

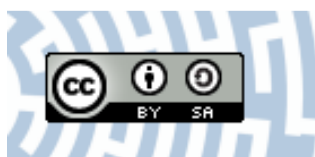


You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Polskie prawo prasowe w latach 1919-1939

Author: Katarzyna Todos

Citation style: Todos Katarzyna. (2017). Polskie prawo prasowe w latach 1919-1939. „Z Dziejów Prawa” (T. 10, 2017, s. 105-140)



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersytet ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

KATARZYNA TODOS
Katowice

Polskie prawo prasowe w latach 1919—1939

Wprowadzenie

Prasa, jak wskazano w *Encyklopedii wiedzy o prasie*, to „ogół wydawnictw drukowanych periodycznie i rozpowszechnianych publicznie, odzwierciedlających wszechstronnie rzeczywistość, zwłaszcza aktualne procesy i zdarzenia polityczne, społeczne, gospodarcze, naukowe i kulturalne”¹. Z przytoczonej definicji jednoznacznie wynika fakt odgrywania przez prasę roli pośrednika między władzą państwową a obywatelami. Tym samym prasa stanowi nieodłączny element sceny politycznej i może także poniekąd swobodnie kształtować opinię publiczną. Znaczenie prasy, a w pewnym sensie także jej misję, polegającą na dostarczaniu społeczeństwu wiedzy na temat wydarzeń rozgrywających się na arenie politycznej, ma zatem odzwierciedlać używany w stosunku do niej termin „czwarta władza”. Zjawisko to jest dość powszechne, co więcej, wskazuje się nawet, że takie ujęcie prasy i działalności dziennikarskiej poniekąd uzupełnia Monteskiuszowski podział na władzę ustawodawczą, władzę wykonawczą i władzę sądowniczą. Zdania historyków co do tego, kto po raz pierwszy posłużył się tym terminem, są jednak podzielone. Jak twierdzą niektórzy, mógł to być Edmund Burke, który, mówiąc: „wy jesteście czwartą władzą w królestwie”, kierował te słowa właśnie do dziennikarzy. Niemniej jednak na próżno można szukać tego pojęcia w dziełach jego autorstwa. Natomiast Thomas B. Macaulay w swoim eseju o konstytucjonalizmie wydanym w 1828 r. wprost

¹ P. Dubiel: *Encyklopedia wiedzy o prasie*. Red. J. Maślanka. Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1976, s. 168.

nazwał prasę czwartą władzą, dlatego też pojawiły się głosy uznające go za twórcę tego określenia².

Polski ustrojodawca, uwzględniając negatywne doświadczenia czasów obowiązywania cenzury prewencyjnej, w Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 r. przyznał wolności prasy rangę zasady ustrojowej. Dlatego też w publicystyce, a nawet w podręcznikach akademickich³, stosunkowo często nazywano prasę czwartą władzą. Jednakże pojęcie to nie zostało powszechnie zaakceptowane, spotkało się bowiem z dość ostrą krytyką większości przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego. Z określaniem prasy mianem czwartej władzy kategorycznie polemizuje Wojciech Sokolewicz. Akcentując wskazany w art. 10 ust. 1 Konstytucji podział na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, sprzeciwia się wyróżnianiu dodatkowej władzy, którą miałyby stanowić prasa. Zdaniem tego autora, wspomniany podział władz został dokonany według sprawowania przez konkretne organy państwa władzy decyzyjnej w określonym zakresie, wykonywanej na podstawie przepisów prawa. Niemniej jednak tych atrybutów władz państwowych nie można przypisać prasie, której „władza” ma wynikać z możliwości wywierania przez nią znaczącego wpływu na politykę państwa⁴.

Takie stanowisko reprezentuje również Trybunał Konstytucyjny, zaznaczając, że „dziennikarze mają, poprzez media, w tym elektroniczne, niejednokrotnie olbrzymią możliwość wpływania na ludzkie zachowania. Wpływ ten następuje jednak nie w drodze działań opartych na wyraźnie wskazanej podstawie prawnej, tak jak to się dzieje w wypadku »osób pełniących funkcje publiczne« (osoby te, działając, realizują swoją kompetencję, wynikającą z wyraźnego wskazania przez przepis prawa); działanie dziennikarzy ujawnia się w przestrzeni publicznej poprzez zachowania dozwolone, niebędące realizacją kompetencji udzielonej przez prawo, które co najwyżej mogą podlegać ograniczeniom czy wręcz zakazom. Prawo w tym ostatnim wypadku wyznacza granice działania, a nie podstawę lub obowiązek działania”⁵. Dlatego też, zgadzając się z Alicją Jaskiernią, należy stwierdzić, że prasę można określać mianem czwartej władzy wyłącznie w znaczeniu metaforycznym⁶. W ten sposób odzwierciedlona zostanie zarówno społeczno-publiczna rola prasy — pośrednika między władzą państwową a obywatelami, jak i charakter zasady ustrojowej przyznany przez ustrojodawcę wolności prasy.

Nie sposób jednak odmówić prasie niemalże nieograniczonej możliwości oddziaływania na kształt opinii publicznej. Dlatego też sposób ukształtowania

² A. Paczkowski: *Czwarta władza. Prasa dawniej i dziś*. Warszawa 1973, s. 5.

³ Posłużył się tym zwrotem Bogusław Banaszak w publikacji *Prawo konstytucyjne*. Warszawa 1999, s. 226.

⁴ W. Sokolewicz: *Prasa i Konstytucja*. Warszawa 2011, s. 23.

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07.

⁶ A. Jaskiernia: *Media masowe w demokratycznych procesach wyborczych. Standardy europejskie i uwarunkowania ich realizacji*. Warszawa 2008, s. 37.

dotyczących prasy regulacji prawnych niejednokrotnie uzależniony był od obowiązującego ustroju politycznego. Władza państwowa, doskonale zdając sobie sprawę z tego, jak ogromny wpływ prasa może wywierać na kształt opinii publicznej, dość chętnie kreowała prawo prasowe.

Lata 1919—1939 to okres wzmożonej działalności prawodawczej w zakresie prawa prasowego. Wydane wówczas akty prawne miały na celu nie tylko wyeliminowanie partykularyzmów będących efektem regulacji stosowanych przez państwa zaborcze, ale i ukształtowanie granic wolności prasy. Dlatego też w niniejszym artykule poszczególne akty prawa prasowego obowiązujące w latach 1919—1939 przeanalizowane zostaną przez pryzmat zawartych w nich konstrukcji prawnych, mających wpływ na zakres przyznanej prasie wolności słowa. Ponadto podjęta zostanie także próba odpowiedzi na pytanie, czy ówczesna sytuacja polityczna oddziaływała na kształt prawa prasowego.

Regulacje prasowe obowiązujące przed uchwaleniem Konstytucji marcowej

Odzyskanie niepodległości stało się przełomowym wydarzeniem w dziejach polskiego prawa prasowego. Funkcjonujące w czasach zaborów partykularyzmy prawne, wynikające z obowiązywania na terytorium państwa polskiego regulacji prawa prasowego poszczególnych państw zaborczych, zostały zniesione, a tym samym polskie wydawnictwa prasowe uzyskały możliwość rozwoju. I tak, wynosząca ok. 400 pozycji liczba ukazujących się na ziemiach polskich w listopadzie 1918 r. wydawnictw prasowych w 1919 r. wzrosła do ok. 1000—1100⁷. Zaprzestanie antypolskiej działalności państw zaborczych torowało drogę prasie politycznej i informacyjnej. Jak wskazuje Andrzej Paczkowski, wydawnictwa socjalistyczne, których publikacja dotychczas była zakazana na obszarze zaboru rosyjskiego, właśnie wtedy pojawiły się na rynku prasowym. Co więcej, ponownie rozpowszechniano zarówno tytuły zamknięte przez władzę, jak i pisma, które zostały zawieszane przez wydawców w obawie przed represjami⁸.

Zdaniem Anny Machnikowskiej, tak nagły rozwój działalności prasowej wymagał ukształtowania regulacji prasowych bazujących na zasadach „wolności, etyki i demokracji parlamentarnej”⁹. Niemniej jednak na terytorium

⁷ A. Paczkowski: *Prasa polska w latach 1918—1939*. Warszawa 1980, s. 31.

⁸ Idem: *Prasa Drugiej Rzeczypospolitej 1918—1939*. Warszawa 1971, s. 7.

⁹ A. Machnikowska: *Wolność słowa, wolność prasy w pierwszych latach II Rzeczypospolitej*. W: *Idea wolności w ujęciu historycznym i prawnym. Wybrane zagadnienia*. Red. E. Kozerska, P. Sadowski, A. Szymański. Toruń 2010, s. 127.

odrodzonego w 1918 r. państwa polskiego jednocześnie obowiązywały odmienne i niespójne unormowania prawa prasowego, właściwe poszczególnym państwom zaborczym. Wolność słowa w najszerszym zakresie gwarantowało niemieckie prawo prasowe stosowane w Wielkopolsce, na Pomorzu i Górnym Śląsku. Z kolei prasa galicyjska funkcjonowała na podstawie nieco anachronicznych austriackich regulacji prasowych, które Andrzej Dziadzio uznał za „system prawa prasowego posługujący się cenzurą represyjną z pewnymi jeszcze elementami cenzury prewencyjnej”¹⁰. Natomiast pewne trudności w ukształtowaniu prawa prasowego wystąpiły na terytorium byłego Królestwa Kongresowego¹¹. Zadeklarowana wówczas przez rząd Jędrzeja Moraczewskiego wolność prasy przyniosła nieoczekiwane skutki — władza została pozbawiona jakichkolwiek środków umożliwiających jej zapanowanie nad prasą, na łamach której niejednokrotnie ostro krytykowano ówczesny rząd. Dlatego też, by ujarzmić prasę nadmiernie korzystającą z przyznanej jej wolności, niezwłocznie rozpoczęto prace nad aktem prawnym regulującym prawo prasowe¹².

Ukoronowaniem wspomnianych prac, podjętych przez ministra spraw wewnętrznych Stanisława Thugutta, były wydane 7 lutego 1919 r. dekrety w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych oraz o zakładach drukarskich i składach druków. Pierwotnie stosowane wyłącznie na terytorium byłego Królestwa Kongresowego, gdzie zastąpiły rosyjską ustawę z 1905 r., zasługują na miano pierwszej regulacji ujednociającej prawo prasowe odrodzonego państwa polskiego. Na terenach Polski północno-wschodniej zaczęły bowiem obowiązywać już w 1921 r.¹³, a na Wileńszczyźnie — zaledwie rok później¹⁴.

¹⁰ A. Dziadzio: *Cenzura prasy w Austrii (1862—1914). Studium prawno-historyczne*. Kraków 2012, s. 26.

¹¹ J. Sobczak: *Dzieje prawa prasowego na ziemiach polskich*. Poznań 2009, s. 88.

¹² A. Magowska: *Polska prasa studencka w II Rzeczypospolitej*. Poznań 1994, s. 25.

¹³ Na tym obszarze dekrety zostały wprowadzone na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1921 r. w przedmiocie rozciągnięcia na ziemie województw: nowogródzkiego, poleskiego i wołyńskiego, oraz powiatów: grodzieńskiego, białowieskiego i wołkowyskiego województwa białostockiego przepisów prasowych, o zakładach drukarskich, widowiskach i zmianie nazwisk (Dz.U. 1921, nr 66, poz. 423). Wspomniane Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 6 ustawy z dnia 4 lutego 1921 r. o unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze 12 października 1920 r. (Dz.Ust. R.P. nr 16, poz. 93).

¹⁴ Na tym obszarze Dekret o tymczasowych przepisach prasowych został wprowadzony na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lipca 1922 r. w przedmiocie rozciągnięcia na obszar Ziemi Wileńskiej mocy obowiązującej Dekretu w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych (Dz.U. 1922, nr 56, poz. 509). Wspomniane Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 5 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1922 r. o objęciu władzy państwowej nad Ziemią Wileńską (Dz.Ust. R.P., nr 26, poz. 213); J. Sobczak: *Dzieje prawa prasowego na ziemiach polskich...*, s. 88—89.

W art. 1 Dekretu w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych¹⁵ wyraźnie stwierdzono, że prasa jest wolna. Niemniej jednak nie była to wolność absolutna, zarówno bowiem w Kodeksie karnym¹⁶, jak i w innych ustawach przewidziano jej ograniczenia. Pewną wskazówkę przydatną przy ustalaniu zakresu przyznanej prasie wolności można odnaleźć w Okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 lutego 1919 r. do Komisarzy Ludowych i Naczelnego Inspektora Policji w Warszawie w przedmiocie stosunku miejscowych władz administracyjnych do prasy¹⁷, w którym wyraźnie stwierdzono, że prasa jest wolna w granicach wskazanych przez Dekret w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych, a przedstawiciele władzy administracyjnej w relacjach z prasą mieli kierować się obiektywizmem, a nie względami osobistymi czy politycznymi.

Uwagę należy także zwrócić na część XV Kodeksu karnego¹⁸, zatytułowaną *Pogwałcenie przepisów nadzoru nad prasą*. Spenalizowano w niej bowiem zachowania stanowiące naruszenie norm prawnych zapewniających władzy sprawowanie względnej kontroli nad działalnością prasową. Na przykład trzymiesięczny areszt bądź kara grzywny groziły osobie, która, nie spełniając wymogów przewidzianych przez ustawę lub rozporządzenie, otworzyła lub utrzymywała zakład drukarski. Jeśli jednak zakład drukarski celowo został ukryty przed organami nadzoru, sprawcę skazywano na karę więzienia. Przepięstwo stanowiło także naruszenie przepisów regulujących kwestie związane z organizacją zakładu drukarskiego, jak liczba maszyn drukarskich, prowadzenie ksiąg sznurowych czy też rozpoczęcie rozpowszechniania wydawnictwa periodycznego. Należy jednak podkreślić, że część XV Kodeksu karnego służyła nie tylko spenalizowaniu zachowań polegających na nierespektowaniu kwestii *stricte* formalnych związanych z organizacją działalności prasowej, ale poniekąd zapewniała władzy sprawowanie pewnej kontroli nad treścią publikowanych informacji¹⁹.

¹⁵ L. Zieleniewski: *Ustawodawstwo prasowe. Zbiór ustaw, rozporządzeń i okólników oraz orzecznictwo sądów*. Warszawa 1933, s. 19—40.

¹⁶ Mowa tu o rosyjskim Kodeksie karnym z 1903 r.

¹⁷ L. Zieleniewski: *Ustawodawstwo prasowe...*, s. 19.

¹⁸ *Ibidem*, s. 63—75.

¹⁹ Należy wyjaśnić, że rozdział XV Kodeksu karnego zawierał regulacje, których *ratio legis* stanowiło zagwarantowanie władzy sprawowania pewnej kontroli nad treścią informacji publikowanych w prasie. Mowa tu przede wszystkim o art. 299 Kodeksu karnego, w którym spenalizowano świadome wydanie bez właściwego pozwolenia druku, którego opublikowanie bez narażenia się na odpowiedzialność karną było uzależnione od uzyskania uprzedniego pozwolenia cenzury lub innego urzędu. Treść tego przepisu jednoznacznie potwierdza istnienie organu dokonującego uprzedniej weryfikacji wiadomości ukazujących się na łamach prasy. Tym samym należy stwierdzić, że teza o w pewnym sensie iluzorycznym charakterze wolności przyznanej prasie na mocy Dekretu o tymczasowych przepisach prasowych jest w pełni uzasadniona.

Co więcej, w chwili wejścia w życie Dekretu w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych obowiązywał już, znacznie ograniczający swobodę wypowiedzi, Dekret o stanie wyjątkowym z dnia 3 stycznia 1919 r.²⁰. Na mocy tego aktu prawnego Radzie Ministrów przyznano uprawnienie do wprowadzenia stanu wyjątkowego w każdej miejscowości, jeśli tylko zawniósł o to Minister Spraw Wewnętrznych. Z treści art. 1 wynika, że miał to być środek w pewnym sensie ostateczny — jego zastosowanie było możliwe jedynie wtedy, gdy przez wzgląd na bezpieczeństwo publiczne wprowadzenie stanu wyjątkowego okazało się nieuniknione. Zgodnie z art. 2 Dekretu, Minister Spraw Wewnętrznych lub wyznaczony przez niego nadzwyczajny komisarz był legitymowany do zarządzania konfiskaty wszelkich publikacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu i zamykania na czas trwania stanu wyjątkowego drukarni, w których je wydrukowano. Minister ten mógł także wydawać nadzwyczajne rozporządzenia, a w razie ich naruszenia — nakładać na sprawcę karę pozbawienia wolności do trzech miesięcy lub też grzywny w wysokości trzech tysięcy marek, którą zamieniano na karę aresztu trwającego nawet do trzech miesięcy, jeśli delikwent był niewypłacalny. Oprócz tego Dekret przyznał Ministrowi Spraw Wewnętrznych kompetencje do zarządzania rewizji w miejscu, w którym, jego zdaniem, było to niezbędne, oraz internowania osób prowadzących działalność zagrażającą bezpieczeństwu i spokojowi publicznemu. Użyte w Dekrecie o stanie wyjątkowym pojęcia określające przesłanki konfiskaty wydawnictw, zarządzania rewizji i internowania były stosunkowo nieostre, co umożliwiało Ministrowi Spraw Wewnętrznych dość swobodne korzystanie z przyznanych mu uprawnień. Tym samym znacznie ułatwiono władzy sprawowanie kontroli nad działalnością prasową.

Kolejnym aktem prawnym, na który należy zwrócić uwagę, ustalając zakres wolności przyznanej prasie na mocy Dekretu w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych, jest Ustawa z dnia 25 lipca 1919 r. w przedmiocie zabezpieczenia spokoju i bezpieczeństwa publicznego w państwie na czas wojny²¹. Ten akt prawny legitymował Radę Ministrów do przyznania Ministrowi Spraw Wewnętrznych jeszcze dalej idących uprawnień, niż było to możliwe na mocy Dekretu o stanie wyjątkowym. Zgodnie z postanowieniami ustawy, w czasie wojny to właśnie Minister Spraw Wewnętrznych był umocowany do zarządzania konfiskaty wydawnictw i zawieszenia czasopism propagujących działania antypaństwowe. Z kolei wobec osób występujących przeciwko niepodległości, całości i bezpieczeństwu państwa Minister mógł zastosować karę aresztu policyjnego, trwającego nie dłużej niż trzy miesiące. Tym samym należy stwierdzić, że zarówno Dekret o stanie wyjątkowym, jak

²⁰ Dz.U. 1919, nr 1, poz. 79.

²¹ Dz.Pr.P. 1919, nr 61, poz. 364.

i Ustawa w przedmiocie zabezpieczenia spokoju i bezpieczeństwa publicznego w państwie na czas wojny przyznawały Ministrowi Spraw Wewnętrznych wiele uprawnień represyjnych. Niemniej jednak, zdaniem Jacka Sobczaka, podczas ich obowiązywania nie można jeszcze mówić o wprowadzeniu cenzury prewencyjnej²².

W październiku 1920 r. Sejm uchwalił Rozporządzenie Rady Obrony Państwa w przedmiocie ogłaszania w czasie wojny wiadomości dotyczących wojsk oraz spraw obrony państwa²³ i to właśnie ten akt prawny zainicjował funkcjonowanie cenzury prewencyjnej. Wszelkie informacje dotyczące wojska i obronności państwa mogły być publikowane jedynie po uzyskaniu zezwolenia władzy administracyjnej I instancji, a w Krakowie i we Lwowie organem decyzyjnym w tych sprawach była Dyrekcja Policji. Warunkiem *sine qua non* orzeczenia o dopuszczalności rozpowszechniania informacji podlegających regulacji Rozporządzenia było współdziałanie wspomnianej władzy administracyjnej z władzami wojskowymi, a w miejscach, w których swoją siedzibę miały urzędy prokuratorskie, konieczne było zasięgnięcie opinii prokuratora sądu okręgowego. Zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 2 Rozporządzenia, za druki uznawano wszystkie przeznaczone do opublikowania książki, broszury, czasopisma, plakaty, kartki osobne, nuty, wizerunki, rysunki, plany i mapy, przygotowywane do druku w sposób mechaniczny lub też chemiczny.

Na uwagę zasługuje także nieco kontrowersyjnie ukształtowany w tym akcie prawnym sposób nakładania kar za niestosowanie się do postanowień Rozporządzenia. Wątpliwości budzi bowiem zarówno fakt wymierzania kary w drodze decyzji administracyjnej, jak i stosowanie różnych kar na obszarach poszczególnych byłych zaborów. Naruszenie regulacji Rozporządzenia na ziemiach zaboru rosyjskiego i austriackiego było zagrożone karą konfiskaty druku, zawieszenia czasopisma i grzywny w wysokości do 50 tysięcy marek lub też aresztu trwającego nie dłużej niż 6 miesięcy. Natomiast na terytorium byłego zaboru pruskiego w drodze decyzji administracyjnej stosowano jedynie karę konfiskaty druku i zawieszenia czasopisma, a karę więzienia do 6 miesięcy lub grzywny do 50 tysięcy marek wymierzał sąd. Niemniej jednak te regulacje Rozporządzenia stosowano na obszarze byłego zaboru pruskiego jedynie wtedy, gdy w ustawach szczególnych czyn popełniony przez sprawcę nie był zagrożony karą surowszą. Jako pozytywny aspekt rozwiązań prawnych skonstruowanych w Rozporządzeniu należy wskazać prawo do odwołania się od orzeczeń władz administracyjnych do organów wyższej instancji. Skorzystanie z tej możliwości nie wstrzymywało jednak wykonania orzeczonej konfiskaty druku i zawieszenia czasopisma. Oceniając regulacje tego aktu prawnego, należy podkreślić fakt jego wydania w czasie wojny polsko-bolszewickiej,

²² J. Sobczak: *Dzieje prawa prasowego na ziemiach polskich...*, s. 89.

²³ Dz.U. 1920, nr 63, poz. 416.

co ewidentnie wywarło wpływ na represyjny charakter postanowień w nim zawartych²⁴.

Tym samym należy stwierdzić, że wolność przyznana prasie na mocy Dekretu w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych nie była wolnością w pełnym tego słowa znaczeniu. Należy zaakcentować, że opisane powyżej ograniczenia postulowanej przez Dekret wolności nie zostały w nim zawarte, lecz wprowadzono je na podstawie innych aktów prawnych poświęconych sposobom postępowania w razie wprowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej takich stanów nadzwyczajnych, jak stan wyjątkowy czy stan wojny. Zatem nie można pomijać ogromnej roli, jaką odegrał Dekret w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych w ujednoczeniu oraz kształtowaniu się polskiego prawa prasowego po odzyskaniu niepodległości.

Wskazać należy, że Dekret tylko pozornie nie zawierał definicji legalnej pojęcia „prasa”. Zgodnie bowiem z art. 2 Dekretu, regulacjom w nim przewidzianym podlegały wszelkie przeznaczone do „puszczenia w obieg” książki, broszury, czasopisma, plakaty, kartki osobne, nuty, wizerunki, rysunki, plany i mapy odbijane sposobem mechanicznym lub chemicznym. Należy zaznaczyć, że takie wyliczenie enumeratywne publikacji objętych zakresem obowiązywania Dekretu bezsprzecznie można uznać za próbę zdefiniowania pojęcia „prasa”. Na uwagę zasługuje także obowiązek umieszczenia na każdym egzemplarzu publikacji informacji dotyczącej nazwiska i adresu właściciela drukarni, litografii, metalografii lub zakładu, w którym druk został odbity. Zamiast tych danych można było wskazać nazwę firmy wydającej daną publikację, jeśli tylko wpisano ją do rejestru handlowego. Regulacji tej nie podlegały karty wyborcze, druki przeznaczone jedynie do użytku przemysłowego, handlowego lub domowego i towarzyskiego oraz druki artystyczne mające charakter oryginału. Jak wskazano w Okólniku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 22 sierpnia 1930 r.²⁵, za druki przeznaczone do użytku przemysłowego i handlowego nie uznawano ulotek reklamowych wróżbitów i chiromantów, a zatem stosowano do nich przepisy ogólne.

Co ważne, w myśl postanowień Dekretu w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych każde zaprezentowanie bliżej nieokreślonej rzeszy od-

²⁴ Zdaniem A. Paczkowskiego, stosowane przez władzę państwową represje w pierwszej kolejności dotyczyły pism komunistycznych oraz publikacji mniejszości słowiańskich. Autor ten wskazuje, że w 1924 r. wydział prasowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych rozpatrzył 99 interpelacji poselskich w sprawach prasowych, z których aż 56 pochodziło od Klubu Ukraińskiego, 18 od Frakcji Komunistycznej, 8 od Klubu Białoruskiego, 6 od Koła Żydowskiego, 4 skierowało PSL „Wyzwolenie”, 3 Polska Partia Socjalistyczna, natomiast Związek Ludowo-Narodowy, Chrześcijańska Demokracja, Chłopskie Stronnictwo Radykalne i Niezależna Partia Chłopska wystosowały po jednej interpelacji do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, zob. A. Paczkowski: *Prasa polska...*, s. 12–13.

²⁵ L. Zieleniewski: *Ustawodawstwo prasowe...*, s. 20.

biorców jakiegokolwiek druku, odbywające się na zasadzie wystawiania lub rozkładania poszczególnych egzemplarzy w miejscach umożliwiających powszechne zapoznawanie się z ich treścią, stanowiło rozpowszechnianie określone w Dekrecie mianem „puszczenia w obieg”. Tym samym, jak należy podkreślić, nawet wspomniana czynność, choć bezsprzecznie należy ją uznać za stosunkowo odległą od rozpowszechniania prasy w pełnym tego słowa znaczeniu, podlegała wszystkim regulacjom zawartym w Dekrecie.

Zgodnie z art. 5 Dekretu, zarządzający drukarnią miał obowiązek bezpłatnego powierzenia odpowiedniej miejscowej instytucji lub urzędnikowi do spraw prasowych pierwszych egzemplarzy druku, których liczbę określało Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych²⁶. Następnie pozyskane w ten sposób publikacje dostarczano do bibliotek publicznych. Pobieżna lektura tej regulacji prawnej mogłaby sugerować, że jej *ratio legis* stanowi jedynie systematyczne aktualizowanie zbiorów bibliotecznych. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę na fakt, że dwa z dostarczanych przez zarządzających egzemplarzy, a w przypadku czasopism aż trzy, pozostawiano w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Być może w ten sposób ustawodawca starał się „przemycić” do postanowień Dekretu *quasi*-środek kontroli treści ukazujących się druków. Należy bowiem stwierdzić, że świadomość konieczności przekazania odpowiedniej miejscowej instytucji lub urzędnikowi do spraw prasowych pierwszych egzemplarzy druku, którego następstwem było zdeponowanie kilku z nich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, mogła skłaniać zarządzających drukarniami do wnikliwych rozważań nad treścią rozpowszechnianych publikacji.

Podkreślić należy, że nie wszystkie informacje mogły ukazać się drukiem bez uzyskania uprzedniej zgody odpowiedniego organu. Władza wojskowa udzielała zezwolenia na ogłaszanie wiadomości dotyczących ruchu wojsk i środków obrony państwowej. Pewną wskazówkę ułatwiającą określenie, czy posiadana przez dziennikarzy wiedza na temat związany z wojskiem może stanowić podstawę artykułu prasowego zawierał Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 września 1919 r. w sprawie przestrzegania w czasopiśmie tajemnic wojskowych²⁷. Przedstawiono w nim bowiem enumeratywne wyliczenie wiadomości o tematyce wojskowej, które pod żadnym pozorem nie mogły zostać opublikowane.

Niemniej jednak władza wojskowa nie była jedynym organem uprawnionym do podejmowania decyzji warunkujących dopuszczalność wydawania druków zawierających informacje, których nie można było dowolnie rozpowszechniać. Minister Skarbu uzyskał w tym zakresie dość szeroką legityma-

²⁶ Mowa tu o Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 lutego 1919 r. w przedmiocie dostarczania bezpłatnych egzemplarzy obowiązkowych druków („Monitor Polski” nr 38 z dnia 17 lutego 1919 r.).

²⁷ Dz.Urz.Min.Spr.Wewn. 1919, nr 50, poz. 729; L. Zieleniewski: *Ustawodawstwo prasowe...*, s. 182—183.

cję, ponieważ wyrażał zgodę na umieszczanie w prasie ogłoszeń dotyczących zarówno sprzedaży losów loteryjnych, jak i promes czy też pożyczek. Z kolei artykuły odnoszące się do metod leczenia chorób, lekarstw i zasad ich przyjmowania mogły się ukazać dopiero, gdy z aprobatą przyjęło je Ministerstwo Zdrowia Publicznego²⁸.

Zaakcentowania wymaga również fakt zawarcia w art. 8 Dekretu zamkniętego katalogu treści objętych bezwzględny zakazem publikacji. Regulacja ta przede wszystkim dotyczyła ogłoszeń mających wydźwięk pornograficzny czy też w jakikolwiek inny sposób sprzecznych z prawem lub moralnością²⁹. Całkowicie zabroniono także rozpowszechniania zapowiedzi wydawniczych, wskazujących, że dany druk prezentuje tematykę niezgodną z powszechnie akceptowanymi normami postępowania lub też został poświęcony dewiacjom seksualnym. Nie dotyczyło to jednak informacji o ukazaniu się drukiem publikacji naukowych, pedagogicznych czy też bibliograficznych, w których podjęto rozważania na wspomniane tematy.

W tytule II Dekretu dość szczegółowo uregulowano zagadnienia związane z wydawaniem czasopism. Zgodnie z zawartą w art. 9 tego aktu prawnego definicją legalną, za czasopismo uznawano każdy druk, który pod tym samym nagłówkiem ukazał się co najmniej cztery razy w roku jako kolejny numer publikacji. Jednakże, jak należy zaznaczyć, rozwiązań prawnych wskazanych w tytule II Dekretu nie stosowano do wydawnictw rządowych, Sejmu Polskiego, instytucji miejskich i samorządowych, towarzystw naukowych, literackich i artystycznych w sprawach wynikających z zakresu ich działania, jak również do zbiorów dokumentów historycznych, słowników oraz ukazujących się regularnie komunikatów rozpowszechnianych wewnątrz między redakcjami, podlegających przepisom ogólnym.

Na uwagę zasługuje fakt konieczności oznaczenia wszystkich egzemplarzy czasopisma danymi wydawcy i redaktora. Podkreślić należy, że przedmiotowe stanowiska nie były dostępne dla każdego, Dekret przewidywał bowiem szereg szczegółowych wymagań, które kumulatywnie musieli spełnić pretendujący do pełnienia wspomnianych funkcji. Przede wszystkim kandydat musiał mieć ukończone 21 lat, posiadać pełnię praw publicznych³⁰ i zamieszkiwać na terytorium państwa polskiego. Co więcej, wolę rozpoczęcia publikacji nowego

²⁸ Por. Rozporządzenie Ministra Zdrowia Publicznego z dnia 2 sierpnia 1919 r. w przedmiocie ogłoszeń treści lekarskiej (Dz.Pr.P.P. nr 74, poz. 432).

²⁹ Jako przykład ogłoszenia sprzecznego z moralnością Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych nr 218 z dnia 13 marca 1919 r. wskazywał tekst o następującej treści: „Ofiaruję pewną sumę pieniędzy za wyrobienie posady państwowej. Dyskrecja zapewniona”.

³⁰ Utratę czynnego i biernego prawa wyborczego czy też prawa pełnienia funkcji sędziego sądu polubownego, kuratora i adwokata przewidywał art. 30 Kodeksu karnego z 1903 r. w razie skazania na karę ciężkiego więzienia lub pozbawienia wolności od roku i sześciu miesięcy do lat sześciu.

czasopisma należało notyfikować władzy państwowej, składając w odpowiednim urzędzie administracyjnym deklarację, zawierającą podstawowe dane identyfikujące czasopismo, wydawcę, redaktora i drukarnię. Jednocześnie redaktor *in spe* miał obowiązek dostarczyć wspomnianym urządům stosowne zapewnienie o wzięciu na siebie odpowiedzialności za prawidłowe zarządzanie czasopismem. Niemniej jednak, jak należy zaakcentować, nie były to czynności *stricte* formalne. W terminie siedmiu dni od otrzymania deklaracji urząd miał bowiem możliwość zakazania wydawania czasopisma, jeśli tylko zaistniała jedna z przewidzianych ku temu, w art. 17 Dekretu, przesłanek. Z pełną aprobatą należy zaakcentować pozbawienie decyzji urzędu administracyjnego, zabraniającej publikacji nowego czasopisma, przymiotu ostateczności. Przewidziano bowiem środek odwoławczy w postaci zażalenia, które osoby zainteresowane mogły wnieść w terminie dwóch tygodni od otrzymania decyzji do Ministra Spraw Wewnętrznych. Co więcej, w razie ponownego uzyskania w tym trybie decyzji niekorzystnej można było odwołać się od niej w takim samym terminie do Sądu Najwyższego. Wolno zatem uznać, że w tym szczególnym przypadku poniekąd zastosowano sądową kontrolę prawidłowości wydawania decyzji administracyjnych. Teza ta byłaby w pełni uzasadniona, gdyby żadna z przesłanek uprawniających urząd administracyjny do wydania decyzji o zakazie rozpowszechniania czasopisma nie miała charakteru uznaniowego. Niemniej jednak, oprócz formalnej kontroli faktu zrealizowania obowiązku przedstawienia w deklaracjach wszystkich niezbędnych informacji czy też spełnienia przez wydawcę i redaktora wymogów określonych przez art. 14 Dekretu, urząd oceniał także zgodność tytułu czasopisma z przepisami prawa i moralnością. W tym przypadku, jak należy podkreślić, zapadające rozstrzygnięcie miało w pewnym stopniu charakter merytoryczny. Dlatego też Dekret wyraźnie stanowił, że zakaz należało wydać na piśmie wraz z szczegółowym uzasadnieniem³¹.

Jeśli urząd administracyjny nie zakazał publikacji danego czasopisma, prawo do rozpoczęcia jego wydawania przysługiwało przez rok od złożenia deklaracji. Natomiast roczna przerwa w rozpowszechnianiu danego tytułu prowadziła do uznania czasopisma za zamknięte, a podjęcie działalności wydawniczej wymagało ponownego przejścia całej wspomnianej procedury składania niezbędnych zapewnień.

Publikacja obwieszczeń władz państwowych lub komunalnych była szczególnym obowiązkiem nałożonym na czasopisma zamieszczające ogłoszenia.

³¹ Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 lutego 1919 r. do Komisarzy Ludowych i Naczelnego Inspektora Policji w Warszawie w przedmiocie stosunku miejscowych władz administracyjnych do prasy również podkreślał wyjątkowość dopuszczalności zastosowania zakazu wydawania nowych czasopism oraz wskazywał, że taką decyzję należało odpowiednio umotywić, dokonując wszechstronnej oceny materiału rzeczowego, w sposób całkowicie wykluczający arbitralność podjętej decyzji.

W ciekawy sposób ujęto w Dekrecie możliwość zanegowania przez urząd państwowy wiadomości, która ukazała się drukiem. Czasopismo było bowiem zobowiązane do niemalże natychmiastowej publikacji nadesłanego przez urząd państwowy zaprzeczenia lub sprostowania informacji. Zastrzeżono również, że takie sprostowanie ma się ukazać w niezmienionej formie dokładnie tą samą czcionką i w tym samym dziale czasopisma, co pierwotny komunikat. Z aprobatą należy wskazać, że podobny mechanizm stosowano w razie dementowania treści artykułów odnoszących się do osób prywatnych lub instytucji społecznych, handlowych czy też komunalnych.

W pełni zasadnym ograniczeniem wolności prasy, skonstruowanym w Dekrecie, był bezwzględny zakaz publikowania informacji dotyczących przebiegu rozpraw, które odbywały się przy drzwiach zamkniętych. W tym przypadku jedynie treść wyroku mogła ulec rozpowszechnieniu. Co więcej, tej samej regulacji podlegały także sprawy o zniesławienie, nawet jeśli nie wyłączono ich jawności. W myśl postanowień Dekretu, na łamach czasopism nie mogły ukazywać się zawiadomienia o publicznej zbiórce na poczet nałożonej kary pieniężnej.

Zdaniem Jacka Sobczaka, Dekret łudząco przypominał utrzymane w mocy na obszarze byłych zaborów austriackiego i pruskiego przepisy państw zaborczych. Niemniej jednak za *novum* należy uznać opisaną w tytule III Dekretu instytucję aresztu druku³². Decyzja o nałożeniu aresztu zapadała zawsze w formie rozporządzenia, które odnośnie do druków ukazujących się w Warszawie wydawał Komisarz Rządu miasta stołecznego Warszawy³³. Z kolei w zakresie dotyczącym pozostałych publikacji o nałożeniu aresztu orzekał urzędnik delegowany przez państwowy urząd administracyjny do pełnienia dozoru nad prasą, zakładami drukarskimi i składami druków³⁴. Jak należy wskazać, omawiana konstrukcja prawna miała charakter w pełni akcesoryjny, o czym jednoznacznie świadczy możliwość jej zastosowania wyłącznie w razie zaistnienia przesłanek do wytoczenia postępowania karnego. Zatem, jak wskazano w art. 27 Dekretu, dopuszczalność jej zastosowania uzależniona była od tego, czy treść druku ulegającego aresztowi nosiła znamiona przestępstwa ściganego w innym trybie niż prywatnoskargowy. Ponadto areszt stosowano także w stosunku do druków rozpowszechnianych bez wymaganego oznaczenia właściciela drukarni, litografii, metalografii lub też zakładu, w którym zostały odbite, oraz cza-

³² J. Sobczak: *Dzieje prawa prasowego na ziemiach polskich...*, s. 89.

³³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych o przekazaniu Komisarzowi Rządu miasta stołecznego Warszawy niektórych decyzji z dnia 7 sierpnia 1928 r. (Dz.U. 1928, nr 76, poz. 685).

³⁴ Rozporządzenie wykonawcze Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów wykonawczych do Dekretów z dnia 7 lutego 1919 r. o tymczasowych przepisach prasowych oraz o zakładach drukarskich i składach druków (Dz.Urz. Min. Spr.Wewn. 1919, nr 12, poz. 138).

sopism publikowanych z pominięciem wskazania danych identyfikujących ich wydawcę i redaktora. Co więcej, negatywne konsekwencje wiążące się z zastosowaniem omawianej konstrukcji prawnej dotyczyły również każdego tekstu zawierającego informacje o ruchu wojsk i środkach ochrony państwowej, ukazującego się bez uprzedniego zezwolenia władzy wojskowej.

Rozporządzenie ustanawiające areszt druku dla uzyskania pełnej skuteczności wymagało zatwierdzenia przez sąd w terminie miesiąca od wydania, w przeciwnym razie bowiem traciło moc obowiązującą. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 23 marca 1923 r., decyzja sądu okręgowego zatwierdzająca areszt nie podlegała zaskarżeniu³⁵. Sąd wydawał decyzję o uchyleniu lub utrzymaniu w mocy aresztu niezwłocznie, a w razie uznania rozporządzenia stosownej władzy administracyjnej za w pełni zasadne mógł orzec o zawieszeniu czasopisma do czasu wydania wyroku w toczącej się sprawie karnej. Z kolei zapewne w celach prewencyjnych, na mocy art. 30 Dekretu, sąd mógł zastosować areszt lub zawiesić czasopismo również w przypadkach innych niż przewidziane w art. 27 Dekretu. Tym samym ze względu na brak wskazania w art. 30 Dekretu jakichkolwiek przesłanek skorzystania przez sąd z przyznanych mu uprawnień wykreowano regulację, która umożliwiała dokonywanie aresztu lub zawieszenie czasopisma poniekąd w sposób *stricte* arbitralny.

Zgodnie z art. 31 Dekretu, areszt polegał na zabezpieczeniu przed rozpowszechnieniem już wydanych egzemplarzy, lecz mógł dotyczyć także tekstu złożonego do druku oraz płyt i form przeznaczonych do jego powielania. Jako organ właściwy do dokonania wspomnianych czynności art. 6 Rozporządzenia wykonawczego Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 lutego 1919 r. wskazywał miejscową władzę policyjną³⁶. Odnośnie do druków wydanych za granicą i rozpowszechnianych w Polsce prawo zarządzania aresztu przysługiwało Ministrowi Spraw Wewnętrznych. W okresie stosowania aresztu niedozwolone było rozpowszechnianie całego druku, przede wszystkim zaś zabroniono publikowania fragmentów, których treść stała się przyczyną jego nałożenia. Sąd Okręgowy w Warszawie, w wyroku z dnia 26 czerwca 1925 r., zaznaczył także, że za złamanie zakazu ustanowionego przez art. 32 Dekretu należało uznać każde opublikowanie wspomnianych fragmentów tekstu, bez względu na kontekst, w jakim zostały zaprezentowane³⁷. Decydujące znaczenie w przedmiotowej sprawie miał zatem sam fakt ukazania się drukiem tych fragmentów, a nie towarzyszące temu okoliczności. Wspomniana instytucja aresztu druku nie stanowiła jedynej sankcji, jaka mogła zostać zastosowana w przypadku naruszenia regulacji prasowych. Tytuł IV Dekretu zawierał bowiem przepisy no-

³⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 1923 r., sygn. akt K 516/23.

³⁶ Rozporządzenie wykonawcze Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 lutego 1919 r. (Dz.Urz. Min.Spr.Wewn. 1919, nr 12, poz. 138).

³⁷ Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 26 czerwca 1925 r., sygn. akt IX 4 Ak. 1109/25.

welizujące Kodeks karny w tym zakresie. Ostatnią część Dekretu stanowił tytuł V, w którym uregulowano sposób uzyskania prawa do ukazywania się drukiem czasopism rozpowszechnianych jeszcze przed wejściem w życie Dekretu.

Oprócz Dekretu, w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych na obszarze byłego zaboru rosyjskiego obowiązywał też uzupełniający go dekret w przedmiocie przepisów tymczasowych o zakładach drukarskich i składach druków³⁸. Jak wynika z treści art. 1 wspomnianego Dekretu, za zakład drukarski uznawano drukarnie, litografie, metalografie, jak również inne podobne zakłady zajmujące się wytłaczaniem liter, nut, znaków lub ilustracji. Do obowiązków każdej osoby noszącej się z zamiarem otwarcia zakładu drukarskiego lub też składu druków przeznaczonych do rozpowszechniania przez sprzedaż, wypożyczanie i rozdawanie należało zawiadomienie właściwego urzędu administracyjnego o tym fakcie wraz ze wskazaniem danych osobowych właściciela, siedziby zakładu oraz informacji dotyczących zarządzającego, jeśli właściciel nie pełnił tej funkcji. W strukturze organizacyjnej zarówno każdego zakładu drukarskiego, jak i składu druków należało przewidzieć stanowisko zarządzającego, które objąć mogła wyłącznie osoba spełniająca wymogi enumeratywnie wymienione w art. 2 Dekretu. Ustanowiony zarządzający składał właściwemu państwowemu urzędowi administracyjnemu oświadczenie o przyjęciu odpowiedzialności za zakład drukarski lub skład druków.

Zakład drukarski mógł rozpocząć działalność, jeśli właściwy urząd administracyjny nie odmówił jej prowadzenia w terminie dwutygodniowym od złożenia zawiadomienia i oświadczenia zarządzającego. Podkreślić należy, że ewentualna decyzja odmowna nie była rozstrzygnięciem ostatecznym, a zainteresowani mogli wnieść na nią zażalenie do Ministra Spraw Wewnętrznych w terminie dwóch tygodni od otrzymania decyzji. Zaznaczyć należy, że zakaz otwierania zakładów drukarskich mógł nastąpić tylko w przypadkach wyjątkowych przewidzianych w Dekrecie, a odmowę należało odpowiednio uzasadnić³⁹. W przypadku braku odmowy rozpoczęcie działalności zakładu drukarskiego było możliwe w okresie roku od złożenia stosownych oświadczeń miejscowemu państwowemu urzędowi administracyjnemu. W przeciwnym razie całą wspomnianą procedurę należało powtórzyć. Podobnie należało postąpić w przypadku zmiany właściciela, zarządzającego lub adresu siedziby zakładu drukarskiego, choć w tej sytuacji na spełnienie obowiązków wskazanych w Dekrecie przewidziano termin jednego tygodnia.

Dekret nakazywał także prowadzenie księgi sznurowej, której treść zatwierdzał miejscowy urzędnik do spraw prasowych. Należało w niej ujawnić każde zamówienie, wraz ze wskazaniem liczby egzemplarzy i formatu druku.

³⁸ L. Zieleniewski: *Ustawodawstwo prasowe...*, s. 41–56.

³⁹ Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 lutego 1919 r. do Komisarzy Ludowych i Naczelnego Inspektora Policji w Warszawie w przedmiocie stosunku miejscowych władz administracyjnych do prasy.

Odpowiedni urzędnik do spraw prasowych⁴⁰ był legitymowany do dokonania weryfikacji zgodności zapisów w księdze z rzeczywiście wykonanymi zleceniami w każdym czasie.

W myśl postanowień Dekretu każda osoba posiadająca pełnię praw mogła rozpowszechniać druki poza księgarniami, roznosząc lub rozwoząc je na ulicach i placach. Jedynym warunkiem, jaki należało spełnić, było uzyskanie zaświadczenia wydawanego przez właściwą państwową władzę administracyjną, legitymującego do wykonywania takiego zawodu. Niemniej jednak z zakresu obowiązywania tej regulacji wyłączono uliczną sprzedaż dzienników i innych pism ukazujących się periodycznie.

Na mocy art. 10 Dekretu skryminalizowano szereg zachowań polegających na naruszeniu postanowień Dekretu bądź niedopełnieniu obowiązków nałożonych przez ten akt prawny. Z kolei ostatnie z rozwiązań prawnych zawartych w Dekrecie poświęcono uregulowaniu sytuacji zakładów drukarskich istniejących przed wejściem w życie dekretu.

Konkludując, należy stwierdzić, że zarówno Dekret w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych, jak i Dekret w przedmiocie tymczasowych przepisów o zakładach drukarskich i składach druków kompleksowo regulowały tematykę związaną z wydawaniem prasy. Niemniej jednak z woli ustawodawcy były to akty prawne, których obowiązywanie zostało ograniczone w czasie. Zastosowany bowiem w nazwach dekretów zwrot „w przedmiocie tymczasowych przepisów” jednoznacznie sugerował, że te poniekąd doraźne regulacje po pewnym czasie zostaną zastąpione innymi, permanentnie funkcjonującymi rozwiązaniami prawnymi.

Zmiany w prawie prasowym po wejściu w życie Konstytucji marcowej oraz Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 maja 1927 r. o prawie prasowym

Uchwalona dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁴¹ znacząco zmieniła kształt polskiego prawa prasowego. Przede wszystkim wska-

⁴⁰ Zgodnie z art. 1 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w przedmiocie przepisów wykonawczych do Dekretów z dnia 7 lutego 1919 r. o tymczasowych przepisach prasowych oraz o zakładach drukarskich i składach druków (Dz.Urz. Min.Spr.Wewn. 1919, nr 12, poz. 138), urzędnikiem do spraw prasowych był urzędnik delegowany przez państwowy urząd administracyjny do pełnienia dozoru nad prasą, zakładami drukarskimi i składami druków.

⁴¹ Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.

zać należy, że art. 105 tej ustawy zasadniczej *expressis verbis* statuował wolność prasy. Na aprobatę, zdaniem Michała Pietrzaka, zasługuje również fakt ukształtowania przez ustawodawcę odpowiednich gwarancji prawidłowego funkcjonowania tej niezmiernie ważnej wolności⁴². Przede wszystkim zakazano cenzury oraz zabroniono stosowania systemu koncesyjnego na wydawanie druków. Andrzej Paczkowski zaznacza, że te rozwiązania prawne skutecznie uniemożliwiły władzy administracyjnej wywieranie jakiegokolwiek wpływu na proces powstawania nowych tytułów prasowych. Niemniej jednak miejsce cenzury prewencyjnej zajęła cenzura represyjna. Mechanizm jej działania polegał na weryfikacji opublikowanych tekstów pod kątem noszenia przez nie znamion przestępstw prasowych⁴³. Niedopuszczalne było także odjęcie dziennikom i drukom krajowym debitu pocztowego i ograniczenie ich rozpowszechniania na obszarze Rzeczypospolitej. Co ważne, w art. 124 Konstytucji marcowej ustrojodawca zaliczył wolność prasy do praw obywatelskich, które mogły podlegać czasowemu zawieszeniu na obszarze całego państwa lub konkretnej miejscowości, jeśli tylko było to konieczne ze względów bezpieczeństwa publicznego. Decyzję w przedmiocie czasowego zawieszenia wolności prasy mogła wydać Rada Ministrów po uprzednim uzyskaniu zgody Prezydenta. Niemniej jednak uprawnienie Prezydenta do zezwolenia na przedmiotowe zawieszenie aktualizowało się wyłącznie w przypadku zaistnienia jednej z następujących przesłanek — wojny, zagrożenia wojną, wszelkich rozruchów wewnętrznych czy też działań o charakterze zdrady stanu na szeroką skalę stanowiących zagrożenie dla Konstytucji albo bezpieczeństwa obywateli. Co więcej, przedmiotowe zawieszenie wymagało zatwierdzenia przez Sejm, którego odmowa *ex lege* skutkowałą pozbawieniem mocy obowiązującej tego stanu wyjątkowego.

W Konstytucji marcowej przewidziano również kilka rozwiązań szczególnych pośrednio dotyczących prasy i przyznanej jej wolności. Przede wszystkim należy wskazać, że wykonywania mandatu posła lub senatora nie można było łączyć z pełnieniem funkcji redaktora odpowiedzialnego. Z aprobatą należy stwierdzić, że tak skonstruowany *incompatibilitas* gwarantował odpolitycznienie prasy. Ważną regulację, z punktu widzenia działalności dziennikarskiej, zawierał także art. 31 Konstytucji marcowej przewidujący pełną swobodę publikowania zgodnych z prawdą sprawozdań z jawnych posiedzeń Sejmu, Senatu czy też komisji sejmowej. Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 4 lutego 1929 r. (sygn. akt 387/28) wyraźnie podkreślił, że nie ma żadnych podstaw do uznania za przestępstwo zachowania polegającego na rozpowszechnianiu rzetelnych i autentycznych sprawozdań z posiedzeń Sejmu⁴⁴. Z kolei art. 82 Konstytucji marcowej gwarantował jawność rozpraw sądowych zarówno w sprawach cy-

⁴² M. Pietrzak: *Druga Rzeczpospolita*. W: *Historia ustroju i prawa polskiego*. Red. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak. Warszawa 2009, s. 517.

⁴³ A. Paczkowski: *Prasa polska...*, s. 11.

⁴⁴ L. Zieleniewski: *Ustawodawstwo prasowe...*, s. 11.

wilnych, jak i karnych, której ograniczenia stanowiły jedynie ustawowo przewidziane wyjątki. Tym samym umożliwiono dziennikarzom przekazywanie informacji dotyczących procesów sądowych budzących zainteresowanie opinii publicznej. Wskazać należy, że w myśl orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 1931 r. (sygn. akt 683/31) nie mogło być mowy o popełnieniu przestępstwa w przypadku opublikowania rzeczowego i obiektywnego sprawozdania z jawnej rozprawy sądowej, chyba że zawarte w nim informacje odnosiły się do czynności, oświadczeń lub zeznań, co do których przewodniczący składu orzekającego odebrał głos wypowiadającemu się lub też przerwał jego wystąpienie⁴⁵. Natomiast, jak stwierdził Sąd Najwyższy, odpowiedzialność karną mógł ponieść autor opisu będącego jedynie fikcyjnym sprawozdaniem i niezgodną z prawdą relacją z przebiegu procesu, zniekształcającą istotną treść zeznań świadków lub głosów stron, przeinaczającą zarządzenia przewodniczącego lub postanowienia sądu i kreującą w ten sposób nieprawdziwy obraz rozprawy sądowej⁴⁶.

Z woli ustawodawcy wolność przyznana prasie na mocy art. 105 Konstytucji marcowej nie miała charakteru bezwzględnej. Już w regulacji art. 105 wyraźnie wskazano, że zasady odpowiedzialności za przekroczenie jej granic określi ustawa. Dlatego też rząd Władysława Sikorskiego niezwłocznie rozpoczął prace nad projektem aktu prawnego poświęconego tej tematyce. Niemniej opór kręgów dziennikarskich i prawniczych uniemożliwił poddanie pod obrady Sejmu opracowanego wówczas pierwowzoru regulacji prasowej. Kolejną próbę skodyfikowania norm prawa prasowego podjął rząd Wincentego Witosa. Jednak upadek tego gabinetu sprawił, że również to przedsięwzięcie zakończyło się fiaskiem⁴⁷.

Zdaniem Michała Pietrzaka, Konstytucja marcowa była aktem prawnym dalekim od ideału, wymagającym wprowadzenia wielu zmian i poprawek⁴⁸. Potrzebę reformy ustrojowej znacznie uwydatnił przewrót majowy, jakiego w 1926 r. dokonał Józef Piłsudski. Co więcej, nasileniu uległy także działania opozycyjne członków Narodowej Demokracji, które w Wielkopolsce i na Pomorzu przybrały kształt otwartych wystąpień przeciwko przedstawicielom obozu rządzącego publikowanych na łamach prasy⁴⁹. Dlatego też, jak pisze J. Sobczak, na mocy Rozporządzenia Prezydenta z dnia 4 listopada 1926 r. o karach za rozpowszechnianie nieprawdziwych wiadomości oraz za zniewagę władz i ich przedstawicieli⁵⁰ wypowiedź prasową poddano drobiazgowej, wręcz pedantycznej następczej kontroli sprawowanej przez władze administracyjne.

⁴⁵ Ibidem, s. 12.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ J. Sobczak: *Dzieje prawa prasowego na ziemiach polskich...*, s. 90.

⁴⁸ M. Pietrzak: *Druga Rzeczpospolita...*, s. 525.

⁴⁹ A. Magowska: *Polska prasa...*, s. 26.

⁵⁰ Dz.U. 1926, nr 110, poz. 640.

Surowe sankcje zostały przewidziane za upublicznienie nieprawdziwych informacji, które mogły wyrządzić szkodę interesom państwa, dotyczących m.in. niebezpieczeństwa grożącego ustrojowi konstytucyjnemu czy też działań władz państwowych lub ich przedstawicieli wykonywanych w związku z czynnościami urzędowymi. Zaznaczyć należy, że wszystkie zwroty określające znamiona skryminalizowanych czynów, jakimi posłużono się w rozporządzeniu, były pojęciami o stosunkowo szerokim *spectrum* konotacji, co zapewne niejednokrotnie prowadziło do wydawania arbitralnych orzeczeń w tym zakresie. Co prawda przewidziano możliwość odwołania się zarówno oskarżonego, jak i osoby odpowiedzialnej majątkowo do sądu okręgowego, w terminie siedmiu dni od chwili, w której zapadło rozstrzygnięcie w danej sprawie. Jednakże w pełni uzasadnione wątpliwości co do skuteczności owego odwołania budzi fakt pozbawienia sądu możliwości przekazania sprawy do ponownego rozpoznania w I instancji oraz to, że wniesienie odwołania nie wstrzymywało wykonania kary. Restrykcyjny charakter wspomnianego rozporządzenia, nieostrość użytych w nim pojęć oraz możliwość orzekania na jego podstawie w sposób *stricte* uznaniowy wywołały ostry opór społeczny, który doprowadził do uchylenia tego aktu prawnego Ustawą z dnia 15 grudnia 1926 r. w przedmiocie uchylenia mocy prawnej Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4 listopada 1926 r. o karach za rozpowszechnianie nieprawdziwych wiadomości oraz o karach za zniewagę władz i ich przedstawicieli⁵¹.

W efekcie dalszych dążeń do skodyfikowania prawa prasowego dnia 10 maja 1927 r. Prezydent Rzeczypospolitej wydał dwa akty prawne — Rozporządzenie o prawie prasowym⁵² oraz Rozporządzenie zmieniające niektóre postanowienia ustaw karnych o rozpowszechnianiu nieprawdziwych wiadomości i o zniewagach⁵³. Zdaniem Anny Machnikowskiej, rozwiązania prawne zawarte w Rozporządzeniu o prawie prasowym zasługują na szczególną uwagę, ponieważ większość środowiska dziennikarskiego przyjęła je z aprobatą⁵⁴. Należy zaznaczyć, że to Rozporządzenie miało z założenia kompleksowo regulować tematykę związaną z działalnością prasową, co potwierdza sposób, w jaki zostało skonstruowane. Jego część pierwsza zawierała ogólne postanowienia dotyczące prasy, w części II zaprezentowano przestępstwa prasowe, część III obejmowała zasady postępowania w sprawach prasowych, z kolei w części IV ujęto przepisy przejściowe i zmieniające.

Już w art. 1 Rozporządzenia wskazano, że prasa jest wolna i poddano ją jedynie ograniczeniom wynikającym z przepisów Rozporządzenia oraz ustaw karnych. W nieco inny sposób niż w Dekrecie z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych w Rozporządzeniu sformułowano

⁵¹ Dz.U. 1926, nr 128, poz. 755.

⁵² Dz.U. 1927, nr 45, poz. 398.

⁵³ Dz.U. 1927, nr 45, poz. 399.

⁵⁴ A. Machnikowska: *Wolność słowa, wolność prasy...*, s. 134.

definicję druków, wskazując, że są to wszelkie wytwory graficzne odbite sposobem mechanicznym lub środkami chemicznymi. Tym samym zrezygnowano z enumeratywnego wyliczenia publikacji wpisujących się w ramy tego pojęcia. Mianem czasopism, w myśl postanowień Rozporządzenia, określano druki niemające tworzyć zamkniętej całości, ukazujące się przynajmniej raz na trzy miesiące, choćby w nierównych okresach, pod jednym tytułem, w bieżących numerach. Ogólne regulacje dotyczące rozpoczęcia działalności prasowej zaprezentowane w Rozporządzeniu łądząco przypominały rozwiązania prawne Dekretu z 1919 r. W treści każdego druku przeznaczonego do rozpowszechniania należało wskazać zakład i miejsce wydania, a w przypadku czasopism — wydawcę. Analogicznie do unormowań dekretowych, zarządzający, którego ustanowienie było obligatoryjne, miał obowiązek bezpłatnego przekazania właściwej władzy administracyjnej I instancji trzech egzemplarzy nowej publikacji. Dość szczegółowo uregulowano także procedurę inicjującą wydawanie czasopism. Każdy, kto nosił się z myślą rozpowszechniania czasopisma, obowiązkowo dokonywał zgłoszenia swego zamiaru odpowiedniej władzy administracyjnej i wraz z redaktorem odpowiedzialnym składał oświadczenie o spełnieniu przez redaktora odpowiedzialnego wymogów, które dla kandydata na tę funkcję przewidywało Rozporządzenie. Należy zaznaczyć, że redaktorem odpowiedzialnym, zgodnie z art. 21 Rozporządzenia, przez okres trzech lat od uprawomocnienia się wyroku skazującego nie mogła zostać osoba skazana za zbrodnię lub występki popełnione w treści druku, jak również ktoś, kto trzy razy w ciągu roku doprowadził do opublikowania tekstu zawierającego treść zbrodniczą lub występłą. Były to dodatkowe warunki, które musiał spełnić aspirujący na stanowisko redaktora odpowiedzialnego, nieznane dekretem z 1919 r. Przyszły wydawca mógł przystąpić do publikowania swego czasopisma, jeśli tylko władza administracyjna w terminie siedmiu dni od złożenia wspomnianych oświadczeń nie poinformowała go o istotnych brakach jego zgłoszenia, wystąpieniu przeszkód przewidzianych w art. 21 i art. 22 Rozporządzenia, jak również o tym, że zawieszono czasopismo o tym samym tytule. W dość szczegółowy sposób w Rozporządzeniu zaprezentowano również tematykę sprostowań, doprecyzowując tym samym regulacje dekretowe.

Niemniej jednak nie można uznać, że to wspomniane wcześniej rozwiązania prawne przyjęte w Rozporządzeniu w jakikolwiek sposób wyróżniały ten akt prawny na tle norm prawa prasowego funkcjonujących przed jego wejściem w życie. Ze zgoła innej przyczyny przyznać mu wypada miano szczególnego czy też poniekąd nowatorskiego. Wskazać bowiem należy, że regulacje dotyczące naruszenia przepisów prasowych zawarto w nim wprost w kodyfikacji prawa prasowego, tym samym przepisom ustaw karnych przyznając jedynie rangę posiłkowych — stosowanych wtedy, gdy Rozporządzenie nie przewidywało w danym zakresie odrębnych rozwiązań. W części II Rozporządzenia zatytułowanej *O przestępstwach prasowych* dokonano bowiem podziału skry-

minalizowanych w niej czynów na przestępstwa prasowe popełnione w treści druku i przestępstwa porządkowo-prasowe. Dla pierwszej z wymienionych grup przestępstw w art. 35 Rozporządzenia przewidziano nadzwyczajne obustrzenie kary, polegające na możliwości orzeczenia grzywny stanowiącej dodatkową sankcję, którą obciążano sprawcę łącznie z karą wymierzoną za dane przestępstwo na podstawie przepisów innych ustaw.

Instytucją, która zapewne wywołała wiele negatywnych opinii w środowisku dziennikarskim, była konfiskata druku wskazana wśród postanowień ogólnych Rozporządzenia dotyczących przestępstw prasowych. Jak wynika z treści art. 38, sąd decydował o dokonaniu konfiskaty niejako automatycznie, jeśli tylko treść druku nosiła znamiona przestępstwa. Natomiast uprawnienie sądu do jej orzeczenia aktualizowało się za każdym razem, gdy dochodziło do popełnienia przestępstwa porządkowo-prasowego. Nieco kontrowersyjnie brzmiało również postanowienie Rozporządzenia, w którym przewidziano możliwość zastosowania konfiskaty w sytuacji, w której ściganie czy też skazanie sprawcy było wykluczone. Co ważne, orzeczenie o konfiskacie wiązało się z koniecznością zniszczenia druku, a gdy sąd uznał za stosowne — również pływ i form służących do jego sporządzenia.

Z punktu widzenia potencjalnych sprawców przestępstw prasowych szczególne znaczenie miała zapewne regulacja art. 45 Rozporządzenia, dotycząca przedawnienia karalności tych czynów zabronionych. Na mocy wspomnianego przepisu możliwość ścigania przestępstwa popełnionego w treści druku ustawała po upływie roku od rozpowszechnienia druku, natomiast w przypadku przestępstwa porządkowo-prasowego termin ten był znacznie krótszy i wynosił sześć miesięcy.

Rozporządzenie zawierało jedynie wyliczenie egzemplaryczne przestępstw popełnionych w treści druku, na co jednoznacznie wskazywał tytuł rozdziału poświęconego tym czynom zabronionym — *O niektórych przestępstwach w treści druku*. Przede wszystkim przestępstwo stanowiło ogłaszanie drukiem tajnych informacji o charakterze wojskowym lub dotyczącym obronności państwa. Karą zagrożone było także opublikowanie akt postępowania karnego zarówno przed ich ujawnieniem na rozprawie głównej, jak i zanim postępowanie sądowe zostało zakończone. Przestępstwo popełniał również dziennikarz piszący artykuł o przebiegu posiedzeń lub rozpraw sądowych niejawnych lub też zawierający informacje pochodzące z tajnych akt państwowych. Ponadto odpowiedzialności karnej podlegał każdy, kto w zamiarze wywarcia wpływu na sąd lub opinię publiczną przedstawiał w treści druku znacząco różniący się od rzeczywistego przebieg będącej w toku rozprawy karnej. Zachęcanie do zbiórki składek na pokrycie kar majątkowych orzeczonych przez właściwą władzę sadowniczą, administracyjną czy też skarbową, do wyrażania poparcia dla sprawcy oraz aprobaty dla dokonania przezeń czynu zabronionego stanowiło przestępstwo opisane w art. 50 Rozporządzenia. Sankcjonowano również

umieszczenie w druku ogłoszenia, którego publikacji zabraniała ustawa lub stosowne w tym zakresie rozporządzenie władzy. W przypadku przestępstw popełnionych w treści druku, które można było uznać za przestępstwa przeciwko czci, na wniosek pokrzywdzonego możliwe było orzeczenie nawiązki, łącznie z zasądzanym odszkodowaniem. Nie była to jednak odosobniona restrykcja, która wiązała się z popełnieniem przestępstwa przeciwko czci w treści druku. Na mocy art. 53 Rozporządzenia wyłączono dowód prawdy, dobrej wiary oraz prawdopodobieństwa w zakresie orzekania w przedmiocie tego typu przestępstw, gdy dotyczyły one życia prywatnego lub rodzinnego zniesławionego, jeśli zarzut postawiono w innym celu niż ochrona uzasadnionego interesu publicznego lub prywatnego i w sytuacji przedstawienia na łamach pisma zarzutu hańbiącego, bez przytoczenia faktów na jego poparcie. W przypadku wykrycia przestępstwa w treści druku odpowiedzialność ponosiły także osoby, którym w myśl przepisów Rozporządzenia można było postawić zarzut nieogłędności, takie jak: autor, nakładca, wydawca, zarządzający zakładem graficznym, osoba rozpowszechniająca druk oraz redaktor odpowiedzialny.

Nieco inaczej ukształtowano regulacje poświęcone przestępstwom porządkowo-prasowym. Wynikało to zapewne ze specyfiki tego rodzaju przestępstw, które zostały skonstruowane przede wszystkim w celu skryminalizowania działalności polegającej na rozpowszechnianiu druków, których treść nosiła znamiona przestępstwa. Niemniej jednak również zachowania redaktora odpowiedzialnego zmierzające do niewykonania obowiązków nałożonych na niego przez Rozporządzenie kwalifikowano jako przestępstwa porządkowo-prasowe. Na mocy tych regulacji surowo karano zarówno osoby powielające treść skonfiskowanego bądź zajętego druku, jak i te, które taki druk rozpowszechniały. Z kolei redaktor odpowiedzialny mógł zostać pozbawiony wolności na czas sześciu tygodni, jeśli w swym czasopiśmie nie zamieścił orzeczeń czy też innych aktów o charakterze miejscowym, będąc do tego zobligowanym przez sąd lub inną stosowną władzę. Odpowiedzialności karnej podlegał on także, gdy umyślnie pominął sprostowanie lub co prawda doprowadził do jego opublikowania, lecz w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami. Wśród przestępstw porządkowo-prasowych wskazano również doprowadzenie do opublikowania i rozpowszechnienia wydawnictwa niespełniającego warunków przewidzianych przez prawo, co można było zarzucić nakładcy, wydawcy i redaktorowi odpowiedzialnemu.

Część III Rozporządzenia zawierała przepisy o charakterze procesowym przyznające wyłączną właściwość w sprawach prasowych sądom. Do postępowania w sprawach prasowych odpowiednio stosowano regulacje dotyczące postępowania karnego, co zapewne wynikało z konieczności orzekania w przedmiocie opisanych w części II Rozporządzenia przestępstw. Obok rozwiązań *stricte* proceduralnych pojawiła się także instytucja zajęcia druku, o zastosowaniu której mógł zdecydować odpowiedni organ władzy administracyjnej

I instancji, prokurator lub sąd w przypadkach, w których możliwe było zastosowanie konfiskaty druku. Tym samym regulacja ta poniekąd stanowiła wyjątek od zasady powierzenia rozstrzygnięcia w sprawach prasowych wyłącznie sądom. Dlatego też, by uniknąć zarzutu naruszenia reguły właściwości sądów w sprawach prasowych, na mocy art. 74 Rozporządzenia nałożono na władzę administracyjną obowiązek uzyskania zatwierdzenia zarządzenia o zajęciu druku. Procedura jego otrzymania była dwuetapowa — władza administracyjna kierowała swój wniosek do prokuratora, który następnie wnosił sprawę do sądu okręgowego, przedstawiając jednocześnie swoje stanowisko. Co ważne, zajęcie utrzymane w mocy przez sąd nie podlegało zaskarżeniu i jednocześnie skutkowało wszczęciem postępowania karnego, jeśli takie nie było już w toku.

Na aprobatę zasługuje także, ustanowione na mocy art. 80 Rozporządzenia, wzmocnienie pozycji procesowej osób, które, nie będąc bezpośrednim sprawcą przestępstwa prasowego, mogły odczuć skutki ewentualnej konfiskaty druku. Mowa tu o zarządzającym zakładem graficznym nakładcy druku, wydawcy, redaktorze odpowiedzialnym i innych osobach, które z powodu konfiskaty mogły ponieść szkodę. Na skład orzekający nałożono bowiem obowiązek zawiadomienia ich o rozprawie głównej, a ponadto mając na uwadze konieczność podjęcia przez wspomniane osoby w pełni skutecznej obrony, umożliwiono im korzystanie z uprawnień przewidzianych dla oskarżonego. Urzeczywistnieniu przyznanych tym osobom gwarancji procesowych służyło także włączenie ich do kręgu podmiotów legitymowanych do zaskarżenia wyroku.

Rozporządzenie regulowało również uproszczony tryb postępowania w sprawach o przestępstwa prasowe. Zgodnie z art. 88 Rozporządzenia, możliwość wydania nakazu karnego aktualizowała się, gdy kumulatywnie zaistniały następujące przesłanki — stan sprawy w ocenie sądu był dostatecznie wyjaśniony, nie zachodziła konieczność wymierzenia kary wyższej niż pozbawienie wolności na okres do trzech miesięcy, grzywny do tysiąca złotych oraz konfiskaty druku, a oskarżyciel publiczny złożył w tym zakresie stosowny wniosek. W terminie trzech dni od doręczenia nakazu karnego oskarżony mógł wnieść sprzeciw, gdy jego zdaniem skorzystanie przez sąd ze wspomnianego trybu postępowania nie było uzasadnione czy też chciał merytorycznie odnieść się do zasadności zarzucania mu popełnienia przestępstwa prasowego. Niewniesienie sprzeciwu prowadziło do uprawomocnienia się nakazu, który podlegał wykonaniu na zasadach przewidzianych dla wyroków.

Uwagę należy zwrócić także na możliwość uzyskania stosownego odszkodowania od Skarbu Państwa, gdy konfiskata druku nie została prawomocnie orzeczona. Skargę w tym zakresie można było wnieść w terminie 6 miesięcy od ustania zajęcia, a przyznane odszkodowanie nie mogło przewyższać kosztów, jakie faktycznie poniesiono w związku z wydaniem zajętego druku.

Analizy postanowień Rozporządzenia z dnia 10 maja 1927 r. o prawie prasowym nie można przeprowadzać w oderwaniu od rozwiązań prawnych

zawartych w wydanym przez Prezydenta Rzeczypospolitej rozporządzeniu zmieniającym niektóre postanowienia ustaw karnych o rozpowszechnianiu nieprawdziwych wiadomości i o zniewagach⁵⁵. Na mocy tego aktu prawnego przede wszystkim spenalizowano świadome rozpowszechnianie w druku wiadomości nieprawdziwej lub też zmodyfikowanej, która mogła doprowadzić do powstania szkody na rzecz państwa polskiego. Jeśli w taki sposób upubliczniono wiadomość o działalności władz lub urzędników państwowych czy też osób pełniących służbę wojskową, a także informację o istniejącym wewnętrznym lub zewnętrznym zagrożeniu dla państwa, Rozporządzenie przewidywało znacznie surowszą karę więzienia i grzywny. Co ważne, w art. 2 Rozporządzenia zaznaczono, że karę za dokonanie wspomnianych czynów poniesie także osoba, której będzie można przypisać jedynie niedbalstwo.

Gdy w ocenie składu orzekającego stan procedowanej sprawy był dostatecznie wyjaśniony i nie zachodziła konieczność wymierzenia kary wyższej niż trzy miesiące pozbawienia wolności, grzywna do tysiąca złotych oraz konfiskata druku, można było wydać nakaz karny, jeśli tylko oskarżyciel publiczny złożył w tym zakresie stosowny wniosek. Omawiane uregulowanie zasad wydawania nakazów karnych ludząco przypominało rozwiązania prawne przewidziane w tym zakresie w art. 88 Rozporządzenia o prawie prasowym. Niemniej pewne różnice można wskazać w zakresie możliwości wniesienia sprzeciwu, który na mocy przepisów Rozporządzenia o prawie prasowym można było złożyć jedynie w enumeratywnie określonych sytuacjach.

Za nieco kontrowersyjne można uznać wydarzenia, do których doszło zaledwie kilka miesięcy po wejściu w życie omawianych rozporządzeń, związane z próbą wyeliminowania ich z obrotu prawnego. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że te regulacje prasowe umożliwiały skuteczne ograniczanie wolności prasy, tworząc pełen wachlarz przestępstw prasowych, a także kreując instytucję konfiskaty druku. Tego typu rozwiązania prawne wzbudzały pewien opór społeczny, co też 19 września 1927 r. skłoniło Sejm do podjęcia uchwały o uchyleniu obu rozporządzeń. Tym samym doszło do powstania sporu kompetencyjnego, który to opóźnił derogację przedmiotowych aktów prawnych niemal o trzy lata. Zaznaczyć bowiem należy, że art. 1 obowiązującej wówczas Ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁶ jednoznacznie stanowił, że w tym publikatorze ogłaszano jedynie ustawy sejmowe, ratyfikowane przez Sejm umowy międzynarodowe, powszechnie obowiązujące rozporządzenia rządu i oświadczenia rządowe. Wskazane wyliczenie miało charakter enumeratywny, a co za tym idzie, ze względu na brak uwzględnienia w nim uchwał Sejmu nie było możliwe zastosowanie do nich regulacji art. 4 wspomnianej Ustawy z dnia 31 lipca

⁵⁵ Dz.U. 1927, nr 45, poz. 399.

⁵⁶ Dz.U. 1919, nr 66, poz. 400.

1919 r., przyznającego moc obowiązującą aktom wydanym w „Dzienniku Ustaw” po upływie czternastu dni od ich opublikowania.

Przeprowadzona pod koniec 1927 r. nowelizacja wspomnianych rozporządzeń, w ocenie J. Sobczaka, miała na celu nie tylko eliminację legislacyjnych mankamentów tych aktów prawnych, lecz zmierzała przede wszystkim do uproszczenia procedur wszczęcia postępowania w sprawach dotyczących przestępstw prasowych⁵⁷. Na mocy postanowień Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1927 r. zmieniającego prawo prasowe⁵⁸ podwyższono do dwóch tysięcy złotych wymiar kary grzywny, jaką można było zasądzić w przypadku popełnienia przestępstwa prasowego polegającego na rozpowszechnieniu informacji związanych z będącym w toku postępowaniem sądowym. Z kolei Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1927 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 maja 1927 r. zmieniającego niektóre postanowienia ustaw karnych o rozpowszechnianiu nieprawdziwych wiadomości i o zniewagach⁵⁹ wprowadziło odpowiedzialność za czyny opisane w pierwotnej wersji rozporządzenia także w przypadku ich popełnienia przez nieoględność.

W kontekście wspomnianego wcześniej sporu kompetencyjnego, dotyczącego dopuszczalności uchylecia rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej na mocy uchwały Sejmu, szczególne znaczenie ma zawarte w ustawie nowelizującej rozporządzenie o prawie prasowym postanowienie nakładające na Marszałka Sejmu obowiązek opublikowania tekstu jednolitego rozporządzenia, uwzględniającego wprowadzone poprawki. W ten sposób poniekąd rozwiano wątpliwości dotyczące mocy obowiązującej spornych rozporządzeń⁶⁰.

Forma, w jakiej usiłowano doprowadzić do usunięcia rozporządzeń z porządku prawnego, budziła także pewne wątpliwości natury konstytucyjnej, co potwierdza ankieta o nazwie *Czy dekret prasowy obowiązuje?*⁶¹, którą przeprowadzono w 1928 r. na łamach czasopisma „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” wśród profesorów prawa konstytucyjnego, prawa karnego oraz prawników zainteresowanych tą tematyką. Zgodnie z art. 44 Konstytucji z 1921 r., w brzmieniu ustalonym Ustawą z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniającą i uzupełniającą Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.⁶²,

⁵⁷ J. Sobczak: *Dzieje prawa prasowego na ziemiach polskich...*, s. 90.

⁵⁸ Dz.U. 1927, nr 118, poz. 1010.

⁵⁹ Dz.U. 1927, nr 118, poz. 1011.

⁶⁰ A. Peretiatkowicz: *Przegląd prawodawstwa, Prawo konstytucyjne (za 1927 roku)*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1928, z. 2, s. 361–363.

⁶¹ Z. Cybichowski, W. Czapiński, S. Glaser, W. Komarnicki, L. Kulczycki, A. Peretiatkowicz, Z. Sitnicki, S. Starzyński, B. Stelmachowski: *Ankieta na temat: Czy dekret prasowy obowiązuje?* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1928, z. 1, s. 98–118.

⁶² Dz.U. 1926, nr 78, poz. 442.

rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy traciły moc obowiązującą, jeżeli nie przedłożono ich Sejmowi w terminie czternastu dni lub też po zapoznaniu się z ich treścią Sejm zdecydował o ich uchyleniu. To właśnie na podstawie tej regulacji próbowano rozstrzygnąć, czy uchwała Sejmu mogła pozbawić sporne rozporządzenia Prezydenta mocy obowiązującej. Należy zaznaczyć, że stanowiska w tym zakresie były podzielone, co świadczy o powadze sporu, jaki zaistniał na kanwie wspomnianych wydarzeń.

Za przełomowe można uznać Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 1928 r.⁶³. Wskazano w nim, że Sejm, podejmując uchwałę o uchyleniu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy, wykonuje swoje uprawnienia konstytucyjne. Co więcej, Sąd Najwyższy stwierdził również, że w myśl regulacji dotyczących ogłaszania aktów prawnych w „Dzienniku Ustaw” umieszczanie w tym publikatorze takich uchwał Sejmu jest dopuszczalne.

Niepewność co do stanu prawnego w zakresie prawa prasowego ustała jednak dopiero 28 lutego 1930 r., gdy ogłoszono⁶⁴ treść uchwały uchylającej rozporządzenia Prezydenta z dnia 10 maja 1927 r. Niemniej jednak przez niemal trzy lata omawiane akty prawne stanowiły podstawę orzekania w sprawach prasowych i przyniosły wiele orzeczeń sądów niższych instancji w tym zakresie⁶⁵. Po ich ostatecznym uchyleniu w 1930 r. powróciły dawne odrębne regulacje dzielnicowe, które stały się źródłem nowych problemów⁶⁶. Nie można jednak zapominać, że działania zmierzające do utrzymania w mocy wspomnianych rozporządzeń wbrew uchylającej je uchwale Sejmu noszą znamiona deliktu konstytucyjnego⁶⁷.

Konstytucja kwietniowa i dekrety z 1938 r. — ostatnie przedwojenne regulacje prasowe

Dnia 23 kwietnia 1935 r. uchwalono nową Konstytucję⁶⁸, która znacznie osłabiła pozycję dziennikarzy. Kluczowe znaczenie dla tematyki prawa prasowego miał bowiem art. 81 wspomnianej ustawy zasadniczej, odsyłający do

⁶³ W. Miszewski: *Sądownictwo*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1928, z. 3, s. 805—812.

⁶⁴ Dz.U. 1930, nr 13, poz. 92.

⁶⁵ A. Machnikowska: *Wolność słowa, wolność prasy...*, s. 133.

⁶⁶ J. Sobczak: *Dzieje prawa prasowego na ziemiach polskich...*, s. 91.

⁶⁷ R. Kraczkowski: *Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy*. Warszawa 2007, s. 179.

⁶⁸ Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227.

części przepisów rozdziału V Konstytucji marcowej utrzymanych w mocy. Zaznaczyć należy, że wśród nich pominięto regulację art. 105 Konstytucji z 1921 r. dotyczącego wolności prasy, co w ocenie W. Sokolewicza było działaniem w pełni świadomym w kontekście systemu rządów autokratycznych⁶⁹.

Dopiero po kilku latach prac legislacyjnych wszedł w życie dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 listopada 1938 r. — Prawo prasowe⁷⁰. Natomiast zaledwie dzień później wydano Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej o ochronie niektórych interesów państwa⁷¹, który penalizował pewne zachowania, jakich mogli dopuścić się dziennikarze.

Granicę wolności prasy, w myśl art. 1 dekretu — Prawo prasowe, stanowiło dobro powszechne, co można uznać za pojęcie nieprecyzyjne. Zaznaczyć bowiem należy, że w Rozporządzeniu z 1927 r. i Dekrecie z 1919 r. wyraźnie wskazano, że ograniczenia wolności prasy zawarto w konkretnych wymienionych aktach prawnych.

W dekrecie z 1938 r. pojawiły się także definicje legalne druku, czasopisma i książki. Co ciekawe, wytwór graficzny, odmiennie niż na gruncie Rozporządzenia z 1927 r., uznawano za druk jedynie wtedy, gdy był „przeznaczony do rozpowszechniania”. Wyłączeniu z zakresu przedmiotowego regulacji dekretowych podlegały papiery wartościowe, druki sporządzone w celu prowadzenia przedsiębiorstwa przemysłowego, handlowego czy też użytku domowego, utwory muzyczne bez tekstu słownego, oryginalne druki artystyczne i karty do głosowania. Analogicznie do wcześniej obowiązujących regulacji prawa prasowego należało przekazać określoną liczbę pierwszych egzemplarzy druku odpowiedniemu organowi. Jedynie władze państwowe, instytucje wskazane w stosownym rozporządzeniu Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego oraz przedsiębiorstwa państwowe nie miały obowiązku przedkładania pierwszych egzemplarzy druków. W każdym zakładzie graficznym obligatoryjnie powoływano zarządzającego, lecz funkcji tej nie mogła pełnić osoba, która dopuściła się zbrodni lub występku, kierując się chęcią zysku czy też działając z innych niskich pobudek. To ograniczenie podmiotowe nie zostało przewidziane w Rozporządzeniu z 1927 r.

Redaktorem odpowiedzialnym, z uwzględnieniem wyłączeń przewidzianych w Rozporządzeniu z 1927 r., nie mogła być także osoba skazana za zbrodnię stanu albo zbrodnię przeciw interesom państwa lub stosunkom międzynarodowym i zbrodnię przeciw bezpieczeństwu państwa, oraz skazana za przestępstwo popełnione z chęci zysku lub innych niskich pobudek. O woli rozpoczęcia wydawania czasopisma należało poinformować właściwą powiatową władzę administracji ogólnej. Jeśli ta nie udzieliła odpowiedzi lub też nie

⁶⁹ W. Sokolewicz: *Prasa...*, s. 59.

⁷⁰ Dz.U. 1938, nr 89, poz. 608.

⁷¹ Dz.U. 1938, nr 91, poz. 623.

zgłosiła zastrzeżeń, w terminie 14 dni można było rozpocząć rozpowszechnianie periodyku.

W dekrete pojawił się również, nieujęty we wcześniej obowiązujących aktach prawnych poświęconych prawu prasowemu, rozdział dotyczący wydawania książek. Podobnie jak w każdym zakładzie graficznym, w przedsiębiorstwie wydającym książki bezwzględnie należało powołać zarządzającego, którym mógł być tylko obywatel polski, korzystający z pełni praw cywilnych i obywatelskich, niekarany za zbrodnię lub występki popełniony z chęci zysku, lub innych niskich pobudek. To właśnie zarządzający ponosił odpowiedzialność za wszelkie uchybienia zaistniałe w toku prowadzenia przedsiębiorstwa wydawniczego.

Redaktor miał obowiązek opublikowania sprostowania nadesłanego przez każdą instytucję lub osobę zainteresowaną. Wprowadzono jednak enumeratywny katalog sytuacji, w których mógł odmówić umieszczenia na łamach czasopisma sprostowania, którego żądała osoba lub instytucja prywatna. Nie można jednoznacznie rozstrzygnąć, czy takie samo prawo odmowy przysługiwało redaktorowi w przypadku sprostowań, których domagały się instytucje publiczne⁷². Przewidziano także specjalny tryb odmowy opublikowania sprostowania. Redaktor miał obowiązek poinformowania o przyczynie odmowy w terminie 48 godzin (w przypadku czasopism codziennych) lub 3 dni (gdy chodziło o inne periodyki) od otrzymania sprostowania. Jeśli zainteresowany przeredagował sprostowanie zgodnie ze wskazówkami redaktora, należało je opublikować. Ta procedura nie miała jednak zastosowania do komunikatów i aktów urzędowych, które bezwzględnie trzeba było ogłosić w czasopiśmie.

W rozdziale VII dekretu zatytułowanym *Przestępstwa prasowe*, tak jak w Rozporządzeniu z 1927 r., dokonano podziału na przestępstwa prasowe popełnione w treści druku i przestępstwa porządkowe, choć regulacja ta była mniej obszerna. Dekret nie penalizował konkretnych zachowań, zawierał natomiast pewne ogólne rozwiązania prawne dotyczące ponoszenia odpowiedzialności za przestępstwa prasowe, możliwości orzeczenia nawiązki na rzecz pokrzywdzonego czy też konfiskaty druku. Jedynie w kontekście przestępstw porządkowych wskazano, że dopuszcza się ich osoba, która powieliła druk skonfiskowany lub zajęty, wydaje czasopismo zawieszona czy też rozpowszechnia takie druki i czasopisma. Z kolei w art. 42 i 43 dekretu opisano zasady postępowania w przypadku naruszenia przez redaktora obowiązków związanych z publikacją sprostowań, komunikatów i ogłoszeń urzędowych. Na uwagę zasługuje także treść art. 47 dekretu, w którym określono terminy przedawnienia przestępstw prasowych. I tak, postępowanie karne w sprawie przestępstwa popełnionego w treści druku nie mogło być wszczęte, jeżeli od rozpoczęcia

⁷² K. Skubisz-Kępka: *Sprostowanie i odpowiedź w prasie. Studium z zakresu prawa polskiego na tle prawnoporównawczym*. Warszawa 2009, s. 140.

jego rozpowszechniania upłynął już rok. Natomiast w przypadku przestępstw porządkowych czas ten wynosił 6 miesięcy od chwili ich popełnienia.

Następny rozdział dekretu został poświęcony postępowaniu w sprawach o przestępstwa prasowe. Określono właściwość rzeczową sądów grodzkich w odniesieniu do przestępstw porządkowych oraz sądów okręgowych w kontekście przestępstw popełnionych w treści druku. Właściwość miejscową ustalano według miejsca wydania druku, chyba że znajdowało się ono poza granicami kraju. Wówczas kierowano się miejscem odbicia druku, a gdy i to nie pozwalało na wskazanie właściwego sądu, jako decydujące przyjmowano miejsce ujawnienia albo rozpowszechnienia druku.

Zaprezentowano także przesłanki dokonania zajęcia druku. Procedura zastosowania tej konstrukcji prawnej różniła się znacząco od regulacji zawartych w Rozporządzeniu z 1927 r. Powiatowa władza administracji ogólnej, prokurator oraz sąd mogły zarządzić zajęcie druku w sprawach dotyczących przestępstw ściganych z urzędu, w których późniejsza konfiskata nie była wykluczona. Orzeczenie dotyczące zajęcia druku doręczano wydawcy, zarządzającemu zakładem graficznym lub redaktorowi. Na gruncie dekretu z 1938 r. nie przewidziano konieczności zatwierdzenia zajęcia druku. Jedynie władza administracji ogólnej w terminie 24 godzin od dokonania zajęcia przedkładała prokuratorowi zarządzenie w tym zakresie oraz dwa egzemplarze zajętego druku. Zainteresowanej osobie przysługiwało względnie dewolutywne zażalenie na zarządzenie o zajęciu, wnoszone w terminie siedmiu dni do organu, który dokonał zajęcia. Organ ten mógł je uwzględnić lub przekazać wraz z aktami sprawy do właściwego sądu okręgowego w ciągu 48 godzin. W terminie 14 dni od uprawomocnienia się orzeczenia o zajęciu prokurator miał obowiązek wnieść akt oskarżenia lub też wniosek o wszczęcie śledztwa bądź dochodzenia. W art. 59 określono także maksymalne okresy trwania zajęcia — w toku dochodzenia najwyżej dwa miesiące, a w toku śledztwa — wraz z dochodzeniem najwyżej 6 miesięcy.

Rozdział IX dekretu przewidywał specjalne postępowanie przedmiotowe, mające na celu doprowadzenie do konfiskaty druku, którego treść nosiła znamiona przestępstwa, a postępowanie w tej sprawie zostało umorzone lub zawieszono. O dokonaniu konfiskaty na wniosek prokuratora orzekał sąd okręgowy na posiedzeniu niejawnym. Prokurator miał miesiąc na podjęcie decyzji w tej sprawie. Możliwe było także orzeczenie o zawieszeniu czasopisma, gdy zgodnie z art. 39, jego treść zawierała znamiona zbrodni lub szczególnej wagi występku ściganego z urzędu, a postępowanie przeciwko sprawcy zawieszono albo umorzono na skutek śmierci, przedawnienia lub innej okoliczności wyłączającej ściganie. Zdaniem A. Machnikowskiej, ta procedura prowadziła do pozbawienia dziennikarzy prawa do rozważenia przez sąd, czy na łamach danego czasopisma przekroczone granice wolności słowa⁷³.

⁷³ A. Machnikowska: *Wolność słowa, wolność prasy...*, s. 135—136.

Kolejny rozdział dekretu zawierał uregulowania dotyczące upadku zajęcia druku. Miał on miejsce w sytuacjach enumeratywnie wymienionych w art. 67, takich jak uchylenie zajęcia przez sąd czy też cofnięcie zarządzenia o zajęciu. W dalszej części tego rozdziału była mowa o odszkodowaniu, którego można było żądać od Skarbu Państwa, gdy postępowanie prowadzące do zastosowania instytucji konfiskaty nie toczyło się lub sąd orzekł prawomocnie o niedopuszczalności konfiskaty. Podkreślić jednak należy, że pozew o takie odszkodowanie można było wnieść tylko w terminie 3 miesięcy od ustania zajęcia lub prawomocnego ukończenia postępowania. Co więcej, w przypadku zajęcia dokonanego na wniosek oskarżyciela prywatnego to on był legitymowany biernie do brania udziału w sprawie o odszkodowanie.

Ostatni rozdział dekretu dotyczył przepisów przejściowych i końcowych, wśród których szczególne znaczenie należy przypisać regulacji art. 72, w którym pozbawiono mocy obowiązującej wcześniej stosowane akty prawa prasowego. Jak podkreśla J. Sobczak, dekret z 1938 r. nie ustanawiał systemu koncesyjnego ani kaucyjnego, a w latach jego obowiązywania nie można jeszcze mówić o wprowadzeniu cenzury prewencyjnej⁷⁴. Niemniej jednak należy zgodzić się z Rafałem Habielskim, który wskazał, że „za pomocą regulacji, które zaczęły obowiązywać w 1938 r., władze zyskiwały instrumentarium umożliwiające kontrolę prasy”⁷⁵.

Pewne regulacje w zakresie przestępstw prasowych zawierał także Dekret z dnia 22 listopada 1938 r. o ochronie niektórych interesów państwa⁷⁶. Już w art. 3 spenalizowano rozpowszechnianie fałszywych wiadomości, zmierzające do podważenia zaufania do waluty polskiej czy też do kredytu publicznego. Z kolei zgodnie z jego art. 8, karze podlegała osoba, która w celu rozpowszechniania sporządzała, przechowywała lub przewoziła pisma, druki lub wizerunki nawołujące do powszechnego porzucenia pracy przez pracowników lub wzywające pracodawców do zamknięcia zakładów pracy, albo też nakłaniające do wstrzymania dowozu żywności do miast. Sprawcą przestępstwa był także każdy, kto publicznie rozpowszechniał nieprawdziwe informacje, które mogły spowodować szkodę dla interesów państwa, osłabić ducha obronnego społeczeństwa czy też kolidować z powagą naczelnych organów państwowych. Z kolei upublicznienie niezgodnych z prawdą wiadomości, które mogły doprowadzić do wszczęcia postępowania karnego lub dyscyplinarnego, oraz ogłoszenie aktu oskarżenia czy innego pisma procesowego zanim odczytano je na rozprawie głównej, lub też faktów dotyczących przebiegu niejawnego posiedzenia sądu, narady lub głosowania sędziów, groziło karą aresztu wymierzaną na czas nie dłuższy niż jeden rok. Tej samej karze podlegała osoba ogłaszająca w dru-

⁷⁴ J. Sobczak: *Dzieje prawa prasowego na ziemiach polskich...*, s. 92.

⁷⁵ R. Habielski: *Ewolucja prawa prasowego w Drugiej Rzeczypospolitej. Zakres i recepcja*. „*Studia Medioznawcze*” 2013, nr 4, s. 92.

⁷⁶ Dz.U. 1938, nr 91, poz. 623.

ku nieprawdziwy przebieg rozprawy głównej lub dokonująca oceny dowodów potwierdzających winę oskarżonego i zasadność roszczeń stron, a także publikująca bezpodstawnie krytyczne informacje na temat wyroku.

Te dwa dekrety obowiązywały na ziemiach polskich aż do wybuchu II wojny światowej, kiedy to zastąpiły je regulacje prawa prasowego wprowadzone przez okupantów. Jerzy Jarowiecki wskazuje, że na ziemiach polskich wcielonych do III Rzeszy już we wrześniu 1939 r. niedozwolone było wydawanie pism polskich, które zastąpiły liczne gazety niemieckie⁷⁷. Wprowadzony wówczas system zarządzania prasą był wzorowany na regulacjach prasowych III Rzeszy. W Generalnym Gubernatorstwie, jak stwierdził Hans Frank 31 października 1939 r. na konferencji w Łodzi: „Polakom nie należy pozostawiać aparatów radiowych, żadnej prasy, która wyrażałaby pewne poglądy, lecz tylko informacyjne dzienniki”⁷⁸. Z kolei na terytorium podległym ZSRR, jak zaznacza J. Sobczak, ściśle reglamentowano wolność prasy, imitując radzieckie rozwiązania prasowe⁷⁹.

Zakończenie

Podsumowując rozważania na temat polskiego prawa prasowego w latach 1919—1939, należy stwierdzić, że były to czasy wzmożonej działalności legislacyjnej. Uwzględniając partykularyzmy prawne wynikające z funkcjonowania na terytorium państwa polskiego regulacji narzuconych przez byłe państwa zaborcze, dążono do ujednoczenia rozwiązań prawnych dotyczących działalności prasowej, a zwłaszcza takich jej aspektów, jak rozpowszechnianie czasopism czy też odpowiedzialność za przestępstwa prasowe.

Na obszarze województw południowych i cieszyńskiej części województwa śląskiego utrzymano w mocy przepisy Ustawy prasowej z dnia 17 grudnia 1862 r.⁸⁰, która przewidywała system zgłoszeniowy. Rozpowszechnianie czasopisma można było zainicjować, jeżeli nie sprzeciwiła się temu władza bezpieczeństwa powiatu w terminie ośmiu dni od złożenia jej tzw. doniesienia w tym zakresie. Na terenie województw zachodnich i górnośląskiej części województwa śląskiego nadal obowiązywała Ustawa prasowa z dnia 7 maja 1874 r.⁸¹, zobowiązująca nakładcę do przedłożenia władzom policyjnym jednego egzempla-

⁷⁷ J. Jarowiecki: *Prasa w Polsce w latach 1939—1945*. W: *Prasa polska 1939—1945*. Red. J. Jarowiecki, J. Myśliński, A. Notkowski. Warszawa 1980, s. 13.

⁷⁸ Ibidem, s. 15.

⁷⁹ J. Sobczak: *Dzieje prawa prasowego na ziemiach polskich...*, s. 93.

⁸⁰ L. Zieleniewski: *Ustawodawstwo prasowe...*, s. 76—92.

⁸¹ Ibidem, s. 132—144.

rza nowego czasopisma. Choć ustawa ta z pozoru była bardzo liberalna, polscy dziennikarze niejednokrotnie musieli borykać się z rewizjami i konfiskatami dokonywanymi przez władze pruskie⁸².

W rezultacie podjętych działań prawodawczych w 1919 r. wydano Dekret w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych⁸³ oraz Dekret o zakładach drukarskich i składach druków⁸⁴. Uchwalenie nowej Konstytucji w 1921 r.⁸⁵, a następnie przewrót majowy w 1926 r. to wydarzenia, które stały się bodźcem do zmian wprowadzonych na mocy Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o prawie prasowym⁸⁶, a także Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej zmieniającego niektóre postanowienia ustaw karnych o rozpowszechnianiu nieprawdziwych wiadomości i o zniewagach⁸⁷. Kolejna gruntowna nowelizacja prawa prasowego miała miejsce w 1938 r., w którym wszedł w życie dekret Prezydenta Rzeczypospolitej — Prawo prasowe⁸⁸ oraz Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej o ochronie niektórych interesów państwa⁸⁹.

Należy zwrócić uwagę, że w przypadku unormowań prawa prasowego wprowadzonych w 1919 r. z zawartej w Dekrecie w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych ogólnej regulacji działalności prasowej do oddzielnego aktu prawnego wyłączono postanowienia dotyczące zakładów drukarskich i składów druków. Ten sposób systematyki zagadnień nie znalazł jednak odzwierciedlenia w późniejszych odsłonach prawa prasowego. W rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej zmieniającym niektóre postanowienia ustaw karnych o rozpowszechnianiu nieprawdziwych wiadomości i o zniewagach z 1927 r. oraz w Dekrecie Prezydenta Rzeczypospolitej o ochronie niektórych interesów państwa z 1938 r. zawarto bowiem jedynie dodatkowe ograniczenia wolności prasy, choć nie wynikało to bezpośrednio z nazw tych aktów prawnych.

Mimo że Dekret w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych, Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o prawie prasowym i dekret Prezydenta Rzeczypospolitej — Prawo prasowe to akty prawne poświęcone tej samej tematyce, niejednokrotnie ujmowały poszczególne zagadnienia w sposób odmienny, jedynie sobie właściwy.

Wolność prasy została zagwarantowana przez wszystkie wspomniane regulacje prawa prasowego, lecz jej granice ukształtowano inaczej — w Dekrecie z 1919 r. wspomniano o ograniczeniach zawartych w Kodeksie karnym

⁸² J. Sobczak: *Dzieje prawa prasowego na ziemiach polskich...*, s. 87.

⁸³ Dz.Pr.P.P. 1919, nr 14, poz. 186.

⁸⁴ Dz.Pr.P.P. 1919, nr 14, poz. 146.

⁸⁵ Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.

⁸⁶ Dz.U. 1927, nr 45, poz. 398.

⁸⁷ Dz.U. 1927, nr 45, poz. 399.

⁸⁸ Dz.U. 1938, nr 89, poz. 608.

⁸⁹ Dz.U. 1938, nr 91, poz. 623.

i ustawach, Rozporządzenie z 1927 r. odsyłało do ustaw karnych i własnych regulacji, natomiast dekret z 1938 r. odwoływał się do dobra powszechnego, co stanowiło najmniej precyzyjne rozwiązanie.

W latach 1919—1939 pewnym zmianom ulegała także definicja legalna druków. W 1927 r. odstąpiono od przyjętego na kanwie Dekretu z 1919 r. enumeratywnego wyliczenia publikacji przeznaczonych do rozpowszechniania na rzecz stwierdzenia, że drukami są wszelkie wytwory graficzne odbite sposobem mechanicznym lub środkami chemicznymi. Z kolei definicję przedstawioną w dekrete z 1938 r. można uznać za kompilację jej poprzedniczek — analogicznie do Rozporządzenia z 1927 r. za druk uznawano każdy wytwór graficzny bez względu na sposób jego sporządzenia, a ponadto wymagano, by wytwór ten był przeznaczony do rozpowszechniania, o czym była mowa w Dekrecie z 1919 r.

Wszystkie omawiane akty prawne zawierały przepisy dotyczące przekazania kilku egzemplarzy wydanego po raz pierwszy druku odpowiedniej instytucji czy też urzędnikowi. Część z nich trafiała do bibliotek, reszta pozostawała w rękach właściwych do tego organów. Na mocy Rozporządzenia z 1927 r. oraz dekretu z 1938 r. wykonanie tego obowiązku umożliwiało rozpowszechnianie druku. Analogiczne rozwiązania prawne zawierała wspomniana wcześniej pruska ustawa drukowa z 1874 r.

Na szczególną uwagę zasługują postanowienia dotyczące wydawania czasopism, które na mocy wszystkich omawianych aktów prawnych obligatoryjnie oznaczano informacją o miejscu wydania, wydawcy i redaktorze. Kandydat na stanowisko redaktora musiał spełnić szereg wymagań, które w latach 1919—1939 ewoluowały w kierunku zakazu pełnienia tej funkcji przez osoby skazane za popełnienie przestępstw. I tak, w myśl przepisów Dekretu z 1919 r., o posadę redaktora mogła się ubiegać wyłącznie osoba zamieszkująca na terytorium państwa polskiego, która ukończyła 21 lat, posiadała pełnię praw publicznych i nie była pozbawiona wolności w związku z wykonaniem orzeczonej wyrokiem kary. Rozporządzenie z 1927 r. oprócz wspomnianych warunków dodatkowo uniemożliwiło skazanym za zbrodnie lub występki popełnione w treści druku oraz tym, którzy trzy razy w ciągu roku doprowadzili do opublikowania tekstu zawierającego treść zbrodniczą lub występny wykonywanie zawodu redaktora przez okres trzech lat od uprawomocnienia się wyroku w tym zakresie. Dekret z 1938 r. jeszcze bardziej zaostrzył kryteria przewidziane dla pretendujących do pełnienia funkcji redaktora — nie mógł nim zostać redaktor czasopisma zawieszono, a także skazany za zbrodnie stanu, zbrodnie przeciwko interesom państwa lub stosunkom międzynarodowym, zbrodnie przeciwko bezpieczeństwu państwa czy też zbrodnie lub występki popełnione z chęci zysku, lub innych niskich pobudek.

Wolę rozpoczęcia rozpowszechniania nowego czasopisma, zgodnie z postanowieniami Dekretu z 1919 r., należało notyfikować władzy państwowej, skła-

dając odpowiednią deklarację. Z kolei redaktor był zobligowany do złożenia oświadczenia o przyjęciu odpowiedzialności za prawidłowe zarządzanie czasopiśmem. W terminie siedmiu dni urząd mógł zakazać wydawania czasopiśma, gdy deklaracja nie zawierała wszystkich informacji, redaktor nie spełniał przewidzianych w dekrete wymogów lub tytuł czasopiśma naruszał przepisy prawa i moralności. Co ważne, na tego typu decyzję zainteresowanym przysługiwało zażalenie do Ministra Spraw Wewnętrznych. Te rozwiązania prawne łądząco przypominały system zgłoszeniowy ustanowiony w myśl przepisów Ustawy drukowej z dnia 17 grudnia 1862 r.

Na kanwie Rozporządzenia z 1927 r. nieco inaczej skonstruowano tę procedurę — noszący się z zamiarem wydawania czasopiśma zawiadamiał o tym fakcie władzę administracyjną, która mogła w terminie siedmiu dni wstrzymać opublikowanie nowego czasopiśma. Podobnie jak w Dekrecie z 1919 r., określono przesłanki umożliwiające władzy administracyjnej odmowę udzielenia zgody na rozpowszechnianie czasopiśma, modyfikując jedynie tę, która odnosiła się do tytułu czasopiśma — nie mógł on być identyczny z nazwą czasopiśma zawieszono. Decyzja władzy administracyjnej była ostateczna — nie przewidziano też żadnego trybu odwoławczego. Dekret z 1938 r. praktycznie powtórzył regulacje zawarte w Rozporządzeniu z 1927 r., a niewielkie zmiany obejmowały jedynie wydłużenie terminu na decyzję o wstrzymaniu publikacji nowego czasopiśma do czternastu dni oraz wskazanie dodatkowej przesłanki zbieżności treści z czasopiśmem zawieszonym.

Dogłębnej analizy wymagają także instytucje aresztu, zajęcia i konfiskaty druku. Dekret z 1919 r. przewidywał wyłącznie pierwszą z nich, szczegółowo określając warunki jej zastosowania. Zaakcentowania wymaga fakt konieczności zatwierdzenia przez sąd rozporządzenia ustanawiającego areszt druku, które w przeciwnym razie traciło moc obowiązującą. Rozporządzenie z 1927 r. zawierało postanowienia dotyczące zajęcia i konfiskaty druku. Pierwsza z tych konstrukcji prawnych łądząco przypominała areszt druku i także wymagała zatwierdzenia przez sąd. Natomiast konfiskata druku była stosowana na etapie wyrokowania i wiązała się z obowiązkiem zniszczenia druku, a z mocy decyzji sądu — również płyt i form służących do jego sporządzenia. W dekrete z 1938 r., podobnie jak w Rozporządzeniu z 1927 r., uregulowano zasady zajęcia i konfiskaty druku. Niemniej jednak można wskazać pewne znaczące różnice w sposobie unormowania tych instytucji w ostatnim przedwojennym akcie prawnym dotyczącym prawa prasowego. Nie przewidziano konieczności zatwierdzenia zajęcia druku, a jedynie władza administracji ogólnej przedkładała prokuratorowi zarządzenie w tym zakresie. Z kolei konfiskatę druku można było orzec wyłącznie w odrębnym postępowaniu przedmiotowym.

Choć tytuł IV Dekretu z 1919 r. dotyczył kar wymierzanych za naruszenie przepisów prasowych, zawierał jedynie nowelizację i odesłania do przepisów Kodeksu karnego. Dopiero w Rozporządzeniu z 1927 r. regulacje odnoszące

się do przestępstw prasowych zawarto wprost w kodyfikacji prawa prasowego, przyznając tym samym przepisom ustaw karnych jedynie rolę posiłkową. Dokonano także podziału skryminalizowanych czynów na przestępstwa popełnione w treści druku i przestępstwa porządkowo-prasowe. Ten sposób systematyki został także przyjęty w dekreście z 1938 r., lecz w tym akcie prawnym zaprezentowano jedynie poszczególne przestępstwa porządkowe.

Rozwiązania prawne obejmujące postępowanie w sprawach prasowych zawarte w Dekrecie z 1919 r. były lakoniczne i ograniczały się do stwierdzenia, że sądy są właściwe do orzekania w sprawach przestępstw popełnionych w druku, jak i wszelkiej obrazy przepisów prasowych. W Rozporządzeniu z 1927 r. znacznie rozbudowano regulacje proceduralne, a ponadto określono reguły dochodzenia odszkodowania za zajęcie druku. Analogiczne unormowania znalazły się też w dekrecie z 1938 r., skracając jednak do trzech miesięcy termin na wniesienie pozwu o zapłatę odszkodowania.

Zestawiając z sobą trzy omówione akty prawne poświęcone prawu prasowemu, można uznać, że w latach 1919—1939 zmierzano do jak najbardziej szczegółowej reglamentacji działalności prasowej. Dekret z 1919 r. był regulacją znacznie mniej szczegółową od dekretu z 1938 r., w którym przewidziano nawet rozdział dotyczący wydawania książek. Zaznaczyć należy, że w latach 1919—1939 wiele rozwiązań umożliwiających władzy kontrolę nad rozpowszechnianą prasą wprowadzano na mocy innych ustaw, z pozoru nieadresowanych wprost do dziennikarzy, co zaburzało wizję jednego aktu prawnego kompleksowo regulującego omawianą tematykę, wywołując także niepewność co do stanu prawnego. Kolejne regulacje, wydawane w miarę potrzeby, wprowadzały bowiem coraz bardziej restrykcyjne ograniczenia wolności prasy, którą przecież deklarowały *expressis verbis* Dekret z 1919 r., Rozporządzenie z 1927 r. oraz dekret z 1938 r.

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że konstruując akty prawa prasowego obowiązujące w latach 1919—1939, sięgano po pewne mechanizmy stosowane w regulacjach zaborczych. Z Ustawy prasowej z dnia 17 grudnia 1862 r. zaczerpnięto system zgłoszeniowy, natomiast Ustawa prasowa z 1874 r. stała się źródłem wymogów dotyczących przedkładania odpowiedniej władzy administracyjnej kilku egzemplarzy nowego druku.

Konkludując, należy zaznaczyć, że przeprowadzona analiza aktów prawnych poświęconych prawu prasowemu potwierdza, że sytuacja polityczna w latach 1919—1939 miała wpływ na zakres ograniczeń wolności prasy. Dążąc do ujednoczenia regulacji prawnych dotyczących działalności prasowej, tworzono rozwiązania umożliwiające władzy państwowej sprawowanie kontroli nad rozpowszechnianiem druków i informacji.

Tendencje te uległy znacznemu nasileniu po zamachu majowym, a przyjęte wówczas konstrukcje prawne budziły uzasadniony opór środowisk dziennikarskich, co uwidoczniło się zwłaszcza w chwili wydania Rozporządzenia

z 1927 r. Reguły rządzące zajęciem i konfiskatą druku mogły wywoływać oburzenie, zwłaszcza w kontekście uprawnień przyznanych w tym zakresie władzy administracyjnej. O dążeniach do pełnej reglamentacji działalności prasowej może świadczyć także kreowanie rozbudowanych katalogów przestępstw prasowych czy też wprowadzanie daleko idących ograniczeń wolności prasy na mocy ustaw szczegółowych. Niemniej jednak o rozwoju aktów prawnych zmierzających do jak najściślejszego zawężenia granic wolności prasy i wprowadzenia cenzury prewencyjnej (pomijając regulacje czasów okupacji) może być mowa dopiero po II wojnie światowej.

Katarzyna Todos

Polnisches Presserecht in den Jahren 1919—1939

Schlüsselwörter: Presserecht, die II. Republik Polen, die öffentliche Meinung, Märzverfassung, Strafgesetzbuch

Zusammenfassung: Da die Presse beinahe unbegrenzte Möglichkeiten hat, die öffentliche Meinung zu bilden, war die Art und Weise der presserechtlichen Regelungen nicht selten von dem gerade geltenden politischen System abhängig. Die Staatsgewalt, die dessen bewusst war, dass die Presse die öffentliche Meinung stark beeinflussen kann, hat immer gern an dem Presserecht manipuliert. Der Zeitraum 1919—1939 kennzeichnete verstärkte gesetzgebende Tätigkeit im Bereich des Presserechts auf dem polnischen Boden. Die damals erlassenen Gesetze bezweckten, nicht nur die partikulären Interesse der Besatzungsmacht zu eliminieren, sondern auch die Pressefreiheit zu begrenzen, damit die in den gedruckten Medien veröffentlichten Texte von der Behörde rechtzeitig überprüft werden könnten. Die in dem Zeitraum 1919—1939 geltenden Pressegesetze wurden im vorliegenden Aufsatz hinsichtlich der darin enthaltenen und den Pressefreiheitsbereich betreffenden Rechtsvorschriften untersucht.

Katarzyna Todos

The Polish press law in the years 1919—1939

Keywords: press law, Second Republic of Poland, freedom of speech, the March Constitution, the penal code

Summary: The view that the press has an almost unlimited power of influencing public opinion is hard to question. For this reason, legal regulations regarding the press have frequently been dependent on the current political system. State authorities, being aware of the impact that the press may have on public opinion, have been eager to create the press law. The years 1919—1939 were a period of increased legislative activity with respect to the press law on the territory of Poland. The legal acts that were passed at that time aimed not only at eliminating particularisms stemming from the regulations practised by the invading countries, but also at shaping the limits of the freedom of press so as to enable the authorities to control the content of the published

texts. Therefore, the present article analyses individual press law acts applicable in the years 1919—1939 for the legal structures that affected the degree of freedom of speech granted to the press. Also, an attempt has been made at answering the question whether the contemporary political situation has affected the shape of the press law.