

Janusz Mierzwa
Uniwersytet Jagielloński

Prasa a administracja lokalna w latach 1918–1939. Konteksty i uwarunkowania

Słowa kluczowe: prasa, administracja, II Rzeczpospolita, cenzura, administracja ogólna

Keywords: the press, administration, II Republic of Poland, censorship, general administration

Abstract

The attitude of the general administration toward the press in interwar Poland was researched by many authors before but, specifically, from the position of the central institution. This article is an attempt to systemize the problem by showing the Press as: the instrument of the communication with society (in several aspects); the source of information for the administration; and the instrument of the social control over the general administration. Probably, most often discussed, was the problem of censorship in the interwar period – this aspect was also described in the article.

Uwagi wstępne

Zagadnienie stosunku administracji państwowej wobec prasy w okresie po przewrocie majowym zdobyło sobie już w literaturze przedmiotu pewną popularność. Dotychczasowe badania A. Paczkowskiego czy A. Notkowskiego traktowały jednak tę problematykę przede wszystkim z punktu widzenia instytucji centralnych i pewnych generalnych mechanizmów, po prawdzie – odnosząc się zresztą do nich w sposób marginalny¹. Zagadnienie cenzury, także w ujęciu generalnym, są przedmiotem ustaleń M. Pietrzaka². Z kolei w pracy Cz. Brzozy stosunki administracja – prasa są traktowane z pozycji regionalnych, jako element organizacji warunków funkcjonowania prasy politycznej w Krakowie³. Problematyka wykorzystywania prasy jako środka komunikacji ze społeczeństwem, czy szerzej – jako narzędzia propagandy – podnoszona była przez wymienionych badaczy, ale znalazła także

¹ A. Notkowski, *Prasa w systemie propagandy rządowej w Polsce 1926–1939: studium techniki władzy*, Warszawa 1987; A. Paczkowski, *Prasa polska w latach 1918–1939*, Warszawa 1980.

² M. Pietrzak, *Reglamentacja wolności prasy w Polsce 1918–1939*, Warszawa 1963.

³ C. Brzoza, *Polityczna prasa krakowska 1918–1939*, Kraków 1990.

odzwierciedlenie m.in. w pracach E. Kaszuby czy P. Cichorackiego⁴. Elementy tego zagadnienia odnajdziemy również w biografiami osób odpowiedzialnych w okresie pomajowym za pracę na odcinku propagandy rządowej⁵. Wreszcie ujęcie przedmiotowe prasy, jako źródła informacji dla administracji, odnajdziemy w pracach W. Kozyry, J. Mierzwy czy G. Wrony⁶.

W obecnym stanie badań należy zwrócić uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze, mamy zdecydowanie większą wiedzę o procesach na szczeblu centralnym czy regionalnym niż lokalnym, co jest pochodną stanu badań nad administracją II RP. Po wtóre, nasza wiedza o niektórych płaszczyznach tych relacji jest zupełnie szczątkowa (dotyczy to np. prasy urzędowej). Wreszcie zauważalny jest brak systematyki przedmiotowego zagadnienia.

W niniejszym tekście postaram się przede wszystkim wyjść naprzeciw ostatniemu wyzwaniu, mając jednocześnie świadomość tego, że to raczej swoisty *głos w dyskusji*, a kompleksowe omówienie zagadnienia byłoby adekwatne bardziej dla monografii i wymaga ujęcia multidyscyplinarnego, wykraczającego poza historię w kierunku badań prasoznawczych. Skoncentrować się chcę również nad tym obszarem, który dotychczas pozostawał raczej na marginesie badań, tj. wymiarem regionalnym i lokalnym.

Z punktu widzenia administracji podstawową płaszczyzną interakcji z prasą było wykorzystywanie jej jako środka do komunikacji z obywatelami. W warunkach demokracji parlamentarnej możliwości administracji w tym względzie w dużej mierze były warunkowane indywidualną dynamiką, kontaktami osobistymi w środowiskach lokalnych. O ile nie mieliśmy do czynienia z sytuacją otwartego konfliktu między redakcją (właścicielem pisma) a władzą to zazwyczaj obie strony były zainteresowane współpracą. Przewrót majowy przyniósł w tym względzie istotne zmiany, a obóz sanacyjny zdawał sobie sprawę ze znaczenia prasy dla działalności propagandowej⁷. Przeprowadzona tuż po przewrocie majowym reorganizacja MSW wiązała się m.in. z koniecznością rozbudowy odpowiedzialnej za ten instrument komórki. Rozwinięto zatem mechanizm istniejący jeszcze przed przejęciem władzy przez piłsudczyków dla zwiększenia oddziaływania na społeczeństwo⁸.

Przykłady wzmocnionej komunikacji można mnożyć. W wymiarze lokalnym nie dziwią ponawiane apele do kierowników administracji ogólnej o wykorzysta-

⁴ P. Cichoracki, *Legenda i polityka: kształtowanie się wizerunku Marszałka Józefa Piłsudskiego w świadomości zbiorowej społeczeństwa polskiego w latach 1918–1939*, Kraków 2005; E. Kaszuba, *System propagandy państwowej obozu rządzącego w Polsce w latach 1926–1939*, Toruń 2004; W. Paruch, *Myśl polityczna obozu piłsudczykowskiego 1926–1939*, Lublin 2005.

⁵ A. Adamczyk, *Bogusław Miedziński (1891–1972). Biografia polityczna*, Toruń 2001, s. 206 i n.; J. Pietrzak, *Radykalny piłsudczyk. Biografia Wojciecha Śpiczyńskiego*, Łódź 2001, s. 100 i n.; J. Mierzwa, *Pułkownik Adam Koc. Biografia polityczna*, Kraków 2006, s. 102–106.

⁶ W. Kozyra, *Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939*, Lublin 2009; J. Mierzwa, *Starostowie Polski międzywojennej. Portret zbiorowy*, Kraków 2012; G. Wrona, *Prasa krakowska w świetle sprawozdań sytuacyjnych wojewody i starosty grodzkiego (1918–1939)*, „Rocznik Historii Prasy Polskiej” 2016, t. 18, nr 4.

⁷ Por. A. Adamczyk, op. cit.; W. M. Zawadzki, *Dziennik*, Kraków 2010, wstęp i oprac. J. Mierzwa, s. 129–130.

⁸ E. Kaszuba, op. cit., s. 25.

wanie prasy dla promocji ważnych politycznie, z punktu widzenia rządzących, akcji, jak np. pobudzanie zainteresowania ruchem regionalistycznym, odgrywającym w koncepcjach sanacyjnych istotną rolę⁹, a jednocześnie, ze swej natury takim, wzbudzającym zainteresowanie *na dole*¹⁰. Z drugiej strony zalecano wykorzystywanie przez administrację prasy dla zwalczania sacharyny i propagowania używania cukru¹¹.

Wojewodowie zachęcali starostów, by w relacjach z prasą stawali się stroną bardziej aktywną (co chyba nie było zjawiskiem powszechnym). Słusznie wskazywano, że administracja dysponuje materiałem, który może prasę zainteresować i jednocześnie pokazać władze w pozytywnym świetle. Wymagał on jednak obróbki – eliminacji *balastu cyfrowego oraz przeciężenia artykułów przeznaczonych dla prasy suchymi danymi statystycznymi*. Dostrzec w tym można powszechne współcześnie zjawisko inspiracji artykułów prasowych, tekstów pisanych na zamówienie zleceniodawcy, choć nieopatrzonych komentarzem *ogłoszenie płatne*¹². Jednocześnie przestrzegano, by takie publikacje nie stały się formą *autoreklamy kierownika danego urzędu*¹³.

Nie bezzasadna będzie też jakże współczesna uwaga, że administracja dysponowała także środkami ekonomicznej perswazji dla publikacji w prasie pożądaných treści. Choć już maju 1926 roku pojawiły się w tym względzie nowe wytyczne rządowe, to znać, że nie do końca były przestrzegane skoro jeszcze w 1929 roku podkreślano: *prasę prorządową należy popierać przez udzielanie ogłoszeń i komunikatów przez Sejmiki Powiatowe, Kasy komunalne, oraz należy oddziaływać na inne władze, jak np. Wydziały Handlowe sądów, komorników sądowych itp. aby i te władze również oddawały prasie prorządowej odnośne ogłoszenia i komunikaty. Ponadto należy zwracać uwagę na biura dzienników, jak np. „Ruch” itp., by w sprzedaży miały wszystkie pisma prorządowe, natomiast nie jest wskazane, aby wymienione biura specjalnie zalecały dzienniki opozycyjne*¹⁴. Należy wszakże pamiętać, że wykorzystywanie mechanizmu oddziaływania na prasę w celu zyskania jej przy-

⁹ W. Paruch, op. cit., s. 324-329; W. Kozyra, *Regionalizm administracyjny w Polsce w latach 1926–1939*, „Res Historica” 2014, nr 37, s. 125-138.

¹⁰ Np. Archiwum Państwowe w Kielcach (dalej: AP Kielce), Urząd Wojewódzki Kielecki, UWK I, sygn. 230, k. 8, Protokół ze zjazdu starostów, odbytego w dniu 17 XII 1929 r. w gmachu Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi.

¹¹ Archiwum Akt Nowych w Warszawie (dalej: AAN), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (dalej: MSW) – dopływ III, sygn. 985, k. 7, pismo ministra spraw wewnętrznych do wojewodów i komisarza rządu m.st. Warszawy w przedmiocie zwalczania nielegalnej sprzedaży sacharyny, Warszawa 13 II 1931 r.

¹² A. Notkowski, *Państwowa polityka prasowa Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939: centralne ośrodki dyspozycji (premier, Rada Ministrów, Polska Agencja Telegraficzna)*, „Kwartalnik Historii Prasy Polskiej” 1979, t. 18, nr 4, s. 111.

¹³ Archiwum Państwowe w Łodzi (dalej: AP Łódź), Starostwo Powiatowe w Łodzi, sygn. 6, Materiał z działu administracyjno-prawnego Wydziału Ogólnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego na Zjazd Starostów w dniach 18 i 19 stycznia 1935 r., s. 4.

¹⁴ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, UWK I, sygn. 230, k. 60, Zał. 6. Wydział Bezpieczeństwa Publicznego. Tezy na zjazd Starostów, odbyty w dniu 17 grudnia 1929 r. ŚCIŚLE POUFNE. Por. też A. Notkowski, *Państwowa polityka prasowa ...*, s. 103-104.

chylności w zamian za ogłoszenia czy dostęp do papieru nie zostało w warunkach II Rzeczypospolitej wymyślone przez piśsudczyków jako pierwszy¹⁵.

Ważnym aspektem w relacjach między prasą a administracją w szerszym, odnoszącym się do całego dwudziestolecia międzywojennego, kontekście było wykorzystywanie prasy jako środka komunikacji ze społeczeństwem w aspekcie związanym z funkcjonowaniem na szczeblu lokalnym tytułów, wydawanych przez miejscową administrację¹⁶. Tradycje tego typu czasopism urzędowych sięgały XIX wieku, a ich dynamiczny rozwój przypadł na okres okupacji niemiecko-austriackiej w czasie I wojny światowej. W warunkach rodzącej się II Rzeczypospolitej w sposób naturalny owe „Kreisblattny” ulegały przekształceniu w polskie czasopisma wydawane przez urzędy powiatowe lub wydziały powiatowe. Ze względów organizacyjno-finansowych te inicjatywy mogły być podejmowane przede wszystkim przez samorząd terytorialny (zazwyczaj powiatowe związki komunalne). Tytuły odgrywały istotną rolę w życiu społeczności lokalnych, a ich znaczenie wykroczało poza potoczne rozumienie publikatora urzędowego, służącego ogłaszaniu zarządzeń władz centralnych, wojewódzkich czy powiatowych. Ze względu na tę społeczną funkcję były one zazwyczaj deficytowe¹⁷. Należy podkreślić, że zaangażowanie organizacyjne samorządu powiatowego dawało starostom, ze względu skupienie w ich ręku także stanowiska przewodniczącego wydziału powiatowego, możliwość efektywnego oddziaływania na treści publikowane w ww. tytułach i wykorzystywanie ich dla realizacji własnych celów. Mogło się to odbywać zarówno poprzez inspirowanie tekstów, jak i samodzielne pisywanie przez starostę do gazety powiatowej¹⁸. Struktura zawartości pism urzędowych (mimo pewnego wspólnego schematu) w dużej mierze zależała od inwencji redakcji (zapewne i sam starosta miał tu wiele do powiedzenia). Bez wątplenia dominowały w nich ogłoszenia urzędowe (o wydanych na szczeblu centralnym i lokalnym aktach prawnych, sprawozdania z posiedzeń sejmiku, ogłoszenia o zagubionych paszportach czy obywatelach uchylających się od poboru do wojska). Prasa była także wykorzystywana dla agitacji akcji ważnych z punktu widzenia administracji np. do promocji pożyczki i zaciągu do armii w czasie wojny polsko-bolszewickiej¹⁹.

Jednocześnie wykorzystywanie prasy lokalnej dla informowania społeczeństwa o działaniach władz czy wydawanych przepisach było uzależnione od zasięgu

¹⁵ Szerzej na ten temat por. A. Notkowski, *Państwowa polityka prasowa...*, s. 103-125.

¹⁶ Zagadnienie to nie było przedmiotem szerszych prac badawczych. Poza dość zdawkowymi informacjami w pracach A. Notkowskiego czy A. Paczkowskiego szerzej, ale w ujęciu regionalnym, odniósł się do niego M. Żuławnik, por. idem, *Prasa urzędowa w województwie warszawskim w Drugiej Rzeczypospolitej (1918–1939)*, „Rocznik Mazowiecki” 2012, t. 24, s. 79-90.

¹⁷ Np. *Brzeziny. Dzieje miasta do 1939 roku*, red. K. Badiak, Łódź-Brzeziny 1997, s. 280.

¹⁸ Np. *Dzieje Turku*, pr. zbiorowa pod red. E. Makowskiego i Cz. Łuczaka, Poznań 2002, s. 219-220. Co więcej znane są przypadki starostów, których aktywność daleko wykraczała poza powszechnie przyjęty schemat. Przykładem w tym względzie może być wieloletni wicedyrektor policji w Chorzowie dr Józef Brudniak, który był nadzwyczajnym korespondentem PAT (z racji tego, że było to zajęcie uboczne uzyskał on na to zgodę wojewody). Archiwum Państwowe w Katowicach, Dyrekcja Policji w Chorzowie, sygn. 8.

¹⁹ Np. „Gazeta Urzędowa Wydziału Powiatowego Powiatu Rypińskiego” 1920, nr 5, s. 1.

jej odbioru. Ze zrozumiałych względów wydawcy (personalnie: staroście) zależało na jak najszerszym jej kolportażu, a aspekt finansowy w tym względzie schodził często na plan dalszy. Zrozumiałe było zobowiązanie samorządu terytorialnego, wyznaniowego, różnorodnych urzędów, ale także lokalnych przedsiębiorców (drukarnie, apteki, hotele, zajazdy) do abonowania gazety. Z drugiej strony zalecano wójtom i sołtysom wręcz odczytywanie treści rozporządzeń publikowanych w publikatorze (tym samym ograniczając krąg potencjalnych nabywców)²⁰. Środkiem dla zjednania sobie szerszych kręgów czytelników było np. przedrukowywanie wieści z życia politycznego czy sytuacji na froncie (w oparciu o serwis PAT)²¹.

Powyższe ustalenia pozwalają na zakwalifikowanie prasy urzędowej jako apolitycznej, nieopowiadającej się po stronie któregośkolwiek z uczestników sporów politycznych. Ciekawym wyjątkiem od tej reguły było wykorzystanie publikatora urzędowego wręcz jako organu prasowego znajdującego się w dyspozycji urzędującego starosty. Z przypadkiem takim mieliśmy do czynienia na terenie Opoczna, gdzie kierownik administracji powiatowej nie wzdragał się przed używaniem gazety urzędowej Wydziału Powiatowego w Opocznie dla prywatnych rozgrywek politycznych²².

Oczywiście wydawanie powiatowego pisma urzędowego stanowiło istotne obciążenie finansowe dla budżetu. Z tego też względu z czasem ulegały one zamknięciu (koniec tego procesu przypada na okres wielkiego kryzysu) – w zamyśle MSW miały być zastąpione przez prasę urzędową szczebla wojewódzkiego²³. Mimo to niektórzy starostowie do końca istnienia Polski niepodległej podejmowali się uruchamianie inicjatyw wydawniczych, traktując je jako metodę pobudzenia aktywności społeczności lokalnych, choć z propagandowego punktu widzenia znaczenie tego medium w latach 30. już nie było duże²⁴.

Warto w tym miejscu wspomnieć, że działaniem na pograniczu dwóch wyżej wymienionych płaszczyzn było uruchamianie wprost przez administrację tytułów prasowych, ale takich, które nie były oficjalnie prasą urzędową. Przykładem w tym względzie może być chociażby wydawany z inicjatywy Urzędu Wojewódzkiego Toruńskiego od listopada 1929 roku „Dzień Pomorski”, który docelowo miał odebrać klientelę opozycyjnemu „Słowu Pomorskiemu”²⁵. Tego typu działania miały w tym czasie charakter systemowych i były zależne od warunków lokalnych. Tam, gdzie istniały ku temu sprzyjające warunki (odpowiednia liczba tytułów o posta-

²⁰ Np. *Do mieszkańców powiatu Płońskiego*, „Gazeta Urzędowa powiatu Płońskiego” 1919, nr 1, s. 6.

²¹ W. Grabowski, *Polska Agencja Telegraficzna 1918–1991*, Warszawa 2005, s. 22.

²² *Starosta Giedroyc (...) karci przez swój organ (gazeta urzędowa Wydziału Powiatowego Sejmiku Opoczyńskiego) gazetę Opoczyńską, stronnictwa polityczne i poszczególne osoby, które mu nie przypadają do gustu*. AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, UWK I, sygn. 338, s. 118.

²³ M. Żuławnik, op. cit., s. 84. Pewnym wyjątkiem jest w tym względzie prasa na terenie województwa śląskiego, gdzie urzędowe pisma powiatowe utrzymały się również w latach 30.

²⁴ P.T.A. Sulatycki, *Żyłem w trudnych czasach (wspomnienia)*, Gdańsk 1998, s. 236.

²⁵ A. Notkowski, *Państwowa polityka prasowa...* s. 110; P. Olstowski, *Obóz pomajowy w województwie pomorskim w latach 1926–1939*, Warszawa 2008, s. 184–185; K. Świtalski, *Diaariusz 1919–1935*, do druku przygotowali A. Garlicki i R. Świątek, Warszawa 1992, s. 286–287.

wach rokujących na zyskanie przez rządzących przychylności), starano się zorganizować prowincjonalny rynek prasowy. Przykładem może być województwo warszawskie, gdzie prace w tym kierunku zostały podjęte już pod koniec 1926 roku, jednak po roku zakończyły się całkowitą porażką. Dopiero wykorzystanie aparatu MSW i przejście inicjatywy oraz funkcji organizacyjnych przez administrację ogólną doprowadziło do sukcesu, jakim okazał się powstały 13 IV 1929 roku Związek Prasy Województwa Warszawskiego²⁶. Przykładowo na Wołyniu wojewoda Józewski był w stanie zaprząć do pracy propagandowej w zakresie realizacji jego programu „Przegląd Wołyński”, który stał się półoficjalnym organem prasowym urzędu wojewódzkiego²⁷. Na terenie Pomorza nie istniały jednak liczniejsze środowiska prorządowe, które dysponowałyby potencjałem rozwojowym, a w braku istotnego medium upatrywano jednego ze źródeł porażki wyborczej w 1928 roku²⁸. Działania na terenie Pomorza były zatem konsekwencją braku możliwości przejęcia istniejącego tytułu prasowego. Niezależnie jednak o charakteru operacji – *wrogie przejęcie* czy założenie nowego tytułu – niepoślednią rolę odgrywała w niej administracja, której udział często warunkował powodzenie²⁹.

Administracja ogólna patrzyła na prasę nie tylko przez pryzmat medium do komunikowania się ze społeczeństwem (niezależnie od typologii własnościowej). Prasa była także dla administracji istotnym źródłem informacji (rozumianej odmiennie od omówionej niżej funkcji kontrolnej). W tym względzie także przewrót majowy doprowadził do przewartościowania dotychczasowych mechanizmów, acz w zakresie wykorzystanych instrumentów w części bazował on na rozwiązaniach przyjętych w dobie demokracji parlamentarnej. Co prawda zwiększyło się znaczenie ośrodków, takich jak premier czy Rada Ministrów, ale utrzymano usytuowanie komórki odpowiedzialnej za nadzór nad prasą w MSW. Było to zrozumiałe już choćby ze względu na fakt, że nadzór nad teatrem, filmem czy wydawnictwami mieścił się przed 1926 roku w kompetencjach *stricte* administracyjnych resortu spraw wewnętrznych³⁰. Przewrót majowy przyniósł przede wszystkim rozbudowanie w tym względzie funkcji podległego aparatu. W miejsce przekazywanych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych oraz wojewodom informacji bazujących na wywiadzie policyjnym zalecono starostom korzystanie także z własnych spostrzeżeń, własnego wywiadu konfidenckiego, informacji policyjnych, ale także prasy³¹. Dość

²⁶ E. Kaszuba, op. cit., s. 93-96.

²⁷ A. Cieślakowa, *Prasa w województwie wołyńskim 1918–1939*, „Zeszyty Prasoznawcze UJ” 2002, nr 3–4, s. 104.

²⁸ Szerzej na temat organizacji sanacyjnej prasy pomorskiej por. W. Pepliński, *Prasa pomorska w Drugiej Rzeczypospolitej 1920–1939. System funkcjonowania i oblicze społeczno-polityczne prasy polskiej*, Gdańsk 1987, s. 157-175.

²⁹ Tak też zresztą było i w przypadku „Dnia Pomorskiego” – starostowie wywierali naciski administracyjne w czasie zbiórki funduszy założycielskich, a wojewoda Wiktor Lamot wnioskował o kredyt na uruchomienie pisma z BGK, ibidem, s. 164.

³⁰ E. Kaszuba, op. cit., s. 24-26.

³¹ W. Kozyra, op. cit., s. 338-339; G. Wrona, op. cit. Szerzej na temat systemu gromadzenia i przetwarzania informacji przez administrację ogólną I instancji por. J. Mierzwa, *Starostowie...*, s. 439-446.

trafnie ujęto to zagadnienie podczas zjazdu powiatowych referentów bezpieczeństwa województwa pomorskiego w dn. 10 X 1934 roku: *Interes polityczny Państwa wymaga ze strony władz dokładnej znajomości nastrojów, jakie nurtują w danej chwili wśród ludności. Władze państwowe muszą posiadać możliwie dokładne informacje o tym, co ogół ludności myśli o konkretnych sprawach, mających doniosłe w życiu Państwa znaczenie. Jednym właśnie ze sposobów badania nastrojów ludności jest ciągła, systematyczna obserwacja zjawiska: co ludność czyta?*³² [podkreślenie oryginalne]. Oczywiście w tym wypadku władzom położonym zależało, by informacje spływały od starostów szybciej, niżli wojewodowie dowiadywali się o nich z prasy miejscowej. Poza tym owa rozbudowa wiązała się przede wszystkim z realizacją przez ministra spraw wewnętrznych polityki administracyjnej wobec szeroko rozumianych zagadnień życia społeczno-politycznego (o czym już wspomniano w kontekście wykorzystywania prasy jako środka komunikacji ze społeczeństwem). W tym stanie rzeczy informacje pozyskiwane przez starostów także z prasy stały się jednym z *materiałów wsadowych* dla przygotowywanych meldunków doraźnych i sprawozdań periodycznych.

Istotnym elementem relacji między administracją a prasą był również nadzór nad działalnością tej ostatniej. Wynikał on z zakresu kompetencji resortu spraw wewnętrznych. Na poziomie struktur wojewódzkich był realizowany przez referaty prasowe w Wydziałach Bezpieczeństwa Publicznego (Wydziałach Społeczno-Politycznych), a w przypadku starostw – referatów bezpieczeństwa i porządku publicznego³³. Jednym z ich obowiązków było sporządzanie i aktualizacja ewidencji prasy wydawanej na podległym terenie. Z kolei podstawę dla funkcjonowania prasy w Polsce międzywojennej stanowiła konstytucja marcowa, a w zakresie przepisów szczególnych prawodawstwo, głównie zaborczej proveniencji (za wyjątkiem lat 1927–1930 oraz do 1938 roku). Zezwalały one na stosowanie, w miejsce cenzury prewencyjnej, cenzury represyjnej, opierającej się na postępowańiach karnych sądowych. W tym obszarze zmiana, jaka się dokonała w maju 1926 roku, przyniosła dość ważne konsekwencje. Po pierwsze, należy do nich zaliczyć podjętą w październiku 1926 roku (i ponowioną w maju 1927 roku) próbę zaostrzenia prawa prasowego. Po wtóre, obowiązujące akty prawne rosyjskie i austriackie dawały władzom administracyjnym duże możliwości interpretacyjne – w okresie po 1926 roku skorzystano z istniejących możliwości znacznie intensywniej. Ponieważ administracji zależało nie tyle na wyrokach karnych, ile zapobiegnięciu rozpowszechniania druków, zazwyczaj wystarczającym straszakiem dla wydawnictw było zajęcie nakładu (wiążące się ze znacznymi stratami finansowymi). W tym należy upatrywać rozpowszechnionego po przewrocie majowym zwyczaju *dobrowolnego* poddawania się cenzurze prewencyjnej³⁴. W tym stanie rzeczy punkt ciężkości w za-

³² Protokół Zjazdu powiatowych referentów bezpieczeństwa województwa pomorskiego odbytego w dn. 10 X 1934 roku, s. 10 (dalej: *Protokół Zjazdu...*), kopia w zbiorach autora. Dokument udostępniony przez prof. dr. hab. Przemysława Olstowskiego, któremu niniejszym składam za to podziękowania.

³³ E. Kaszuba, op. cit., s. 24.

³⁴ A. Paczkowski, op. cit., s. 10-16.

kresie nadzoru nad prasą przesunął się z wymiaru sprawiedliwości na rzecz starostów, którzy inicjowali postępowania, kierując się nie tylko konkretnymi regulacjami, ale także zaleceniami ze strony władz wojewódzkich. W okresie poprzedzającym zmiany w wymiarze sprawiedliwości prowadziło to czasami do komplikacji (prokurator uchylał się od poparcia wniosku starosty), a co za tym idzie przyczyniał się do obniżania autorytetu władz administracyjnych (zmiany w sądownictwie przeprowadzone na początku lat 30. zjawisko to ograniczyły, ale go nie usunęły)³⁵.

Innym problemem była kwestia egzekucji wyroku. Władze wojewódzkie wskazywały bowiem, że zarządzone konfiskaty są wykonywane jedynie w części, w efekcie czego znaczna część egzemplarzy i tak docierała do ludności; jako istotną lukę w systemie wskazywano przeglądanie druków nadawanych na pocztę. Stan taki podważał autorytet państwa i był dowodem nieporadności administracji. Odrębną sprawą była także kwestia tego, czy zasądzone redaktorom odpowiedzialnym wyroki były wykonywane (co zależało nie tylko od prokuratury, ale i zainteresowania samej administracji) – i w tym względzie możemy mówić o pewnej pobłażliwości³⁶.

Dodać należy, że przesunięcie punktu ciężkości w kierunku administracji jako czynnika inicjującego działania wobec prasy oznaczało wzrost obciążeń dla urzędników. Dotyczyło to zwłaszcza dużych ośrodków miejskich, *ipso facto* będących swoistymi centrami wydawniczymi, co determinowało konieczność oddelegowania odpowiednio licznej kadry dla efektywnego sprawowania nadzoru nad prasą. Tego typu wnioski nasuwały się przy okazji kolejnych lustracji starostw grodzkich³⁷.

Oczywiście problem wykonawstwa kompetencji starostów w zakresie nadzoru nad prasą dotyczyły te same bolączki, co i inne kompetencje administracyjne³⁸. Przełożeni zarzucali im zatem schematyzm w ujmowaniu zagadnień prasowych – konfiskaty artykułów o znaczeniu *stricte* lokalnym, a przez to niegroźnych (choć, dodajmy, zapewne dokuczliwe z punktu widzenia samych starostów) oraz pomijanie tekstów o treściach ogólnych, niemal jawnie podlegających pod kodeks karny. Zwracano również uwagę na konieczność działania bezzwłocznego. Jak stwierdzano podczas zjazdu starostów województwa łódzkiego w 1935 roku: *Chodzi jednak o to, ażeby reagowanie to było możliwie szybkie, gdyż w tym wypadku jest jedynie ono skuteczne i celowe. Pod żadnym pozorem nie są dopuszczalne wypadki podawania do prasy sprostowań dopiero po upływie kilku tygodni od chwili ukazania się kłamliwej lub oszczerczej notatki. Stanowczo spóźnione było np. sprostowanie P. Starosty Powiatowego Łódzkiego z dnia 3 XII [19]34 r., przeznaczone dla red. „Kuriera Łódzkiego” w związku z artykułem jaki ukazał się w tym czasopiśmie w dniu 19 XI 1934 r. Wreszcie wyjaśnienia, czy też sprostowania winny być utrzy-*

³⁵ C. Brzoza, op. cit., s. 14-19; M. Pietrzak, op. cit., s. 177-183.

³⁶ *Protokół Zjazdu...*, s. 10-11.

³⁷ AAN, MSW – dopływ III, sygn. 884, k. 11-22, Sprawozdanie radcy [Stanisława] Skibickiego z delegacji do Województwa Krakowskiego w sprawie organizacji personalnej w Urzędzie Wojewódzkim i starostwach – tu w odniesieniu do starostwa grodzkiego krakowskiego.

³⁸ Typologia kompetencji administracji ogólnej por. szerzej: W. Kozyra, op. cit., s. 24-25.

mane w formie rzeczowej, spokojnej i stanowczej, wykluczającej wszelką polemikę³⁹.

Dla porządku dodajmy – powyższe uwagi odnosiły się przede wszystkim do treści publikowanych w prasie o charakterze społeczno-politycznym. W zakresie cenzury wydawnictw pornograficznych, obrażających moralność publiczną przewrót majowy istotną cezurą nie był, a władze ścigały je z jednakową gorliwością.

Należy jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, że niezależnie od narastającej po przewrocie majowym presji administracyjnej wywieranej na poszczególne tytuły prasowe, która przejawiała się także wzrastającą liczbą ingerencji cenzorskich i konfiskat, prasa nadal spełniała istotną funkcję kontrolną nad rządzącymi. Twierdzenie to, w mniejszym stopniu prawdziwe dla ocen czy doniesień w zakresie działalności władz centralnych, na poziomie lokalnym będzie szczególnie istotne.

Rzecz jasna zainteresowanie władzą przez prasę nie było zjawiskiem nowym – od początku istnienia Polski niepodległej gazety interesowały się działalnością administracji. Zjawisko to występowało na płaszczyźnie krytyki działań politycznych czy też wykonywania obowiązków służbowych. Ze względu na piastowanie ekspozowanych stanowisk w sposób naturalny wyżsi urzędnicy budzili zainteresowanie także w zakresie życia prywatnego. Przykładem (jak najbardziej adekwatnym także ze względu na miejsce konferencji) może być w tym względzie postać starosty wysokomazowieckiego, który stał się bohaterem utrzymanego w żartobliwej konwencji artykułu⁴⁰. Ataki polityczne były jednak dostosowane do lokalnych realiów – starostowie sympatyzujący z prawicą byli atakowani przez prasę lewicową, podobnie zresztą jak i ci zorientowani na PSL „Piast”. Ze względu na dominujące wówczas założenia polityki MSW administracja miała być apolityczna, stąd trudno mówić o frontalnym ataku prasowym przy jednoczesnym realizowaniu przez prasę funkcji kontrolnej wobec administracji⁴¹.

Co miało być celem tego typu działań? Wydaje się, że albo dokuczenie zwalczanemu (z takich bądź innych względów) urzędnikowi bądź też *utrącenie* jego kariery poprzez wpłynięcie na ewentualną decyzję przełożonych. Przykłady takich działań, co prawda już w okresie pomajowym, możemy odnaleźć na łamach prasy opozycyjnej nawet na terenie województwa pomorskiego, gdzie twardą ręką rządził wojewoda Stefan Kirtiklis⁴². Na początku stycznia 1933 roku „Pielgrzym” a następnie „Słowo Pomorskie” przyniosły informacje o rozbiciu przez starostę choj-

³⁹ AP Łódź, Starostwo Powiatowe w Łodzi, sygn. 6, Materiał z działu administracyjno-prawnego Wydziału Ogólnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego na Zjazd Starostów w dniach 18 i 19 stycznia 1935 roku, s. 2-4.

⁴⁰ *Kiedy Romeo jest np.... starostą a Julia maszynistką – to dzieje się najczęściej jak w Wysokiem Mazowieckiem*, „Dziennik Białostocki” 13 XI 1923, nr 284, s. 4.

⁴¹ Na temat poglądów politycznych starostów przedmajowych por. J. Mierzwa, *Starostowie...*, s. 467-468.

⁴² P. Olstowski, *Obóz pomajowy w województwie pomorskim w latach 1926–1939*, Warszawa 2008, ss. 139-159; idem, *Z dziejów polityki wewnętrznej rządów pomajowych. Wojewoda Stefan Kirtiklis*, „Niepodległość” 2015, t. 64, s. 97-104; idem, *Wojewodowie pomorscy w latach II Rzeczypospolitej (1920–1939). Szkic do portretu zbiorowego*, „Zapiski Historyczne” 2015, t. 3, nr 80, s. 273-286.

nickiego samochodu służbowego w trakcie podróży do Gdyni⁴³. Fakt ten stał się przyczyną ataków na starostę, zwłaszcza że niezadowolenie wywoływało już wcześniej wykorzystywanie przezeń samochodu służbowego, np. do odwożenia swoich dzieci do oddalonej o kilkaset metrów od domu szkoły. Wydarzenie było też zaskakujące dla wojewody, który wcześniej udzielił staroście na ten dzień urlopu, co oznaczało ni mniej, ni więcej tylko wykorzystanie pojazdu dla podróży jak najbardziej prywatnej. Atak prasowy stał się zatem przyczyną postępowania wyjaśniającego – wymiany korespondencji między Stefanem Kirtiklisem i Janem Mieszkowskim, choć bez konsekwencji dyscyplinarnych dla tego ostatniego⁴⁴.

Oczywiście ataki prasowe na przedstawicieli władzy zdarzały się zarówno przed przewrotem, jak i po nim. Już w pierwszych latach II Rzeczypospolitej urzędnicy zwracali uwagę na brak odpowiednich regulacji chroniących funkcjonariuszy publicznych przed naruszeniem dobrego imienia, co dodatkowo negatywnie wpływało na ich autorytet⁴⁵. W tym stanie rzeczy nie dziwią kierowane przez władze wojewódzkie zalecenia pod adresem starostów, by bezzwłocznie przeciwdziałali takim wystąpieniom⁴⁶. Trudno powiedzieć, czy apele te przyniosły efekty. Faktem jest, że zaostrzająca się po wyborach brzeskich walka polityczna spowodowała na początku lat 30. lawinowy wzrost doniesień prasowych odnośnie nieprawidłowości występujących w administracji ogólnej pierwszej instancji⁴⁷. Wiele z nich miało oczywiście posmak wybitnie polityczny i wpisywało się w swoisty konflikt korespondencyjny – skoro nie można uderzyć rządu w Warszawie to próbujemy *szczypać* jego reprezentantów w terenie. Zwłaszcza że niektóre działania starostów na podległym im terenie wykraczały poza tolerowane (a nawet aprobowane) zwalczanie opozycji. Z drugiej wszakże strony gros tych ataków miało charakter czysto personalny, a co więcej, czasami nie znajdowało pokrycia w faktach. Z tego też względu MSW zmuszone było do opracowania procedury reakcji na niezgodne z prawdą informacje prasowe. Dodać do tego należy motywacje związane z dążeniami do budowania autorytetu władzy (na wszystkich szczeblach), czy też zaszczerpienie w podległym aparacie przekonania, że w przypadku nieuzasadnionych ataków urzędnik może liczyć na ochronę ze strony przełożonych. Znalazło to odzwierciedlenie w zarządzeniu ministra spraw wewnętrznych 30 VI 1932 roku⁴⁸. Zgodnie z nim obligatoryjnie należało wszcząć w inkryminowanej sprawie dochodzenie, a

⁴³ „Pielgrzym” 10 I 1933, nr 4, s. 4; *Katastrofa samochodowa*, „Słowo Pomorskie” 1933, nr 8, s. 6.

⁴⁴ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, UWK I, sygn. 23137, s. 229, Pismo wojewody pomorskiego do starosty powiatowego chojnickiego, Toruń 16 II 1933 roku.

⁴⁵ Przykłady takich działań por. J. Mierzwa, *Starostowie...*, s. 458-460.

⁴⁶ Archiwum Narodowe w Krakowie (dalej: AN Kraków), Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr I, sygn. 4, t. X, k. 1567, Protokół doraźnego zjazdu Starostów odbytego dnia 20 IV 1929 roku w Wydziale Prezydyalnym Krakowskiego Urzędu Wojewódzkiego.

⁴⁷ Dowodów na to aż nadto dostarcza zarówno lektura prasy opozycyjnej tego okresu, jak i analiza materiałów archiwalnych dotyczących administracji.

⁴⁸ AN Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr I, sygn. 2, t. XIV, s. 381-384, Pismo ministra spraw wewnętrznych do wojewody (wszystkich) i komisarza rządu m. st. Warszawy, Warszawa 26 VI 1932 roku.

następnie pociągnąć winnych do odpowiedzialności sądowej lub dyscyplinarnej. Dochodzenie miał przeprowadzać kierownik urzędu, którego funkcjonariusz był atakowany. Jednocześnie nieodzowne było żądanie opublikowania stosownych wyjaśnień lub sprostowania, uprzednio zaaprobowanych przez władze nadzorcze. Dowodem na to, że problem nie był błahy może być fakt opracowania dla administracji odrębnego formularza zgłoszeniowego⁴⁹.

Na przeanalizowanie, jak takie postępowanie wyglądało w praktyce pozwala sprawa starosty opatowskiego Józefa Wodnickiego. 13 XII 1932 roku „Gazeta Warszawska” opublikowała artykuł zarzucający ówczesnemu staroście opatowskiemu złożenie nieprawdziwych zeznań przed sądem grodzkim. Choć sprawa nie była tak jasna jak się wydawało (w sprawie o krzywoprzysięstwo trwało śledztwo) to starosta, zgodnie w ww. instrukcją zwrócił się do prokuratora SO w Warszawie (za pośrednictwem wojewody kieleckiego) o pociągnięcie do odpowiedzialności redaktora odpowiedzialnego gazety⁵⁰. Jednocześnie od redakcji zażądał sprostowania. Wojewoda kielecki przedmiotowy wniosek poparł (redaktor miał być ścigany z artykułów 143-144 względnie 255 kk⁵¹), zalecając jednocześnie wystąpienie z oskarżeniem prywatnym. Koniec całej historii nie jest nam znany. Nie zmienia to jednak faktu, że ponad pół roku później wojewoda stwierdzał, że starosta stał się *obiektem zorganizowanego ataku czynników prowincjonalnych*, co niezależnie od jego faktycznej winy *de facto* uniemożliwia mu pozostanie na piastowanym stanowisku (i doprowadziło do przeniesienia do Urzędu Wojewódzkiego Kieleckiego)⁵². Na marginesie: wydaje się, że omawiany problem, tj. kwestia procesów wytaczanych właśnie z artykułu 255 kk mogłaby stanowić w przyszłości wdzięczne pole do badań – pozwoliłaby, być może, odpowiedzieć na pytanie o skalę zjawiska, tudzież włączenie się bądź co bądź odrębnego od MSW wymiaru sprawiedliwości w ochronę czci urzędników.

Oczywiście omówiona wyżej procedura miała na celu ochronę urzędników państwowych, ale stanowiła też swoiste ograniczenie wolności prasy. Można było się bowiem spodziewać, że prasa będzie nieco bardziej oględna w formułowaniu oskarżeń pod adresem urzędników państwowych, mając na względzie możliwość poniesienia konsekwencji publikacji nie do końca sprawdzonych informacji. Wydaje się, że tak się jednak nie stało. Prawdziwy wysyp rewelacji prasowych przyniosły tzw. procesy starościńskiego na Pomorzu⁵³. Poza zarzutami, z którymi mieliśmy już

⁴⁹ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, UWK I, sygn. 24159, s. 191-195, Pismo wojewody kieleckiego do starostów powiatowych i grodzkich województwa kieleckiego, Kielce 5 VII 1933 roku; W. Kozyra, op. cit., s. 436.

⁵⁰ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, UWK I, sygn. 24101, s. 2-3, pismo starosty powiatowego opatowskiego do prokuratora okręgowego Sądu Okręgowego w Warszawie (za pośrednictwem wojewody kieleckiego), Opatów 20 XII 1932 roku.

⁵¹ A zatem za pomówienie wobec wymiaru sprawiedliwości (za które do odpowiedzialności mógł być pociągnięty pomówiony) lub za zniewagę.

⁵² Ibidem, s. 70-72, Pismo wojewody kieleckiego do ministra spraw wewnętrznych w sprawie: starosta powiatowy Józef Wodnicki – dochodzenia sądowe, Kielce 8 VIII 1934 roku.

⁵³ Zarzuty, które znalazły swój wyraz w procesach karnych wytoczonych trzem pomorskim starostom, były przedmiotem pracy P. Olstowskiego, *Procesy „starościńskie” w województwie*

do czynienia, np. w odniesieniu do starosty chojnickiego J. Mieszkowskiego, potwarzającymi się w nieco zmodyfikowanej w formie, np. wobec starosty morskiego w Wejherowie Stefana Wendorffa, któremu zarzucano wykorzystywanie samochodu służbowego do wożenia pszenicy dla kur teściowej⁵⁴. O wiele większą sensacją okazały się zarzuty kierowane pod adresem wielu innych starostów epoki Kirtiklisa. Choć w trzech przypadkach zakończyły się one wyrokami skazującymi w procesach karnych, które pokazały od podszewki mechanizmy budowy obozu rządzącego na Pomorzu, to warto pamiętać o kilku elementach. Po pierwsze, przewijające się w postępowaniach zarzuty stawiano nie tylko trzem skazanym, ale także i innym, jak staroście tczewskiemu Zygmuntowi Muchniewskiemu, który *per saldo* wylądował na wygodnym fotelu naczelnika Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego Krakowskiego, gdzie też przyszło mu służyć do wybuchu wojny. Po drugie, zarzuty te miały wielowymiarowy charakter: od personalnych (czystki w podległych urzędach, polityczne nominacje), przez polityczne (walka z opozycją, manipulacje przy wyborach, subwencjonowanie ze środków przeznaczonych na inne cele organizacji prorządowych), gospodarcze (zadłużenie podległego powiatu, nielegalny zakup samochodu służbowego), aż po najzwyczajszą prywatę (zaciąganie prywatnych pożyczek z funduszy publicznych i z tychże opłacanie prywatnych rachunków, *rabaty* dla małżonki u miejscowych kupców, jak też prywatne długi u tychże)⁵⁵. I wreszcie, najistotniejszy z naszego punktu widzenia element, to fakt, że, choć część zarzutów była efektem anonimowych donosów, działań wymiaru sprawiedliwości czy kontroli, to gros zarzutów znalazło odzwierciedlenie w artykułach prasowych obficie publikowanych na łamach prasy pomorskiej (nie tylko zresztą tam). Wydaje się zresztą, że to właśnie prasa, mimo istniejących ograniczeń, spełniła rolę detonatora nieprawidłowości występujących w administracji pomorskiej (dodajmy, że niekoniecznie wbrew woli władz sanacyjnych)⁵⁶. Tym samym należy stwierdzić, że w wykonaniu funkcji kontrolnej czwarta władza spisala się bardzo dobrze.

Z obecnej perspektywy *casus* pomorski jest już szczególnie dobrze znany. Warto pamiętać jednak, że podobne funkcje spełnił opublikowany na łamach chadeckiej „Polonii” tekst na temat bardzo wysokich wynagrodzeń starostów województwa śląskiego⁵⁷. Zresztą i ujawnieniu kilka lat później nadużyć czy nieprawidłowości w Komunalnej Kasie Oszczędności pow. świętochłowskiego towarzyszy-

pomorskim w latach 1936–1937. Polityka obozu rządzącego i niejawne mechanizmy władzy na szczeblu powiatu w pierwszej połowie lat trzydziestych w świetle kilku procesów karnych, Warszawa 2014.

⁵⁴ *Ciekawy proces o zniesławienie starosty*, „Kurier Poznański” 1937, nr 493, s. 2; *Proces o zniesławienie b. starosty wejherowskiego*, „Słowo Pomorskie” 1937, nr 250, s. 8.

⁵⁵ AAN, MSW dopływ III, sygn. 943; ibidem, MSW, sygn. 4339.

⁵⁶ Na temat podziałów i znaczenia prasy w kontekście procesów starościńskich por. P. Olstowski, *Procesy „starościńskie”*..., s. 10-11.

⁵⁷ *Nadmierne pobory górnośląskich starostów*, „Polonia” 1932, nr 2814, s. 7. Sprawa była o tyle bulwersująca, że przypadła na sam punkt szczytowy wielkiego kryzysu. Faktycznie artykuł ten wywołał falę kontroli i skutkowało, w potwierdzonych przypadkach, ograniczeniem wynagrodzeń.

ły liczne publikacje prasowe, które – jak wynika z akt sprawy – uniemożliwiły Ministerstwu Spraw Wewnętrznych zamieszczenie sprawy pod dywan⁵⁸. Dodać należy, że na łamach tego dziennika ukazała się także kompleksowa krytyka patologii prowadzących do wyżej wymienionych nadużyć i idących za nimi procesów pod wymownym tytułem *Żli starostowie*⁵⁹.

Podsumowanie

Okres dwudziestolecia międzywojennego to czas wielopłaszczyznowych relacji między administracją ogólną a prasą. Ta pierwsza starała się wykorzystać prasę dla dotarcia z istotnymi informacjami do społeczeństwa. Służyły do tego zarówno tytuły wydawane na terenie podległego powiatu przez podmioty prywatne, ale także podejmowanie inicjatyw wydawniczych, organizacyjnie mieszczących się w strukturach administracji ogólnej lub organów samorządu terytorialnego. W tym drugim przypadku, biorąc pod uwagę całość obszaru II RP, intensywność ruchu wydawniczego w zakresie prasy urzędowej malała po zakończeniu procesu walk o granice. Funkcje powiatowych publikatorów urzędowych przejmowały w tym stanie rzeczy dzienniki wojewódzkie. Warto przy tym jednak pamiętać, że administracja, zwłaszcza po przewrocie, odgrywała istotną rolę inspirującą i organizującą dla przegrupowań w łonie prasy prorządowej.

Dojście do władzy Piłsudskiego i jego obozu politycznego w maju 1926 roku doprowadziło do zmian w funkcjonowaniu prasy i jej relacji z administracją. Wiązało się to z ograniczeniem zakresu wolności słowa, aksjologicznie uzasadnianym jej nadużywaniem dla funkcji oszczerczych oraz niewłaściwym wyrobieniem społeczeństwa⁶⁰. Należy też zwrócić uwagę na fakt, że dla realizacji tego celu piłsudczycy w dużej mierze wykorzystywali instrumenty dostępne już przed 1926 roku, istotnie i twórczo je rozwijając. Jednocześnie nie pozbawiono prasy istotnej funkcji kontrolnej nad działalnością administracji. Możliwości jej oddziaływania, choć w mniejszej formie i jak się wydaje – szczególnie właśnie w odniesieniu do administracji ogólnej I instancji – nadal istniały.

⁵⁸ AAN, MSW dopływ III, sygn. 688.

⁵⁹ St. Sopicki, *Żli starostowie*, „Polonia” 1937, nr 4545, s. 4.

⁶⁰ W. Paruch, op. cit., s. 346-348.