykan*, s. 79-81; J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 1977, s. 99 - 101.

proprio" należy: utrzymywanie stosunków między Stolicą Apostolską a rządem państwa, w którym został akredytowany, podejmowanie spraw dotyczących stosunków między państwem a Kościołem, negocjowanie układów, konkordatów oraz konwencji wynikających z prawa międzynarodowego.

Reforma Kurii Rzymskiej przeprowadzona przez papieża Pawła VI była jednym z najważniejszych i najdalej idących aktów reorganizujących strukturę centralnej administracji papieskiej w duchu posoborowej odnowy Kościoła Katolickiego.

Omawiając zagadnienia dotyczące Państwa Watykańskiego należy skoncentrować uwagę na specyficznym charakterze tego państwa. Città del Vaticano powstało w wyniku umowy międzynarodowej, zawartej przez Stolicę Apostolską z rządem włoskim, jaką były traktaty laterańskie. Państwo to nie mając własnych celów państwowych jest tylko gwarantem swobody wykonywania religijnych funkcji Stolicy Apostolskiej. Państwo Miasto Watykan można określić jako niesuwerenną organizację terytorialną⁵³. Nie jest ono bowiem podmiotem prawa międzynarodowego, podobnie jak tym podmiotem nie jest Kościół Katolicki. Układy laterańskie uznają suwerenność Stolicy Apostolskiej nad Państwem Watykańskim. Natomiast za podmiot prawa międzynarodowego uważana jest powszechnie Stolica Apostolska⁵⁴. Państwo Watykańskie jest państwem neutralnym. Neutralność ta jest konsekwencją deklaracji neutralności ogłoszonej przez Stolicę Apostolską, przy wyraźnym uznaniu jej przez rząd włoski. Stolica Apostolska nie może jednak przez jednostronne oświadczenie uchylić zasady neutralności Città del Vaticano. Specyfika tego państwa zawarta jest także w źródłach prawa określających ustrój Państwa Watykańskiego. Cel, dla którego utworzono Państwo Watykańskie, przesądza o występowaniu źródeł prawa o charakterze świeckim (umowa międzynarodowa — traktaty laterańskie, ustawy papieskie — Ustawa zasadnicza i inne cytowane ustawy z 1929 r.) i kościelnym (Kodeks prawa kanonicznego, konstytucje apostolskie, motu proprio etc.)

Naczelne organy Kościoła Katolickiego sprawują funkcje publiczno-prawne w Państwie Watykańskim obok funkcji podstawowych jakimi są zadania związane z działalnością religijną i polityczną Kościoła. Wynika to z dualizmu Stolicy Apostolskiej, która występuje jako najwyższy organ Kościoła Katolickiego i jako najwyższy organ Państwa Watykańskiego. Konsekwencją podwójnych funkcji organów ogólnokościelnych jest niemożność wyraźnego i zdecydowanego rozdzielenia ich kompetencji należących do zakresu kościelnego od tych, które należą do za-

⁵³ W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1979 s. 154.

⁵⁴ A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1979, s. 136

kresu państwowego. Do tego typu organów należą przede wszystkim: Sekretariat Stanu, Kongregacja dla Nadzwyczajnych Spraw Kościoła, Kongregacja Ceremoniału, a także trybunały: Święta Rota Rzymska i Najwyższy Trybunał Sygnatury Apostolskiej oraz urzędy: Kancelaria Papieska, Kamera Apostolska. Od 1967 r. po reorganizacji Kurii Rzymskiej funkcje te sprawują: Papieski Sekretariat Stanu, którego przewodniczący uważany jest za premiera państwa, Urząd Międzynarodowych Spraw Kościelnych, którego sekretarz pełni rolę ministra spraw zagranicznych, Kamera Apostolska i Zarząd Domu Papieskiego.

Organami wyłącznie Państwa Watykańskiego, powołanymi do życia ustawą konstytucyjną, są: gubernator, radca generalny oraz sądownictwo pierwszej instancji w sprawach świeckich. Ponadto gubernatorowi podlegają centralne urzędy państwa takie jak: sekretariat, urząd prawny, urząd spraw osobowych i księgowość. Powołany do życia w 1967 r. przez Pawła VI Zarząd Spraw Gospodarczych Stolicy Apostolskiej stał się jak gdyby ministerstwem finansów Państwa Watykańskiego. Natomiast utworzona w tym samym czasie Administracja Państwa Watykańskiego przejęła kompetencje nie obsadzonego urzędu gubernatora i jest organem wykonawczym kierującym pracą wszystkich lokalnych urzędów administracyjnych.

Państwo Watykańskie, utworzone wyłącznie po to, aby zapewnić Kościołowi Katolickiemu całkowitą suwerenność duchowną, jest konkretyzacją suwerenności świeckiej papieża, wyrażającej się w jego władztwie nad tym państwem. Jego istnienie jest nierozzerwalnie związane z ideami i celami Kościoła Katolickiego realizowanymi przez Stolicę Apostolską.

SYSTEME CONSTITUTIONNEL DE LA CITE DU VATICAN

Résumé

Le procès de l'unification de l'Italie au XIXe s. a été la cause de la liquidation des Etats pontificaux. Dès 1870 jusqu'à 1929 datait la période de la question romaine durant laquelle les papes qui tavaient perdu leur souveraineté temporelle gairdaient pourtant les prérogatives du souverain résultant de leur autorité sur l'Eglise catholique. En 1922, grâce au nouveau pontificat du pape Pie XI et à la création du régime fasciste en Italie ont commencé les négociations pour régler la question romaine. Elles ont abouti aux traités du Latran signés le 11 II 1929 et ratifiés le 6 VI 1929. Les accords ont fait renaître les Etats pontificaux en forme de Stato della Città del Vaticano. Ils ont garanti da souveraineté ecclésiastique et pratique du Saint-Siège. La constiltution de Città del Vaticano était le résultat du contrat international signé par le Saint-Siège avec le gouvernement italien. Cet état ne réalise pas ses propres buts, il garantit seulement la liberté du Saint-Siège de remplir ses fonctions religieuses.

Voici les documents juridiques définissant le système constitutionnel de la Cité du Vatican: les traités du Latran, les lois du pape Pie XI du juin 1929 et la

constitution de Paul VI intitulée „Regimini Ecclesiae Universae”. La Cité du Vatican a été créée surtout pour garantir au Saint-Siège la pleine juridiction indépendante de l'Eglise catholique. Il en résulte que la plupart des organes ecclésiastiques remplissaient en même temps les fonctions des organes d'Etat du Vatican. C'est à cause de la dualité des fonctions des organes que la partie importante des problèmes en question est réglée par le Code du Droit Canon.

Le pape, souverain de la Cité du Vatican, exerce le pouvoir illimité législatif, exécutif et judiciaire. Durant la vacance de succession au trône papal le sacré collège prend à sa charge le pouvoir dans la cité et dans l'église. Le pape exerce ses fonctions perpétuellement, le Code du Droit Canon prévoit pourtant la possibilité de son abdication.

Les organes principaux de l'Eglise catholique — pape, saint collège, Secrétariat d'Etat, plusieurs congrégations, tribunaux, commissions et postes — remplissent en même temps leur fonctions principales, liées à l'activité ecclésiastique et politique de l'Eglise ainsi que les fonctions concernant le droit public de la Cité du Vatican. Par conséquent il est impossible de diviser d'une façon nette et décidée les compétences du domaine ecclésiastique de celles du domaine public. Dans la structure du Vatican il existent des organes qui remplissent uniquement les fonctions d'état (p. ex. gouverneur, conseiller général). La réforme de la curie romaine exécutée par le pape Paul VI dans la seconde moitié des années 60 a été un acte très important. Elle a réorganisé d'une manière profonde la structure centralisée de l'administration papale en suivant l'esprit du renouvellement de l'Eglise catholique après le concile. De nouveaux services ont remplacé ceux dont le fonctionnement au XXe s. avait été anachronique. On a créé p. ex.: le Service des Affaires Ecclésiastiques Internationales, Administration de l'Etat du Vatican, Direction des Affaires Economiques du Saint-Siège.

Etat-Cité du Vatican peut être nommé l'organisation territoriale non-souveraine. Il n'est (l'Eglise d'ailleurs non plus) sujet du droit international. Les traités du Latran reconnaissent la souveraineté du Saint-Siège sur la Cité du Vatican. Le Saint-Siège est traité généralement comme sujet du droit international, même si les interprétations de ce fait sont différentes. Città del Vaticano est un pays neutre. Cette neutralité résulte d'un côté de la déclaration du Saint-Siège dans l'art. 24 du traité du Latran et de son reconnaissance par le gouvernement italien de l'autre. Les autres états ont admis la neutralité du Vatican sans se prononcer sur ce sujet. Il est pourtant impossible que le Saint-Siège annule la règle de la neutralité de la Cité du Vatican par une déclaration unilatérale.

L'existence de l'Etat du Vatican est liée indissolublement aux idées et aux buts de l'Eglise catholique réalisés par le Saint-Siège.