

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2016.02.16>

Dariusz KOZIK
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Funkcjonowanie Sejmu w latach 1935–1939

Streszczenie

Lata 1935–1939 to okres funkcjonowania dwóch Sejmów. W 1935 r. w wyniku wyborów ukonstytuował się Sejm IV kadencji. Ostatni zaś Sejm II RP – V kadencji – wybrany w 1938 r. zakończył działalność w 1939 r., w następstwie agresji hitlerowskich Niemiec na Polskę. Wyróżnikiem działalności Sejmu IV oraz V kadencji było funkcjonowanie w oparciu o uchwaloną konstytucję kwietniową z 1935 r., która wprowadziła istotne zmiany ustrojowe. Ponadto wskutek zbrojotowanych przez opozycję wyborów Sejm w tym okresie był zdominowany przez obóz rządzący, a wobec tego stał się areną rozgrywek między frakcjami. Z kolei z uwagi na zmniejszenie roli Sejmu na rzecz Prezydenta obrady parlamentu budziły coraz słabsze zainteresowanie opinii publicznej. Stąd funkcjonowanie Sejmu w latach 1935–1939 charakteryzowała działalność ustawodawcza przy zmienionych uwarunkowaniach politycznych i organizacyjnych, ale kontynuacji wykształconych uprzednio zwyczajów parlamentarnych. Praca poświęcona jest aspektom ustrojowym oraz praktycznym działalności Sejmu.

Słowa kluczowe: Sejm, kadencja, klub parlamentarny, Marszałek Sejmu, poseł, ustawa, interpelacja, stenogram.

Wstęp

Przedmiotem opracowania jest działalność Sejmu w latach 1935–1939. Wybór ten podyktowany został kilkoma czynnikami. Przede wszystkim w tym czasie zaczęła obowiązywać konstytucja kwietniowa¹ (1935), która zmieniła w zasadniczy sposób ramy ustrojowe II RP. Zagadnienie funkcjonowania Sejmu w tym czasie jest interesujące, bowiem działo się to w warunkach zdecydowanie niedemokratycznego „otoczenia ustrojowego”. Jednocześnie lata, którym po-

¹ Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. Nr 30, poz. 227 (dalej konstytucja kwietniowa).

święcone jest opracowanie, to okres dominacji jednej orientacji politycznej, osiągniętej jednak w drodze niedemokratycznej, gdyż opozycja pozostała poza parlamentem. Współcześnie właśnie toczy się dyskusja wokół funkcjonowania Sejmu, co ma związek z uzyskaniem przez jedną partię większości parlamentarnej oraz zarzutami opozycji wysuwanymi odnośnie do próby wprowadzenia rządów autorytarnych w państwie.

Działalność parlamentu w latach 1935–1939 znalazła odzwierciedlenie w literaturze przedmiotu o różnym charakterze. Są to opracowania pochodzące z czasów II RP² i pamiętniki ówczesnych działaczy politycznych³. Mają one walor polegający na tym, że oddają temperaturę ówczesnych sporów politycznych. Funkcjonowaniu Sejmu i Senatu okresu 1935–1939 poświęcono też opracowania w czasach PRL. Obarczone są one jednak skazą propagandową, co szczególnie widać w – bardzo dobrym skądinąd – opracowaniu po redakcją A. Ajnenkiela⁴. W latach 90. XX w. ukazało się kilka prac poświęconych temu tematowi, w tym praca zbiorowa pod redakcją J. Bardacha (autorem części poświęconej parlamentarystom II RP jest A. Gwiżdż)⁵. Problematyka funkcjonowania parlamentu w czasach II RP poruszana jest też na łamach periodyków naukowych, a zwłaszcza w „Przeglądzie Sejmowym”, który zawiera interesujące prace porównawcze dotyczące funkcjonowania sejmów w XX wieku⁶.

1. Skład i wybory do Sejmu w świetle konstytucji kwietniowej i ordynacji wyborczej

Dnia 23 kwietnia 1935 r. Prezydent I. Mościcki podpisał ustawę, która uzyskała nazwę konstytucji kwietniowej. Była ona wyrazem ideowych koncepcji rządzącego obozu sanacyjnego i mieściła się w nurcie tych przemian ustrojowo-politycznych, które w wielu państwach Europy oznaczały zerwanie lub co najmniej podważenie instytucji republikańskich, parlamentarysty, praw i swobód obywatelskich traktowanych jako niepodważalne uprawnienia jednostki. Ogólne

² Np. B. Berezowski *Sejm w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Warszawa 1936; M. Deryng, *Prawo polityczne*, t. 2, Lwów 1936; W. Makowski, *Ku państwu społecznemu*, [w:] W. Makowski (red.), *O państwie społecznym*, Warszawa 1998; L. Zieleniewski, *Regulaminy Sejmu i Senatu*, „Nowe Państwo” 1936, nr 2.

³ Np. K. Świtalski, *Diariusz 1919–1935*, Warszawa 1992; M. Niedziałkowski, *O demokracji i parlamentarysty*, Warszawa 1996.

⁴ A. Ajnenkiel, *Historia sejmów polskiego*, t. 2, cz. 2: *Rzeczpospolita*, Warszawa 1989.

⁵ A. Gwiżdż, *Sejm i Senat w latach 1918–1939*, [w:] J. Bardach (red.), *Dzieje Sejmu polskiego*, Warszawa 2011.

⁶ Przykładowo: J. Czajkowski, *Senat w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2; D. Górecki, *Sejm...*; G. Koksanowicz, *Prawnoustrojowa pozycja Marszałka Sejmu w okresie II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2; P.A. Tusiński, *Sądy honorowe i marszałkowskie w Sejmie i Senacie II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 5.

założenia konstytucji zostały sformułowane w pierwszych dziesięciu artykułach, zwanych potocznie dekalogiem. Wyrażały one odejście od zasad, na których opierała się konstytucja marcowa. Na czele państwa stał Prezydent Rzeczypospolitej. W jego osobie skupiała się „jednolita i niepodzielna władza państwa”⁷. Odmienne niż określała to konstytucja marcowa (1921), sformułowano rolę społeczeństwa i jednostki w państwie. Konstytucja zrywała z zasadą trójpodziału władzy, gdyż w osobie Prezydenta została skupiona niepodzielna władza państwowa, a sejm został organem państwa pozostającym pod zwierzchnictwem Prezydenta.

Twórcy konstytucji pragnęli stworzyć w tej dziedzinie własne, oryginalne konstrukcje prawne zapewniające zachowanie „złotego środka” między ujęciami wywodzącymi się z demokratycznych koncepcji ochrony praw człowieka i obywatela a praktyką i doktryną autorytarną. Niezależnie od teoretycznej argumentacji rozwiązanie to, w istniejących wówczas w Polsce warunkach, osłabiało pozycję jednostki wobec zdominowanego przez sanację aparatu państwowego⁸. Na pozycję parlamentu w państwie musiało rzutować specyficzne potraktowanie politycznych i socjalnych praw obywatelskich. Nowa ustawa zasadnicza przyjęła, że pozostaje w mocy część odpowiednich artykułów konstytucji marcowej, a mianowicie dotyczących własności, mniejszości narodowych, stosunków wyznaniowych i organizacji szkolnictwa, jednak bez jego bezpłatności⁹. Opozycja w dyskusji sejmowej zwracała uwagę, że takie potraktowanie praw obywatelskich wskazuje na nadawanie im przez sanację mniejszego znaczenia¹⁰. Jeszcze bardziej jaskrawą wymowę miało wyeliminowanie z tekstu nowej konstytucji zasady jednakowych uprawnień politycznych obywateli i wolności koalicji.

W konstytucji kwietniowej regulacje dotyczące Sejmu zostały zawarte w rozdziale czwartym. Sejm sprawował funkcję ustawodawczą, a ponadto do jego kompetencji należała kontrola nad działalnością rządu, ustalenie budżetu i nakładanie ciężarów na obywateli¹¹. Kwestiom ustawodawstwa i budżetu w konstytucji poświęcono dalsze dwa specjalne rozdziały. Wprawdzie Sejm zachował zarówno funkcję ustawodawczą, jak i kontrolną nad działalnością rządu, to jednak wymiar obu sfer został przekształcony w stosunku do rozwiązań z konstytucji marcowej¹².

Sejm składał się z posłów wybranych w głosowaniu powszechnym, tajnym, równym i bezpośrednim. Utrzymano więc formalnie zasadę wyborów po-

⁷ Art. 2 ust.4 konstytucji kwietniowej.

⁸ W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 41–42.

⁹ W. Makowski, op. cit., s. 198–201.

¹⁰ K. Świtalski, op. cit., s. 687–688.

¹¹ Art. 31 konstytucji kwietniowej.

¹² A. Kulig, *Kształtowanie formy rządów w Konstytucji kwietniowej z 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 2, s. 45.

wszechnych, tajnych, równych i bezpośrednich. Konstytucja kwietniowa nie przesądzała liczby posłów, co zostało określone dopiero w ordynacji wyborczej do Sejmu, gdzie postanowiono o liczebności Sejmu. Ordynacja wyborcza do Sejmu przewidywała, iż izba składa się z 208 posłów wybieranych w dwumandatowych okręgach wyborczych na lat 5¹³.

Kadencja Sejmu trwała pięć lat od dnia zwołania. Prezydent Rzeczypospolitej miał kompetencję w zakresie rozwiązywania Sejmu przed upływem kadencji – co wymagało wskazania powodu – i to sformułowanie dawało Prezydentowi większą swobodę niż wprowadzone przez nowelę sierpniową (1926)¹⁴. Nowe wybory zarządzał Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu trzydziestu dni od rozwiązania Sejmu, przy czym głosowanie musiało odbyć się nie później niż sześćdziesiątego dnia po zarządzeniu wyborów. Jednocześnie akty urzędowe Prezydenta wydawane w trybie prerogatyw nie wymagały dla swej ważności kontrasygnaty właściwych członków rządu¹⁵.

W świetle konstytucji prawo wybierania miał każdy obywatel, bez różnicy płci, który przed dniem zarządzenia wyborów ukończył 24 lata oraz korzystał w pełni z praw cywilnych i obywatelskich. Prawo wybieralności miał natomiast każdy obywatel mający prawo wybierania, jeżeli ukończył lat 30. W głosowaniu nie mogli brać udziału wojskowi należący do zmobilizowanej części wojska lub marynarki wojennej. Czynne prawo wyborcze przysługiwało więc od ukończenia 24 roku życia, a bierne – od ukończenia 30¹⁶. Oznaczało to znaczne ograniczenie w stosunku do stanu dotychczasowego zasady powszechności głosowania.

Według konstytucji ordynacja wyborcza do Sejmu miała ustalić podział państwa na okręgi wyborcze, określić liczbę posłów, unormować postępowanie wyborcze oraz oznaczyć kategorie osób pozbawionych praw wybierania i wybieralności z braku dostatecznych przymiotów moralnych lub umysłowych. Ciężar określenia charakteru wyborów przesunięto więc do ustawy, a dokonano tego na mocy nowej ordynacji wyborczej przyjętej dnia 8 lipca 1935 r.

Zgodnie z założeniami projektu BBWR, ordynacja wyborcza do Sejmu miała zapewnić oparcie wyborów do tej izby na zasadzie reprezentacji ogółu obywateli, bez pośrednictwa partii politycznych, przez zastąpienie systemu głosowania na listy głosowaniem na osoby umieszczone na jednej liście. Senat to reprezentacja obywateli „którzy wyróżniają się wśród swego otoczenia bądź zasługą w pracy na rzecz dobra powszechnego, bądź wykształceniem [...] bądź stopniem zaufania, jakim zostali obdarzeni”¹⁷. Na mocy ordynacji wyborczej dokonano

¹³ Art. 1 Ustawy z dnia 8 lipca 1935 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu, Dz.U. Nr 47, poz. 319 (dalej Ordynacja wyborcza).

¹⁴ Art. 32 konstytucji kwietniowej.

¹⁵ E. Zwierzchowski, *Prezydent i rząd w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 52.

¹⁶ Art. 33 konstytucji kwietniowej.

¹⁷ Wypowiedź W. Sławka, którą przytacza K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 653.

próby odpartyjnięcia wyłaniania kandydatów do Sejmu oraz ograniczono swobodę stawiania kandydatur do Sejmu. Otóż zastosowano rozwiązanie, że jedy- nymi uprawnionymi podmiotami do ustalania list kandydatów na posłów były specjalnie w tym celu utworzone zgromadzenia okręgowe, składające się z dele- gatów samorządów terytorialnych i gospodarczych, organizacji zawodowych, a w miastach także z przedstawicieli wolnych zawodów oraz szkół akademic- kich. Ponadto delegatem mogła zostać osoba niezrzeszona w samorządach i or- ganizacjach społecznych, o ile uzyskała potwierdzone notarialnie poparcie co najmniej 500 wyborców. Zgromadzenia okręgowe ustalały listę kandydatów w okręgu, wpisując na nią obywateli, w liczbie minimum czterech, spośród któ- rych wyborcy mieli wyłonić dwóch posłów, powszechnie znanych i posiadają- cych zaufanie, co wymagało wieloletniej pracy na rzecz lokalnej społeczno- ści, natomiast ugrupowania polityczne zostały pozbawione wpływu na ustalanie składu listy kandydatów¹⁸. Powyższe rozwiązanie podważało istotę zasady rów- ności wyborów, a także zasadę powszechności i wolności wyborów¹⁹.

Czynne prawo wyborcze przysługiwało po ukończeniu 24 roku życia, bierne – 30²⁰. Prawa wybierania pozbawiono – jak obliczała opozycja – około 10% do- tychczas uprawnionych. Były to najmłodsze roczniki pełnoletnich obywateli, którzy niemal w całości przeszli przez polską szkołę, ponadto mężczyźni, którzy odbyli służbę wojskową we własnej armii²¹. Wyborcy przysługiwało prawo od- dania głosu na dwóch kandydatów spośród czterech umieszczonych na liście. Oddanie karty czystej (bez zaznaczenia kreskami nazwisk) uważano za głoso- wanie na dwóch pierwszych kandydatów. W świetle rozwiązań przyjętych w or- dynacji, wybory były równe, bezpośrednie, miały być tajne, ale nie były w związku z systemem jednej listy proporcjonalne, ani nie były powszechne²².

Na mocy konstytucji kwietniowej posłowie składali przed objęciem mandatu ślubowanie o określonej treści, dlatego odmowa ślubowania czy ślubowanie z zastrzeżeniem było równoznaczne z nieprzyjęciem mandatu. Z momentem złożenia ślubowania posłowie uzyskiwali immunitet parlamentarny, który jed- nak uległ szczególnie drastycznemu ograniczeniu względem konstytucji marco- wej. Dotychczas obowiązywała zasada, iż osoba posła z racji sprawowania przez niego funkcji wybranego przedstawiciela społeczeństwa korzystać musi ze spe- cjalnej ochrony, od której istnieją ściśle sprecyzowane wyjątki, teraz uznano immunitet za instytucję o dość wąsko zakreślonych granicach. Posłowie „korzy- stają tylko z takich rękojmi nietykalności, jakich wymaga ich uczestnictwo w pracach Sejmu”. Stąd nawet za wystąpienie w Sejmie „sprzeczne z obowiąz-

¹⁸ J. Srokosz, *Spór o kształt ordynacji wyborczej do sejmu po 1935 roku w obozie rządzącym w Polsce w latach 1926–1939*, „Studia Erasmiiana Wratislaviensia” 2010, nr 4, s. 52–53.

¹⁹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 345.

²⁰ Art. 2 Ordynacji wyborczej.

²¹ J. Czajkowski, op. cit., s. 66.

²² A. Gwiżdż, op. cit., s. 224.

kiem wierności wobec Państwa Polskiego albo zawierające znamiona przestępstwa” poseł mógł być oddany pod sąd Trybunału Stanu i jego orzeczeniem pozbawiony mandatu. W sprawie tej nie musiała być podjęta uchwała samej izby, wystarczyło żądanie Marszałka lub ministra sprawiedliwości. Groźba postawienia przed Trybunałem Stanu została niewątpliwie pomyślana w celu wywierania wpływu na łagodzenie treści wypowiedzi. W podobnym kierunku szły inne ograniczenia immunitetu, a także postanowienia dotyczące tzw. *incompatibilitas* – zajęć i czynności niedających się pogodzić ze sprawowaniem mandatu, pod groźbą jego utraty²³.

Prezydent posiadał kompetencje do zarządzania otwarciem, odraczenia i zamknięcia sesji Sejmu. Pierwsze posiedzenie w nowej kadencji powinno zostać zwołane przez Prezydenta nie później niż 30 dni od ogłoszenia wyników wyborów. Konstytucja skracała do czterech miesięcy sesję zwyczajną Sejmu, a dalsze skrócenie następowało w przypadku wcześniejszego uchwalenia budżetu. W konsekwencji sesja zwyczajna otwarta najpóźniej w listopadzie nie mogła być zamknięta wcześniej, chyba że wcześniej uchwalony został budżet. Kolejnym postanowieniem ograniczającym dotychczasowe uprawnienia izby było uzależnienie zwołania sesji nadzwyczajnej od wniosku co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, dotychczas wystarczał wniosek jednej trzeciej. Prezydent zwoływał sesję nadzwyczajną w późniejszym niż dotąd terminie – w ciągu miesiąca od otrzymania wniosku w tej sprawie²⁴. Natomiast odroczenie sesji Sejmu mogło być zarządzane swobodnie przez głowę państwa na okres 30 dni, natomiast na okres dłuższy wymagało zgody Sejmu²⁵.

2. Kompetencje Sejmu

Sejm posiadał w świetle konstytucji kwietniowej kompetencje kontrolne i ustawodawcze. Kontrola nad działalnością rządu została sprowadzona do następujących praw izby: żądania ustąpienia rządu lub ministra, pociągnięcia ich wespół z Senatem do odpowiedzialności konstytucyjnej, składania interpelacji, zatwierdzania corocznie rachunków państwowych i udzielania rządowi absolutorium, wreszcie udziału w wykonywaniu kontroli nad długami państwa²⁶. Wyrażone ograniczenie uprawnień izby, a zarazem demonstracyjne podkreślenie zerwania z systemem demokracji parlamentarnej, przynosiło stwierdzenie: funkcje „rządzenia Państwem nie należą do Sejmu”²⁷.

²³ D. Górecki, *Ewolucja immunitetu parlamentarnego w Polsce w latach 1919–1939*, [w:] M. Domagała (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Szymczaka*, Łódź 1994, s. 46–57.

²⁴ C. Berezowski, op. cit., s. 16–18.

²⁵ A. Kulig, op. cit., s. 47.

²⁶ C. Berezowski, op. cit., s. 16–18.

²⁷ Ibidem.

Kluczową dla spełniania funkcji kontrolnej była konstrukcja odpowiedzialności parlamentarnej, według której wniosek żądający ustąpienia rządu lub ministra mógł być uchwalony przez Sejm zwykłą większością głosów. Wniosek o wotum nieufności dla rządu lub ministra mógł być jednak zgłoszony tylko na sesji zwyczajnej Sejmu, trwającej od listopada do kwietnia. Wobec praktyki zwoływania co roku izb na sesję nadzwyczajną (czasem nawet dwie) ograniczało to możliwości Sejmu w tej dziedzinie. Nie można było przeprowadzić głosowania nad wnioskiem na tym posiedzeniu, na którym był on zgłoszony.

Gdy doszło do uchwalenia wotum nieufności, w ciągu trzech dni Prezydent był zobowiązany odwołać rząd lub ministra albo ewentualnie rozwiązać izby lub też zwrócić się do Senatu o rozpatrzenie tego wniosku na najbliższym posiedzeniu. Jeżeli Prezydent nie skorzystał z prawa do przyjęcia wniosku albo rozwiązania izb, to wniosek był rozpatrywany przez Senat na najbliższym posiedzeniu. Nawet w przypadku przychylenia się przez Senat do wniosku Sejmu Prezydent mógł nadal rozwiązać izby i zarządzić przedterminowe wybory²⁸. Otóż jeżeli Senat opowiedział się za wnioskiem, konstytucyjnym obowiązkiem Prezydenta był wybór: udzielenie dymisji rządowi (bądź ministrowi) lub też rozwiązanie izb ustawodawczych. Możliwość rozwiązania przez Prezydenta Sejmu i Senatu oznaczała umożliwienie wyborcom podjęcia decyzji, która odnosiła się do przyszłości gabinetu²⁹. Część znawców przedmiotu widziała tu „instytucję zbliżoną do idei rządów bezpośrednich”³⁰. Rozwiązanie przez Prezydenta obu izb ustawodawczych oznaczało, że konflikt rządu z parlamentem przeradzał się w konflikt samego Prezydenta z rządem.

Formą kontroli parlamentu nad rządem było też prawo Sejmu i Senatu w Izbach Połączonych do pociągania członków rządu do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Prawem tym dysponował także Prezydent. W myśl postanowień konstytucji pociągnięcie premiera lub ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej mogło nastąpić w przypadku umyślnego naruszenia przez nich konstytucji lub innego aktu ustawodawczego, dokonanego w związku z urzędowaniem³¹.

W myśl konstytucji kwietniowej inicjatywa ustawodawcza należała do Sejmu i rządu, chociaż w pewnych sprawach rząd miał wyłączność inicjatywy ustawodawczej. Posiadał wyłączność prawa inicjatywy ustawodawczej w zakresie budżetu, ustalenia kontyngentu rekruta i ratyfikacji umów międzynarodowych, co ukazywało jego wiodącą rolę w tych obszarach. W świetle praktyki legislacyjnej da się zauważyć, że rząd znacznie częściej niż posłowie korzystał z tej inicjatywy.

²⁸ A. Kulig, op. cit., s. 49.

²⁹ D. Górecki, *Sejm w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 93.

³⁰ M. Deryng, *Prawo...*, s. 70.

³¹ J. Makarewicz, *Kodyfikacja konstytucji*, Lwów 1934, s. 8.

Projekty ustaw były rozpatrywane w Sejmie w trzech czytaniach. Pierwsze polegało na odesłaniu projektu do właściwej komisji bez rozprawy. Komisja wybierała sprawozdawcę, którego obowiązkiem było złożenie w terminie dwutygodniowym sprawozdania o projekcie oraz opracowanie wniosków, będących podstawą uchwał komisji. Trzy dni po rozdaniu posłom druku sprawozdania komisji mogło dojść do drugiego czytania. Rozpocynało się ono od zreferowania izbie projektu w wersji zaproponowanej przez komisję, następnie dochodziło do przedstawienia wniosków mniejszości komisji oraz przeprowadzenia rozprawy nad sprawozdaniem i przegłosowania projektu. Po zamknięciu rozprawy następowało głosowanie³².

Trzecie czytanie miało miejsce natychmiast po drugim czytaniu, pod warunkiem, że izba przyjęła projekt w brzmieniu zaproponowanym przez komisję. Jeżeli jednak w trakcie drugiego czytania do projektu wprowadzono poprawki, to wówczas trzecie czytanie mogło odbyć się najwcześniej w dniu następnym. Miało ono charakter krótkiego omówienia przez sprawozdawcę poprawek zgłoszonych przez rząd, jeśli miały na celu przywrócenie projektowi brzmienia nadanego mu przez komisję, jak również w przypadku ponowienia przez wnioskodawcę, mimo odrzucenia w drugim czytaniu oraz zgłoszonych przez komisję w sytuacji, gdy projekt był przez nią ponownie rozważany po drugim czytaniu oraz na ostatecznym przegłosowaniu projektu ustawy i przegłosowaniu rezolucji³³.

Ustawa trafiała do Senatu, który nie miał określonego terminu jej rozpatrzenia³⁴. Zwrócone Sejmowi przez Senat projekty ustaw były kierowane do właściwej komisji w celu wypracowania stanowiska. Sejm mógł odrzucić uchwałę Senatu kwalifikowaną większością $\frac{3}{5}$ głosów³⁵. Jednocześnie Prezydent uzyskał zawieszające weto ustawodawcze, wykonywane za kontrasygnatą. Jego zastosowanie przez głowę państwa w ciągu 30 dni od otrzymania projektu ustawy przesunęło ponowne jej rozpatrzenie na następną sesję zwyczajną, a dla jego odrzucenia konieczne było jej uchwalenie bezwzględną większością głosów.

Konstytucja kwietniowa ograniczała wyłączność Sejmu w zakresie legislatywy poprzez wprowadzenie jako równorzędnych z ustawą dekretów Prezydenta Rzeczypospolitej³⁶. Dekrety te dzieliły się na kilka kategorii, najistotniejsze były te dotyczące organizacji rządu, zwierzchnictwa sił zbrojnych oraz organizacji administracji rządowej. Mogły być one wydawane w każdym czasie, ich uchwalenie zaś następowało wyłącznie w drodze dekretowej, bez udziału izb. Prezydent mógł wydawać dekrety w trybie pełnomocnictw we wszystkich kwestiach z wyjątkiem zmiany konstytucji. Ostatnim typem dekretów były te wydawane w czasie, gdy Sejm był rozwiązany. Nie mogły one zmieniać konstytucji, ordy-

³² D. Górecki, *Sejm...*, s. 88–89.

³³ Ibidem, s. 89.

³⁴ C. Berezowski, op. cit., s. 6.

³⁵ D. Górecki, *Sejm...*, s. 89.

³⁶ D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995, s. 113–115.

nacji wyborczej do obu izb, budżetu, systemu podatkowego oraz dotyczyć kilku innych spraw finansowych. Dwie wymienione wyżej grupy dekretów mogły być zmieniane przez izby w trybie zwykłej drogi ustawodawczej, poprzednio ich nieprzedłożenie Sejmowi oznaczało, że przestają obowiązywać³⁷.

W konstytucji kwietniowej przyjęto zasadę corocznego uchwalania budżetu państwa w formie ustawy. Wyłączność inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie należała do rządu. Musiał on wystąpić z nią na sesji co najmniej na cztery miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego, tj. przed dniem 1 kwietnia³⁸. Mimo że w konstytucji kwietniowej uprawnienia budżetowe Sejmu zostały ograniczone oraz pomimo tego, że Sejm był wobec władz sanacyjnych w większej części dyspozycyjny, ówczesne władze bardzo często nie mogły zmieścić się nawet w tych ramach, które same nakreśliły. Jako dowód może posłużyć projekt ustawy skarbowej na rok 1937/1938. W jednym z jej artykułów zawarte było uprawnienie ministra skarbu do przedłużenia okresu poboru specjalnego podatku od wynagrodzeń wypłacanych z funduszy publicznych „na cele równowagi budżetowej” na okres od 1 stycznia do 31 marca 1938 r. W związku z tym, że okres obowiązywania ustawowego uprawnienia do poboru tego podatku upływał z końcem 1937 r., mogło to skutkować przekazaniem należnych parlamentowi prerogatyw ustawodawczych jednemu z członków rządu³⁹. Odpowiedni zapis zmodyfikowano wprawdzie w Sejmie (tzn. przedłużenie poboru podatku wprowadzono samą ustawą skarbową), ukazywało to jednak tendencje do sposobu traktowania prawa budżetowego przez obóz rządzący.

3. Organizacja wewnętrzna Sejmu

Szczegółową organizację wewnętrzną Sejmu regulował regulamin z 5 października 1935 r., który składał się z czterech części poświęconych ukonstytuowaniu się Sejmu, organom Sejmu, obowiązkom i prawom posłów. Regulamin Sejmu został znowelizowany w dniach 29 listopada 1938 r. i 2 września 1939 r.

Pierwsze posiedzenie Sejmu wyznaczane było przez Prezydenta RP, który mógł powołać na Przewodniczącego pierwszego posiedzenia dowolnego posła, który przewodniczył Sejmowi do wyboru jego Marszałka. Przedmiotem pierwszego posiedzenia Sejmu w nowej kadencji był wybór Marszałka, wicemarszałków i sekretarzy, a ponadto uchwalenie regulaminu. Marszałka wybierał Sejm bezwzględną większością głosów⁴⁰. O silnej pozycji Prezydenta wobec Sejmu

³⁷ Ibidem, s. 116.

³⁸ P. Grata, *Parlamentarna kontrola budżetu w świetle ewolucji prawa budżetowego II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 4, s. 160.

³⁹ Projekt ustawy skarbowej na okres od 1 kwietnia 1937 do 31 marca 1938 r., k. 456–460; Dz.U. z 1937 r. Nr 23, poz. 147; Sejm IV kad., druk nr 300, s. 23–24.

⁴⁰ Regulamin Sejmu z dnia 5 października 1935 r. z poprawkami uchwalonymi przez Sejm w dniu 29 listopada 1938 r.

świadczyła procedura przestrzegana przy jego wyborze. Istniał zwyczaj, że po wyborze Marszałka Sejmu, jeszcze przed oświadczeniem o przyjęciu urzędu, prosił on o przerwę w obradach, którą wykorzystywał na skontaktowanie się z Prezydentem w celu zapytania, czy akceptuje on jego wybór. Dopiero po tej zgodzie decydował się na piastowanie urzędu. Zwyczaj ten stał się normą prawną poprzez nowelizację regulaminu Sejmu w 1938 r.⁴¹

Marszałek był jednoosobowym organem kierowniczym izby. W świetle regulaminu stał na straży godności Sejmu i przestrzegania przez organ praw i obowiązków, reprezentował izbę na zewnątrz, przewodniczył obradom, nadzorował tok jej prac, dbał o spokój i porządek na obszarze do niej należącym oraz mianował funkcjonariuszy Biura Sejmu. Marszałek dokonywał również wykładni regulaminu Sejmu⁴². Jego pozycja uległa jednak osłabieniu na rzecz Marszałka Senatu – poprzez przyjęcie rozwiązania, że osobą zastępującą Prezydenta RP czy też przewodniczącą gremium dokonującego wyboru głowy państwa jest Marszałek Senatu. Jednocześnie wzrosła rola Marszałka Sejmu wewnątrz izby. Było to związane z brakiem klubów poselskich. Do uprawnień Marszałka Sejmu należało ustalanie porządku obrad, kolejność i czas przemówień, mógł on także skreślić z protokołu i stenogramu zwroty zawierające treść sprzeczną z obowiązkiem wierności dla państwa polskiego. Posiadał on też duże uprawnienia wobec komisji. Organem wykonawczym Marszałka było Biuro Sejmu. Składało się ono z Wydziału Prac Parlamentarnych, Wydziału Administracyjnego oraz Biblioteki i Archiwum Sejmu i Senatu⁴³.

Organami Sejmu były komisje, które powoływane były dla rozważania spraw przekazanych przez izbę w granicach przedmiotu objętego projektem ustawy. W Sejmie działały dwa rodzaje komisji: stałe (dla określonego rodzaju spraw) i niestałe (nadzwyczajne, dla poszczególnych spraw). Komisje wybierał Sejm, natomiast Marszałek przedkładał Sejmowi propozycje dotyczące rodzaju komisji, ich składu i zakresu działania⁴⁴. Zgodnie z nowym regulaminem, powoływano komisje jedynie na czas poszczególnych sesji. Było to zrozumiałe wobec faktu, że w momencie rozpoczynania prac Sejmu w izbie nie ukonstytuowały się, poza tzw. zespołami wojewódzkimi, grupującymi posłów wybranych w okręgach wyborczych na terenie danego województwa, żadne inne zespoły poselskie. Liczba komisji wybieranych na czas danej sesji oscylowała wokół 11–12. Przykładowo na sześćdziesiątym posiedzeniu Sejmu w dniach 1–2 grudnia

⁴¹ Sprawozdanie stenograficzne z 2. posiedzenia Sejmu z 29 listopada 1938 r., łam 4. Art. 4 ust. 2 regulaminu Sejmu: „Poseł wybrany na Marszałka Sejmu uda się bezzwłocznie do Prezydenta Rzeczypospolitej w celu uzyskania zgody na przyjęcie wyboru, po czym złoży Sejmowi stosowne oświadczenie”. Analogiczną treść uzyskał art. 4 ust. 2 regulaminu Senatu.

⁴² G. Koksanowicz, *Prawnoustrojowa pozycja Marszałka Sejmu w okresie II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 85–86.

⁴³ Ibidem, s. 86–87.

⁴⁴ L. Zieleniewski, op. cit., s. 42.

1937 r. (sesja zwyczajna) wybrano na okres do najbliższej sesji zwyczajnej 13 Komisji: Administracyjno-Samorządową, Budżetową, Komunikacyjną, Oświatową, Pracy, Prawniczą, Przemysłowo-Handlową, Regulaminową, Rolną, Skarbową, Spraw Zagranicznych, Wojskową, Zdrowia Publicznego i Opieki Społecznej. Nadal odrębną pozycję zajmowała Komisja Kontroli Długów Państwa. Kompetencje jej regulowała ustawa z 2 stycznia 1936 r. o wykonywaniu kontroli parlamentarnej nad tymi długami, która – określając ściśle kompetencje Komisji – ograniczała w ten sposób jej uprawnienia⁴⁵.

Wprawdzie konstytucja oraz regulamin Sejmu (również Senatu) nie zawierały przepisów stanowiących o organizowaniu się posłów, to jednak nie było równoznaczne z zakazem organizowania się posłów. W Sejmie wybranym w 1935 r. istniały rozmaite ugrupowania oparte na różnych kryteriach. Były to: Porozumienie Katolicko-Narodowe w Sejmie, Grupa Sejmowa Koła Rolników, Klub Dyskusyjny Uczestników Walk o Niepodległość, Grupa Samorządowa, Parlamentarna Grupa Pracy, Grupa Oświatowa, Grupa Wiejskich Działaczy w Sejmie, Grupa Prawnicza oraz Koło Parlamentarne Obozu Zjednoczenia Narodowego. W omawianym czasie w Sejmie, oprócz 181 posłów narodowości polskiej, zasiadali także przedstawiciele mniejszości narodowych skupieni w Ukraińskiej Reprezentacji Parlamentarnej (13 posłów), Ukraińskiej Reprezentacji Parlamentarnej Wołynia (5 posłów) i Żydowskim Kole Parlamentarnym (3 posłów). Z kolei w Sejmie wybranym w 1938 r. zasiadało 182 Polaków, 19 Ukraińców, 3 Żydów, 1 Białorusin i 1 Rosjanin. Istniały wówczas: Koło Parlamentarne OZN (166 posłów), Ukraińska Reprezentacja Parlamentarna (14 posłów), Ukraińska Reprezentacja Parlamentarna Wołynia (4 posłów), Koło Żydowskie (5 posłów), Koło Posłów Niezależnych (13 posłów) oraz 6 posłów pozostających bez przydziału⁴⁶.

W Sejmie w latach 1935–1939 funkcjonowały sądy marszałkowskie, które były przede wszystkim instytucjami dyscyplinarnymi. Były powołane „do orzekania w sprawach o czyny nie licujące z honorem i godnością posła (senatora)” (art. 99 regulaminu Sejmu i art. 95 regulaminu Senatu)⁴⁷. Stałymi członkami sądu byli: prezes i wiceprezesi (ich liczba nie została określona, ale w praktyce wybierano ich trzech w Sejmie oraz dwóch w Senacie) oraz rzecznik sądu i jego zastępca. Byli oni wybierani w sposób przewidziany dla wyłaniania wicemarszałków. Skład orzekający stanowili: prezes sądu bądź wyznaczony przez niego wiceprezes jako przewodniczący oraz dwóch sędziów wybieranych przez strony spośród posłów (senatorów). Jeżeli postępowanie inicjował Marszałek na wniosek rzecznika, ewentualnie na wniosek posła (senatora), którego zarzut dotyczył, jemu przysługiwało prawo powołania jednego z sędziów⁴⁸.

⁴⁵ D. Górecki, *Sejm...*, s. 81–82.

⁴⁶ AAN, Biuro Sejmu RP, sygn. 130, s. 9–11; *Ibidem*, sygn. 131, s. 5.

⁴⁷ https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/64RVXPLTBA648F18MHJTGXCVT5ML5P.pdf [dostęp: 3.03.2016].

⁴⁸ Sejm IV kad., Sprawozdanie stenograficzne z 9. posiedzenia z 7 lutego 1936 r., łam 10.

Posiedzenia Sejmu były jawne. Izba mogła jednak uchwalić tajność obrad. Poza posłami na salę obrad wstęp mieli członkowie i przedstawiciele rządu, Prezydium Senatu, generalny inspektor sił zbrojnych, pierwszy prezes Sądu Najwyższego, prezes Najwyższej Izby Kontroli i delegowani przezeń urzędnicy oraz funkcjonariusze Biura Sejmu⁴⁹. Mimo że Konstytucja i regulamin Sejmu nie wspominały o obecności Prezydenta na sali obrad, to jednak w praktyce takie przypadki się zdarzały (istniała nawet loża prezydencka). Między innymi w dwudziestą rocznicę otwarcia Sejmu Ustawodawczego 10 lutego 1939 r. do Sejmu przybył Prezydent wraz z generalnym inspektorem sił zbrojnych. Marszałek Sejmu stwierdził wówczas, iż „było [to] dowodem rosnącej zwartości i harmonii wewnętrznej w pracy Państwa”⁵⁰. Ponadto istniała galeria, z której publiczność mogła przysłuchiwać się obradom.

Dla prawomocności uchwał wystarczała zwykła większość głosów w obecności co najmniej $\frac{1}{3}$ ustawowej liczby posłów, jeżeli przepisy konstytucji nie stanowiły inaczej. Głosowanie było jawne i odbywało się przez powstanie z miejsc. Liczenie głosów przeprowadzano jedynie wtedy, kiedy prezydium nie było zgodne co do wyników głosowania. Sejm mógł także uchwalić głosowanie imienne. Nie mogło ono jednak odbyć się nad wnioskiem formalnym oraz w sprawach rozstrzyganych przez Sejm bez rozprawy⁵¹.

4. Funkcjonowanie Sejmu w latach 1935–1938

W 1935 r. Prezydent RP rozwiązał Sejm i Senat III kadencji z uwagi na wypełnienie przez parlament zadania utworzenia nowych podstaw ustrojowych, czyli uchwalenia konstytucji kwietniowej w 1935 r. Nowe wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej odbyły się na podstawie zarządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 lipca 1935 r. o wyborach do Sejmu⁵². Istotne jest, że od 1935 r. Sejm składał się z 208 posłów, a uprzednio 444 posłów.

Pierwsze posiedzenie Sejmu IV kadencji odbyło się 4 października 1935 r. Marszałkiem wybrano Stanisława Cara, który objął funkcję po uzyskaniu, zgodnie z wytworzoną już praktyką, akceptacji Prezydenta Mościckiego. Wicemarszałkami zostali: Bogusław Miedziński, Tadeusz Schaetzel, Bogdan Podoski, Władysław Byrka (wszyscy z BBWR) i Wasyl Mudry (z ramienia UNDO). Marszałkiem Senatu wybrano Aleksandra Prystora, wicemarszałkami zostali: Mikołaj Kwaśniewski, Waław Makowski i Kazimierz Świtalski⁵³. Po śmierci S. Cara w czerwcu 1938 r. Marszałkiem Sejmu wybrano W. Sławka⁵⁴.

⁴⁹ D. Górecki, *Sejm...*, s. 84.

⁵⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 29. posiedzenia Sejmu z 16 czerwca 1939 r., łam 30.

⁵¹ D. Górecki, *Sejm...*, s. 84.

⁵² Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 lipca 1935 r. o wyborach do Sejmu, Dz.U. Nr 49, poz. 327.

⁵³ A. Ajnenkiel, op. cit. s. 313 i 316.

⁵⁴ Ibidem, s. 313.

W skład Sejmu weszły niemal wyłącznie osoby związane z obozem sanacyjnym, gdyż opozycja zbojkotowała wybory. W Sejmie powstały kluby parlamentarne ukraiński, żydowski i niemiecki, skupione w Ukraińskiej Reprezentacji Parlamentarnej (13 posłów), Ukraińskiej Reprezentacji Parlamentarnej Wołynia (5 posłów) i Żydowskim Kole Parlamentarnym (3 posłów). Natomiast polscy parlamentarzyści, w liczbie 181, wtłoczeni zostali w grupy regionalne skupiające posłów i senatorów poszczególnych województw.

W założeniu Sejm IV kadencji miał być wolnym od wpływu partii politycznych, dlatego nie przewidywano frakcji parlamentarnych. W Sejmie lat 1935–1938 posłowie związani z sanacją należeli jednak pod względem politycznym w większości do trzech większych stronnictw, tj. pierwszego skupiającego polityków Obozu Zjednoczenia Narodowego, drugiego – tzw. *naprawiaczy*, formalnie należących do obozu radykalnego odłamu sanacji o tradycjach zelowskich, oraz obozu opozycyjnego z W. Sławkiem.

W Sejmie wybranym w 1935 r. posłowie organizowali się w różne ugrupowania. Powstało wtedy: Porozumienie Katolicko-Narodowe w Sejmie, Grupa Sejmowa Koła Rolników, Klub Dyskusyjny Uczestników Walk o Niepodległość, Grupa Samorządowa, Parlamentarna Grupa Pracy, Grupa Oświatowa, Grupa Wiejskich Działaczy w Sejmie, Grupa Prawnicza oraz Koło Parlamentarne Obozu Zjednoczenia Narodowego.

Sejm IV kadencji uchwalił nowy regulamin, który przewidywał, że każdy poseł powinien działać samodzielnie, kierując się osobistym sądem o danej sprawie. Dzięki temu każdy z parlamentarzystów uzyskał prawo do składania wniosków, interpelacji i projektów ustaw. Dlatego w Sejmie IV kadencji złożono łącznie 336 interpelacji⁵⁵.

Regulamin Sejmu z 1935 r. nie wymieniał z nazwy komisji stałych, ani nie zawierał wskazówek dotyczących ich liczebności. Na pierwszej sesji Sejmu powołano jednak 8 komisji stałych, przy czym tworzone je w miarę potrzeb w związku z prowadzonymi pracami legislacyjnymi. Specyfiką tych komisji było jednak to, iż powoływane były na okres bieżącej sesji zwyczajnej. W czasie Sejmu IV kadencji komisje stałe wybierano 5–6 grudnia 1935 r., 4 czerwca 1936 r. w czasie sesji nadzwyczajnej, 1 grudnia 1936 r., 1 grudnia 1937 r. i 3 grudnia 1938 r. Były to Komisje: Administracyjno-Samorządowa, Budżetowa, Inwestycyjna, Komunikacyjna, Oświatowa, Pracy, Prawnicza, Przemysłowo-Handlowa, Regulaminowa, Rolna, Skarbowa, Spraw Zagranicznych, Wojskowa oraz Zdrowia Publicznego i Opieki Społecznej⁵⁶.

Parlament powołany 1935 r. zbierał się rzadko, a posiedzenia cieszyły się słabym zainteresowaniem opinii publicznej, gdyż dyskurs był przedmiotem rywalizujących w obozie rządzącym koterii. Każda sesja zwyczajna obejmowała

⁵⁵ A. Ajnenkiel, op. cit., s. 202.

⁵⁶ D. Górecki, *Sejm...*, s. 82.

liczne posiedzenia, a częstotliwość ich była różna (przez kilka kolejnych dni lub z przerwami kilkudniowymi)⁵⁷. W prasie drukowanej znajdowały się jednak liczne komentarze podsumowujące porządek obrad i posiedzenia sejmowe, które informowały opinię publiczną o tym, co działo się w Sejmie⁵⁸.

Każde posiedzenie Sejmu w trakcie sesji oparte było na porządku obrad, np. 69 posiedzenie Sejmu z dnia 15 lutego 1938 r. dotyczyło sprawozdania Komisji Budżetowej o projekcie ustawy skarbowej z preliminarzem budżetowym na rok 1938/1939. Przebieg posiedzeń wymagał sprawdzenia listy obecności, a dalej rozpatrywano sprawy zgodnie z porządkiem obrad. Stenogramy posiedzeń Sejmu zawierają szczegółowe zapisy przebiegu poszczególnych posiedzeń oraz przemówienia posłów. Pod koniec posiedzeń podnoszone były interpelacje poselskie, a formuła interpelacji składała się z nagłówka, zawierającego nazwisko posła interpelanta (lub posłów interpelantów), krótkiego zaprezentowania sprawy oraz zapytań do odpowiedniego ministra oraz podpis posła (posłów) składa-

⁵⁷ W szczególności w sesji zwyczajnej 1937/1938, 65 posiedzenie Sejmu Rzeczypospolitej odbyło się w dniu 1 lutego 1938 r. 66 posiedzenie Sejmu Rzeczypospolitej w dniu 10 lutego 1938 r., 67 posiedzenie Sejmu Rzeczypospolitej w dniu 11 lutego 1938 r., 68 posiedzenie Sejmu Rzeczypospolitej w dniu 14 lutego 1938 r., 69 posiedzenie Sejmu Rzeczypospolitej w dniu 15 lutego 1938 r., 70 posiedzenie Sejmu Rzeczypospolitej w dniu 16 lutego 1938 r., 71 posiedzenie Sejmu Rzeczypospolitej w dniu 17 lutego 1938 r. Czas trwania posiedzeń też był różny, gdyż posiedzenia otwierane zwykle po godz. 10.00, np. o 10.20, 10.24 czy 10.15, 10.16, trwały do godz. 17.25, 20.30, czy nawet do 0.12, 0.55 dnia następnego.

⁵⁸ W „Kurierze Handlowo-Przemysłowym” z 1 kwietnia 1938 r. w jednym z artykułów tak opisano efekty sesji budżetowej i funkcjonowanie Sejmu: „A więc najpierw – budżet, wraz z planem inwestycyjnym. Budżet zrównoważony, oparty na skromnym «standard of life» państwa – na ok. 2,5 miliarda złotych. Ustawa Inwestycyjna – wyraz dążności wicepremiera do uaktywnienia postawy wobec podmuchów nowego kryzysu. Z innych ustaw gospodarczych – wypada wzmiankować nowelizację ustawy o ochronie lokatorów i dwie ustawy dotyczące moratorium hipotecznego (o spłacie wierzytelności i o ułatwieniach w zaciąganiu pożyczek w listach). W pierwszej kwestii parlament wykazał pewną samodzielność, ograniczając zamierzoną przez rząd szerszą reformę do kwestii obniżki komornego. Z większych prac gospodarczych wspomnieć należy «małą reformę» podatkową. Rola parlamentu okazała się i tutaj wybitnie mechaniczna. Opinia kół gospodarczych zdołała zatrzymać bieg projektu reformy o opłatach stempowych, jako szkodliwego. Projekt, dotyczący podatku dochodowego, szedł przez Izby przy poparciu opinii. Natomiast stanowisko krytyczne wobec projektów ustaw o opłatach rejestracyjnych od przedsiębiorstw i podatku obrotowym nie znalazł należytego odbicia w Izbach. To samo da się powiedzieć o ustawach i ulgach inwestycyjnych. Nie trzeba wspominać, że mówimy teraz o ustawach o bardzo dużym refleksie na tok życia gospodarczego kraju. Poza tym prace izb w rzeczach gospodarczych ograniczały się do nadania sankcji parlamentu szeregowi mniej doniosłych projektów rządowych. Zaliczymy tu nowele, dotyczące niektórych podatków pośrednich i monopolów, o regulacjach małych hipotek, o ulgach podatkowych dla akcji Banku Polskiego, o rejestrowych prawach rzeczowych, o handlu dewocjonaliami etc. Rola parlamentu w omawianej dziedzinie była niezmiernie bierna. Bez porównania większe zainteresowanie wzbudzały sprawy polityczne. Wyrażną jest tendencja myślenia ściśle politycznego nad ekonomicznym także i w rzeczach gospodarczych co nadaje niewątpliwie pracom parlamentarnym pewne cechy jednostronności”.

jących interpelację. W czasie IV kadencji Sejmu uchwalono 238 ustawy z inicjatywy rządu przy 31 ustawach z inicjatywy poszczególnych posłów⁵⁹.

W okresie od 1935 r. miały miejsce trzy postępowania przed sądem marszałkowskim zakończone wyrokiem. Toczyły się one w IV kadencji. Były to sprawy posłów: Antoniego Pacholczyka⁶⁰, Emeryka Hutten-Czapskiego⁶¹ oraz Wandy Pełczyńskiej⁶². Wszystkie trzy wspomniane sprawy zostały wszczęte na wniosek pomówionych, a występujący w sprawach rzecznik sądu marszałkowskiego wniósł o uwolnienie obwinionych od stawianych im zarzutów. Sąd podzielił to zdanie i we wszystkich przypadkach orzekł, że posłowie ci nie dopuścili się zarzucanych im czynów⁶³.

5. Funkcjonowanie Sejmu w latach 1938–1939

W połowie 1938 r. Prezydent rozwiązał Sejm przed upływem kadencji⁶⁴. Dokładnie Sejm został rozwiązany 13 września 1938 r. Przestanki rozwiązania Sejmu podane w zarządzeniu Prezydenta to przemiany w życiu wewnętrznym Polski i motyw odnowienia składu Sejmu oraz oczekiwanie opracowania nowej ordynacji wyborczej. W rzeczywistości powodem rozwiązania był wybór na stanowisko Marszałka Sejmu Walerego Sławka po śmierci Stanisław Cara.

Wybory do Sejmu odbyły się na podstawie zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 września 1938 r. o wyborach do Sejmu⁶⁵. Sejm V kadencji zwołany został dnia 28 listopada 1938 r., a został formalnie rozwiązany 2 listopada 1939 r. Marszałkiem Sejmu V kadencji w 1938 r. został profesor Wacław Makowski, wicemarszałkami Wacław Długosz, Jan Jedynak, Leon Surzyński, Zygmunt Wende, Wasyl Mudry. Marszałkiem Senatu wybrano Bogusława Miedzińskiego. Wicemarszałkami zostali bez głosowania, ponieważ nie zgłoszono większej liczby kandydatów, niż było miejsc do obsadzenia: Stefan Dąbkowski, Antoni Pawelec i Błażej Stolarski⁶⁶.

W Sejmie wybranym w 1938 r. zasiadało 182 Polaków, 19 Ukraińców, 3 Żydów, 1 Białorusin i 1 Rosjanin. Istniały w tym czasie: Koło Parlamentarne OZN (166 posłów), Ukraińska Reprezentacja Parlamentarna (14 posłów), Ukraińska Reprezentacja Parlamentarna Wołynia (4 posłów), Koło Żydowskie (5 posłów), Koło Posłów Niezależnych (13 posłów) oraz 6 posłów bez przydziału⁶⁷.

⁵⁹ A. Ajnenkiel, op. cit., s. 380.

⁶⁰ Sejm IV kad., Sprawozdanie stenograficzne z 60. posiedzenia z 1 i 2 grudnia 1937 r., łam 8.

⁶¹ Sejm IV kad., Sprawozdanie stenograficzne z 67. posiedzenia z 11 lutego 1938 r., łam 3.

⁶² Sejm IV kad., Sprawozdanie stenograficzne z 80. posiedzenia z 25 marca 1938 r., łam 6–7.

⁶³ P.A. Tusiński, op. cit., s. 67.

⁶⁴ A. Gwiżdż, op. cit., s. 195.

⁶⁵ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 września 1938 r. o wyborach do Sejmu, Dz.U. Nr 67, poz. 497.

⁶⁶ A. Ajnenkiel, op. cit. s. 313 i 316.

⁶⁷ D. Górecki, *Sejm*..., s. 83.

Piąta kadencja Sejmu trwała bardzo krótko, niespełna rok, od listopada 1938 r. do września 1939 r., i została przerwana wybuchem II wojny światowej. W tym czasie odbyły się dwie sesje nadzwyczajne i jedna sesja zwyczajna Sejmu. Pierwsza sesja nadzwyczajna zakończyła się 30 listopada 1938 r., na mocy zarządzenia Prezydenta RP, który zamknął sesję nadzwyczajną Sejmu i otworzył sesję zwyczajną Sejmu. Pierwsze posiedzenie sesji zwyczajnej Sejmu odbyło się 2 grudnia 1938 r. Z kolei druga sesja nadzwyczajna zwołana została 1 września 1939 r.

Pierwsze posiedzenie Sejmu V kadencji odbyło się w dniach 28–29 listopada 1938 r. Posiedzenie rozpoczęło przeczytane przez Prezesa Rady ministrów orędzie Prezydenta RP, który życzył posłom zaszczytnej służby dla Polski. Do czasu wybrania Marszałka Sejmu na przewodniczącego powołano Stanisława Skwarczyńskiego. Następnie przewodniczący powołał tymczasowych sekretarzy, a dalej przystąpiono do składania ślubowania przez posłów. Po ślubowaniu przystąpiono do wyboru Marszałka i wicemarszałków, dalej do wyboru sekretarzy, a następnie wyboru Komisji Regulaminowej, po czym odroczono posiedzenie na następny dzień.

W drugim dniu pierwszego posiedzenia dokonano zmiany regulaminu, zgodnie z zasadą zwyczajową, że regulamin przyjęty przez Sejm poprzedniej kadencji obowiązuje w następnych kadencjach, dopóki nie zostanie zmieniony. Pierwsza ważna zmiana dotyczyła Marszałka Sejmu, który po wyborze niezwłocznie udaje się do Prezydenta RP w celu uzyskania zgody na przyjęcie wyboru, po czym złoży Sejmowi stosowne oświadczenie. Druga poprawka dotyczyła liczby podpisów pod wnioskami poselskimi o charakterze ustawodawczym i innych, które powinny legitymować się 15 podpisami posłów. W konsekwencji w ramach nowelizacji regulaminu Sejmu ujęto w ramy prawne dotychczasową praktykę, że poseł wybrany na Marszałka Sejmu musi uzyskać zgodę Prezydenta Rzeczypospolitej na przyjęcie wyboru i dopiero po akceptacji może wyrazić zgodę na przyjęcie urzędu, oprócz tego regulamin przyjęty przez ten Sejm przywracał konieczność podpisania interpelacji przez co najmniej 15 posłów, podobnie jak do roku 1935.

W czasie sesji zwyczajnej V kadencji Sejmu odbyły się m.in. 2 posiedzenie Sejmu w dniu 2 grudnia 1938 r., 4. Posiedzenie Sejmu w dniu 9 grudnia 1938 r., 5 posiedzenie Sejmu w dniu 21 grudnia 1938 r.

W tym czasie, tj. w trakcie sesji 1938/1939, rząd złożył 105 projektów ustaw, przy czym do dnia 16 czerwca 1939 r. uchwalono 94 ustawy, a z inicjatywy poselskiej wniesiono 29 projektów, z czego izby uchwaliły 11 ustaw⁶⁸. W trakcie V Kadencji złożono również 122 interpelacje.

Latem 1939 r. parlament został zwołany na sesję nadzwyczajną 1 września 1939 r., już w trakcie działań wojennych. Sejm zebrał się na swe trzydzieste posiedzenie 2 września, trwało ono tylko czterdzieści minut (godz. 15.00–15.40).

⁶⁸ D. Górecki, *Sejm...*, s. 87.

Na posiedzeniu krótkie oświadczenie w sprawie wybuchu wojny i woli jej wygrania wygłosił premier Felicjan Składkowski. Następnie deklaracje ideowe w sprawie walki z najeźdźcą złożyli posłowie Zygmunt Wenda, Stepan Skrypnik i Wasyl Mudry w imieniu Ukraińców oraz poseł Salomon Seidenman w imieniu ludności żydowskiej. Jedyną ustawą, którą uchwalono na tym posiedzeniu Sejmu, dotyczyła zmiany ordynacji wyborczej zezwalającej posłom i senatorom na ochotnicze wstępowanie do wojska bez utraty mandatu, co przewidywała dotąd ordynacja wyborcza. Przyjęto też uchwałę zmieniającą regulamin Sejmu umożliwiającą prace izby w zmniejszonym na czas wojny składzie. Wacław Makowski, wygłaszając ostatnią mowę jako Marszałek Sejmu, stwierdził „[...] Ta wojna, której uczestnikami staliśmy się obecnie, trwa nie od dziś. Toczy się ona od tysięcy lat. Wojna pomiędzy wolnością a niewolą, pomiędzy sprawiedliwością a gwałtem, pomiędzy broniem ziemi swojej, praw swoich i najwyższych wartości ludzkich Narodu Polskiego a chciwą zaborczością zbrodniczego najeźdźcy. Dziś rozpoczął się nowy etap tysiącletniej walki. Przyjmujemy ją ze spokojem jako zadanie wyznaczone Narodowi naszym przez Opatrzność. W imię wolności, w imię prawdy i wszystkiego, co jest szlachetne w człowieku, walkę tę wygrać musimy i wygramy [...]”⁶⁹.

Bezpośrednio po zamknięciu posiedzenia Sejmu otwarto dwudzieste pierwsze posiedzenie Senatu. Przyjęto, tak jak w Sejmie, uchwały o zmianach w ordynacji wyborczej i pracy w zmniejszonym składzie. Dzień później, 3 września, sesja nadzwyczajna parlamentu została zarządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej zamknięta. W ten sposób prace izb V kadencji dobiegły końca w dramatycznych okolicznościach⁷⁰.

Zakończenie

Parlament działający w latach 1935–1939 funkcjonował w szczególnym okresie. Po śmierci J. Piłsudskiego formacja sanacyjna zaczęła wykazywać objawy nazwane później dekompozycją. Zabrakło lidera, wodza, który byłby swego rodzaju spoiwem łączącym rozmaite, często skonfliktowane, grupy piłsudczyków. Podejmując decyzje, zarówno posłowie, jak i senatorowie, musieli wykazywać się nie tylko znajomością myśli Marszałka, ale rzeczywiście posiadać wiedzę, która pozwalała im rządzić w interesie państwa i społeczeństwa (kolejność nie jest oczywiście przypadkowa) – przynajmniej tak, jak oni to odczuwali.

Skład Sejmu w okresie międzywojennym pod względem płci obejmował w zdecydowanej większości mężczyzn, chociaż kobiety miały również bierne prawo wyborcze. W Sejmie i Senacie III kadencji kobiety miały mandaty w liczbie odpowiednio 15 (3,37%) i 4 mandatów (3,60%), w Sejmie i Senacie

⁶⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 31 posiedzenia Sejmu z dnia 2 września 1939 r., łam 8–10.

⁷⁰ A. Ajnenkiel, op. cit., s. 217.

IV kadencji – 2 (0,97%) oraz 5 (5,20%), a w ostatniej V kadencji – 1 (0,48%) i 4 (4,16%)⁷¹.

Na tle prac ustawodawczych dorobek Sejmu IV i V kadencji przedstawia się następująco. W trakcie IV kadencji parlamentu (1935–1938) uchwalono 238 ustaw z inicjatywy rządu i jedynie 31 z inicjatywy poszczególnych posłów. Na przykład podczas sesji 1937/1938 rząd wniósł 103 projekty (16 projektów podtrzymano z sesji 1936/1937), a w trakcie sesji 1938/1939 – 105 projektów (z tego do czasu odroczenia sesji, tj. do dnia 27 marca 1939 r., nie zajęto się 31 projektami: 13 projektów pozostało w Sejmie i 18 w Senacie), z czego do końca sesji, tj. do dnia 16 czerwca 1939 r., uchwalono 94. Natomiast w czasie sesji 1938/1939 z inicjatywy poselskiej wniesiono jedynie 29 projektów, z czego uchwalonych zostało 11⁷².

Gdy analizujemy działalność Sejmu i Senatu w tym czasie, zwraca uwagę fakt, iż mimo ustrojowych ograniczeń parlament przejawiał ogromną aktywność na bardzo wielu polach, w tym organizacyjnym, ustawodawczym, legitymizującym i kontrolnym wobec polityki rządu. Interesujące jest także to, że całkowita dominacja obozu sanacyjnego nie pozbawiła głosu tych, którzy byli sceptyczni bądź też zdecydowanie krytyczni wobec ówczesnie rządzących. Sejm był miejscem, gdzie odbywał się dyskurs polityczny, chociaż zdominowany był przez polityków popierających obóz rządzący.

Bibliografia

Literatura

- Ajnenkiel A., *Historia sejmu polskiego*, t. 2, cz. 2: *Rzeczpospolita*, Warszawa 1989.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004.
- Berezowski C., *Sejm w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Warszawa 1936.
- Czajkowski J., *Senat w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2.
- Deryng M., *Prawo polityczne*, t. 2, Lwów 1936.
- Górecki D., *Ewolucja immunitetu parlamentarnego w Polsce w latach 1919–1939*, [w:] M. Domagała (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Szymczaka*, Łódź 1994.

⁷¹ M. Śliwa, *Udział kobiet w wyborach i ich działalność parlamentarna*, [w:] A. Żarnowska, A. Szwarz (red.), *Równe prawa i nierówne szanse. Kobiety w Polsce międzywojennej*, Warszawa 2000, s. 53.

⁷² AAN, Prezydium Rady Ministrów, cz. VI, sygn. 3-7(2), s. 1, 29, 35, 59; Sprawozdanie stenograficzne z 29. posiedzenia Sejmu z 16 czerwca 1939 r., łam 28.

- Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995.
- Górecki D., *Sejm w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2.
- Grata P., *Parlamentarna kontrola budżetu w świetle ewolucji prawa budżetowego II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 4.
- Gwiżdż A., *Sejm i Senat w latach 1918–1939*, [w:] *Dzieje Sejmu polskiego*, Warszawa 2011.
- Koksanowicz G., *Prawnoustrojowa pozycja Marszałka Sejmu w okresie II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2.
- Kulesza W.T., *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2.
- Kulig A., *Kształtowanie formy rządów w Konstytucji kwietniowej z 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 2.
- Makarewicz J., *Kodyfikacja konstytucji*, Lwów 1934.
- Makowski W., *Ku państwu społecznemu*, [w:] W. Makowski, *O państwie społecznym*, Warszawa 1998.
- Srokosz J., *Spór o kształt ordynacji wyborczej do sejmu po 1935 roku w obozie rządzącym w Polsce w latach 1926–1939*, „Studia Erasmiana Wratislaviensia” 2010, nr 4.
- Śliwa M., *Udział kobiet w wyborach i ich działalność parlamentarna*, [w:] A. Żarnowska, A. Szwarc (red.), *Równe prawa i nierówne szanse. Kobiety w Polsce międzywojennej*, Warszawa 2000.
- Świtalski K., *Diariusz 1919–1935*, Warszawa 1992.
- Tusiński P.A., *Sądy honorowe i marszałkowskie w Sejmie i Senacie II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 5.
- Zieleniewski L., *Regulaminy Sejmu i Senatu*, „Nowe Państwo” 1936, nr 2.
- Zwierzchowski E., *Prezydent i rząd w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2.

Akty prawne

- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. Nr 30, poz. 227.
- Regulamin Sejmu z dnia 5 października 1935 r. z poprawkami uchwalonymi przez Sejm w dniu 29 listopada 1938 r.
- Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu, Dz.U. Nr 47, poz. 319.
- Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 lipca 1935 r. o wyborach do Sejmu, Dz.U. Nr 49, poz. 327.
- Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 września 1938 r. o wyborach do Sejmu, Dz.U. Nr 67, poz. 497.

Materiały źródłowe

AAN, Biuro Sejmu RP, sygn. 130.

AAN, Biuro Sejmu RP, sygn. 131.

AAN, Prezydium Rady Ministrów, cz. VI, sygn. 3-7(2), s. 1, 29, 35, 59; Sprawozdanie sten. z 29. posiedzenia Sejmu z 16 czerwca 1939 r., łam 28.

Projekt ustawy skarbowej na okres od 1 kwietnia 1937 do 31 marca 1938 r., k. 456–460; Dz.U. z 1937 r. Nr 23, poz. 147; Sejm IV kad., druk nr 300.

Sejm IV kad., Sprawozdanie stenograficzne z 67. posiedzenia z 11 lutego 1938 r., łam 3.

Sejm IV kad., Sprawozdanie stenograficzne z 80. posiedzenia z 25 marca 1938 r., łam 6–7.

Sejm IV kad., Sprawozdanie stenograficzne z 60. posiedzenia z 1 i 2 grudnia 1937 r., łam 8.

Sejm IV kad., Sprawozdanie stenograficzne z 9. posiedzenia z 7 lutego 1936 r., łam 10.

Sprawozdanie stenograficzne z 29. posiedzenia Sejmu z 16 czerwca 1939 r., łam 30.

Sprawozdanie stenograficzne z 31 posiedzenia Sejmu z dnia 2 września 1939 r., łam 8–10.

Functioning of the Sejm in years 1935–1939**Summary**

1935–1939 is a period of functioning of the two Sejms. In 1935 in the outcome of the election the IV Sejm of the term of office. Whereas last V Sejm of the II Republic of Poland of the term of office chosen in 1938 wound up in 1939 as a result of the Germany's invasion of Poland. Functioning based on the adopted April Constitution was a characteristic of activities of the IV Sejm as well as the V term of office from 1935 which implemented political substantial changes. Moreover as a result of elections boycotted by the opposition into the Sejm in this period he was dominated by the ruling camp, and towards his Sejm became an arena of games among factions. Next due to reducing the role of the Sejm for the president the debate of the Sejm aroused the more and more weak public interest. From here in 1935–1939 years legislative activity of parliamentary customs at changed political and organizational conditioning, but the continuation educated previously was characteristic of activity of the Sejm. The work is devoted to political and practical aspects activities of the Sejm.

Keywords: the Sejm, term of office, parliamentary grouping, the Speaker of the Sejm, Member of Parliament, act, parliamentary question, shorthand notes.