

**Mariusz Mohyluk**

Uniwersytet w Białymstoku  
e-mail: mmohyluk@uwb.edu.pl

telefon: +48 85 745 71 53

DOI: 10.15290/mhi.2015.14.02.08

## Wacław Komarnicki o Konstytucji marcowej

### SUMMARY

#### Wacław Komarnicki about the March Constitution

Wacław Komarnicki (1891–1954) was an outstanding Polish lawyer and academic. He was a constitutionalist and served in government in the II and III terms of the Second Polish Republic (1918–1939). Educated in Lyviv and at Dopat, Komarnicki taught law at the University of Stefan Batory in Vilnius, where he became a professor, and at the School of Political Science in Warsaw. He was also a member of the Polish Academy of Sciences, a political activist and Minister of Justice in the Polish Government in Exile in London, where he later died. His academic research and personal contribution in relation to the March Constitution of 1921 and its amendment in August 1926, is deserving of particular attention.

**Key words:** Second Polish Republic, constitutional law, reforms of Polish constitutional law

**Słowa kluczowe:** II Rzeczpospolita, prawo konstytucyjne, reformy prawa konstytucyjnego

### Uwagi wstępne

Okres dwudziestolecia międzywojennego był niezwykle istotny dla rozwoju polskiej myśli konstytucyjnej. To czas kształtowania się i jednocześnie ścierania różnorodnych programów, poglądów, koncepcji, projektów, których autorami byli przedstawiciele prężnie rozwijających się ośrodków politycznych, prawniczych i naukowych. Wywodzili się z nich także czołowi polscy konstytucjonaliści, często autentycznie zaangażowani w odbudowę i reformę struktur państwowych i bezkompromisowo wyrażający swoje krytyczne opinie. Ustrój

II Rzeczypospolitej przeszedł długą drogę zmian – od parlamentarnej republiki z przewagą władzy ustawodawczej, do skupienia większości prerogatyw w rękach Prezydenta „odpowiedzialnego jedynie przed Bogiem oraz przed historią”. Przemiany te bacznie obserwował i komentował wybitny prawnik-konstytucjonalista i uczyony Wacław Komarnicki.

Celem niniejszego artykułu jest analiza i ocena myśli konstytucyjnej Wacława Komarnickiego oparta na obowiązującej od 1921 r. Konstytucji marcowej. Związany od 1919 r. z Wydziałem Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Stefana Batorego pozostawił po sobie liczną i wartościową spuściznę naukową. W swoich publikacjach zajmował się w szczególności problematyką organizacji i funkcjonowania współczesnego mu systemu ustrojowego II Rzeczypospolitej.

## Uczone i polityk

Wacław Komarnicki urodził się 29 lipca 1891 r. w Warszawie, jako drugi syn Tytusa i Józefy z Suszyńskich<sup>1</sup>. Po ukończeniu szkoły elementarnej rozpoczął naukę w warszawskim Gimnazjum Wojciecha Górskiego. Ukończył je w 1909 r. Pod wpływem rodziców, wybrał studia prawnicze i filozoficzne poza granicami Królestwa, na Uniwersytecie Lwowskim. Tutaj kształtowały się jego poglądy polityczne – na wykładach profesorów: Oswalda Balzera, Władysława Abrahama, Józefa Buzka czy Tadeusza Pilata. Niewiele jest wiadomości z tego okresu życia W. Komarnickiego<sup>2</sup>.

Zetknął się wówczas z profesorem prawa politycznego Uniwersytetu Jana Kazimierza – Stanisławem Starzyńskim, o którym po latach wypowiadał się jako swoim mistrzu. Po krótkim pobycie na studiach we Lwowie, przeniósł się na Uniwersytet w Dorpacie (obecnie Tartu w Estonii), który wówczas cieszył się wysoką renomą w Europie. Studiowało tam wielu Polaków z Królestwa Polskiego i Rosji<sup>3</sup>. Komarnicki od samego początku studiów w Dorpacie związał się ze Stronnictwem Narodowo-Demokratycznym. Jego członkowie określali siebie „narodowcami”, inni nazywali ich „endekami”, głoszącymi program nacjonalistyczny. Stronnictwu temu pozostał wierny w czasach II Rzeczypospolitej, II wojny światowej i na wychodźstwie. Studiując na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Dorpacie, W. Komarnicki interesował się problematyką prawa politycznego (państwowego) i prawa narodów (międzynarodowego).

<sup>1</sup> S. Kilian, *Wacław Komarnicki o ustroju państwa i konstytucji*, Warszawa 2000, s. 6 i n.

<sup>2</sup> K. Pol, *Poczet prawników polskich XIX–XX w.*, Warszawa 2011, s. 1218. Zob. J. J. Terej, *Idee, mity, realia. Szkice do dziejów Narodowej Demokracji*, Warszawa 1971; R. Wapiński, *Narodowa demokracja 1893–1939. Ze studiów nad dziełami myśli nacjonalistycznej*, Wrocław 1980; *Leksykon myślicieli politycznych i prawników*, red. E. Kundera, M. Maciejewki, Warszawa 2009, s. 471–472.

<sup>3</sup> K. Pol, op. cit., s. 1218.

W sierpniu 1914 r. ukończył studia prawnicze, uzyskując dyplom kandydata nauk prawnych, równorzędny ze stopniem doktora praw w Galicji i Niemczech. W 1920 r. doktoryzował się na Uniwersytecie Jagiellońskim, po czym powrócił do rodzinnego miasta – Warszawy<sup>4</sup>.

W 1916 r. ukazuje się jego pierwsza większa praca poruszająca problematykę odrodzenia państwa w świetle prawa międzynarodowego *Powstanie państw ze stanowiska nauki o państwie i prawa międzynarodowego* (1916)<sup>5</sup>. W 1918 r. ogłosił kolejną rozprawę w języku francuskim *Droit constitutionnel et administratif* z zakresu prawa państwowego i administracyjnego.

Czynnie uczestniczył w życiu społecznym, godząc to z pracą naukową. Od 1917 r. W. Komarnicki był członkiem zarządu Ligi Państwowości Polskiej, a następnie został sekretarzem Związku Odbudowy Państwa Polskiego. W tym czasie powstawały też kolejne rozprawy naukowe: *Ustrój państwowy Austro-Węgrów w oświetleniu historycznym i prawnym wraz z rozbiorem konstytucji obowiązującej* (1918 r.), *Likwidacja stosunków prawnych okupacji wojennej* (1918 r.) oraz artykuł opublikowany na łamach „Gazety Sądowej Warszawskiej” w 1918 r. *O prawach i zobowiązaniach nowopowstałego państwa*<sup>6</sup>.

W 1918 r., po odzyskaniu niepodległości, W. Komarnicki pracował na stanowisku kierownika wydziału w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Jako radca prawny, a następnie jako kierownik wydziału zajmował się bieżącymi zagadnieniami z zakresu prawa międzynarodowego. Nadzorował również prace nad projektem Małej Konstytucji z 20 lutego 1919 r. Opiniował projekty ustaw o prawie prywatnym międzynarodowym i międzydzielnicowym. Zajęcia te przerwała wojna polsko-bolszewicka<sup>7</sup>.

Po zawarciu w marcu 1921 r. traktatu pokojowego w Rydze, mianowany został profesorem nadzwyczajnym prawa politycznego i nauki o państwie Uniwersytetu Stefana Batorego (USB) w Wilnie. Odtąd poświęcił się organizacji nauki na Uniwersytecie Wileńskim. Wraz z pierwszym rektorem USB, prof. Alfonsem Parczewskim, praktycznie od podstaw tworzył strukturę akademicką uniwersytetu. W latach 1924–1927 pełnił funkcję dziekana Wydziału Prawa Uniwersytetu Stefana Batorego. Przez 10 lat (1929–1939) dzielił pracę dydaktyczną w USB z wykładami z teorii prawa i nauki o państwie w Warszawskiej Szkole Nauk Politycznych.

<sup>4</sup> A. Cieszyński, *Dorobek nauki prawa konstytucyjnego w okresie II Rzeczypospolitej na Uniwersytecie Stefana Batorego w Wilnie*, [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, red. P. Sarnecki, Kraków 2006, s. 55.

<sup>5</sup> W. Komarnicki, *Powstanie państw ze stanowiska nauki o państwie i prawa międzynarodowego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1916, s. 525, 549, 537, 561.

<sup>6</sup> A. Bień-Kacała, A. Tarnowska, *Wacław Komarnicki*, [w:] *Konstytucjonaliści Polscy 1918–2011. Sylwetki uczonych*, red. A. Szmyt, P. Sarnecki, R. Mojak, Warszawa 2012, s. 207.

<sup>7</sup> K. Pol, op. cit., s. 1220.

W 1925 r. założył pismo prawnicze – „Rocznik Prawniczy Wileński”, którego redaktorem naczelnym był do 1939 r.<sup>8</sup>

Jego dorobek naukowy dotyczył zasadniczych problemów prawnych związanych z odrodzeniem państwowości polskiej. W pracy *Powstawanie państw* (Warszawa 1916 r.) oraz artykule *O prawach i zobowiązaniach nowopowstałego państwa* („Gazeta Sądowa Warszawska” 1918) poruszał kwestie odrodzenia państwa w świetle prawa międzynarodowego, zwracając uwagę na istotę państwa prawa<sup>9</sup>.

Przedmiotem licznych komentarzy W. Komarnickiego stała się nowelizacja Konstytucji marcowej z 2 sierpnia 1926 r. (tzw. nowela sierpniowa). Uwagi swoje opublikował na łamach „Kuriera Warszawskiego” i „Myśli Narodowej”. Problematyce tej poświęcił również studium *O zmianie konstytucji polskiej* (Wilno 1927)<sup>10</sup>. Wziął udział w dyskusji poprzedzającej reformę ustrojową, jaka toczyła się na łamach prasy w latach 1927–1933, stając w obronie parlamentaryzmu i demokracji – zasad ujętych w Konstytucji marcowej.

W 1928 r. ogłosił podręcznik *Prawo polityczne wraz z ogólną nauką o państwie*. Głośne było w tym czasie jego studium *Odbudowa państwowości polskiej na Ziemiach Wschodnich* (Wilno 1929) – jako analiza historyczna, polityczna i prawna dziejów oraz stanu faktycznego tych obszarów, zwłaszcza pod kątem widzenia Litwy i Rosji Radzieckiej. W 1932 r. ukazał się kolejny podręcznik *Prawo polityczne. Część ogólna*, a rok później *Międzynarodowe prawo prywatne* i dwutomowy *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>11</sup>.

Kontynuując swoje zainteresowania prawem międzynarodowym i będąc członkiem zagranicznych stowarzyszeń naukowych, W. Komarnicki ogłosił w 1935 r. w języku francuskim głośną rozprawę *La definition de l'agresseur*, dając w niej prawne określenie agresora, napastnika w wojnie. W kolejnych latach ukazywały się: *Liga Narodów* (1936), *Ogólna nauka o państwie i prawo polityczne* (1936–1937), *Prawo administracyjne* (1937) i fundamentalne dzieło *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system* (1937)<sup>12</sup>.

Wacław Komarnicki brał czynny udział w bieżącym życiu politycznym. Publikował na łamach endeckiego „Kuriera Warszawskiego”, aktywnie działał na stanowisku prezesa Zarządu Okręgowego Stronnictwa Narodowego w Wilnie. Od 1927 r. zasiadał w Radzie Miejskiej Wilna, a w latach 1934–1939 był członkiem Rady Naczelnej Związku Miast Polskich<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> S. Milewski, A. Redzik, *Themis i PHEME. Czasopiśmiennictwo prawnicze w Polsce do 1939 roku*, Warszawa 2011, s. 194–206.

<sup>9</sup> A. Bień-Kacała, A. Tarnowska, op. cit., s. 207.

<sup>10</sup> W. Komarnicki, *O zmianie Konstytucji polskiej*, Wilno 1927.

<sup>11</sup> K. Pol, op. cit., s. 1223.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> P. Majewski, *Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939. Słownik Biograficzny*, t. III,

We wrześniu 1939 r. W. Komarnickiego przydzielono do Naczelnego Dowództwa Polskich Sił Zbrojnych na stanowisko referenta w Wydziale „N” (Niemcy) II Oddziału. Po wkroczeniu do Wilna Armii Czerwonej został internowany i osadzony w obozach na Ukrainie, gdzie przebywał do listopada 1939 r. Zimą 1939–1940 spędził w obozie w Kozielsku<sup>14</sup>. W dniu 15 października 1941 r. (po osobistej interwencji W. Sikorskiego) W. Komarnicki przybył przez Archangielsk do Londynu w charakterze członka Rządu Polskiego. 21 stycznia 1942 r. został powołany do rządu gen. W. Sikorskiego jako minister sprawiedliwości. Po 1945 r. profesor oddał się niemal wyłącznie pracy na polu naukowym. Wykładał (1945–1954) prawo konstytucyjne (państwowe) i międzynarodowe publiczne na polskim Wydziale Prawa Uniwersytetu w Oxfordzie i Polskiej Szkole Nauk Politycznych w Londynie. W 1949 r. wygłosił serię wykładów w Akademii Prawa Międzynarodowego w Hadze. Zajął się w nich problemem określenia napastnika (agresora) w rozwiniętym kulturowo państwie międzynarodowym, poczynając od Paktu Ligi Narodów, późniejszych umów międzynarodowych, aż do Karty Narodów Zjednoczonych<sup>15</sup>.

W 1950 r. W. Komarnicki ogłosił w formie obszernego skryptu Polskiej Szkoły Nauk Politycznych w Londynie, podręcznik prawa państwowego *Prawo*

---

Warszawa 2005, s. 155. W wyborach w 1928 r. z listy państwowej nr 24 (lista katolicko-narodowa) uzyskał mandat poselski. Posłem z ramienia SN z okręgu wileńskiego był aż do 1935 r. (poseł II i III kadencji). Jako wybitny specjalista prawa państwowego i nauki o państwie koncentrował się przede wszystkim na kwestiach związanych z Konstytucją. W II kadencji pracował w Komisji Konstytucyjnej. Przemawiał w Sejmie II i III kadencji m.in. w sprawie rewizji Konstytucji, ordynacji wyborczej, czy ustawy o wyższych uczelniach. W obozie Stronnictwa Narodowego W. Komarnicki wyrażał poglądy zbliżone do środowiska tzw. „starych endeków” (m.in. Roman Rybarski, Władysław Seyda, Stanisław Stroński), krytykujących bieżącą politykę obozu sanacyjnego, domagając się powrotu do samorządności, wolności prasy i zgromadzeń, niezawisłości sądów i adwokatury. Swe poglądy polityczne przybliżał w publicystyce, zwłaszcza na łamach „Kuriera Warszawskiego”. Zbiór tych dokumentów publicystycznych ogłosił w 1928 r. w pracy *O praworządność i zdrowy ustrój państwowy*. Wiele miejsca w pracy parlamentarnej poświęcił W. Komarnicki problematyce oświatowej. W latach sporu ideowego o kształt i charakter edukacji narodowej (wychowanie państwowe czy wychowanie narodowe) stanął w obronie wzorów wychowawczych „szkoły Grabskiego”. Potępiał fakt aresztowania i osadzenia w twierdzy brzeskiej posłów Centrolewu. Po uchwaleniu przez Sejm 26 stycznia 1934 r. projektu nowej Konstytucji (późniejsza Konstytucja kwietniowa), Komisja Konstytucyjna Senatu RP powołała W. Komarnickiego jako znawcę prawa konstytucyjnego w charakterze rzeczoznawcy do oceny projektu ze stanowiska prawnego. W swym przemówieniu na posiedzeniu komisji senackiej z 13 grudnia 1934 r., W. Komarnicki określił go jako niekompletny, nierozwinięty i niewyczerpujący zagadnień ustrojowych szkic ustawy konstytucyjnej. Po uchwaleniu Konstytucji kwietniowej w 1935 r., odnosił się krytycznie do nowych projektów zmiany Konstytucji. Swe przemyślenia ogłosił w pracy *O projekcie Konstytucji* (1937).

<sup>14</sup> K. Pol, op. cit., s. 1226–1229. Zob. A. Jankiewicz, *W poszukiwaniu idei państwa prawa*, Warszawa 1992; P. Pluta, *Autorytety prawnicze z Uniwersytetu Stefana Batorego po zakończeniu II wojny światowej. Zarys życiowych losów*, [w:] *Wybitni prawnicy na przestrzeni wieków*, red. M. Marszał, J. Przygodzki, Wrocław 2006, s. 230–231; A. Friszke, *Z dziejów Stronnictwa Narodowego*, „Zeszyty Historyczne” 1990, z. 92.

<sup>15</sup> K. Pol, op. cit., s. 1227.

*konstytucyjne*. Skrypt ten uznano za jeden z najlepszych podręczników z tej dziedziny prawa, który do dziś zachował cenne walory aktualności. W 1951 r. opublikował jeszcze jedną wartościową pracę *Konstytucja 3 Maja 1791 r. na tle porównawczym*, stanowiącą rozszerzenie odczytu w Akademii Funduszu Oświaty Polskiej za Granicą w Londynie.

Dnia 18 grudnia 1953 r. Rada Wydziału Prawa i Senat Uniwersytetu Warszawskiego powołały W. Komarnickiego na kierownika Katedry Nauki o Państwie i Prawie Państwowym. Nominacji tej nie przyjął z powodów politycznych.

Ostatnie lata spędził w Londynie. Zmarł bezpotomnie 19 marca 1954 r.

## Krytyka Konstytucji marcowej

Zaraz po uchwaleniu Konstytucji marcowej pojawiły się pierwsze słowa krytyki<sup>16</sup>. Ich autorami byli zarówno naukowcy, prawnicy, jak i politycy. Lwowski profesor Stanisław Starzyński sugerował urealnienie prawa wyborczego i zwiększenie uprawnień Senatu. Zasadnicze zarzuty ówczesnych prawników polskich wobec przyjętych zasad ustrojowych zostały skonkretyzowane w referatach i opiniach profesorów Uniwersytetu Jagiellońskiego, w zbiorze opublikowanym w 1922 r.<sup>17</sup>

Autorzy wychodzili z następujących założeń: przyjęcie zasady suwerenności narodu oraz teorii podziału władz prowadzi do wniosku, iż organy wyliczące naród w sprawowaniu funkcji państwowych są wobec siebie równorzędne, bez względu na sposób, w jaki są kreowane. Stworzenie przez konstytucję przewagi Sejmu w życiu państwowym przeczy tej równorzędności. Dlatego też, postulowano dokonanie odpowiednich zmian, głównie w zakresie wzajemnych relacji władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz ich funkcji. Proponowano wzmocnienie władzy Prezydenta, m.in. przez uprawnienie go do rozwiązywania obu izb, przyznanie mu prawa weta ustawodawczego, wzmocnienie pozycji rządu, zwiększenie uprawnień senatu w stosunku do Sejmu, wreszcie wprowadzenie kontroli konstytucyjności ustaw<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> W. Komarnicki, *O zmianie Konstytucji polskiej...*, s. 12–14. Więcej na temat Konstytucji marcowej zob. m.in. S. Bożyk, *Etapy rozwoju współczesnego polskiego konstytucjonalizmu*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, (red.) M. Grzybowski, Białystok 2009, s. 52–54; T. Maciejewski, *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*, Warszawa 2008, s. 308–311; M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969; *Sejmy Drugiej Rzeczypospolitej*, red. A. Zakrzewski, Warszawa 1990, s. 42–47. Zob. też J. Pajewski, *Budowa Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1926*, Kraków 1994, s. 119–132; M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2006, s. 226–333; K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Walachowicz, *Historia ustroju państwa*, Poznań 1993.

<sup>17</sup> *Nasza Konstytucja*, cykl odczytów przy udziale: W. Abrahama, T. Dwernickiego, S. Estreichera, W.L. Jaworskiego, S. Kutrzeby, M. Rostworowskiego, S. Wróblewskiego i F. Zolla, Kraków 1922.

<sup>18</sup> A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972, s. 274–275.

Niektórzy z autorów sugerowali wprowadzenie wyborów Prezydenta na wzór amerykański. Oznaczało to propozycję przejścia od parlamentarnego do prezydenckiego systemu rządów. Lapidarnie ujął tę kwestię Władysław Leopold Jaworski: „Konstytucja [...] musi być zmieniona w trzech zasadniczych punktach: wybór Prezydenta Rzeczypospolitej winien być dokonywany wedle wzoru amerykańskiego; Prezydent Rzeczypospolitej winien otrzymać prawo rozwiązywania Sejmu i wreszcie Senat winien być zrównany z Sejmem”<sup>19</sup>.

Dalsza dyskusja w środowisku prawniczym nie przyniosła zasadniczo nowych elementów. Współbrzmiała ona jednak z postulatami zmian Konstytucji głoszonymi przez stronnictwa prawicy i część centrum. Już w przyjętych przez endecję, chadecję i PSL „Piast” zasadach tzw. paktu lanckorońskiego przewidywano dążenie do „racjonalnej zmiany ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu na zasadach demokratycznych ordynacją ustalonych”<sup>20</sup>. Generalnie, środowiska pravicowe stały na stanowisku utrzymania w Polsce parlamentarnego systemu rządów. Na plan pierwszy wysuwano tu zwiększenie kompetencji Senatu i odsunięcie części wyborców od udziału w głosowaniu. Dotyczyć to miało głównie mniejszości narodowych. Istotnym postulatem było zwiększenie uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej. Wiązało się to z ogólną tendencją do wzmocnienia jego władzy wykonawczej<sup>21</sup>.

W 1922 r. W. Komarnicki opublikował pracę *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, która okazała się fundamentalnym dziełem dla rozwoju nauki polskiego prawa konstytucyjnego. Jako pierwszy w II Rzeczypospolitej dokonał w niej tak wszechstronnej i krytycznej jednocześnie analizy Konstytucji z 17 marca 1921 r., posługując się przy tym metodą analityczno-prawną, prawnohistoryczną oraz prawnoporównawczą. Jak sam autor wspomina w przedmowie, powstała ona z wykorzystaniem wykładów, wygłoszonych przez niego na Uniwersytecie Stefana Batorego w Wilnie w roku akademickim 1920/1921. Traktował ją, uwzględniając potrzeby studentów, zarówno jako podręcznik polskiego prawa politycznego, jak i pomoc skierowaną do „tych wszystkich, którzy na polu państwowości polskiej pracują, naukowo lub praktycznie, a także tych, którzy zagadnieniami państwowości polskiej interesują się”<sup>22</sup>.

Część pierwszą pracy *Geneza współczesnego ustroju Polski* poświęcił problematyce prawnej restytucji państwa polskiego (rozdział 1), ustrojowi politycznemu w okresie przejściowym (rozdział 2), projektom Konstytucji marcowej (rozdział 3). W części drugiej z kolei, poddaje głębokiej i niezwykle wnikli-

<sup>19</sup> *Nasza Konstytucja*, s. 73.

<sup>20</sup> W. Stankiewicz, *Pakt lanckoroński*, „Roczniki Dziejów Ruchu Ludowego” 1951, nr 1, s. 203.

<sup>21</sup> A. Ajnenkiel, *Koncepcje zmiany konstytucji marcowej przed przewrotem majowym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1967, t. XIX, z. 1, s. 145–163.

<sup>22</sup> W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, reprint Warszawa 2008, s. VI.

wej analizie funkcjonującą już Konstytucję 1921 r. Już od początku, oryginalne i interesujące są rozważania W. Komarnickiego na temat powstawania państw z punktu widzenia ówczesnej nauki o państwie i prawa międzynarodowego. Są one pewnym streszczeniem dociekań wileńskiego profesora, jeszcze z okresu I wojny światowej, które zawarł – przewidując niejako rozwój sytuacji w wojennej Europie – w artykułach opublikowanych w „Gazecie Sądowej Warszawskiej”: *Powstawanie państw ze stanowiska nauki ze stanowiska nauki o państwie i prawa międzynarodowego* (1916) oraz *Przyczynek do teorii powstawania państw* (1918). Definiując państwo – jako korporację terytorialną opartą na samorodnej władzy, a fakt jego powstania – jako połączenie tych elementów, W. Komarnicki uznał je za coś pierwszego, pierwotnego niewymagającego uzasadnienia. Proces państwowotwórczy nie potrzebuje – jego zdaniem – istnienia określonego porządku prawnego, „ponieważ władza państwa z samej istoty jego, musi być prawnie niepochođna, niedelegowana”. W związku z tym, nie widział sprzeczności w możliwości konstruowania państwa przez akty prawne. Decydujący fakt państwowotwórczy sprowadzał się wyłącznie do powstania podmiotu efektywnej władzy państwowej (skutecznej i samodzielnej wewnątrz i na zewnątrz terytorium państwa). Odróżniał zatem, okoliczności faktyczne (np. walka prowincji z metropolią o emancypację) i prawne (pokojowa emancypacja pozorująca naturę prawną) od samego faktu (momentu) państwowotwórczego. Można więc skonstatować, że w opinii W. Komarnickiego powstanie nowego państwa stanowi zawsze (niezależnie od tradycji, czy też faktycznego, lub prawnego przygotowania) punkt wyjścia dla nowego porządku prawnego. „Jeżeli przeto przez fakt prawny rozumieć będziemy fakt sprowadzający powstanie, zmianę lub ustanie stosunków prawnych – pisał W. Komarnicki – to w tym znaczeniu fakt powstania państwa jest bez wątplenia faktem prawnym, sprowadza bowiem ustanie stosunku panowania dla jednego podmiotu władzy [np. metropolii – dop. M.M.] i powstanie stosunku panowania dla innego podmiotu władzy [np. emancypowana dawna prowincja – dop. M.M.]”<sup>23</sup>. Uwagi te niewątpliwie odnosiły się do wydarzeń i reakcji władz (rosyjskich i niemiecko-austriackich) zajmujących polskie ziemie podczas I wojny światowej. Zaskakująca też jest teza profesora, że nie ma żadnego związku organicznego („genetycznego związku”) i prawnego między nową a dawną państwowością (polską?) – gdyż „każda przedstawia całość zamkniętą samą w sobie, odrębną istotę moralną”. Do wniosków tych autor *Polskiego prawa politycznego...* niewątpliwie doszedł przez dogmatyczną analizę prawną oraz praktykę dyplomatyczną, popierając je opiniami szeregu teoretyków prawa państwowego i międzynarodowego oraz licznymi przykładami z historii powszechnej. Według niego, powstanie państwa jest wyłącznie kwestią faktu. Można zgodzić się

---

<sup>23</sup> Ibidem, s. 9.



z powyższymi wywodami. Już przecież w końcu XVIII w. wypracowano ideę: „gdzie państwo – tam prawo”. Znakomitym tego przykładem było powstanie Stanów Zjednoczonych Ameryki. Inną już kwestią wydaje się być uznanie międzynarodowe, mające raczej znaczenie deklaratywne.

Wacław Komarnicki uznał, że wśród aktów dotyczących restytucji państwowości polskiej – miał tu m.in. na myśli odezwę naczelnego wodza armii rosyjskiej wielkiego księcia Mikołaja Mikołajewicza z 14 sierpnia 1914 r. oraz akt 5 listopada z 1916 r. ogłoszony na rozkaz cesarzy (II Rzeszy i Austro-Węgier) przez okupacyjnych gubernatorów z wszystkimi ich instytucjonalnymi konsekwencjami – nie było aktów kreacyjnych, które tworzyły prawną możliwość odrodzenia Polski. Dla W. Komarnickiego dopiero rzeczywiste wyzwolenie terytoriów spod rządów rosyjskiego i austriackiego zaborcy (od 31 października do 11 listopada 1918 r.) było równoznaczne z przywróceniem niepodległości Polski i stanowiło „fakt restytucji państwowości”<sup>24</sup>.

W podobny sposób, a więc szczegółowo, dogmatycznie, analitycznie, często z odwołaniem do praktyki konstytucyjnej III Republiki Francuskiej i innych krajów europejskich (szczególnie niemieckiej i czechosłowackiej) oraz USA, z wykorzystaniem polskojęzycznej i obcojęzycznej, bogatej literatury przedmiotu – przeanalizował przemiany ustrojowe II Rzeczypospolitej poczynawszy od powołania Rady Regencyjnej w 1918 r. (Tymczasową Radę Stanu zakwalifikował jako, „instytucję obywatelską, mającą współdziałać z władzami okupacyjnymi w wytworzeniu istotnych organów Państwa Polskiego”), a skończywszy na Konstytucji marcowej<sup>25</sup>.

Wacław Komarnicki dostrzegał wady przyjętego w Konstytucji marcowej systemu rządów parlamentarnych, w którym zarysowała się dominacja Sejmu w strukturze naczelnych władz państwowych II Rzeczypospolitej. W ramach przyjętej przez tę Konstytucję zasady podziału władz, wypowiadał się za wzmocnieniem roli władzy wykonawczej (w szczególności Rady Ministrów). Wileński konstytucjonalista wskazywał również na pilną potrzebę jak najszybszego uchwalenia przez parlament określonych aktów ustawodawczych, zmierzających do skonkretyzowania zbyt ogólnych unormowań zawartych w treści ustawy zasadniczej. Postulował konieczność ustanowienia ustawowych gwarancji nadrzędności norm Konstytucji w systemie źródeł prawa w postaci ustanowienia instytucji sądownictwa konstytucyjnego<sup>26</sup>.

W kończącym monografię rozdziale podkreślił, że dopiero praktyka konstytucyjna „zdecyduje, w jakie kształty przyobleką się w życiu instytucje konstytucyjne, jakimi staną się w swym działaniu, wytworzy tradycję, która uwy-

<sup>24</sup> Ibidem, s. 41.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 42–51.

<sup>26</sup> S. Bożyk, *Wacław Komarnicki, Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2009, t. VIII, s. 281.

datni dobre strony konstytucji marcowej, osłabi zaś ujemne, wreszcie stworzy podstawę dla stopniowego udoskonalenia konstytucji w drodze jej zmian i periodycznej rewizji. Przekonani jesteśmy, że ewolucja polskiego prawa politycznego pójdzie w tym kierunku i zapewni zarówno Państwu, jak i jego obywatelom konieczne warunki rozwoju, uwzględni tak potrzeby Państwa, jak wielkie ideały ogólnoludzkie i narodowe”<sup>27</sup>.

Znacznie więcej krytycznych uwag do obowiązującej Konstytucji W. Komarnicki opublikował w *Ankiecie w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej* z 1925 r.<sup>28</sup> Redakcja poznańskiego „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego” zwróciła się do wybitnych przedstawicieli środowisk naukowych i prawniczych z prośbą o odpowiedź na następujące pytania:

- 1) Jakie urządzenia naszego systemu konstytucyjnego źle funkcjonują i powodują ujemne rezultaty?
- 2) W jakim kierunku jest pożądana zmiana Konstytucji?
- 3) W jakim kierunku jest pożądana i możliwa zmiana ordynacji wyborczej przez obecny Sejm i Senat bez zmiany Konstytucji?

Odpowiadając na pytanie pierwsze, W. Komarnicki wskazał na wadliwą wewnętrzną konstrukcję systemu parlamentarnego oraz złe regulacje określające stosunki między parlamentem a rządem. Co do wewnętrznej struktury parlamentu, zwrócił uwagę na upośledzenie Senatu, zwłaszcza na pozbawienie go prawa inicjatywy ustawodawczej oraz na bardzo ograniczoną jego rolę przy rozpatrywaniu projektów ustaw uchwalonych przez Sejm, z prawem weta zawieszającego. W praktyce prawa Senatu były jeszcze bardziej ścieśniane niż w artykułach Konstytucji. Pomiędzy obiema instytucjami dochodziło do jawnej rywalizacji i tak już dodatkowo podzielonych na różne stronnictwa, czego efektem była redukcja do minimum pozycji Senatu. Zdaniem W. Komarnickiego upodobnienie struktury Senatu do Sejmu było błędne, gdyż przy zbliżonym prawie wyborczym Senat nie wnosił nic istotnego do życia państwowego. Dalej, W. Komarnicki twierdził, że liczebność Sejmu i Senatu była zbyt wielka i raziła przy tym niewielka liczba posłów, biorących czynny udział w pracy ustawodawczej. Zasadę nietykalności poselskiej pojmowano i stosowano zbyt szeroko i w praktyce zbyt liberalnie, co nie podnosiło szacunku do prawa<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 584–585.

<sup>28</sup> *Ankieta w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej, Opinia Dra Wacława Komarnickiego, prof. Uniwersytetu Wileńskiego, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”* (dalej: RPEiS) 1925, R. V, s. 424–428. W ankiecie tej wzięli również udział: M. Rostworowski, S. Bukowiecki, Z. Cybichowski, L. Ehrlich, S. Głabiński, L. Kulczycki, J. Makowski, A. Peretiatkowicz, S. Starzyński. Odrębny artykuł opublikował W. L. Jaworski: *Indywidualizm i uniwersalia w Konstytucji marcowej*, RPEiS 1925, R. V, s. 666–670.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 424–425.

Oceniając stosunek parlamentu do Prezydenta RP i rządu, skrytykował przede wszystkim faktyczne pozbawienie Prezydenta prawa rozwiązania Sejmu. Warunki, od jakich uzależniała to Konstytucja były, zdaniem W. Komarnickiego, nierealne. Władza wykonawcza pozbawiona była możliwości korygowania prac Sejmu i nie stanowiła dlań żadnej realnej przeciwwagi. Za istotną lukę w ustroju konstytucyjnym uważał także całkowite pozbawienia Prezydenta weta ustawodawczego.

Istotnym brakiem, na który zwrócił uwagę W. Komarnicki „jest nierozwinięcie systemu sądownictwa administracyjnego oraz nieistnienie Trybunału Konstytucyjnego, któryby stał na straży Konstytucji”. „Jedną z poważnych ujemnych stron naszego życia państwowego – pisał – jest małe poszanowanie prawa, a co za tem idzie niepewność i niestałość stosunków społecznych i prywatnych. Ustawy nie są wykonywane ściśle, jak też działalność ustawodawcza nie jest konsekwentna i częstokroć nie liczy się ze szrankami, jakie na nią nakładają przepisy Konstytucji oraz innych ustaw obowiązujących”<sup>30</sup>.

Odpowiadając na pytanie drugie, W. Komarnicki przytoczył swoją wypowiedź z 1924 r. opublikowaną na łamach „Gazety Administracji i Policji Państwowej”. Twierdził w niej, że: „Naprawa Rzeczypospolitej, zdaniem Mojem powinna polegać na sprostowaniu jednostronności cechującej naszą Konstytucję. W Konstytucji starano się przeprowadzić zasadę maximum wolności politycznej, rozluźnić węzły organizacyjne, stworzyć jak najszersze pole do inicjatywy, twórczości i swobodnej gry sił społecznych. Reforma przeto polegać musi na wzmocnieniu autorytetu władzy państwowej, ale to nie znaczy, by prowadzić miała do jednostronności biegunowo przeciwnej, sądzę, iż rozwiązanie zagadnienia leży w ustaleniu równowagi między obu zasadami: wolności i autorytetu”<sup>31</sup>. Za najwłaściwszą drogę uznał powrót do „prażródła konstytucji marcowej” czyli do projektu tzw. Ankiety. „Ankieta dla oceny projektów konstytucji” była to specjalna komisja powołana 25 stycznia 1925 r. przez premiera Ignacego Paderewskiego. Do pracy w niej zaproszono trzydziestu wybitnych prawników, polityków i publicystów o różnych orientacjach politycznych (W. Komarnickiego w niej nie było). Projekt „Ankiety” ukończony w marcu 1919 r. dość znacząco odbiegał od przedłożonego mu przez Biuro Konstytucyjne projektu „francuskiego” modelu ustrojowego. Jego rozwiązania stanowiły wypadkową modelu francuskiego i amerykańskiego. Zakładano w nim funkcjonowanie odpowiedzialnego przed parlamentem rządu z wybieranym w głosowaniu powszechnym, silnym Prezydentem. Senat miał pochodzić z mniej demokratycznych wyborów. Zrezygnowano z instytucji referendum<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 425–426.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 426.

<sup>32</sup> S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski*, red. M. Kallas, t. II, Warszawa 1990, s. 32–37. Zob. *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1920, s. 21–35.

Odpowiadając na pytanie trzecie, W. Komarnicki podkreślił, że nowa ordynacja wyborcza powinna zapewnić państwu parlament zdolny do działalności ustawodawczej i do stworzenia możliwie stabilnej, skonsolidowanej podstawy dla rządu. W dalszej części wywodów zwracając uwagę na ogromne dysproporcje występujące między liczbą mieszkańców a liczbą mandatów przydzielonych równo pomiędzy okręgi wyborcze („...jeden poseł np. wybrany na Wołyniu przypada na liczbę głosów o 50% mniejszą, niż na Pomorzu”). Postulował zatem, by uzależnić liczbę mandatów od liczby oddanych głosów<sup>33</sup>. Uważał też, że należy osłabić działanie zasady proporcjonalności poprzez utworzenie małych okręgów wyborczych, co zbliżyłoby wyborcę do kandydatów, co w połączeniu z systemem wolnych list utrudniłoby partiom narzucanie posłów z zewnątrz. „Wyborca przestałby być automatem – uzasadniał W. Komarnicki – głosującym według komendy partii, a demagogia społeczna i narodowościowa miałyby zadanie utrudnione. Moment indywidualnych kandydatów powinien zastąpić dotychczasową konkurencję list na czele ze *sztandarowym kandydatem*, zapobiegłoby to napełnianiu Sejmu bezużytecznymi miernotami”<sup>34</sup>.

### Ocena „noweli sierpniowej”<sup>35</sup>

Oceniając „nowelę sierpniową” ze stanowiska prawnego i konstytucyjnego W. Komarnicki, szukał odpowiedzi na pytania: w jakiej mierze reforma konstytucyjna z 1926 r. osiągnęła swój cel – naprawę systemu politycznego Konstytucji marcowej? Czy dalej wiąże się ona spójnie z całokształtem polskiego prawa politycznego? Wacław Komarnicki bardzo wnikliwie analizował poszczególne regulacje ujęte – jak już na wstępie stwierdził „w bardzo niedoskonałą formę prawniczą”, a „niektóre przepisy ustawy wymagają szczególnie takiego komentarza, ponieważ są tak nieudolnie zredagowane, iż bez wyjaśnień są zgoła niezrozumiałe”<sup>36</sup>.

Zgodnie z art. 58 Konstytucji marcowej Sejm mógł pociągnąć ministrów do odpowiedzialności parlamentarnej zwykłą większością głosów, przy czym Konstytucja nie wymagała żadnej specjalnej procedury dla dokonania tego

<sup>33</sup> *Ankieta w sprawie rewizji konstytucji polskiej...*, s. 427.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 428.

<sup>35</sup> Po zamachu majowym, po objęciu przez I. Mościckiego urzędu Prezydenta i powołaniu gabinetu K. Bartla, w sierpniu 1926 r. uchwalono nowelizację Konstytucji marcowej pod nazwą „noweli sierpniowej”, T. Maciejewski, *op. cit.*, s. 313–314. Więcej na ten temat M. Kallas, *Historia ustroju Polski...*, s. 327; A. Chojnowski, *Piłsudzczy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Wrocław 1986; A. Garlicki, *Od maja do Brzeźcia*, Warszawa 1985; J. Czajkowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej pierwszej kadencji 1922–1927*, Warszawa 1999, s. 77–92.

<sup>36</sup> W. Komarnicki, *O zmianie Konstytucji polskiej...*, s. 49.

„niezmiernie doniosłego aktu, mogącej zapewnić konieczne do tego maximum rozważy”<sup>37</sup>. Skutkiem takiego postawienia sprawy – jak słusznie zauważył W. Komarnicki – była możliwość obalenia rządu lub ministra nawet przypadkową większością głosów, co wzmagало jeszcze bardziej niestabilność rządów.

Korektą do tego niezadowolającego systemu pociągania ministrów do odpowiedzialności parlamentarnej zwykłą większością głosów przy zwykłym *quorum* było dodatkowe postanowienie (ustęp 2 art. 58), według którego wniosek, żądający ustąpienia Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów, nie mógł być poddany pod głosowanie na tym posiedzeniu, na którym został zgłoszony. Te środki – zdaniem W. Komarnickiego – były niewystarczające. Postulował zatem wymagalność obecności absolutnej większości posłów i absolutnej większości głosów, jak to czyniła Konstytucja czechosłowacka, poza tym uprzednie rozpatrzenie wniosku w komisji i głosowanie na podstawie referatu komisji. Wymaganie absolutnej większości posłów i głosów uzasadniał jako polityczny sprawdzian, na jakiej części izby faktycznie opiera się gabinet<sup>38</sup>.

Według ustawy konstytucyjnej z dnia 2 sierpnia 1926 r., rozwiązanie Sejmu i Senatu należało do wyłącznej kompetencji prezydenta RP, który po pierwsze – mógł rozwiązać Sejm i Senat po upływie czasu, na który zostały wybrane, czyli po upływie okresu ustawodawczego (kadencji parlamentarnej), i po drugie – przed upływem czasu, na który zostały wybrane, i czynił to na wniosek Rady Ministrów umotywowanym orędzim, jednakże tylko raz jeden z tego samego powodu. Nie bacząc na te zmiany, pozostawiono bez zmiany ustęp trzeci art. 26, stanowiący o terminie wyborów, które miały się odbyć w ciągu 90 dni od dnia rozwiązania. Przy czym, termin miał być wyznaczony bądź w orędziu Prezydenta o rozwiązaniu Sejmu i Senatu, bądź w uchwale Sejmu i Senatu. Ostatnia możliwość była w świetle noweli praktycznie wykluczona. Pozostawienie zatem słów „bądź w uchwale sejmu i senatu” było w opinii W. Komarnickiego rażącym przeoczeniem redakcyjnym<sup>39</sup>.

Oceniając zawarte w noweli sierpniowej regulacje dotyczące prawa wydawania rozporządzeń z mocą ustaw Prezydentowi Rzeczypospolitej, W. Komarnicki uznał za zadowolające. Wprowadzając do niego ograniczenia w postaci formuły „nagłej konieczności państwowej” i wyczerpujące wyliczenie przedmiotów, wyjętych spod tego rodzaju uregulowania, Sejm ulepszył pierwotny projekt rządowy z punktu widzenia postulatów konstytucjonalizmu<sup>40</sup>.

Oprócz rozporządzeń z mocą ustawy, wydawanych w razie nagłej konieczności państwowej, ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. rozszerzyła znacznie prawo egzekutywy do wydawania rozporządzeń z upoważnienia ustawy. Podczas

<sup>37</sup> Ibidem, s. 50.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Ibidem, s. 51.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 52.

gdy dotychczas delegacja ustawodawcza ujęta była w bardzo wąskim zakresie, nowa redakcja art. 44 dawała możliwość delegacji ustawodawczej jak najszerszej.

Jako wspólne gwarancje konstytucyjne podporządkowania działalności władzy wykonawczej w zakresie ustawodawstwa kontroli parlamentarnej w obu wypadkach, ustawa sierpniowa przyjęła:

- 1) rozporządzenia te wydawane będą z powołaniem się na odnośne postanowienie Konstytucji,
- 2) będą wydawane na wniosek Rady Ministrów i podpisane przez Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów i wszystkich ministrów, oraz ogłoszone w Dzienniku Ustaw,
- 3) tracą one moc obowiązującą, jeżeli nie zostaną złożone Sejmowi w ciągu dni 14 po najbliższym posiedzeniu Sejmu lub jeżeli po złożeniu Sejmowi zostaną przez Sejm uchylone.

To ostatnie postanowienie wyłączało od kontroli tych aktów Senat i zdaniem W. Komarnickiego „nie jest to ani pożądane ze stanowiska potrzeby wszechstronnej kontroli nad działalnością ustawodawczą rządu, ani nie zgadza się z konstytucyjną rolą senatu rozpatrywania projektów ustawodawczych i czynienia w nich poprawek. Skoro przyznano to senatowi w stosunku do projektów, wychodzących z sejmu, to logika prawnicza przemawia za przyznaniem ich *a fortiori* w stosunku do aktów egzekutywy”<sup>41</sup>.

Już na wstępie analizy przepisów budżetowych ustawy sierpniowej W. Komarnicki dobitnie zaznaczył, że redakcja tych ustępów ustawy wypadła fatalnie i dlatego wykładnia ich nasuwała szczególne trudności<sup>42</sup>.

Analizując skrupulatnie owe przepisy, W. Komarnicki stwierdził, że ustawa sierpniowa zajmuje się wyłącznie kwestią terminowego ustalenia budżetu. Można stanowisko jej scharakteryzować ogólnie, iż w akcie uchwalenia budżetu przez parlament, akcentowała ona moment kompetencji, a więc raczej obowiązku legislatywy, niż prawa subiektywnego legislatywy.

Dla uchwalenia budżetu przez Sejm i Senat Konstytucja ustalała termin pięciomiesięczny. Nie później niż na pięć miesięcy przed rozpoczęciem następnego roku budżetowego, rząd składał Sejmowi projekt budżetu wraz z załącznikami, czyli całkowity materiał. Złożenie projektu budżetu przez rząd w tym terminie było odtąd jego konstytucyjnym obowiązkiem.

Od chwili złożenia Sejmowi projektu budżetu sesja sejmowa nie mogła być zamknięta, dopóki budżet nie był uchwalony, lub dopóki nie upłynęły terminy, przewidziane w tym artykule. A zatem dawna klauzula budżetowa została zastąpiona przez nową formułę, pozbawiającą parlament możliwości zabezpieczenia ciągłości obrad przez przeciąganie obrad nad budżetem,

<sup>41</sup> Ibidem, s. 55.

<sup>42</sup> Ibidem, s. 55–67.

Z chwilą upływu pięciomiesięcznego terminu, sesja sejmowa może być zamknięta bez względu na stadium, w jakim się znajdują prace Sejmu i Senatu nad budżetem<sup>43</sup>.

Terminy ustalone w noweli były to terminy ostateczne i w razie ich niewykonania w granicach odnośnej kompetencji przez dany czynnik ustawodawczy w formie pozytywnej, ustawa sierpniowa przyjmowała domniemanie milczącej zgody. Opierając się na tym domniemaniu ustawa sierpniowa nakazywała przechodzenie do następnych stadiów uchwalania budżetu z samego prawa z chwilą upływu maksymalnego terminu, wyznaczonego dla stadium poprzedniego. Wskutek tego budżet mógł być ustalony:

- 1) w normalnej drodze ustawodawczej, tj. przez Sejm i Senat, z zachowaniem ogólnych przepisów o roli senatu w ustawodawstwie, i ogłoszony przez prezydenta;
- 2) przez Sejm lub Senat, jeżeli które z tych ciał nie wykonało swej kompetencji w przepisany maksymalny terminie;
- 3) w drodze ogłoszenia przez Prezydenta RP projektu rządowego, jako ustawy, bez uchwały Sejmu i Senatu.

Takie rozwiązanie sprawy wprawdzie zdaje się zapewniać ustalenie budżetu w terminie, nasuwało jednak – zdaniem W. Komarnickiego – obiekcje zarówno proceduralne, jak i zasadnicze.

„Wprawdzie art. 3 konstytucji głosi – pisał W. Komarnicki – że nie ma ustawy bez zgody sejmowej, wyrażonej w sposób, regulaminowo ustalony, przepisy zaś ustępów 6–9 art. 3 ustawy sierpniowej mogą być uważane za zasady regulaminowe, ustalone przez konstytucję, jednak w wielu wypadkach niezakończony projekt budżetu przez sejm w określonym terminie nie będzie mógł być uważany za milczącą zgodę sejmową. Pomijam tu wypadek obstrukcji parlamentarnej, gdyż obstrukcja chwytła się mniejszość, a zgoda sejmowa to znaczy zgoda większości. Ale rozprawy budżetowe ujawnić mogą negatywne stanowisko do preliminarza budżetowego, przynajmniej w niektórych jego częściach, właśnie większości sejmowej, która może niektóre części zmienić, ale gdy nie zdoła powziąć uchwały co do całości budżetu, uprawomocni się brzmienie projektu rządowego odnośnie także i do części, które sejm postanowił zmienić. I tutaj również występuje sztuczność konstrukcji”<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> Pięciomiesięczny okres, przeznaczony przez Konstytucję dla uchwalenia budżetu przez Sejm i Senat, ustawa sierpniowa dzieli w sposób następujący:

- 1) 3 i pół miesiąca dla uchwalenia budżetu przez Sejm;
- 2) 30 dni dla uchwalenia budżetu przez Senat, czyli że odpada przewidziane w ust. 2 art. 35 zapowiadanie przez Senat zamiaru wprowadzenia zmian, na co przy innych ustawach ma Senat przeznaczone dni 30;
- 3) 15 dni dla powtórnej uchwały Sejmu, w której może on zmiany proponowane przez Senat przyjmując zwykłą większością, lub odrzucić większością 11/20.

<sup>44</sup> W. Komarnicki, *O zmianie Konstytucji polskiej...*, s. 61.

Słusznie więc, zauważył dalej W. Komarnicki, że budżet, ogłoszony jako ustawa przez Prezydenta RP w wypadku, gdy tylko go uchwalił Senat, bądź wyłącznie według projektu rządowego, bez uchwały Sejmu i Senatu, z prawnego punktu widzenia jest rozporządzeniem z mocą ustawy, wydanym w pierwszym wypadku za aprobatą senatu.

W tym momencie W. Komarnicki wytknął twórcom noweli sierpniowej ewidentną sprzeczność ust. 6–11 art. 25 Konstytucji z art. 4 tejże, a więc sprzeczność art. 1 i 3 ustawy sierpniowej. W art. 4 Konstytucji wzgl. 1 ustawy sierpniowej forma ustawy była dla budżetu wyraźnie zastrzeżona. „Ta sprzeczność jest jeszcze jaskrawsza w stosunku do art. 5 ustawy sierpniowej, który wyraźnie wyjmuje kwestię ustalenia budżetu od uregulowania w drodze rozporządzenia z mocą ustawy”.

Postawienie na pierwszym miejscu celu skarbowo-gospodarczego przez ustawodawcę spowodowało oczywiste niezgodności z zasadami ustroju konstytucyjnego. Skrytykował W. Komarnicki także sztuczność konstrukcji procedury budżetowej, która mogła w konsekwencji doprowadzić do niezrealizowania budżetu, czy też do niestosowania przepisów, zawierających wewnętrzną sprzeczność.

„Podkreślenie charakteru kompetencji, a więc i momentu obowiązku w prawach budżetowych ciał ustawodawczych jest zasadniczo słuszne – pisał W. Komarnicki – myśl tę jednak wynaturzono, chcąc za wiele osiągnąć w drodze przepisów konstytucyjnych, podczas gdy właściwą jedynie jest tu droga ulepszania regulaminu parlamentarnego, na tej drodze we Francji i Anglii osiągnięto nie tylko pożądany pośpiech, ale i ograniczenie inicjatywy poselskiej w sprawach budżetowych, przeważnie dla skarbu państwa szkodliwej. Wiele tu zrobić może przemyślana ustawa o prawie budżetowym”<sup>45</sup>.

## Uwagi końcowe

Działalność naukowa Wacława Komarnickiego w okresie międzywojennym dotyczyła głównie polskiego ustroju prawnopolitycznego. Nie uwzględniając kilku artykułów zawartych w pismach ideowych endecji, pozostałe publikacje są swego rodzaju fachową interpretacją zagadnień konstytucyjnych, których punktem zwrotnym były zamach majowy. Opracowania te są w zasadzie pozbawione akcentów ideologicznych, a tylko w niewielkiej ich części daje się odczuć echa linii programowej Stronnictwa Narodowego.

Warto wspomnieć, nawet w kontekście wojennego i powojennego życiorysu W. Komarnickiego, że należał on do czołowych krytyków totalitaryzmu, zarówno włoskiego, niemieckiego, jak i sowieckiego. W jego opinii wszystkie

<sup>45</sup> Ibidem, s. 63.



te formy państwa opierają się na systemie monopartyjnym, dążącym do podporządkowania jednostki całości, czyli do totalizmu. W 1938 r. ogłosił studium *Nowy ustrój Związku Sowieckiego*<sup>46</sup>. Interpretując konstytucje państwa sowieckiego, W. Komarnicki podkreślał, że realną władzę w tym systemie sprawuje biurokratyczna oligarchia. Po rewolucji 1917 r. w Rosji władza została opanowana „przez zorganizowaną i uzbrojoną mniejszość, która zdobywszy władzę gwałtem, utrzymuje ją przez zastosowanie terroru, wykonywanego przez organy państwowe”<sup>47</sup>. Pisał, że państwo radzieckie odrzucając zasadę podziału władz i potępiając parlamentaryzm, kierowane przez jedyną organizację polityczną jest dyktaturą proletariatu, dyktaturą partii komunistycznej. Dyktatura ta w jego ocenie była praktyką rządów mniejszości nad większością. Konstytucja stalinowska nie zmieniła radzieckiego reżimu. Ustrój ten nadal był „oligarchią partyjną”. Wprowadzenie form „rozwinętej demokracji” służyło celom dekoracyjnym, propagandowym, a oligarchia ta przemieniła się w jedynowładztwo Stalina. Podsumowując swe rozważania, W. Komarnicki nazwał panujący w Rosji Radzieckiej ustrój „ideokratyczną oligarchią”. Według wileńskiego profesora „ideokratyczną oligarchię” charakteryzowały uniwersalistyczne dążenia (w sensie objęcia przez nią ogółu istniejących lub mających w przyszłości powstać republik socjalistycznych), wypływające z rewolucyjnej wiary w możliwość zbudowania „nowego ładu”, co nadawało bolszewizmowi odrębny – od faszystów i narodowego socjalizmu – charakter. Można tutaj polemizować z W. Komarnickim i zastanowić się nad rolą ideologii w systemach totalitarnych. Czy nie była ona wykorzystana instrumentalnie w celu kontrolowania mas (Oswald Spengler)? Czy też nie służyła jako środek zastępczy dla religii? Czy może też była czymś immanentnym – „duchową” emanacją materializmu? Wacław Komarnicki na pewno miał słuszną rację, kiedy twierdził, że nie można należycie zrozumieć totalitaryzmów bez uwzględnienia ich ideologii. Polski prawnik zauważył, że idea komunizmu jest w założeniu swym sprzeczna z ideą konstytucjonalizmu, bo konstytucjonalizm oznacza ograniczenie władzy państwowej, a takiego ograniczenia nie było w ZSRR. Te wnikliwe wnioski W. Komarnickiego bez wątpienia zasługują na uwagę i zapamiętanie. Swoimi koncepcjami wywierał on wpływ na całe wileńskie środowisko prawników (był przecież kilkakrotnie dziekanem Wydziału Prawa i Nauk Społecznych USB). Jego uczniem był m.in. Franciszek Anczewicz. On też opiniował habilitację Wiktora Sukiennickiego. Te postaci z kolei, udzielały się w wileńskim Instytucie Naukowo-Badawczym Europy Wschodniej, instytucji działającej w Wilnie od 1930 r. (do 1939), którego zadaniem (ze Statutu Wyższej Szkoły tegoż Instytutu) było krzewienie „nauki i umiejętności, związane ze stanem obecnym, i historią ziem, i formacji

<sup>46</sup> W. Komarnicki, *Nowy ustrój Związku Sowieckiego*, Wilno 1938.

<sup>47</sup> Ibidem, s. 184.

państwowych, położonych między morzem Czarnym a Bałtyckim oraz ludów, tereny te zamieszkujących”<sup>48</sup>.

Dorobek naukowy i publicystyczny W. Komarnickiego odzwierciedla ewolucję ustroju państwa w okresie międzywojennym. W każdej ze swoich prac wileński profesor wykazywał się znakomitą wiedzą i erudycją w nauce prawa konstytucyjnego. Jego opinie o ustroju konstytucyjnym II Rzeczypospolitej były wyważone, konsekwentne i wnikliwie. Cechował je także obiektywizm, nienaganna forma i logika wywodów. Są niewątpliwie metodologicznym wzorem dla współczesnych badaczy prawa konstytucyjnego.

Andrzej Mycielski, współpracujący od 1934 r. z W. Komarnickim na Uniwersytecie Stefana Batorego w ramach Zakładu Prawa Politycznego USB, pisząc swój komentarz do Konstytucji marcowej *Polskie prawo polityczne* (Kraków 1947)<sup>49</sup> wspominał, iż „wśród świetnych prac polskich znawców przedmiotu podstawowe znaczenie miały w tym wypadku dla mnie dzieła Profesora Wacława Komarnickiego, w szczególności znakomite jego *Polskie prawo polityczne*, pierwszy a równocześnie zawsze aktualny komentarz Konstytucji Marcowej stanowiące, na którym wielokrotnie w pracy mojej oparłem się”. O nieprzemijającej wartości pracy W. Komarnickiego niech świadczy również fakt, że jest ona przywoływana praktycznie w każdej publikacji zajmującej się konstytucjonalizmem II Rzeczypospolitej. Michał Pietrzak w pierwszej w PRL-u monografii *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926* (Warszawa 1969), zwrócił uwagę, że: „Wśród literatury podręcznikowo-komentatorskiej tego okresu przeważały opracowania o charakterze formalno-dogmatycznym. Poświęcały one rządowi parlamentarnemu jedynie niewielkie fragmenty, mające najczęściej charakter rozważań ogólnych przy dość licznych uwagach krytycznych. Jedynie W. Komarnicki dał analizę pogłębioną, podejmując próbę konfrontacji niektórych norm konstytucyjnych z praktyką. Uwzględnił przy tym szersze tło porównawcze. Pozostała literatura, którą nazwałbym krytyczno =postulatywną, koncentrowała uwagę głównie na poszukiwaniu form instytucjonalnych, które przywróciłyby równowagę między władzą wykonawczą i ustawodawczą”<sup>50</sup>. Wybitny polski konstytucjonalista, Paweł Sarnecki przyznał, iż dzieło W. Komarnickiego zachowuje nie tylko wartość historyczną, ale stało się ono także aktualnym komentarzem do współczesnych rozwiązań konstytucyjnych<sup>51</sup>. Doczekało się ono reprintu w 2008 r.

<sup>48</sup> Zob. M. Kornat, *Polska szkoła sowietologiczna 1930–1939*, Kraków 2003; idem, *Bolszewizm. Totalitaryzm. Rewolucja. Rosja*, Kraków 2004; M. Mohyluk, *O konstytucji stalinowskiej w piśmiennictwie prawniczym II Rzeczypospolitej*, [w:] *Konstytucja, ustrój polityczny, system organów*, red. S. Bożyk, A. Jamróz, Białystok 2010, s. 395–403.

<sup>49</sup> A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne*, Kraków 1947, s. 6. Zob. idem, *Chwile czasu minionego*, Wrocław 1992 .

<sup>50</sup> M. Pietrzak, op. cit., s. 19.

<sup>51</sup> W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. XI.

## Bibliografia

- Ajnenkiel A., *Koncepcje zmiany konstytucji marcowej przed przewrotem majowym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1967, t. XIX, z. 1.
- Ajnenkiel A., *Od rządów ludowych do przewrotu majowego. Zarys dziejów politycznych Polski 1918–1926*, Warszawa 1978.
- Ajnenkiel A., *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972.
- Ancewicz F., *Stalinowska koncepcja państwa na tle ewolucji ustrojowej Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*, Wilno 1939.
- Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r., „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1924, R. XXII, nr 1–12.
- Ankieta w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej, *Opinia Dra Wacława Komarnickiego, prof. Uniwersytetu Wileńskiego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1925, R. V.
- Bardach J., Leśniodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1993.
- Bień-Kacała A., Tarnowska A., Wacław Komarnicki, [w:] *Konstytucjonaliści Polscy 1918–2011. Sylwetki uczonych*, red. A. Szmyt, P. Sarnecki, R. Mojak, Warszawa 2012.
- Bożyk S., *Etapy rozwoju współczesnego polskiego konstytucjonalizmu*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2009.
- Bożyk S., *Wacław Komarnicki, Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2009, t. VIII.
- Chojnowski A., *Piłsudzczy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Wrocław 1986.
- Cieszyński A., *Dorobek nauki prawa konstytucyjnego w okresie II Rzeczypospolitej na Uniwersytecie Stefana Batorego w Wilnie*, [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, red. P. Sarnecki, Kraków 2006.
- Czajkowski J., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej pierwszej kadencji 1922–1927*, Warszawa 1999.
- Friszke A., *Z dziejów Stronnictwa Narodowego*, „Zeszyty Historyczne” 1990, z. 92.
- Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Faryś, J. Pajewski, Poznań 1991.
- Garlicki A., *Od maja do Brześcia*, Warszawa 1985.
- Jankiewicz A., *W poszukiwaniu idei państwa prawa*, Warszawa 1992.
- Jaworski W. L., *Indywidualizm i uniwersalia w Konstytucji marcowej*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1925, R. V.
- Kallas M., *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2006.
- Kilian S., wstęp, wybór i opracowanie, *Wacław Komarnicki o ustroju państwa i konstytucji*, Warszawa 2000.

- Komarnicki W., *„Numerus clausus” w szkołach akademickich*, [w:] Waclaw Komarnicki *o ustroju państwa i konstytucji*, S. Kilian, Warszawa 2000.
- Komarnicki W., *Idea państwa w naszym ustroju Konstytucyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1924, R. VI.
- Komarnicki W., *O praworządność i zdrowy ustrój państwowy*, Wilno 1928.
- Komarnicki W., *O zmianie Konstytucji polskiej*, Wilno 1927.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, reprint Warszawa 2008.
- Komarnicki W., *Przewodnia idea konstytucji marcowej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1924, z. 12.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, reprint Kraków 2006.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1934.
- Komarnicki W., *Uwagi prawnicze o projekcie nowej Konstytucji polskiej*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1935, R. VIII, t. VII.
- Konstytucje Polski*, red. M. Kallas, t. II, Warszawa 1990.
- Kornat M., *Polska szkoła sowieologiczna 1930–1939*, Kraków 2003.
- Kornat M., *Bolszewizm. Totalitaryzm. Rewolucja. Rosja*, Kraków 2004.
- Krasowski K., Krzymkowski M., Sikorska-Dzięgielewska K., Walachowicz J., *Historia ustroju państwa*, Poznań 1993.
- Leksykon myślicieli politycznych i prawnych*, red. E. Kundera, M. Maciejewki, Warszawa 2009.
- Maciejewski T., *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*, Warszawa 2008.
- Majewski P., *Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939. Słownik Biograficzny*, t. III, Warszawa 2005.
- Milewski S., Redzik A., *Themis i PHEME. Czasopiśmiennictwo prawnicze w Polsce do 1939 roku*, Warszawa 2011.
- Mohyluk M., *O konstytucji stalinowskiej w piśmiennictwie prawniczym II Rzeczypospolitej*, [w:] *Konstytucja, ustrój polityczny, system organów*, red. S. Bożyk, A. Jamróż, Białystok 2010.
- Mycielski A., *Polskie prawo polityczne*, Kraków 1947.
- Mycielski A., *Chwile czasu mininego*, Wrocław 1992.
- Nasza Konstytucja*, cykl odczytów przy udziale: W. Abrahama, T. Dwernickiego, S. Estreichera, W.L. Jaworskiego, S. Kutrzeby, M. Rostworowskiego, S. Wróblewskiego i F. Zolla, Kraków 1922.
- Pajewski J., *Budowa Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1926*, Kraków 1994.
- Pietrzak M., *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969.
- Pluta P., *Autorytety prawnicze z Uniwersytetu Stefana Batorego po zakończeniu II wojny światowej. Zarys życiowych losów*, [w:] *Wybitni prawnicy na przestrzeni wieków*, red. M. Marszał, J. Przygodzki, Wrocław 2006.

- 
- Pol K., *Poczet prawników polskich XIX–XX w.*, wyd. 2, Warszawa 2011.
- Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1920.
- Sejmy Drugiej Rzeczypospolitej*, red. A. Zakrzewski, Warszawa 1990.
- Stankiewicz W., *Pakt lanckoroński*, „Roczniki Dziejów Ruchu Ludowego” 1951, nr 1.
- Terej J. J., *Idee, mity, realia. Szkice do dziejów Narodowej Demokracji*, Warszawa 1971.
- Wapiński R., *Narodowa demokracja 1893–1939. Ze studiów nad dziełami myśli nacjonalistycznej*, Wrocław 1980.