

Ewolucja prawa prasowego w Drugiej Rzeczypospolitej. Zakres i recepcja

Rafał Habielski

Dziedzictwo

Proces budowy państwowości polskiej nie oznaczał natychmiastowego wprowadzenia nowego, ujednoczonego prawodawstwa. Na terenie b. zaboru austriackiego i pruskiego obowiązywały dotychczasowe przepisy prawa prasowego oraz Kodeksu karnego stanowiące podstawę ewentualnych represji wobec wydawców, redaktorów i autorów. W dawnej Galicji w mocy pozostały przepisy *Ustawy drukowej z dnia 17 grudnia 1862 r.*, a na terenach należących przed końcem wojny do Niemiec – *Ustawy prasowej z 1874 r.* oraz *Kodeksu karnego z 1871 r.*, i ustawy o postępowaniu karnym z 1877 r.

Obie ustawy nie zostały pomyślane jako rozporządzenia utrudniające zakładanie nowych tytułów, lecz miały za zadanie zapewnienie państwu kontroli administracyjnej nad prasą. Austriacka procedura zgłoszeniowa zakładała podanie tytułu i częstotliwości, z jaką miało się ukazywać pismo oraz przedstawienie jego programu, a także informacje dotyczące redaktora odpowiedzialnego, uzupełnione oświadczeniem, że spełnia on ustawowe warunki nie-

zbędne do funkcji, której się podejmował. Redaktor musiał cieszyć się pełnią praw publicznych i nie mogło toczyć się przeciw niemu postępowanie śledcze. Należało przekazać również informacje o wydawcy pisma oraz o zakładzie, w którym będzie ono drukowane. Władze rezerwowały sobie osiem dni na sprawdzenie informacji podanych w zgłoszeniu¹. Odpowiedzialności karnej podlegały wypowiedzi prasowe, które naruszały przepisy Kodeksu karnego m.in. w zakresie zbrodni stanu, zachęcania do czynów skierowanych przeciw całości państwa, obrazy władz, nieposłuszeństwa wobec prawa, podburzania do wystąpień poszczególnych klas ludności².

Na mocy pruskiego prawa prasowego z 1874 r. przed rozpoczęciem rozpowszechniania wydawca był zobowiązany okazać egzemplarz miejscowym władzom. Ewentualną konfiskatę orzekał sąd. W wyjątkowych przypadkach (uchybień porządkowe, obraza władzy, podżeganie do nienawiści jednych obywateli przez drugich) tymczasową konfiskatę zarządzały policja i prokuratura³.

¹ Szerzej: A. Dziadzio, *Cenzura prasy w Austrii 1862–1914. Studium prawno-historyczne*, Kraków 2012; Cz. Brzoza, *Polityczna prasa krakowska 1918–1939*, Kraków 1990, s. 11–12.

² Teksty rozporządzeń obowiązujący na terenie d. zaboru austriackiego, [w:] L. Zieleniewski, *Ustawodawstwo prasowe. Zbiór ustaw, rozporządzeń i okólników oraz orzecznictwo sądów*, Warszawa 1933; M. Pietrzak, *Reglamentacja wolności prasy w Polsce (1918–1939)*, Warszawa 1963, s. 249–250; 293–294. Zob. także J. Sobczak, *Dzieje prawa prasowego na ziemiach polskich*, Poznań 2009.

³ Tekst *Ustawy prasowej z 1874 r.*, [w:] L. Zieleniewski, *Ustawodawstwo...*, M. Pietrzak, *Reglamentacja...*, s. 249; 295–296; G. Gzella, *Procesy prasowe redaktorów „Gazety Grudziądzkiej” (1894–1914)*, „Rocznik Historii

Cenzura prewencyjna obowiązująca na terenie Królestwa Polskiego, pozostająca w mocy Rady Regencyjnej, została zniesiona 7 października 1918 r. Wolność prasy proklamował lewicowy rząd Jędrzeja Moraczewskiego 20 grudnia 1918 r. Ten krok spotkał się z uznaniem, przyczyniając się jednocześnie do żywiołowego korzystania z możliwości ataków na gabinet. Ponieważ rząd Moraczewskiego nie zdecydował się przywrócić mocy rosyjskiej ustawy prasowej z 1905 r.⁴, to w pierwszych miesiącach niepodległości wydawnictwa ukazujące się na terenie dawnego Królestwa Polskiego mogły czuć się w zasadzie nieskrępowane.

Pierwsze próby zmian 1919–1926

Sytuacja tego rodzaju na dłuższą metę była nie do utrzymania, ponieważ pozbawiała władze narzędzi obrony interesów państwa. Prace nad prawem prasowym nie zostały przerwane mimo dymisji gabinetu Moraczewskiego i powstania (styczeń 1919 r.), rządu Ignacego Paderewskiego⁵. *Dekret* w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych zaczął obowiązywać na obszarze województw centralnych byłego zaboru rosyjskiego w lutym 1919 r. W województwach wschodnich od lipca 1919 r. do sierpnia 1921 r. obowiązywały tymczasowe przepisy prasowe zawarte w *Rozporządzeniu Komisarza Generalnego Ziemi Wschodnich* z 17 lipca 1919 r. Od sierpnia 1921 r. ten obszar został objęty postanowieniami *Dekretu* z lutego 1919 r. Jego art. 1 stanowił: *Prasa jest wolna. Wolność prasy podlega tylko tym ograniczeniom, które są przewidziane w Kodeksie Karnym lub określone w ustawach*. Artykuł 26 stanowił, że *obraza przepisów prasowych oraz*

przestępstwa za pomocą druku spełnione należą do właściwości sądów. *Dekret* dopuszczał możliwość nakładania aresztu na poszczególne wydawnictwa (druki) oraz wytoczenie procesu sądowego tym, którzy dopuszczali się przestępstw przewidzianych w *Kodeksie karnym* (art. 27). Oznaczało to, że możliwe było tymczasowe zawieszanie czasopism, czyli praktyka, która nie obowiązywała na terenie dawnych zaborów austriackiego i niemieckiego. Rozporządzenie o nakazie zajęcia druków zatwierdzał sąd. W wypadku niezatwierdzenia decyzji o areszcie w przeciągu miesiąca zarządzenie zajęcia traciło moc (art. 28)⁶.

W dniu 18 lutego 1919 r. ukazał się okólnik nr 129 ministra spraw wewnętrznych będący komentarzem przepisów *Dekretu*. Stwierdzano w nim, że prasa jest „wolna w granicach prawa”, a przedstawiciele władz administracyjnych winni kierować się wobec niej „obiektywizmem, nigdy zaś względami osobistymi lub politycznymi”. Ostrzegano, że stosowanie aresztu w innych warunkach niż przewidzianych w art. 27 będzie uważane za samowolę „niedopuszczalną z punktu widzenia konieczności zabezpieczenia elementarnych swobód obywatelskich w państwie demokratycznym”. Okólnik regulował kwestię braku zgody na wydawanie czasopism oraz zakładanie drukarni. Decyzje tego rodzaju powinny być „należycie umotywowane i oparte na materialne rzeczowym”⁷.

Na terenie d. zaboru rosyjskiego nadzór nad prasą sprawowały władze administracyjne pierwszej instancji. Miały one prawo nakładać areszt na druki wówczas, gdy ich treść zawierała cechy przestępstw ściganych przez Kodeks karny⁸. Na terenie d. zaboru austriackiego

Prasy Polskiej” 2007, t. X, z. 2/20, s. 39 i nast.; por. także: G. Kucharczyk, *Cenzura pruska w Wielkopolsce w czasach zaborów 1815–1914*, Poznań 2001, s. 42 oraz M. Rajch, *Cenzura pruska w Wielkopolsce w latach 1848–1918*, Poznań 2004.

⁴ M. Pietrzak, *Reglamentacja...*, s. 28.

⁵ L. Zieleniewski, *Ustawodawstwo prasowe...*, s. 7–8.

⁶ Cyt. za L. Zieleniewski, *Ustawodawstwo...*, s. 19 i nast.

⁷ *Zbiór zarządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych (okólniki i pisma okólne) 1918–1930*, cz. II (N–Ż), Warszawa 1931, s. 1245.

⁸ A. Marczewski, *Nowe prawo prasowe z dnia 10 maja 1927 r.*, Warszawa 1927, s. 5

i pruskiego te kompetencje leżały w ręku prokuratury⁹. Różnice występowały w zakresie przepisów porządkowo-prasowych, m.in. w przedmiocie definicji czasopisma¹⁰. Problem stanowiła ogólnikowość zapisów, co prowadziło, zdaniem wydawców i dziennikarzy, do „zupełnej dowolności w zarządzeniach konfiskacyjnych”¹¹.

Zagadnienie zakresu wolności i uprawnień prasy regulowała Konstytucja z marca 1921 r. Art. 104 stanowił, że każdy obywatel ma prawo „do swobodnego wyrażania swoich myśli i przekonań, o ile przez to nie narusza przepisów prawa”. Art. 105 poręczał wolność prasy, zakazywał jej cenzurowania oraz koncesjonowania, odbierania periodykom debitu pocztowego oraz ograniczania ich rozpowszechniania. Odnosił się także do ewentualnego nadużycia wolności prasy, które miała regulować osobna ustawa. Jeśli dodać do tego gwarantowaną ustawowo swobodę w informowaniu o pracach Sejmu (sprawozdania z jawnych posiedzeń plenarnych i prac komisji, art. 30) oraz zakaz pociągania do odpowiedzialności za zgodne z prawdą sprawozdanie z jawnego posiedzenia Sejmu (art. 31), to trzeba przyznać, że prasa zyskała stosunkowo szeroki zakres swobód. W czasie dyskusji nad treścią art. 105 Kazimierz Czapiński (PPS) uznał jego brzmienie za „niesporne”¹². Ograniczeniem praw prasy nie wydawał się art. 124, traktujący o czasowym zawieszeniu praw obywatelskich. Dawał on rządowi, za zezwoleniem prezydenta, prawo do zawieszania wolności prasy, i innych praw obywatelskich, w warunkach wojny, zagrożenia wojną, w czasie rozruchów wewnętrznych

bądź „rozległych kłótni o charakterze zdrady Państwa”¹³.

Na terenie dawnego zaboru rosyjskiego obowiązywały przepisy *Kodeksu karnego* z 1903 r. Istotne znaczenie miał art. 154 (nieposzanowanie i obraza władzy) oraz art. 263, który stanowił, że winny: „1/ rozgłaszania mogącej wywołać niepokój publiczny wieści, świadomie fałszywej, o rozporządzeniu władz państwowych, o klęsce powszechnej lub innym wypadku, 2/ wywołania niepokoju publicznego, bez żadnego ku temu powodu...” podlegał karze więzienia do 3 miesięcy lub grzywnie¹⁴.

Dopiero w czasie kryzysowego etapu wojny polsko-sowieckiej, mimo obowiązywania (od sierpnia 1919 r.) stanu wyjątkowego, władze uznały za konieczne wpływanie na treść i zawartość prasy. W lipcu 1920 r. Rada Obrony Państwa przyjęła rezolucję w sprawie cenzury prewencyjnej informacji wojskowych. Za pomocą prawa broniono dobrego imienia osoby Marszałka Piłsudskiego, czemu służyło *Rozporządzenie* o ochronie czci Naczelnika Państwa, wydane przez Radę we wrześniu 1920 r., i obowiązujące do stycznia 1921 r.¹⁵

Sytuacja polityczna w Polsce w początku lat 20. ubiegłego wieku skłaniała zdaniem władz do wprowadzenia rozporządzeń dających możliwość przeciwdziałania aktom o charakterze antypaństwowym, podejmowanym głównie przez partię komunistyczną. Projekt jednego z takich rozporządzeń (z 1921 r.) zakładał kary ciężkiego więzienia (od 2 do 10 lat) m.in. za szerzenie poglądów zmierzających do wprowadzenia „ustroju rad” oraz wzywianie do nienawiści klasowej. Propozycja spotkała się

⁹ Na terenie d. zaboru pruskiego wyjątek stanowiło kilka wypadków opisanych w art. 23 *Ustawy prasowej*, A. Marczewski, *Nowe...*, s. 6.

¹⁰ Tamże, s. 4–5.

¹¹ St. Kauzik, *O nową ustawę prasową*, „Prasa” 1936, nr 3, s. 4.

¹² *Sprawozdanie stenograficzne ze 185 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 16 listopada 1920 r.*, tam 30–33.

¹³ Cyt. za *Konstytucja 17 marca 1921 r.*, nakładem dziennika „Rzeczpospolita”, Warszawa 1921, s. 62.

¹⁴ L. Zieleniewski, *Ustawodawstwo...*, s. 61–62.

¹⁵ „Dziennik Ustaw RP” 1920, nr 91, poz. 598; M. Pietrzak, *Reglamentacja...*, s. 300–301.

w Sejmie z zastrzeżeniami ze strony lewicy, podnoszącej, że w obrębie działania ustawy mogą się znaleźć nie tylko komuniści, lecz również przedstawiciele ugrupowań socjalistycznych. Na skłonność do szermowania terminem „walka z bolszewizmem”, stającym się parawanem dla pozaprawnych działań wobec prasy, zwracano zresztą uwagę już wcześniej¹⁶.

Prace nad rozwiązaniami ograniczającymi wolność prasy zostały podjęte po zabójstwie prezydenta Narutowicza. Projekt nowej ustawy o stanie wyjątkowym (obowiązującym w Warszawie od 16 grudnia 1922 r. do 4 stycznia 1923 r.) opracował gabinet gen. Władysława Sikorskiego. Na jego mocy w warunkach orzeczenia stanu wyjątkowego władzom przysługiwałaby możliwość stosowania cenzury prewencyjnej, orzekanie konfiskat, zawieszanie pism oraz zamykanie drukarni. Ta propozycja nie przybrała jednak kształtu ustawy. Bez rezultatów usiłowano do niej powrócić w okresie późniejszym¹⁷.

Spory, jakie toczono w sprawie zakresu dozwolonej krytyki władz, oraz wola uporządkowania prawodawstwa prasowego, skłoniły do zgłoszenia projektu ustawy rząd Wincentego Witosa, przyjętej przez gabinet 2 października 1923 r., a następnie przedłożonej Sejmowi¹⁸. Projekt został wniesiony „w wykonanie art. 105” Konstytucji i miał regulować warunki wydawania gazet i czasopism oraz wolność słowa drukowanego. „Jest rzeczą powszechnie znaną – pisano w uzasadnieniu – że gwarancja wolności polega przede wszystkim na ścisłym sprecyzowaniu czynów zakazanych”. Widziano je w „nadużyciach wolności słowa, które mogą godzić w porządek i bezpieczeństwo publiczne oraz cześć osób poszczególnych”, a projekt ujmował je i definiował „ze stanowi-

ska przepisów porządkowych”. *Dekret* nie wprowadzał cenzury prewencyjnej i ustalał kontrolę sądową nad „wszelkimi krokami represyjnymi” wobec prasy, w tym – konfiskatami. Podkreślano, że nowe prawo wprowadza „niesłuchanie u nas pożądaną jednolitość” w materii prawa prasowego¹⁹.

Art. 1 *Ustawy* stanowił, że „prasa jest wolna” i podlega tylko ograniczeniom wynikającym z obowiązujących ustaw, w tym ustawy niniejszej. W zakresie zakładania wydawnictw przyjęto zasadę zgłoszeniową. Deklaracja zamierzającego wydawać pismo miała zawierać jego tytuł, zakres, częstotliwość, miejsce i adres redakcji oraz dane redaktora odpowiedzialnego, wydawcy i drukarni. Władza administracyjna miała siedem dni na wydanie zakazu wydawania (art. 15). Redaktorem odpowiedzialnym mógł być obywatel polski, dysponujący pełnią praw, stale zamieszkujący na terenie kraju (art. 13). Redaktorami odpowiedzialnymi nie mogli być posłowie i senatorowie oraz posłowie Sejmu śląskiego (art. 14). W wypadku zawieszenia czasopisma na zawsze redaktor odpowiedzialny i wydawca nie mieli prawa zakładać nowego czasopisma przez sześć miesięcy. Zawieszenie na zawsze skutkowało zakazem wznawiania tego czasopisma „choćby pod innym oznaczeniem” (art. 19).

Novum w stosunku do obowiązujących przepisów był obowiązek umieszczania wszelkich zaprzeczeń lub sprostowań wiadomości umieszczonych w danym czasopiśmie nadesłanych przez urzędy państwowe. Takie informacje miały być podawane na pierwszej stronie i nie wolno było obniżać ich powagi „niezwykłym tytułem, układem lub doborem czcionek, lub w ogóle, jakim innym nie przyjętym dla wypadków sposobem” (art. 23).

¹⁶ *Sprawozdanie stenograficzne z 17 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 21 marca 1919 r.*, łam 938.

¹⁷ M. Pietrzak, *Reglamentacja...*, s. 50–51.

¹⁸ Wypada zaznaczyć, że rząd Witosa podjął walkę z krytyczną wobec niego prasą, zwiększając liczbę konfiskat i stosując inne represje, szerzej: R. Habielski, *Wolność czy odpowiedzialność? Prasa i polityka w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2013, s. 66 i nast.

¹⁹ *Motywy*, [w:] *Ustawa prasowa*, „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej”, okres I, druk 814, s. 10.

W rozdziale VIII *Ustawy* zostały wymienione przykłady niektórych przestępstw popełnionych treścią druku. Oprócz odpowiedzialności za ogłoszenie aktu oskarżenia bądź treści postępowania sądowego, fałszywego przedstawiania rozprawy karnej, sprawozdań z rozpraw toczonych przy drzwiach zamkniętych, przewidywano kary za „uczczenie skazanego” sprawy przestępstwa lub usprawiedliwianie jego czynu (art. 35, 37–39). Sprawcą przestępstwa prasowego był redaktor odpowiedzialny, „o ile nie okazuje się inaczej z zachodzących okoliczności” (art. 42). Wśród przestępstw porządkowo-prasowych *Ustawa* wymieniała przedruki z druków skonfiskowanych lub zajętych oraz rozpowszechnianie druków skonfiskowanych (art. 46), wydawanie czasopisma zawieszzonego przez sąd (art. 47), rozpowszechnianie bez spełnienia określonych warunków (art. 50), zamieszczenie fałszywych wiadomości w deklaracji zgłoszeniowej (art. 51), nieogłoszenie zaprzeczenia lub sprostowania (art. 52). *Ustawa* gwarantowała, że orzecznictwo w sprawach prasowych będzie należało do sądów (art. 56). Z chwilą wejścia w życie nowego prawa miały tracić moc obowiązującą przepisy regulujące funkcjonowanie prasy pochodzące z czasów rozbiorowych.

Po przewrocie majowym

Uchwalenie *Ustawy* uniemożliwił rozpad koalicji rządowej i dymisja Witosa. Na mocy uchwały kolejnego gabinetu, na którego czele stał Władysław Grabski, Minister Spraw Wewnętrznych w styczniu 1924 r. zwrócił się do Sejmu o wycofanie projektu²⁰. Do pierwszej próby narzucenia prasie ograniczeń w zakresie swobody wypowiedzi po przewrocie majowym doszło w jesieni 1926 r., po objęciu przez Marszałka Piłsudskiego stanowiska premiera. Posłużono się uprawnieniem Prezydenta, który na mocy nowelizacji Konstytucji (sierpień 1926 r.)

zyskał prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Prezydent RP w dniu 4 listopada 1926 r. podpisał *Rozporządzenie o karach za rozpowszechnianie nieprawdziwych wiadomości oraz o karach za zniewagę władz i ich przedstawicieli*. Art. 1 orzekał, że karze grzywny od 300 do 10 tys. zł (z zamianą na karę do 3 miesięcy aresztu) podlega ten, kto „publicznie lub w druku rozpowszechnia świadomie nieprawdziwą lub przekręconą, a mogącą wyrządzić szkodę interesom Państwa, albo wywołać niepokój publiczny, wiadomość o niebezpieczeństwie grożącemu Państwu w jego stosunkach zewnętrznych lub wewnętrznych, a w szczególności o niebezpieczeństwie grożącym jego ustrojowi konstytucyjnemu lub społecznemu”. Art. 2 stanowił, że zagrożeniu karą od 100 do 5 tys. zł (zamiana na karę aresztu do sześciu tygodni) podlega rozpowszechnianie nieprawdziwych wiadomości (a nawet pogłosek) o działalności władz państwowych lub ich przedstawicieli w związku z ich urzędowaniem. Art. 3 stanowił, że kto dopuszcza się zniewagi władz państwowych podlega karze od 100 do 5 tys. zł (zamiana na areszt do 6 tygodni). W tym wypadku, jak i w poprzednich, druk w jakim popełniono przestępstwo ulegał konfiskacie.

W przypadku prasy periodycznej odpowiedzialność za przestępstwo popełnione w druku ponosił redaktor odpowiedzialny oraz redaktor lub kierownik działu. W przypadku druków zwartych – wydawca, jeśli nie wskaże autora; zarządzający drukarnią, jeśli nie wskaże wydawcy; rozpowszechniający druk, jeśli nie wskaże zakładu drukarskiego (art. 4). Czynniki władnymi do orzekania o przestępstwach przewidzianych w *Rozporządzeniu* miały być władze administracyjne drugiej instancji lub upoważnione przez ministra spraw wewnętrznych władze pierwszej instancji (art. 7)²¹.

Nowa regulacja zaskoczyła świat prasy i wywołała sprzeciwy. Stało się tak, mimo że

²⁰ *Sprawozdanie stenograficzne Sejmu RP z 93 posiedzenia z 28 stycznia 1924 r.*, łam 6.

²¹ Cyt. za „*Dziennik Ustaw*” 1926, nr 110, cz. II, łam 640 i nast.

już 10 listopada 1926 r. ukazały się informacje dotyczące trybu egzekwowania nowego prawa. Aczkolwiek o konfiskatach i karach miały orzekać czynniki administracyjne (starostowie i wojewodowie), to tym, którzy uznaliby się nieprawnie poszkodowanymi przyznano, w ciągu siedmiu dni od nakazu uiszczenia kary, prawo do odwołania się do sądu. Ta procedura nie wstrzymywała egzekwowania grzywny, ale wstrzymywała areszt. Jeśli skazany nie uiszczył grzywny, władze miały prawo zawiesić tytuł do czasu wykonania kary. Natomiast gdy sąd podejmował decyzję o niezatwierdzeniu decyzji, skutki wyroku zostawały cofnięte, grzywna – zwracana, a wydawanie pisma – przywrócone²².

W dzień po wejściu w życie rozporządzenia zebrał się Zarząd Syndykatu Dziennikarzy Warszawskich. W zaproponowanej rezolucji uznano, że rozporządzenie jest sprzeczne z artykułami Konstytucji poręczającymi wolność prasy oraz z polskimi tradycjami wolnościowymi i „spycha Polskę do poziomu satrapii carskiej”²³. Sprawę *Rozporządzenia* rozpatrywał Zarząd Klubu Sprawozdawców Parlamentarnych, który poparł uchwały Syndykatu. Treść *Rozporządzenia* była dyskutowana przez zarządy syndykatów regionalnych. Z zachowanych relacji można wnosić, że większość z nich solidaryzowała się z decyzją syndykatu warszawskiego²⁴.

W rezolucji przyjętej w efekcie spotkania Zarządu SDP i przedstawicieli stołecznych dzienników stwierdzano, że *Rozporządzenie* narusza wolność prasy, swobody obywatelskie, w tym „kardynalną zasadę, polegającą na pod-

daniu ewentualnych nadużyć wolności prasy orzecznictwu sądów”. Uznano, że ogólnikowość sformułowań użytych w *Rozporządzeniu* będzie prowadziła do „dowolnej interpretacji ze strony organów administracyjnych”. Wyrażono przekonanie, że rozporządzenie prowadzące do zniekształcenia życia publicznego zostanie rychło uchylone²⁵. Uchwałę Syndykatu poparły największe warszawskie dzienniki, m.in. „ABC”, „Dzień Polski”, „Gazeta Warszawska”, „Głos Prawdy”, „Kurier Czerwony”, „Kurier Polski”, „Kurier Poranny”, „Kurier Warszawski”, „Robotnik”, „Rzeczpospolita”, „Warszawianka”²⁶.

Zdaniem opozycyjnej „Gazety Porannej” regulacja cofała Polskę w czasy sprzed przywileju *neminem captivabimus*²⁷. W piśmie sympatyzującym z Piłsudskim, mającym opinię oficjalnego, ukazał się komentarz określający rozporządzenie jako ciosane toporem „i to z gruba”²⁸. Zwracano uwagę, że *Rozporządzenie* jest w istocie prawem miecza, a stępienie krytyki spowoduje redukcję czynników mogących działać inspirująco na władze²⁹. Konserwatywny „Czas”, nie bezkrytyczny wobec poziomu i zachowań prasy, był zdania, że ujęcie jej w karby nie jest zadaniem złym samym w sobie, obrano jednak złą drogę wiodącą do dobrego celu. *Rozporządzenie* oceniono jako „ciasne” i niezgodne z duchem Konstytucji oraz tchnące „rosyjskim duchem policyjnym”. Rozumiano je jako coś przypominającego ustawę kagańcową, mającą bronić doraźnych interesów władzy, a nie – jak być powinno – interesu państwa³⁰. Zdaniem lewicy prawo go-

²² Można odwołać się do sądu, „Głos Prawdy” 1926, nr 117, 10 XI.

²³ Cyt. za opracowaniem J. Nowakowskiego *Materiały do historii powstania i działalności organizacji dziennikarskich w latach 1918–1939. Dekrety prasowe r. 1926–1927*, w zbiorach Pracowni Komunikacji Literackiej okresu PRL, ILB PAN, s. 17.

²⁴ „Głos Prawdy” 1926, nr 120, 13 XI; „Kurier Warszawski” 1926, nr 311, 12 XI.

²⁵ Cyt. za „Epoka” 1926, nr 41, 11 XI.

²⁶ Lista dzienników m.in. w „ABC” 1926, nr 48, 11 XI; „Epoce” 1926, nr 41, 11 XI.

²⁷ Cyt. za J. Nowakowski, *Materiały...*, s. 21.

²⁸ B. Miedziński, *Toporna robota*, „Głos Prawdy” 1926, nr 116, 8 XI.

²⁹ B.K. [B. Koskowski], *Co wolno, a czego nie wolno*, „Kurier Warszawski” 1926, nr 307, 8 XI.

³⁰ „Poręcza się wolność prasy?”, „Czas” 1926, nr 258, 10 XI.

dziło w wolność słowa, było zatem „niegodne ustawodawstwa republikańskiego” i powinno zostać uchylone³¹. Podnoszono, że *Rozporządzenie* oddaje los prasy w ręce aparatu administracyjnego, paraliżuje jej działalność, operuje drakońskimi karami i represjami oraz jest zamachem przede wszystkim na prasę robotniczą³². Jednym z niewielu pism, które odniosły się do rozporządzenia aprobatywnie było zachowawcze „Słowo”. Stanisław Mackiewicz uważał, że stosowanie nowego prawa będzie efektywne i oświadczał: „Nam monarchistom, gdy gadatliwej polskości przeciwstawiamy ideę polskiego majestatu siły, żadna nie zaszkodzi cenzura”³³.

Do treści *Rozporządzenia* krytycznie odnieśli się prawnicy, uznając, że stanowi ono „nieudany środek krępowania wolności słowa”. Zdaniem Franciszka Paschalskiego, obrońcy w procesach prasowych, *Rozporządzenie* było niepotrzebne, bo do zaostrzenia represji nadawało się istniejące już ustawodawstwo. Rozwiązanie problemu kontroli prasy leżało w usprawnieniu działania urzędów prokuratorskich oraz ujednoczeniu orzecznictwa³⁴. Herman Lieberman zwracał uwagę, że *Rozporządzenie* narusza art. 83 Konstytucji, który stanowił, że w sprawach przestępstw politycznych orzekać będą sądy przysięgłych³⁵. Do wyjątków należały głosy traktujące nowe prawo jako „wyraz słusznej tendencji do ukrócenia nadużyć płynących z wolności słowa”³⁶.

Z komentarzy, które ukazały się po ogłoszeniu *Rozporządzenia* wynikało, że niepokój wydawców i dziennikarzy budziły intencje władz oraz ogólnikowość sformułowań. Obawiano

się, że nowe prawo stanie się narzędziem nieuzasadnionych represji stosowanych przez aparat urzędniczy zależny od władz. Przykłady czerpano z prasy regionalnej, która sygnalizowała wzrost liczby konfiskat i orzekanie wysokich kar³⁷.

Polem walki z *Rozporządzeniem* stała się nie tylko prasa opozycji, ale i Sejm. Wniosek w sprawie jego uchylenia poparła większość klubów – Stronnictwo Chłopskie, Stronnictwo Pracy, Narodowa Partia Robotnicza, PSL „Piast”, Chrześcijańska Demokracja oraz Narodowo-Chrześcijańskie Stronnictwo Ludowe³⁸. Rząd nie był jednak skory do ustępstw. W dniu 10 listopada w „Epoce” ukazał się wywiad z wicepremierem Kazimierzem Bartlem, który przywołał fragment art. 105 Konstytucji mówiący o osobnej ustawie określającej odpowiedzialność za nadużycie wolności prasy. „To właśnie – powiedział – zrobiliśmy na dziś”. Celem wydania *Rozporządzenia* – wyjaśniał – jest „podniesienie wartości słowa”. Ta wolność nie może być bowiem równoznaczna z „wolnością świadomego, a przy tym szkodliwego kłamstwa”³⁹. Na pytanie, dlaczego procedowanie w sprawie przestępstw prasowych powierzono administracji dowodził, że „normalna droga sądowa nie dałaby żadnych rezultatów”, gdyż czas postępowania, ilość instancji oraz niejednolitość ustawodawstwa „sprowadzały wymiar sprawiedliwości do całkowitej bezkarności”. Nie zgodził się z zarzutem, że w procesie kontroli prasy może dochodzić do samowoli administracji, podkreślił, że prawo nie jest wymierzone w wolność słowa⁴⁰. „Nie uszczupla ono w niczym prawa krytyki rządu i jego poczynań.

³¹ *Przeciw wolności słowa drukowanego*, „Robotnik” 1926, nr 306, 7 XI.

³² JMB [J.M. Borski], „Robotnik” 1926, nr 308, 9 XI.

³³ Cat, „Na krawędzi”, „Słowo” 1926, nr 262, 10 XI.

³⁴ F. Paschalski, *Nowy dekret prasowy*, „Głos Prawdy” 1926, nr 118, 11 XI.

³⁵ *Walka o wolność prasy i druku. Rozmowa z Hermanem Liebermanem*, „Robotnik” 1926, nr 310, 11 XI.

³⁶ „ABC” 1926, nr 46, 9 XI.

³⁷ „ABC” 1926, nr 56, 19 XI.

³⁸ „Robotnik” 1926, nr 313, 14 XI.

³⁹ *O rozporządzeniu prasowym. Wywiad z p. wice-premierem prof. Bartlem*, „Epoka” 1926, nr 40, 10 XI.

⁴⁰ Tamże.

Stają pod pręgierzem jedynie plotka, kłamstwo, potwarz”⁴¹.

Sejm uchylił *Rozporządzenie* 11 grudnia 1926 r., ale rząd nie zamierzał składać broni – 10 maja 1927 r. ukazały się nowe *Rozporządzenia*: o prawie prasowym oraz zmieniające niektóre postanowienia o rozpowszechnianiu nieprawdziwych wiadomości, i o zniewagach. Do przestępstw w treści druku ustawodawca zaliczył ogłaszanie wiadomości dotyczących planów i kierunków operacji wojskowych, ruchów wojsk, ich dyslokacji, uzbrojenia, zaopatrzenia, magazynów, umocnień, twierdz oraz prac „w zakresie przygotowań do obrony państwa” (art. 46)⁴². *Rozporządzenie* przewidywało kary za rozpowszechnianie drukiem wiadomości nieprawdziwych lub przekreślonych, nawet podawanych jako pogłoski, oraz w przemówieniach publicznych, które mogły wyrządzić „szkodę Państwu lub wywołać niepokój publiczny”. Maksymalny wymiar kary wynosił do 2 lat więzienia (art. 1). Jeśli konsekwencją przewidzianych czynów była „poważna szkoda dla Państwa”, zaburzenie spokoju publicznego, przeciwdziałanie władzy albo zakłócenie porządku w oddziałach wojskowych, przewidywano odrębne kary (art. 3). *Rozporządzenie* chroniło cześć i powagę głowy państwa; za ubliżanie mu (w tym podczas jego nieobecności) groziła kara więzienia od 3 miesięcy do 5 lat więzienia i grzywna do 5 tys. zł⁴³.

Rozporządzenia zaczęły obowiązywać w początku czerwca 1927 r. i Sejm, tak jak w poprzednim wypadku, stał się polem walki o ich uchylenie. Trzy miesiące później, 19 września, izba uchyliła *Rozporządzenia*, stojąc na stanowisku, że nie obowiązują, co nie dla wszystkich było oczywiste. Zdaniem wiceministra sprawiedliwości Stanisława Cara *Roz-*

porządzenia obowiązywały do czasu opublikowania decyzji o ich uchyleniu w „Dzienniku Ustaw”⁴⁴. Zdaniem Cara obowiązek publikacji dotyczył jedynie ustaw, a nie uchwał, natomiast w tym trybie uchylono *Rozporządzenia*⁴⁵. Zwleknięcie z ogłoszeniem w „Dzienniku Ustaw” decyzji o uchyleniu powodowało, że *Rozporządzenia* stanowiły normę postępowania. Ten stan trwał do 28 lutego 1930 r., wówczas, po opublikowaniu uchwały Sejmu z 19 września 1927 r., sytuacja wróciła do stanu sprzed wydania *Rozporządzeń*.

Czynnikiem, który ułatwiał władzy utrzymywanie prasy w karchach, albo – jak chcieli niektórzy – skuteczniejsze jej kontrolowanie, był nowy kodeks unifikujący prawo na terenie całego kraju, który zaczął obowiązywać 1 września 1932 r. Utrzymane zostały w mocy niektóre przepisy kodeksów dzielnicowych, w tym – dotyczące prasy zawarte w rosyjskim *Kodeksie karnym* z 1903 r., w austriackiej ustawie prasowej z 1862 r. oraz w niemieckiej ustawie prasowej z 1874 r. Przestępstw przeciw władzom i urzędom dotyczył rozdział XXI. Karalne było uwłaczanie czci lub powadze Prezydenta RP (art. 125 § 2, kara więzienia do pięciu lat), znieważanie władzy, rządu, wojska (kara do dwóch lat aresztu lub grzywna). W rozdziale XXV (*Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu*) umieszczono kilka artykułów, które mogły i – jak się okazało w praktyce – odnosiły się do prasy, stanowiąc podstawę zażyć. Art. 152 przewidywał karę więzienia do 3 lat lub aresztu do 3 lat za publiczne lżenie lub wyszydzanie Narodu albo Państwa Polskiego. Art. 154 § 1 odnosił się do nawoływania do popełnienia przestępstwa lub jego pochwalania (kara więzienia do 5 lat); karą do 3 lat zagrożone było sporządzanie w celu rozpowszechniania,

⁴¹ Wywiad Bartla został częściowo przedrukowany, cytowany lub krytycznie komentowany przez prasę (m.in. „Czas”, „Robotnik”).

⁴² „Dziennik Ustaw” 1927, nr 45, łam 549 i nast.

⁴³ „Dziennik Ustaw” 1927, nr 45, łam 559 i nast.

⁴⁴ „Epoka” 1927, nr 260, 22 IX.

⁴⁵ „Epoka” 1927, nr 261, 23 IX.

przechowywanie lub przewożenie druków lub wizerunków nawołujących do popełnienia przestępstwa, bądź zawierające pochwałę przestępstwa (art. 155 § 1). Publiczne nawoływanie do nieposłuszeństwa, przeciwdziałania ustawom lub prawnym rozporządzeniom władzy (art. 156) było zagrożone karą do dwóch lat więzienia. Art. 157 przewidywał karę do roku więzienia za sporządzanie w celu rozpowszechnienia pism, druków lub wizerunków nawołujących do „nieposłuszeństwa ustawom lub prawnym rozporządzeniom władzy”. Art. 159 § 1 – karę do sześciu miesięcy lub grzywny za publiczne rozpowszechnianie wiadomości z dochodzenia lub śledztwa, bez zezwolenia władz prowadzących te dochodzenie lub śledztwo. Karą było zagrożone rozpowszechnianie wiadomości z tajnej rozprawy sądowej (art. 159 § 2). Art. 170, szczególnie groźny dla prasy, brzmiał: „Kto publicznie rozpowszechnia fałszywe wiadomości, mogące wywołać niepokój publiczny, podlega karze aresztu do dwóch lat i grzywny”. Pomawianie osób, instytucji lub zrzeszeń o postępowanie lub właściwości, „które mogą poniżyć je w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania” było zagrożone karą aresztu do dwóch lat i karą grzywny (art. 255 § 1). Obrażanie godności osobistej w obecności lub pod nieobecność osoby, której to dotyczyło było zagrożone karą aresztu do roku (art. 256 § 1)⁴⁶.

Ogólnikowość przepisów prawa powodowała konieczność odwoływania się do orzeczeń Sądu Najwyższego. W wypadku art. 127, dotyczącego znieważania władzy, stanął on na stanowisku, że jeśli krytyka poczynań rządu, nawet „bardzo ostra, ale utrzymana w ramach rze-

czowych argumentów” nie zmierza „w sposób demagogiczny” do poderwania autorytetu władzy i jej poniżenia, i nie jest negacją jakiegokolwiek poszanowania władzy, „jest dopuszczalna i nie może być uznana za występki”. Sąd Najwyższy uznał, że najsurowsza krytyka, nawet niesłuszna, nie jest przestępstwem, pod warunkiem, że „nie wychodzi poza granice podyktowane względami poczucia przyzwoitości i interesu państwa”⁴⁷. Analizie poddany został także art. 170, sformułowany w sposób wyjątkowo niejednoznaczny. Sąd Najwyższy stanął w tym wypadku na stanowisku, że istota przestępstwa polega na tym, że sprawca rozpowszechnia wiadomość mogącą wywołać niepokój, zdając sobie sprawę z tego, że wiadomość jest fałszywa i świadom skutków, które może ona wywołać. Nie było przy tym konieczne, by rozpowszechnione wiadomości rzeczywiście wywołały niepokój, za wystarczającą uznano samą możliwość⁴⁸. Zgodnie z orzeczeniem Sądu wywołanie niepokoju sprowadzało się do „zachwiania zaufania członków społeczeństwa do niezakłóconego, stałego porządku prawnego, na rozbudzeniu niepokoju wewnętrznego wielu osób, chociażby niepokój ten nie ujawniał się w zakłóceniu zewnętrznego porządku prawnego”⁴⁹.

W nowej rzeczywistości

W kwietniu 1935 r. weszła w życie nowa Konstytucja minimalizująca znaczenie wolności słowa i traktująca je nie jako osobne, a jedno z kilku równorzędnych praw obywatelskich. Ustawodawca nie uznał za konieczne posłużenie się pojęciem „wolność prasy”. „Państwo – stanowił art. 5 pkt 2 – zapewnia obywatelom możliwość rozwoju ich wartości osobistych oraz wolność

⁴⁶ Cyt. za: *Kodeks karny z dnia 11 lipca 1932 r. Prawo o wykroczeniach i przepisy wprowadzające Kodeks karny i Prawo o wykroczeniach z dodaniem utrzymanych w mocy przepisów Kodeksów karnych*, opr. N. Rotbard, Warszawa 1932; *Ustawodawstwo prasowe. Zbiór ustaw, rozporządzeń i okólników oraz orzecznictwo sądów*, oprac. L. Zieleniewski, Warszawa 1933, s. 268 i nast.

⁴⁷ Tamże, *Suplement I*, s. 12.

⁴⁸ Tamże, s. 13; por. także wykładnię art. 263 *Kodeksu karnego z 1903 r., Karalność rozpowszechniania nieprawdziwych wiadomości w świetle najnowszego orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Prasa” 1930, z. 3, s. 18–20.

⁴⁹ *Z orzeczeń Sądu Najwyższego*, „Prasa” 1935, nr 2, s. 29–30.

sumienia, słowa i zrzeczeń”. (...) „Granicy tych wolności jest dobro powszechne” (art. 5 pkt 3). Zasada wolności słowa przestała mieć tym samym, w przeciwieństwie do ustawy zasadniczej z 1921 r., charakter normy konstytucyjnej.

Wejście w życie Konstytucji zbiegło się z intensyfikacją prac nad nowym prawem prasowym, które Polski Związek Wydawców Dzienników i Czasopism prowadził od początku lat 30.⁵⁰ W lutym 1930 r. projekt ustawy, po uzgodnieniach z biurem prasowym Prezydium Rady Ministrów oraz Ministerstwem Sprawiedliwości, został przedstawiony rządowi⁵¹. Jej podstawą była „wydatna obrona interesów Państwa” oraz „czci osobistej jednostki”⁵². W sprawie trybu przeprowadzania konfiskat Związek Wydawców postulował, by były one przeprowadzane w sposób nienaruszający wydawnictwa na „zbędne straty materialne”⁵³.

W grudniu 1935 r. premierowi zostały wręczone memoriały Związku Wydawców, dotyczące m.in. unifikacji prawodawstwa prasowego oraz sposobu przeprowadzania konfiskat. Pierwszą z kwestii Związek uważał za zagadnienie czołowe dla regulacji „stosunków prasowych w Polsce”⁵⁴. Szef rządu oświadczył, że zagadnienie ustawodawstwa prasowego traktuje jako zadanie pilne, co nie było równoznaczne z wolą współpracy ze środowiskiem dziennikarskim. W początku lutego 1936 r. Ministerstwo Sprawiedliwości opracowało projekt ustawy i rozesłało go do konsultacji zainteresowanym resortom⁵⁵.

Zdaniem Związku Wydawców prawo prasowe powinno zawierać trzy zasadnicze ele-

menty wolności: swobodę w zakładaniu pism, brak ograniczeń dystrybucyjnych oraz niestosowanie cenzury. W kwestii konfiskat postulowano konieczność precyzyjnego określenia przestępstw powodujących zajęcia⁵⁶.

Informacja o tym, że *Dekret prasowy* ma się ukazać w najbliższym czasie, dotarła do prezesa Związku Dziennikarzy 15 listopada 1938 r., a trzy dni później, 18 listopada, premier zaprosił przedstawicieli obu Związków oraz niektórych wydawców, redaktorów naczelnych i publicystów na przyjęcie w Prezydium Rady Ministrów, by oficjalnie poinformować o *Dekrecie*. W czasie spotkania minister sprawiedliwości Witold Grabowski przedstawił założenia nowego prawa⁵⁷. Odnosząc się do zasad, na których oparto nowe przepisy, wymienił „nauki płynące ze stosowania dotychczasowych przepisów” oraz „zasadnicze wytyczne” wynikające z Konstytucji⁵⁸. Analizę rozpoczął od uwagi, że *Dekret* stoi „na gruncie wolności prasy i hołduje zasadzie legalizmu”. Oznaczało to wykluczenie uzależnienia druku od zgody władz, systemu koncesyjnego i kaucyjnego, zakazów debitowych oraz ograniczeń w kolportażu. Projekt opierał się na zasadzie legalizmu pojmowanej w ten sposób, że ograniczanie rozpowszechniania myśli drukowanej było możliwe tylko „o ile dane słowo narusza konkretny przepis”⁵⁹. Istotą prawa było, zdaniem Grabowskiego, sprawiedliwe pogodzenie zasady wolności prasy z „nakazem troski wszystkich nas obowiązującej o dobro powszechne”⁶⁰.

⁵⁰ Te zabiegi relacjonuje prezes Związku, St. Kauzik, *O nową ustawę...*, s. 1–2.

⁵¹ *Z działalności Polskiego Związku Wydawców Dzienników i Czasopism*, „Prasa” 1932, nr 6–7–8, s. 11.

⁵² St. Kauzik, *O nową ustawę...*, s. 2.

⁵³ Tamże, s. 2.

⁵⁴ *Rząd a prasa*, „Prasa” 1936, nr 2, s. 2.

⁵⁵ „Prasa” 1936, nr 2, s. 12.

⁵⁶ Tego rodzaju postulaty były spowodowane wzrastającą liczbą zajęć. Statystyki zajęć: R. Habielski, *Wolność...*, s. 178 i nast.

⁵⁷ Wystąpienie W. Grabowskiego zostało ogłoszone w „Monitorze Polskim” nr 265, 19 XI.

⁵⁸ Cyt. za: *Nowe prawo ...*, s. 14.

⁵⁹ Tamże, s. 14.

⁶⁰ Tamże, s. 16.

Zarząd Główny Związku Dziennikarzy RP na zebraniu w dniu 20 listopada przyjął uchwałę sprowadzającą się do przytoczenia tych rozwiązań *Dekretu*, które budziły zastrzeżenia. A więc procedury zawieszania pism, zasad ogłaszania komunikatów, rozpraw sądowych w procesach prasowych oraz trybu pozbawiania praw redaktora.⁶¹ Zabiegi Związku Dziennikarzy oraz Związku Wydawców nie wpłynęły na treść nowego prawa. Zaczęło ono obowiązywać od dnia ogłoszenia w formie *Dekretu* Prezydenta RP, t.j. 21 listopada 1938 r.⁶² Art. 1 brzmiał: „Granica wolności prasy jest dobro powszechne”. Istota wolności prasy polegała na braku uprawnień władz państwowych do wywierania wpływu na treść wydawnictw oraz ograniczeniu ingerencji do tych przypadków, kiedy opublikowany już wytwór prasowy zawierał znamiona przestępstwa, bądź naruszał przepisy porządkowe. Wolność prasy rozumiano zatem jako brak cenzury prewencyjnej. Kategorię dobra powszechnego, która wzbudzała zastrzeżenia nie tylko środowiska dziennikarskiego z powodu swojej ogólnikowości, rozumiano jako tożsamą z interesem państwa. Przeciwnie dobru powszechnemu było to, co godziło w jego interes. Wedle wykładni art. 1 *Dekretu*, dokonanej przez prokuratora Sądu Najwyższego, był on wyrazem nowoczesnej tendencji prawodawczej stawiającej dobro ogółu na pierwszym miejscu. Dowodem ustępowania liberalnego indywidualizmu, „naczelnego hasła doby wczorajszej”, pojęciu dobra ogólnego, „któremu muszą się podporządkować interesy i swoboda działania jednostki”⁶³. Treść art. 1 była zastosowaniem zasady obecnej w art. 5 ust. 3 Konstytucji do wolności prasy⁶⁴.

Przestępstwom prasowym został poświęcony rozdział VII *Dekretu*. Ustawodawca klasyfi-

kował je, tak jak dotychczas, czyli popełnione w treści druku oraz porządkowe. Pierwsze sprowadzały się do kategorii przestępstw ogólnych objętych prawem prasowym, Kodeksem karnym i innymi ustawami (np. *Dekretem Prezydenta RP o niektórych przestępstwach przeciw bezpieczeństwu państwa*). Podlegały one sankcji karnej z mocy prawa prasowego oraz z ustawy, którą naruszały. Przestępstwa porządkowe sprowadzały się do nieprzestrzegania przepisów dotyczących wydawania druków i nie podlegały Kodeksowi karnemu.

Za sprawą *Dekretu* władze zyskały możliwość dyscyplinowania wydawnictw, które – mimo orzekanych konfiskat – nie chciałyby zrezygnować z prezentowania swojego stanowiska. Artykuł 39 przewidywał, że jeżeli treść czasopisma, zawiera „znamiona zbrodni lub szczególnej wagi występku, ściganego z urzędu” sąd, na wniosek prokuratora, może orzec zawieszenie czasopisma na okres od sześciu miesięcy do pięciu lat, bądź na zawsze, wówczas, gdy „z wielokrotnych konfiskat wynika, że jego wydawanie zagrażałoby porządkowi publicznemu”. Orzeczenie o zawieszeniu czasopisma zapadało na rozprawie sądowej o przestępstwo popełnione treścią druku i w rozumieniu *Dekretu o ochronie szczególnych interesów Państwa*, musiało być albo „zbrodnią”, albo „występkiem szczególnej wagi, ściganym z urzędu”⁶⁵. Do bezterminowego zawieszenia czasopisma niezbędne były dwa powody – wykazanie wielokrotnych konfiskat oraz udowodnienie, że konfiskaty wskazują na „zagrożenie porządku publicznego w razie dalszego wydawania pisma”⁶⁶.

Art. 41 regulował kwestię przedruku tekstu skonfiskowanego lub zajętego w częściach inkryminowanych. Takie działanie, oraz wydawanie czasopisma zawieszono lub tylko nie-

⁶¹ Cyt. za „Robotnik” 1938, nr 332, 22 XI, s. 4.

⁶² Postanowienia *Dekretu* za: „Dziennik Ustaw RP” 1938, nr 89, poz. 608.

⁶³ T. Cyprian, *Prawo prasowe. Tekst ustawy i komentarz*, Poznań 1939, s. 5.

⁶⁴ W. Czapiński, *Prawo prasowe. Komentarz*, Kraków 1939, s. 9.

⁶⁵ Tamże, s. 51.

⁶⁶ Tamże, s. 51.

znacznie różniącego się od zawieszoności, a także rozpowszechnianie zawieszoności czasopisma, druku skonfiskowanego, zajętego lub pozbawionego debitu, podlegało karze aresztu do trzech miesięcy i grzywny do 3 tys. zł, albo tylko karze grzywny w tej wysokości. Nieznaczne różnienie się czasopisma było rozumiane w taki sposób, że przeciętny czytelnik miał poznać od razu, że jest ono kontynuacją tego, które uległo zawieszeniu⁶⁷.

Reakcje prasy opozycyjnej na wejście w życie *Dekretu* były dość podobne. Nowe prawo miało być zamachem na prasę prowadzącym do wyjałowienia życia publicznego⁶⁸. Według „Robotnika” zastrzeżenia budziła m.in. konieczność zamieszczania komunikatów rządowych oraz wysokość kar za przestępstwa prasowe. Konkludowano, że dobro powszechne, które ogranicza konstytucyjnie wolność słowa, wymaga szerokiej wolności prasy, zwłaszcza w sytuacji, gdy w parlamencie jest reprezentowany tylko jeden odłam opinii⁶⁹. Z uznaniem przyjął ujednoczenie prawa prasowego sensacyjny i prorządowy „IKC”, zastrzegając, że postulat, od dłuższego czasu wysuwany przez prasę, nie zawierał w sobie „żądania stworzenia obcego naszemu duchowi i naszym interesom kulturalnym kagańca”⁷⁰. Stanisław Stroński uważał, że nowe prawo przyjęło formę *Dekretu* Prezydenta w sytuacji, kiedy lada moment rozpoczyna swą kadencję nowo wybrane Sejm i Senat. Po długim okresie prac na ustawę jej nagły finisz („pewien pęd nieoczekiwany”) był – jego zdaniem – niepokojący, pomijając to, że dopiero w ostatniej fazie prac nawiązano „wiotką styczność ze światem dziennikarskim”⁷¹.

Sceptycznie odniósł się do *Dekretu* Kościół katolicki. W komentarzu Katolickiej Agencji Prasowej za najważniejszą kwestię uznano praktyczny wymiar stosowania prawa oraz kierunek, w jakim przejawia się „ostracyzm władz w dziedzinie nadzoru nad wydawnictwami i przy stosowaniu represji”⁷².

Wejście w życie *Dekretu* nie oznaczało, że środowisko dziennikarskie uznało sprawę za zamkniętą. Treść rezolucji przyjmowanych przez Syndykaty była dość podobna. Za niezbędne uznawano zwołanie nadzwyczajnego zjazdu Związku oraz podjęcie działań na rzecz nowelizacji *Dekretu* przez Sejm. Zarząd Związku Dziennikarzy Lwowskich przyjął 25 listopada rezolucję, w której stwierdzał, że *Dekret* oraz rozporządzenia o ochronie interesów państwa są „groźnym niebezpieczeństwem dla istnienia prasy”, przekreślają jej wolność oraz uniemożliwiają „wykonywanie zadań, będących jej obowiązkiem”⁷³. Krytyczne stanowisko zajął także (28 listopada) syndykat krakowski⁷⁴.

W dniu 9 grudnia 1938 r. władze Związku Dziennikarzy wystosowały na ręce szefa Biura Zadań Specjalnych przy premierze memoriał w sprawie dekretów wykonawczych do *Dekretu*. Dwa dni później odbyło się zebranie Zarządu Głównego Związku, podczas którego podjęto uchwały w sprawie dalszego procedowania. Ich sens sprowadzał się do stanowiska Zarządu, który, powołując się na Konstytucję oraz swoje wcześniejsze oświadczenia, polecał Wydziałowi Wykonawczemu „prowadzenie dalszej akcji celem zmiany tych postanowień nowego prawa prasowego, które nie odpowiadają stanowisku Związku”⁷⁵.

⁶⁷ Tamże, s. 55.

⁶⁸ Cyt. za „Robotnik” 1938, nr 329, 19 XI.

⁶⁹ K. CZ. [K. Czapiński], *O wolność prasy. Projekt dekretu prasowego*, „Robotnik” 1938, nr 330, 20 XI.

⁷⁰ Cyt. za „Robotnik” 1938, nr 331, 21 XI.

⁷¹ S. Stroński, *Widziane od wewnątrz*, „Kurier Warszawski” 1938, nr 321, 22 XI.

⁷² *Na marginesie dekretu prasowego*, „Kurier Warszawski” 1938, nr 322, 23 XI.

⁷³ Cyt. za: A. Toczek, *Syndykat Dziennikarzy Lwowskich w latach 1935–1939*, „Rocznik Historii Prasy Polskiej” 2006, t. IX, z. 2/18, s. 101.

⁷⁴ *Organizacje i sprawy dziennikarskie...*, s. 14.

⁷⁵ Tamże, s. 14.

Powszechne zastrzeżenie budził art. 1 *Dekretu*. Pojęcie dobra powszechnego uważano za „niezwykle rozciągle”⁷⁶. W porównaniach do przepisów obowiązujących dotychczas podnoszono, że sformułowania *Dekretu* z 1919 r. były w tej materii znacznie bardziej precyzyjne⁷⁷. Zwracano uwagę, że na 75 artykułów *Dekretu* 41 dotyczyło przestępstw, sposobów ich ścigania i sankcji karnych. Związek Wydawców Dzienników i Czasopism stał na stanowisku, że niektóre z przepisów zostały sformułowane w sposób nieprecyzyjny i dlatego wysuwał szereg zastrzeżeń szczegółowych⁷⁸.

Protesty przyniosły efekt w postaci przepisów wykonawczych do *Dekretu*. Zdaniem Związku Wydawców „w znaczniej mierze” uwzględniono postulaty środowiska⁷⁹. Minister Spraw Wewnętrznych 23 stycznia 1939 r. wydał okólnik w sprawie wykonywania *Dekretu*, który był adresowany do wojewodów, Komisarza Rządu na m.st. Warszawę oraz starostów⁸⁰. W przekonaniu gen. Składkowskiego prawo prasowe należało stosować „z należytą oględnością i kierować się właściwym zrozumieniem intencji ustawodawcy”. W kwestii konfiskat, która szczególnie interesowała wydawców i dziennikarzy, okólnik zalecał określenie ustępów druku, które zawierały cechy przestępstwa, powołanie się na przepisy prawa, które zostały naruszone, a jeśli zajęcie zostało dokonane ze względu na uchybienie przepisom porządkowym – wskazanie obowiązku, którego nie dopełniono. W sprawie zakazu uprawiania agitacji politycznej w czasie rozpowszechniania czasopism okólnik definiował agitację jako „ważne wywoływanie tytułu i kierunku politycznego przyjętej ogólnie terminologii” (np. „Robotnik« organ prasowy PPS”)⁸¹.

Dekret prasowy nie był jedynym rozporządzeniem wprowadzonym w końcu 1938 r., który wpływał na położenie prasy. Równocześnie z prawem prasowym wszedł w życie *Dekret o ochronie niektórych interesów państwa*, i mógł on służyć dyscyplinowaniu prasy. Karą więzienia zostało zagrożone rozpowszechnianie fałszywych wiadomości „w celu podważenia zaufania do waluty polskiej lub kredytu publicznego” (art. 3). Wśród przestępstw przeciwko porządkowi publicznemu *Dekret* wymieniał publiczne nawoływanie do „powszechnego porzucenia pracy przez pracowników”, czyli strajku powszechnego, bądź zamknięcia zakładów przez pracodawców (art. 8 § 1) oraz sporządzanie w celu rozpowszechniania, przechowywanie i przewożenie pism nawołujących do powyższego (art. 8 § 2). Art. 11 stanowił, że karze więzienia i grzywny podlega ten, kto „publicznie rozpowszechnia fałszywe wiadomości, mogące wyrządzić dotkliwą szkodę interesom Państwa, bądź osłabić ducha obronnego społeczeństwa, bądź też obniżyć powagę naczelnych organów Państwa”. Za te czyny groziła kara więzienia do trzech lat, aresztu w tej samej wysokości, lub kara do dwóch lat więzienia i kara grzywny. Karą aresztu do roku zagrożone było rozpowszechnianie fałszywych wiadomości mogących być podstawą do wszczęcia postępowania karnego lub dyscyplinarnego, ogłaszanie aktu oskarżenia przed jego odczytaniem, przedstawianie w fałszywy sposób przebiegu rozprawy sądowej (art. 12). Na mocy *Dekretu* minister spraw wewnętrznych mógł wprowadzać w drodze rozporządzeń „zakazy publicznego odbioru określonych zagranicznych stacji nadawczych radiowych”. Ten, kto w miejscu publicznym lub „w większym gro-

⁷⁶ W. Gostomski, *Nowe prawo prasowe*, „Prasa” 1939, nr 1, s. 4.

⁷⁷ Tamże, s. 4.

⁷⁸ *Związek Wydawców wobec nowego prawa prasowego*, „Prasa” 1938, nr 12, s. 3.

⁷⁹ *Przepisy wykonawcze do prawa prasowego*, „Prasa” 1939, nr 3, s. 9.

⁸⁰ „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych” 1939, 31 I, nr 2.

⁸¹ *Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie wykonywania dekretu prasowego*, BSDW 1939, nr 16/17, 15 III.

nie” odbierałby audycje stacji objętych prawnym zakazem, podlegał karze aresztu do trzech miesięcy i grzywny do 3 tys. zł, a aparat radiowy mógł ulec przypadkowi⁸².

Wcześniej, w kwietniu 1938 r., zaczęła obowiązywać *Ustawa o ochronie imienia Józefa Piłsudskiego*. Stanowiła, że „pamięć [jego] czynu i zasługi /.../ należy do skarbnicy ducha narodowego i pozostaje pod szczególną ochroną prawną”. Uwłaczanie pamięci Marszałka było zagrożone odtąd karą do pięciu lat więzienia⁸³. Przyjęcie *Ustawy* było konsekwencją sprawy Cywińskiego⁸⁴.

Za pomocą regulacji, które zaczęły obowiązywać w 1938 r., władze zyskiwały instrumentarium umożliwiające kontrolę prasy. W komentarzach, które ukazały się po ogłoszeniu *Dekretów* (prasowego i o ochronie interesów państwa) zauważano, że są one dowodem nieufności wobec społeczeństwa i wyrażano niepokój o dalszą drogę rozwojową Polski⁸⁵. Ubolewano, „»prawomyślność« polskich obywateli

wobec własnego Rządu trzeba utrzymywać większymi karami niż te, które wystarczały obcemu rządowi do zapewnienia »prawomyślności« polskich poddanych”⁸⁶. Podnoszono, że ustawodawstwo prasowe jest probierzem wolności i stosunku państwa do obywateli.

Założenia, które kierowały autorami *Dekretu* prasowego odczytywano na ogół precyzyjnie. Sprowadzały się one, „przy zasadniczej wolności prasy”, do wyposażenia państwa w „możliwości wykonywania nad prasą nadzoru administracyjnego w imię interesów Państwa i dobra publicznego”⁸⁷. Wolność wypowiedzi została w związku z tym postawiona na drugim planie. „Przepisy regulujące to zagadnienie – konkludował analityk Związku Wydawców – sformułowane są w ten sposób, że możliwy jest zarówno szeroki liberalizm, jak i poważne restrykcje”⁸⁸.

W tej diagnozie nie było niczego, z czym prasa nie spotkałaby się do tej pory...

⁸² Cyt. za „Dziennik Ustaw RP” 1938, nr 91, poz. 623.

⁸³ *Ustawa z dn. 7 kwietnia 1938 r. o ochronie imienia Józefa Piłsudskiego, pierwszego Marszałka Polski*, „Dziennik Ustaw” 1938, nr 25, poz. 219.

⁸⁴ Relacjonuje ją R. Habielski, *Wolność...*, s. 236 i nast.

⁸⁵ M. Niedziałkowski, *Wymowa dekretów*, „Robotnik” 1938, nr 334, 24 XI.

⁸⁶ m.n. [M. Niedziałkowski], *Dekret prasowy*, „Robotnik” 1938, nr 335, 25 XI.

⁸⁷ *Przepisy wykonawcze...*, s. 4.

⁸⁸ Tamże, s. 9.