

Jan Staszków

PODMIOTOWOŚĆ WATYKANU I STOLICY APOSTOLSKIEJ W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM PUBLICZNYM

Podmiotowość w prawie międzynarodowym publicznym

Problematyka podmiotowości w prawie międzynarodowym publicznym należy do trudniejszych zagadnień, kodyfikacyjnie nadal nieopracowanych. Wraz z powstaniem Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ (w 1949 r.) Zgromadzenie Ogólne ONZ jako jeden z problemów do skodyfikowania podało Komisji problematykę podmiotowości w prawie międzynarodowym publicznym. Komisja wybierając tematy do opracowania, właśnie podmiotowość odrzuciła, jako powód podając m.in. brak jednolitości w tej materii pośród ówczesnych państw członków społeczności międzynarodowej oraz przedwczesność prób kodyfikacji. W ten sposób zagadnienie podmiotowości, a w szczególności uznawania za podmiot prawa międzynarodowego pozostawiono praktyce państw i w nielicznych przypadkach orzeczeniom i opiniom sądów międzynarodowych, które rozpatrując spory pomiędzy państwami w uzasadnieniach swych orzeczeń – zdarzało się – odnosiły się do podmiotowości prawnomiędzynarodowopublicznej¹.

Na przestrzeni wielu lat ukształtowała się praktyka i teoria, że podmiotem prawa międzynarodowego publicznego mogą być tylko państwa. Niektórzy autorzy podkre-

¹ Tak w opinii doradczej z 1949 r. Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie odszkodowania za szkody poniesione w związku ze śmiercią hrabiego Bernadotte, który był specjalnym wysłannikiem ONZ do Palestyny. Trybunał uznał istnienie osobowości prawnej ONZ pozwalającej wystąpić z roszczeniem odszkodowawczym. Przyjmuje się w literaturze, że opinia ta dotyczy nie tylko ONZ, ale też innych organizacji międzynarodowych międzyrządowych. Szerszej patrz: W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 331 i n.

ślali i podkreślają jeszcze nadto „suwerenne państwa”, od określenia tego obecnie się raczej odchodzi, ponieważ trudno jest zdefiniować „suwerenność” różnie rozumianą w ramach różnych systemów prawa i w różnych regionach geograficznych. Nawet najbardziej skrajni zwolennicy poglądu, że tylko państwa są podmiotami prawa międzynarodowego publicznego, czynią jeden wyjątek na rzecz uznawania podmiotowości Stolicy Apostolskiej i tak zwanej dwoistości podmiotowości Watykanu² oraz wtórnej podmiotowości organizacji międzynarodowych międzyrządowych.

Na gruncie prawa międzynarodowego publicznego nie ma dokumentu mówiącego wprost, kto i na jakich warunkach może być podmiotem prawa międzynarodowego. Uważa się, że państwa są podmiotami pierwotnymi powstającymi „samymi z siebie”. „Pierwotność” podmiotowości państwa przeciwstawiana jest „wtórnej” podmiotowości organizacji międzynarodowych, które powstają z woli państw i z woli państw mogą zakończyć swój byt prawny.

Na podstawie obowiązujących traktatów, praktyki państw oraz funkcjonującego zwyczaju międzynarodowego, można powiedzieć, że za podmioty uważa się: państwa, organizacje międzynarodowe międzyrządowe oraz Watykan z dwoistą podmiotowością prawnomiędzynarodową publiczną. Te trzy podmioty wymieniane są powszechnie i do ich istnienia nie ma sporu³.

Do roku 1969 nie było dokumentu pisanego mówiącego, kto oprócz państwa jest czy też może być podmiotem prawa międzynarodowego. Podpisana w 1969 r., w Wiedniu, konwencja wiedeńska o prawie traktatów (mówiąca o tworzeniu, stosowaniu, interpretowaniu i zakończeniu bytu prawnego umów międzynarodowych)⁴ po raz pierwszy w historii prawa międzynarodowego publicznego przyznała, że konwencja ta, mająca zastosowanie „do traktatów między państwami”⁵, stosowana być może i przez „inne podmioty”⁶ prawa międzynarodowego. Tych „innych” podmiotów w konwencji ani nie wymieniono, ani nie zdefiniowano (ze względu na trudność stworzenia takiej definicji), ale powszechnie uważa się, że autorom konwencji chodziło o organizacje międzynarodowe międzyrządowe. Wynika to też z materiałów przygotowawczych do tej konwencji⁷. Zatem od powstania konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów podmiotowość organizacji międzynarodowej międzyrządowej znalazła podstawy w prawie pisanim, gdy do tego momentu opierała się

² Szerzej patrz: S. E. Nahlik, *Wstęp do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967, s. 178 i n.; R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, s. 137 i n.; o dwoistości podmiotowości Watykanu mówi m.in. raport H. Waldocka (raport do projektu konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r.), w którym podkreślono, że nawet obecnie, jakkolwiek istnieje Państwo Watykańskie ze swym terytorium, wszelkie traktaty zawierane przez papieństwo są zawierane z ramienia Stolicy Apostolskiej, która istnieje odrębnie od tego państwa.

³ W literaturze prawa międzynarodowego publicznego wymienia się też i inne twory na tym polu funkcjonujące, a w różnych okolicznościach traktowane za posiadające podmiotowość prawnomiędzynarodowopubliczną. Chodzi tu przede wszystkim o powstańców, narody walczące o wolność, pospolite ruszenie, państwo-nasciturus (terytorium niesamodzielne posiadające przyrzeczenie metropolii uzyskania samodzielności w niedalekiej przyszłości). Każdy taki przypadek wymaga indywidualnego analizowania – ma czy też nie podmiotowość.

⁴ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, tekst konwencji ogłoszony jest w Dz. U. RP z 1990 r., nr 74, poz. 439. Polska jest stroną tej konwencji. Konwencja weszła w życie w dniu 27 I 1980 r., a w stosunku do Polski w dniu I VIII 1990 r. Stronami konwencji jest obecnie 108 państw – dalej cytowana jako „Konwencja”

⁵ Art. 1 Konwencji.

⁶ *Ibidem*, Art. 3.

⁷ Szerzej patrz: S. E. Nahlik, *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976, *passim*.

jedynie na zwyczaj. Dwoista podmiotowość Watykanu jest od kilku stuleci sankcjonowana zwyczajem międzynarodowym i to przez państwa różnych cywilizacji, religii i systemów prawa. Dwoistość ta manifestuje się występowaniem na forum prawnomiędzynarodowym publicznym raz Państwa Miasta Watykan (miniaturowe państwo posiadające terytorium, ludność i władzę), drugi raz – Stolicy Apostolskiej z Papieżem jako głową Kościoła rzymskokatolickiego na czele.

Podmiotowość państwa

Państwo jest podmiotem pierwotnym i zazwyczaj, stosując trójelementową definicję, składa się z trzech elementów: terytorium, ludności i władzy (zazwyczaj, ponieważ są w tej mierze wyjątki dotyczące rządów na emigracji, powstańców, pospolitego ruszenia itd.). Mimo istnienia tworu z tymi trzema elementami państwo, aby mogło funkcjonować, musi być uznane przez inne państwa⁸. Bez uznania, które może być wyraźne (*explicite*) lub milczące (*tacite*), państwo nie może funkcjonować w społeczności międzynarodowej jako podmiot prawa międzynarodowego. Z wyraźnym uznaniem jakiegoś tworu za państwo spotykamy się w przypadku jednostronnego oświadczenia woli (konstytutywnego lub deklaratoryjnego), wydanego przez już istniejące państwo. Milczące uznanie zdarza się, gdy nowy twór zostanie przyjęty do organizacji międzynarodowej, gdy nawiąże stosunki dyplomatyczne z innym państwem lub, gdy mimo braku jednoznacznego uznania, podpisuje umowy międzynarodowe, a druga strona tej umowy (lub drugie strony) na to się godzi.

Przez kilka stuleci za atrybuty przypisane państwu, a zarazem warunki podmiotowości, uważano prawo legacji⁹, prawo zawierania umów międzynarodowych¹⁰ oraz prawo do wstrzymania wojny¹¹. Prawo do wstrzymania wojny definitywnie ograniczono dopiero w XX wieku. Pakt Ligi Narodów z 1919 r. dopuszczał wojnę w sytuacji, gdy droga dyplomatyczna rozstrzygnięcia sporu nie dała pozytywnego rezultatu¹², Karta Narodów Zjednoczonych z 1945 r. zakazując wojny wprowadziła wyjątki dotyczące samoobrony¹³, akcji zarządzanej przez Radę Bezpieczeństwa ONZ¹⁴ oraz historyczne już postanowienie dotyczące byłych państw nieprzyjacielskich okresu

⁸ Uznanie to jednostronne oświadczenie woli państwa. Szerzej patrz: J. Sutor, *Leksykon dyplomatyczny*, Warszawa 2005, s. 388 i n.

⁹ Prawo legacji (*ius legatum*) jest to prawo do wysyłania posłów (czynne prawo legacji) i przyjmowania posłów (bierne prawo legacji).

¹⁰ Prawo do zawierania umów międzynarodowych czyli bycia stroną umowy międzynarodowej (*ius tractatum*).

¹¹ Prawo do wstrzymania wojny (*ius ad bellum*) przestało być atrybutem państwowości od Paktu Ligi Narodów, który zakazał wojny jako sposobu rozstrzygania sporów międzynarodowych (legalizując wojnę w szczególnym przypadku).

¹² Art. 12 Paktu Ligi Narodów z uwzględnieniem poprawki obowiązującej od dnia 26 IX 1924 r. oraz numeracji akapitów przyjętej na siódmej sesji zwyczajnej Zgromadzenia Ogólnego Ligi Narodów w dniu 16 IX 1926 r. Pakt Ligi Narodów opublikowany został w Dz. U. z 1920 r., nr 35, poz. 200 – tekst ten nie zawiera wymienionych poprawek. Tekst jednolity nie został ogłoszony.

¹³ Art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Kartę opublikowano w Dz. U. RP z 1947 r., nr 23, poz. 90. Do tekstu Karty wprowadzono czterokrotnie poprawki, tekstu jednolitego nie ogłoszono.

¹⁴ Rozdział VII Karty NZ dotyczący akcji Rady Bezpieczeństwa ONZ w razie zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju i aktów agresji.

drugiej wojny światowej¹⁵. Obecnie można już mówić wyłącznie o dwu atrybutach związanych z podmiotowością państwa: prawie legacji i prawie do zawierania umów międzynarodowych.

Podmiotowość organizacji międzynarodowych międzyrządowych

Organizacja międzynarodowa międzyrządowa (podmiotami prawa międzynarodowego publicznego nie są organizacje międzynarodowe pozarządowe) jest podmiotem wtórnym w stosunku do państwa, bowiem powstaje z woli państwa lub państw i z tej woli może być zlikwidowana¹⁶ lub, w przypadku powołania jej na określony czas, może zakończyć działalność w związku z upływem czasu¹⁷. Zazwyczaj dokumentem ją kreującym jest umowa międzynarodowa nazywana statutem¹⁸, kartą¹⁹, paktem²⁰; zdarza się jednak, że organizacja międzynarodowa międzyrządowa rozpoczyna działalność bez takiej umowy²¹. Funkcjonowanie zatem organizacji międzynarodowej międzyrządowej (powstanie, kompetencje, wewnętrzna struktura, działanie i zakończenie działalności) w całości zależy od woli zakładających ją państw wyrażonej w dokumencie ją kreującym.

Współcześnie funkcjonujące organizacje międzynarodowe międzyrządowe obejmują zasięgiem działania cały świat (i wtedy nazywane są globalnymi²²), jeden kontynent (i wtedy nazywane są regionalnymi²³), zajmują się ściśle określonymi sprawami lub są uniwersalne w swej działalności. Zdarzają się organizacje skierowane tylko do określonego kręgu państw (i wtedy mówi się, że są zamknięte²⁴) oraz nie ograniczające możliwości przystąpienia do nich (otwarte²⁵). Zazwyczaj nie są tworcami ponadpaństwowymi (nie tworzą prawa ponadnarodowego) z wyjątkiem powstających w drugiej połowie XX wieku wspólnot państw typu europejskiego²⁶, które bywają wyposażone właśnie w kompetencje ponadnarodowe i zarazem o skomplikowanej wewnętrznej strukturze²⁷.

¹⁵ Art. 107 Karty NZ.

¹⁶ Przykładem może być Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (organizacja międzynarodowa międzyrządowa tzw. byłych państw demokracji ludowej) rozwiązana wolą państw członkowskich w 1990 r.

¹⁷ Europejska Wspólnota Węgla i Stali powstała w 1951 r. (traktat wszedł w życie w 1952 r.) powołana została przez sześć państw założycielskich na 50 lat. W 2002 r. zakończyła swój byt prawny.

¹⁸ Np. Statut Rady Europy.

¹⁹ Np. Karta Narodów Zjednoczonych.

²⁰ Np. Pakt Ligi Państw Arabskich.

²¹ Np. Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej statut otrzymała po prawie dziesięcioletnim okresie faktycznego działania.

²² Np. Organizacja Narodów Zjednoczonych, UNESCO, FAO.

²³ Np. Rada Europy.

²⁴ Np. Karta Organizacji Państw Amerykańskich.

²⁵ Np. Pakt Ligi Narodów.

²⁶ Powstające na świecie wspólnoty państw można podzielić na typu amerykańskiego i typu europejskiego. Wspólnoty typu amerykańskiego nie tworzą specjalnej struktury, wielkiej liczby organów wewnętrznych ani odrębnego systemu prawa. Wspólnoty typu europejskiego tworzą wiele wewnętrznych organów z bardzo rozbudowanymi kompetencjami i systemem prawa (czasem nazywany podsystemem prawa międzynarodowego publicznego), który w zakresie przekazanych kompetencji wyprzedza prawo krajowe państw członkowskich.

²⁷ Przykładem są Wspólnoty Europejskie powstałe w latach pięćdziesiątych XX wieku. Ponadnarodowość tych organizacji polega na tym, że prawo tworzone w ramach przekazanych traktatem kompetencji wyprzedza pra-

Dwoista podmiotowość prawa międzynarodowego: Watykan i Stolica Apostolska

Szczególnym rodzajem podmiotu prawa międzynarodowego publicznego jest Watykan²⁸ występujący na forum prawnomiędzynarodowym w dwoistej postaci zwyczajowo akceptowanej od stuleci przez cały świat. Podmiotowość Watykanu i jego funkcjonowanie można podzielić z historycznego punktu widzenia na trzy etapy: od połowy VIII wieku do 1870 r., od 1870 do 1929 r. i po 1929 r.

Pierwszy etap początkowany jest darowizną terenów przez Karolingów dla Papieży²⁹, co stało się formalną podstawą terytorialnego istnienia Państwa Kościelnego³⁰. W latach następnych kolejne darowizny przyniosły powiększenie terytorium Państwa Kościelnego³¹. Od czasu tych darowizn do roku 1870 funkcjonuje pojęcie Państwa Kościelnego. W 1870 r. w trakcie procesu jednoczenia Włoch przez króla Wiktora Emanuela II (1820-1878) Państwo Kościelne zostaje wcielone do państwa włoskiego.

W roku 1870 rozpoczyna się drugi etap funkcjonowania Watykanu – bez terytorium, jednego z elementów trójelementowej definicji państwa. Pomimo braku terytorium, Papież stojąc na czele Stolicy Apostolskiej jest nadal uważany za podmiot prawa międzynarodowego publicznego. Zewnętrznym wyrazem tego stanu rzeczy są umowy międzynarodowe zawierane przez państwa świata z Papieżem jako głową Kościoła rzymskokatolickiego. Wielość takich umów dowodzi niezbicie, że brak terytorium nie stał na przeszkodzie w ich zawieraniu.

Trzeci etap zaczyna się w 1929 r. traktatami laterańskimi zawartymi (11 lutego 1929 r.) pomiędzy Papieżem Piusem XI (1922-1939), którego reprezentował kardynał Piotr Gasparri, a państwem włoskim reprezentowanym przez Benito Mussoliniego. Traktaty laterańskie obejmowały pięć dokumentów:

- traktat o stosunkach pomiędzy Włochami a Stolicą Apostolską, w tym uznanie podmiotowości Stolicy Apostolskiej,
- plan terytorium Watykanu (zał. 1),
- wykaz nieruchomości z przywilejami eksterytorialności i z wyjęciem spod wywłaszczenia i podatków (zał. 2),
- wykaz nieruchomości wyjętych spod wywłaszczenia i podatków, ale nie posiadających przywileju eksterytorialności (zał. 3),
- układ finansowy (zał. 4).

wo krajowe państw członkowskich, ale zarazem państwa członkowskie w ramach przekazanych kompetencji nie mogą tworzyć prawa ani uzupełniać ewentualnych luk w prawie.

²⁸ W tym miejscu użyto nazwę „Watykan” jako pojęcie obejmujące Państwo Miasto Watykan i Stolicę Apostolską w ślad za oficjalnym dokumentem polskim dotyczącym nazw państw świata wydanym przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii (Komisja Standaryzacji Nazw Geograficznych poza Granicami Polski), wydanie z 2003 r. – co formalnie nie jest prawidłowe, ponieważ Watykan i Stolica Apostolska tworzą dwie różne jednostki (czasem się uzupełniają) na forum prawnomiędzynarodowym.

²⁹ W efekcie układów i porozumień pomiędzy Papieżem Stefanem II (752-757) oraz Pippinem Młodszym (?-768) 6 stycznia 754 r. Papież otrzymał na własność tereny, którymi do tego czasu administrował, oraz czgardat raweński. Był to tzw. układ z Quiercy.

³⁰ Określenie „Państwo Kościelne” odnosi się do dóbr w posiadaniu Papieży do 1870 r.

³¹ Za pontyfikatu Papieży Hadriana I (772-795) Karol Wielki (742 lub 747-814) dokumentem datowanym na dzień 6 kwietnia 774 r. przyłączył do Państwa Kościelnego księstwa Benewetu i Spoleto oraz tereny z okolic Weneji.

Traktat o stosunkach pomiędzy Włochami a Stolicą Apostolską w swej treści odnosi się do kwestii podmiotowości Watykanu i Stolicy Apostolskiej. W traktacie tym i w wymienionych powyżej załącznikach nie używa się już określenia Państwo Kościelne. Fragmenty tekstu traktatu laterańskiego, mówiące o Watykanie i Stolicy Apostolskiej, brzmią następująco:

Art. 2. Włochy uznają suwerenność Stolicy Apostolskiej w dziedzinie międzynarodowej, jako właściwość, która zgodnie z Jej tradycją i wymogami Jej posłannictwa w świecie, przynależy do Jej natury.

Art. 3. Włochy uznają pełną własność Stolicy Apostolskiej, a także wyłączną i absolutną władzę oraz suwerenną jurysdykcję w stosunku do Watykanu, istniejącego w aktualnych granicach, ze wszystkimi jego przynależnościami i dotacjami, tworząc w ten sposób Państwo Miasta Watykańskiego w specjalnych celach i na warunkach określonych niniejszym traktatem. [...]

Poza tym, istnieje zgoda co do tego, że Plac św. Piotra, mimo że należy do Państwa Miasta Watykańskiego, także w przyszłości będzie dostępny dla publiczności oraz podlegać będzie władzy policyjnej urzędników włoskich. Władza ta kończy się u stóp schodów do Bazyliki, mimo że ta ostatnia, podobnie jak poprzednio, również w przyszłości będzie przeznaczona dla kultu publicznego. Z tej racji organy władzy policyjnej nie będą wstępować na schody ani wkraczać do tejże Bazyliki, chyba że zostaną wezwane w celu interwencji przez kompetentne władze.

Art. 7. Rząd włoski zobowiązuje się do tego, że nie zezwoli na wznoszenie na terenie otaczającym Państwa Miasta Watykańskiego nowych budynków umożliwiających wgląd do tego ostatniego i w tym samym celu postara się o częściowe wyburzenie budynków aktualnie istniejących przed Bramą Cavalleggeri wzdłuż Via Aurelia oraz na Viale Vaticano.

Zgodnie z normami prawa międzynarodowego, zakazany jest przelot nad terytorium watykańskim samolotów wszelkiego rodzaju. [...]

Art. 9. Zgodnie z normami prawa międzynarodowego, suwerennej władzy Stolicy Apostolskiej podlegają wszystkie osoby mające stałe zamieszkanie w Państwie Miasta Watykańskiego. [...]

Art. 12. Włochy uznają czynne i bierne prawo legacji Stolicy Apostolskiej, zgodnie z ogólnymi regułami prawa międzynarodowego. Posłowie rządów zagranicznych przy Stolicy Apostolskiej nadal korzystają w Republice ze wszystkich prerogatyw i immunitetów, które przysługują przedstawicielom dyplomatycznym zgodnie z prawem międzynarodowym, a ich rezydencje mogą w dalszym ciągu pozostawać na terytorium włoskim, korzystając z przysługujących im immunitetów, zgodnie z prawem międzynarodowym, także w przypadku, gdyby ich państwa nie utrzymywały stosunków dyplomatycznych z Włochami. [...]³²

³² Traktat o stosunkach pomiędzy Włochami a Stolicą Apostolską, tekst zaczerpnięty z *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów*, wstęp i opracowanie L. Gelberg, t. II, Warszawa 1958, s. 312 i n. Oryginał traktatu w *Acta Apostolicae Sedis XXI*, nr 6, s. 209 i n.

Układ finansowy (rozstrzygnięto w nim problem odszkodowań dla Stolicy Apostolskiej za straty materialne w związku z likwidacją Państwa Kościelnego w 1870 r.), będący załącznikiem, i trzy załączniki dotyczące nieruchomości oraz Konkordat z Włochami stanowiły łącznie dokumenty zamykające tzw. kwestię rzymską. Konkordat laterański został zrewidowany za pontyfikatu Jana Pawła II (1978-2005) układem o zmianach Konkordatu laterańskiego, podpisanym 18 lutego 1984 r.³³

Wymienione dokumenty i praktyka państw w stosunkach z Watykanem rozróżnia podmiotowość Stolicy Apostolskiej od podmiotowości Państwa Miasta Watykanu. Stolica Apostolska zawiera umowy międzynarodowe „w sprawach duchowych”³⁴, zaś Watykan „w sprawach doczesnych”³⁵. Wyjątki od tej praktyki, wymieniane w literaturze przedmiotu, tego podziału nie zaburzają³⁶.

Stolica Apostolska jest zawsze stroną konkordatu. Kodeks Prawa Kanonicznego z 1983 r. przez Stolicę Apostolską rozumie „Biskupa Rzymu” (czyli Papieża) oraz zespół organów centralnych (w tym przede wszystkim Sekretariat Stanu), łącznie nazywanych Kurią Rzymską.

Watykan jest natomiast „państwem patrymonialnym” – to „elekcyjna, teokratyczno-hierarchiczna monarchia absolutna o charakterze patrymonialnym”³⁷. Zgodnie z Ustawą Zasadniczą nadaną w 2000 r. Państwu Miastu Watykan przez Papieża Jana Pawła II, strukturę wewnętrznej administracji tworzą:

Papieska Komisja ds. Państwa Miasta Watykańskiego (organ o charakterze ustawodawczym),

Przewodniczący Komisji Papieskiej (organ o charakterze wykonawczym) i

Radca Generalny i Radcowie Stanu (organy o charakterze konsultacyjnym)³⁸.

³³ W imieniu Stolicy Apostolskiej układ podpisał Sekretarz Stanu Agostino Casaroli w towarzystwie Substytutu Sekretarza Stanu Arcybiskupa Eduardo Martincza Somalo i Sekretarza Rady do Spraw Publicznych Kościoła Arcybiskupa Achille Silvestrini. W imieniu Republiki Włoskiej układ podpisał Przewodniczący Rady Ministrów Bettino Craxi w towarzystwie wicepremiera Arnaldo Forlanico i ministra spraw zagranicznych Giulio Andreottiego. Układ podpisano w Villa Madama. Wymiana dokumentów ratyfikacyjnych nastąpiła w Pałacu Apostolskim 3 czerwca 1985 r., od tego dnia postanowienia tego dokumentu są wiążące.

³⁴ Są to zazwyczaj Konkordaty regulujące pozycję Kościoła katolickiego w jakimś państwie. Zazwyczaj, ponieważ sprawy Kościoła regulowano też umowami międzynarodowymi nazywanymi np. *modus vivendi*. Stolica Apostolska jest stroną wielu konwencji: o nawiązywaniu stosunków dyplomatycznych (z 1961), o nawiązywaniu stosunków konsularnych (1963), o eliminowaniu wszystkich form dyskryminacji rasowej (1969), o prawie traktatów (1969). Stolica Apostolska jest w końcu Stałym Obserwatorem przy ONZ (od 2004) i przy Radzie Europy (od 1970). Stolica Apostolska utrzymuje obecnie kontakty dyplomatyczne ze 174 państwami (na 192 państwa członkowskie ONZ) i jest to największa na świecie liczba placówek dyplomatycznych utrzymywanych przez jeden podmiot prawa.

³⁵ Watykan (jako Państwo Miasto) jest członkiem organizacji międzynarodowych międzyrządowych będących podmiotami prawa międzynarodowego publicznego, w tym m.in.: Światowego Związku Pocztowego, Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego, Światowej Organizacji Własności Intelektualnej, Organizacji Międzynarodowej Łączności Satelitarnej, Europejskiej Konferencji ds. Administracji Poczty i Łączności, Międzynarodowy Instytut Unifikacji Międzynarodowego Prawa Prywatnego. Jest też członkiem wielu organizacji międzynarodowych pozarządowych nie będących podmiotami prawa międzynarodowego publicznego, takich jak np. Międzynarodowa Unia Astronomiczna, Międzynarodowa Rada Archiwistyczna.

³⁶ Szerzej na temat różnic i podobieństw pomiędzy Państwem Miastem Watykan a Stolicą Apostolską patrz: J. Czaja, *Prawnomiędzynarodowy status Watykanu*, Warszawa 1983; J. Krukowski, *Kościół i Państwo*, Lublin 2000; W. Jakubowski, *Podstawowe akty ustrojowe Państwa Miasta Watykańskiego*, Pułtusk-Warszawa 2004.

³⁷ Tak w: W. Jakubowski, *Podstawowe akty...*, s. 30-31.

³⁸ Ustawa Zasadnicza Państwa Miasta Watykańskiego z dnia 26 XI 2000 r. W artykule posłużono się tłumaczeniem za: W. Jakubowski, *Podstawowe akty...*, *passim*.

Ustawa Zasadnicza w art. 2 stipuluje: *Reprezentacja Watykanu wobec państw trzecich oraz innych podmiotów prawa międzynarodowego, w celu utrzymywania stosunków dyplomatycznych i zawierania traktatów (...)* ostatecznie rozwiewa wątpliwości co do istnienia dwu podmiotów prawa międzynarodowego publicznego: Stolicy Apostolskiej i Watykanu.

Wzajemne relacje pomiędzy podmiotami prawa międzynarodowego publicznego

Podmioty prawa międzynarodowego publicznego (państwa, organizacje międzynarodowe międzyrządowe i Watykan w swej dwoistej postaci) porozumiewają się między sobą za pomocą źródeł prawa międzynarodowego, których *quasi*, katalog zawarty jest w art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Do porozumiewania się służą też pokojowe środki rozstrzygania sporów międzynarodowych, o których mówi art. 38 Karty Narodów Zjednoczonych³⁹. Nie ma jednoznacznego katalogu źródeł – powszechnie za *quasi*-katalog tych źródeł uważa się art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Artykuł ten mówi, czym będzie się kierował Trybunał, rozstrzygając spory pomiędzy państwami. Są to traktaty międzynarodowe, zwyczaj międzynarodowy i ogólne zasady prawa.

Współcześnie najczęściej stosowanym instrumentem służącym do porozumiewania się podmiotów prawa międzynarodowego są traktaty⁴⁰. Tą drogą regulowane są praktycznie wszystkie sprawy wzajemnych stosunków dwustronnych i wielostronnych podmiotów prawa międzynarodowego publicznego. W drodze wielkich kodyfikacji uregulowano podstawowe działy prawa międzynarodowego. Badacze traktatów podają kilkadziesiąt nazw na traktaty. Najczęściej stosowane to: umowa, traktat, porozumienie, pakt, karta, protokół, układ. Nazwa nie jest wskazaniem, co jest w treści traktatu poza jednym wyjątkiem: Konkordat. Ta nazwa stosowana jest dla jednego typu traktatu międzynarodowego – traktatu pomiędzy państwem a Stolicą Apostolską.

Konkordat – umowa międzynarodowa specyficznego rodzaju

Konkordat⁴¹ najczęściej definiowany jest jako umowa międzynarodowa zawarta między Stolicą Apostolską reprezentowaną przez Papieża a państwem, regulująca sprawy będące w kręgu zainteresowania obu stron. Historycznie za najwcześniejszy uznaje

³⁹ Wymienione w tym artykule pokojowe środki rozstrzygania sporów międzynarodowych to: rokowania, badania, pośrednictwo, pojednanie, arbitraż i Sąd. Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską a Polską w artykule 28 stipuluje: *Ukladające się Strony będą usuwać na drodze dyplomatycznej [rozstrzelenie – J. S.] zachodzące między nimi różnice dotyczące interpretacji lub stosowania niniejszego Konkordatu*. Stąd zastosowanie będą miały wyłącznie cztery pierwsze sposoby załatwiania kwestii spornych.

⁴⁰ Najczęściej, ponieważ ostatnie lata XX wieku i wiek XXI przyniosły w stosunkach między podmiotami prawa międzynarodowego instrumenty inne niż traktaty międzynarodowe prowadzące do zobowiązań umownych.

⁴¹ Nazwa umowy międzynarodowej „Konkordat” pochodzi etymologicznie od łacińskiego *concordate* – zgadzać się, zgoda, jedność.

się Konkordat (czasem w literaturze nazywany Układem) Wormacki zawarty między Papieżem Kaliksem II (1119-1124) i Cesarzem Henrykiem V w dniu 23 września 1122 r., będący przede wszystkim kompromisem w walce o inwestyturę. Konkordat ten zapoczątkował setki umów zawartych z różnymi państwami (z niektórymi wielokrotnie). Umowy takie nie zawsze były nazywane konkordatami. Papieże zawierali „układy”, „konwencje”, „traktaty”, „pakty” czy „modus vivendi” (np. w stosunkach z byłą Czechosłowacją) – wszystko zależało od okoliczności i celu. Umowy takie nazywano też „protokołami z przeprowadzonych rozmów”, „porozumieniem” czy też „wymianą listów między stronami”. Za każdym razem zatytułowanie umowy zależało od zgodnej woli obu stron.

Jak każda umowa międzynarodowa, Konkordat dzieli się na części i zazwyczaj składa się z tytułu, wstępu omawiającego cele i okoliczności jego zawarcia, części materialnoprawnej zawierającej dyspozycję (omówienie meritum sprawy), części formalnoprawnej (zawierającej różne klauzule prawne umożliwiające wejście w życie, stosowanie konkordatu oraz często sposoby rozstrzygania sporów co do interpretacji czy stosowania konkordatu) oraz daty, wskazania miejsca sporządzenia, podpisów i pieczęci.

Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską a Polską zawarty został w trzech egzemplarzach dla każdej ze stron. Zgodnie z regułą alternatu, dwa egzemplarze sporządzone są w ten sposób, że w jednym tekst włoski jest po lewej, a polski po prawej stronie, w drugim odwrotnie – po lewej stronie tekst polski, po prawej tekst włoski. Pełnomocnicy stron podpisują się odpowiednio pod tekstem w swoim języku (każda ze stron umieszcza swój podpis na egzemplarzu „dla siebie” po lewej stronie – prawica heraldyczna – zajmując honorowe pierwsze miejsce). Trzeci egzemplarz (sporządzony w dwu kopiach, po jednym dla każdej ze stron) w języku włoskim podpisany jest tylko przez Papieża Jana Pawła II. Egzemplarz ten jest zatwierdzeniem i ratyfikacją umowy, ponieważ w ramach Państwa Miasta Watykan i Stolicy Apostolskiej nie ma organu o charakterze parlamentarnym do zatwierdzania umów międzynarodowych. Papież dokonuje zatwierdzenia umów międzynarodowych. Do trzech egzemplarzy Konkordatu dołączony jest dokument ratyfikowania, sporządzony na podstawie ustawowego upoważnienia, przez Prezydenta RP oraz dwa protokoły (jeden sporządzony przez Stolicę Apostolską, drugi przez Polskę) z wymiany dokumentów ratyfikacyjnych. Dokumentem ratyfikacyjnym polskim jest dokument podpisany przez Prezydenta RP, dokumentem ratyfikacyjnym Stolicy Apostolskiej jest egzemplarz Konkordatu podpisany przez Papieża Jana Pawła II.

Najczęściej do wejścia w życie Konkordatu niezbędne jest jego ratyfikowanie przez stronę państwową (podpis papieża kompensuje w sobie akceptację tekstu i ratyfikację), a następnie dokonanie wymiany dokumentów ratyfikacyjnych. Po określonej w Konkordacie liczbie dni po tej wymianie Konkordat wchodzi w życie.

Relacje między państwem a Kościołem przechodziły i przechodzą wiele ewolucji. Relacje te można przedstawić jako⁴²:

- system rozdziału Kościoła od państwa, w którym obowiązują trzy modele: amerykański model państwa świeckiego („separacja czysta”), francuski model państwa

⁴² Za J. Krukowski, *Kościół...*, passim.

świeckiego („separacja wroga”) i niemiecki model państwa świeckiego („separacja skoordynowana”),

- system państwa wyznaniowego uznający jedną religię jako religię oficjalną,
- system państwa totalitarnego – kierujący się ideologią spełniającą funkcje religii państwowej (faszyzm, komunizm, nazizm).

Stosunki między Stolicą Apostolską a Polską mają ponad tysiącletnią tradycję. W zgodnej opinii autorów⁴³ pierwsza organizacja kościelna powstała za Mieszka I przy udziale Ottona I i papieża Jana XIII (965-972). Prawdopodobnie, aby zabezpieczyć integralność państwa, Mieszko I oddał państwo opiece Stolicy Apostolskiej w dokumencie (akcie) znanym pod nazwą *Dagome iudex*. W kolejnych stuleciach władcy Polski starali się utrzymywać intensywne kontakty ze Stolicą Apostolską, widząc w tym między innymi wsparcie dla integralności terytorialnej państwa, niezależności od innych władców, w tym ochronę przed ekspansją na terytorium Polski. Stolica Apostolska żywo interesowała się sytuacją w Polsce, wysyłając swoich legatów, posłów, nuncjuszy i przedstawicieli. Pierwszym znanym z imienia i nazwiska był Walon z Beauvais wysłany do Polski w 1102 r. Ostatnim przed trzecim rozbiorem Polski (i ostatecznym zniknięciem Polski z mapy Europy) – Lorenzo Litta (1794-1797)⁴⁴.

Wraz z upływem czasu wzajemne kontakty doczekały się stabilizacji w postaci ustanowienia stałych poselstw.

Do pierwszego rozbioru Polski zawarto trzy Konkordaty (były to dokumenty „podwójne”: z jednej strony – to uchwały Sejmu polskiego, z drugiej – bulle papieskie, które dokonywały zatwierdzenia tych uchwał). Pierwszy i drugi Konkordat podpisano za panowania króla Zygmunta Augusta (1530-1572). Pierwszy został potwierdzony bullą papieską *Romanus Pontifex* przez papieża Leona X (1513-1521) z 1519 r., drugi bullą papieską *Cum singulare* przez papieża Klemensa VII (1523-1534) z 1525 r. Trzeci Konkordat związany jest z panowaniem Króla Augusta II Sasa (1733-1763), potwierdzony bullą papieską *Summi atque aeterni* przez Papieża Klemensa XII (1730-1740) z 1737 r.⁴⁵

⁴³ Tak w: K. Stopka, *Stosunki Polski ze Stolicą Apostolską w średniowieczu*, s. 15, [w:] *Polska i Stolica Apostolska X-XXI wiek*, Warszawa 2006; G. Labuda, *Mieszko I*, Wrocław 2002, *passim*; G. Labuda, *Studia nad początkami państwa polskiego*, t. I-II, Poznań 1987, *passim*; W. Abraham, *Organizacja Kościoła w Polsce do połowy XII wieku*, Poznań 1962, *passim*.

⁴⁴ Lorenzo Litta, kończąc tym samym swoją misję w Polsce, został mianowany specjalnym legatem Stolicy Apostolskiej w Rosji, gdzie miał za zadanie dbać o swobody religijne katolików, którzy w wyniku zaborów znaleźli się na terenach zajętych przez Rosję.

⁴⁵ Ostatnie trzy akapity tekstu pochodzą z katalogu dokumentów *Konkordaty pomiędzy Stolicą Apostolską a Polską*, opracowanie J. Staszów, towarzyszącemu wystawie poświęconej Konkordatowi z 1923 i 1993 r. otwartej 8 VI 2006 r.