

WOJCIECH SKÓRA

PIERWSZY OKRES ISTNIENIA POLSKIEGO MINISTERSTWA SPRAW ZAGRANICZNYCH 1918–1921 (KONCEPCJE, ORGANIZACJA, KADRY)

INSPIRACJE I STRUKTURY ORGANIZACYJNE

Niniejszy artykuł, poświęcony dwóm pierwszym latom istnienia Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ), nie zawiera analiz ani podsumowań polskiej polityki zagranicznej. Przedmiotami uwag są: resort, jego struktury organizacyjne, stojące za nimi regulacje prawne, rozwój kadrowy oraz zmieniająca się praktyka codziennego urzędowania. Innymi słowy, tekst dotyczy kilkusetosobowego zespołu ludzi, którzy kierowali sprawami zagranicznymi kraju w początkowym okresie: od października 1918 r., gdy formalnie powstało w Warszawie Ministerstwo Spraw Zewnętrznych (MSZew.), do wiosny 1921 r., kiedy przyjęto pierwszy statut organizacyjny MSZ, a struktura resortu przybrała kształt, który w ogólnych zarysach przetrwał do II wojny światowej.

Wydaje się, że sprawy zagraniczne i wojsko tworzyły dwa główne filary odradzającej się Polski. W uproszczeniu można stwierdzić, iż granice zachodnie ustalano podczas negocjacji polityczno-dyplomatycznych, wschodnie zaś – w ogniu walk. Nie może więc dziwić, że od pierwszych dni niepodległości ośrodki władzy polskiej te dwa obszary uważały za najważniejsze. Istniała między nimi ogromna dysproporcja – w 1920 r. Wojsko Polskie liczyło ponad milion żołnierzy i toczyło kolejne wojny, a sprawami zagranicznymi zajmowało się kilkuset ludzi. Nie zmienia to oceny, że uznanie międzynarodowe państwa, nawiązanie kontaktów dyplomatycznych i konsularnych, negocjowanie granic oraz utworzenie niemal od zera sieci placówek zagranicznych to jedno z większych osiągnięć młodej Rzeczypospolitej. Wyzwania były ogromne. W wojsku i administracji wewnętrznej zaborcy potrzebowali wielu Polaków, dyplomacja zaś, służba elitarna, wymagała od pracowników bardzo wysokich, rzadkich kwalifikacji, połączonych z bezwzględną lojalnością. W XIX w., gdy rodziła się nowoczesna dyplomacja, imperia dynastyczne i państwa narodowe formowały jej kadry w kulcie własnej racji stanu.

Polska straciła to stulecie. Niewielu miała ludzi wykształconych, znających świat i jego elity, uważających Rzeczpospolitą za dobro najwyższe. Musiały wystarczyć entuzjazm, determinacja i ogromna radość z niepodległości. W MSZ z konieczności pracowali amatorzy, ale w najlepszym łańciskim, źródłowym znaczeniu tego słowa – ludzie, którzy kochali swoje zajęcie i oddawali mu się z pasją zazwyczaj rekompensującą niedostatki profesjonalizmu.

Polski resort spraw zagranicznych tworzone od podstaw. Ani działający od 1917 r. Komitet Narodowy Polski w Paryżu (KNP), ani struktury funkcjonujące na ziemiach polskich przed niepodległością nie dostarczały atrakcyjnego i powszechnie akceptowanego modelu. W pierwszych miesiącach po listopadzie 1918 r. osoby odpowiedzialne za państwo stanęły przed dylematem: jaką strukturę powinno mieć MSZ, jaką organizację i kadry? Możliwości było kilka, a czasu na decyzję niewiele. Najbliższymi wzorcami były państwa zaborcze. Ponieważ wielu urzędników pracowało w administracji Austro-Węgier – np. Karol Bertoni¹ – naturalne wydawało się stosowanie tamtejszych rozwiązań. Z kolei koncepcje powstałe w Niemczech i Rosji mogły wydawać się atrakcyjne ze względu na ich imperialną potęgę. Mądra sentencja mówi, że w trakcie długotrwałych zmagania mimowolnie upodabniamy się do swoich przeciwników. Dyplomacja rosyjska (carska) słusznie uchodziła za jedną z najlepszych na świecie, niemiecką oceniano znacznie gorzej. Zwycięstwo ententy, państw demokratycznych podnosiło atrakcyjność wzorców francuskich, brytyjskich i amerykańskich. Sukces wywołuje naturalną chęć naśladownictwa. Przy tworzeniu polskiego MSZ nie kopiowano jednak koncepcji stosowanych w konkretnym kraju. Świadczy o tym mnogość i głębokość zmian strukturalnych dokonywanych w resorcie w pierwszych latach, jak gdyby metodą prób i błędów sprawdzano kolejne pomysły. Także porównanie organizacji MSZ wprowadzonej w kwietniu 1921 r. z rozwiązaniami wykorzystywanymi w wyżej wymienionych państwach potwierdza, że nie wybrano jednego modelu.

Służby zagraniczne mocarstw ententy przeszły w XIX i początkach XX w. głębokie reformy, w wyniku czego stały się sprawnymi narzędziami. Należały one jednak do państw imperialnych, potężnych gospodarczo, politycznie i militarnie, których kontakty handlowe obejmowały cały glob. Zwłaszcza czynnik wojskowy odgrywał dużą rolę, gdyż liczne oddziały rozsiane po świecie oraz rozmaite prywatne instytucje gospodarcze niejako zwalniały administrację państwową z części obowiązków. Sytuacja odrodzonej Polski wyglądała zgoła inaczej. Kraj stanął przed problemami militarnymi, politycznymi, prawnymi i demograficznymi (reemigracja), sprawy gospodarcze znajdowały się na dalekim miejscu. Wojny o granice, budowa milionowej armii i dychawiczna gospodarka spowodowały, że służby zagraniczne Rzeczypospolitej nie prezentowały merkantylnej postawy charakterystycznej dla państw zachodnich. Dlatego też zapewne nie uznano za wskazane przenosić nad Wisłę wzorców znad Tamizy i Sekwany.

¹ Karol Bertoni (1876–1967) był absolwentem wiedeńskiej Akademii Konsularnej i do końca I wojny światowej pracował w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Austro-Węgier. Od lutego 1919 r. kierował Wydziałem Prezydialno-Personalnym MSZ i zajmował się praktyczną organizacją resortu. Od 1921 r. pełnił funkcję dyrektora Departamentu Administracyjnego MSZ (K. Smolana, *Słownik biograficzny polskiej służby zagranicznej 1918–1945*, t. 2, Warszawa 2009, s. 24–25).

Wydaje się, że w poszukiwaniu inspiracji strukturalnych sięgnięto w Polsce do rozwiązań niemieckich i francuskich, ale w ograniczonym stopniu – zmieniano je i uzupełniano w toku ewolucji. Sprawdzano kolejne rozwiązania, aż stworzono własny oryginalny model. W zakresie pragmatyki urzędniczej w największym stopniu bazowano na doświadczeniach Austro-Węgier, ponieważ znali je wpływowi pracownicy polscy, którzy po listopadzie 1918 r. przeszli do MSZew.

Czy przy tworzeniu MSZ naśladowano najbliższego sprzymierzeńca Polski, Francję? W mniejszym stopniu, niż można by się spodziewać w kontekście sojuszniczych powiązań i przysłowia „co Francuz wymyśli, to Polak polubi”. Pierwotne połączenie w tej samej jednostce organizacyjnej spraw politycznych i handlowo-gospodarczych było prawdopodobnie kopią pomysłu znad Sekwany. Powołany w lutym 1919 r. Departament Polityczno-Ekonomiczny MSZ, kluczowy dla prac ministerstwa, utrzymał ten zakres kompetencji niemal przez kolejnych dwadzieścia lat, okazało się to więc formułą korzystną². Jednak zachodnie służby zagraniczne były dalekie od stabilności, również tam dostosowywano struktury do zmieniających się realiów. We Francji reformowano je intensywnie przez wiele miesięcy, a stabilizacja nastąpiła dopiero po wydaniu przez prezydenta republiki ważnego dekretu z 29 kwietnia 1907 r. Ustalono wówczas warunki przyjęcia do służby dyplomatycznej i konsularnej, a także organizację centrali oraz placówek zagranicznych *Quai d'Orsay*. Z niewielkimi zmianami działało ono również w pierwszej dekadzie dwudziestolecia międzywojennego³. Najważniejszym działem była Dyrekcja Polityczno-Handlowa (*Direction des Affaires Politiques et Commerciales*), składająca się z czterech wydziałów o kompetencjach terytorialnych (Europa, Azja i Oceania, Afryka i Lewant, Ameryki) i wydziału handlowego (*Sous-Direction des Relations Commerciales*). W innych obszarach, z ważnym w *Quai d'Orsay* stanowiskiem sekretarza generalnego na czele (nieistniejącym w Polsce), wzorce polskie znacznie różniły się od francuskich, a w niektórych sprawach nawet je wyprzedzały. W MSZ szybko doceniono wagę kontaktów z dziennikarzami i analizy wydawnictw. Wydział Prasowy powstał już w 1918 r. i od tego czasu – pod różnymi nazwami – był częścią MSZ. W *Quai d'Orsay* odpowiedni dział (*Service de presse et d'Information*) powołano dopiero w 1920 r. Tylko na krótko w latach dwudziestych wprowadzono w Polsce istniejącą we Francji od 1920 r. Inspekcję Generalną Placówek Dyplomatycznych i Konsularnych (*Inspection Générale des Postes Diplomatiques et Consulaires*), choć zajmującą się tylko konsulatami i bez rozbudowanego aparatu⁴.

² Jedyne od października 1919 do lipca 1924 r. działał pod innymi nazwami (Departament Dyplomatyczno-Polityczny, Dyrekcja Spraw Politycznych, Departament Dyplomatyczny). Od października 1919 do października 1920 r., a więc krótko, sprawy ekonomiczne były oddzielone od politycznych i zajmował się nimi Departament Administracyjno-Ekonomiczny.

³ Niewielkie zmiany strukturalne wprowadzono rozporządzeniem z 23 VII 1918 r., m.in. Oceanię wyłączono z kompetencji dyrekcji europejskiej, a sprawy z nią związane przekazano dyrekcji azjatyckiej. Później utworzono też jednostki organizacyjne zajmujące się kwestiami dotyczącymi Ligi Narodów, reparacji i Zagłębia Ruhry. W 1920 r. powołano dział prasowy i informacyjny oraz *Service des œuvres françaises à l'étranger*, odpowiedzialną za ekspansję intelektualną Francji za granicą (G. Dethan, *Le Quai d'Orsay de 1914 à 1939*, „Publications de l'École Française de Rome” 1984, t. 54, nr 2, s. 161).

⁴ L. Dischler, *Der Auswärtige Dienst Frankreichs*, t. 1, Hamburg 1952, s. 43–49.

Ważna i nowatorska decyzja twórców MSZ dotyczyła budowania od początku jednolitej służby zagranicznej, bez podziału na dyplomatyczną i konsularną. W 1918 r. nie było to oczywiste. Wyraźny podział na dyplomatów (prowadzących politykę zagraniczną państwa) i konsulów (opiekujących się własnymi obywatelami za granicą) obowiązywał w większości państw zachodniego kręgu cywilizacyjnego w XVIII i XIX w. Często służby pozostawały od siebie całkowicie oddzielone, co znajdowało odzwierciedlenie w podporządkowaniu różnym resortom. Stosowano odmienne kryteria rekrutacji personelu, a przejście z jednej do drugiej było, poza rzadkimi wyjątkami, niemożliwe. W początkach XX w. zaczęto je ujednolicać, a więc zrównano pracowników konsularnych i dyplomatycznych⁵. Tradycja pozostawała jednak silna. Kierownictwo brytyjskich służb zagranicznych, mimo głębokich reform w latach 1903–1919, utrzymało odrębność obu służb. W dwudziestoleciu międzywojennym zdarzały się przejścia w obu kierunkach, ale były to raczej incydenty niż prawidłowość⁶. We Francji umożliwiła to decyzja ministra spraw zagranicznych z 1920 r.⁷ Praktycznie jednak zdarzało się to tylko na najwyższym szczeblu. Państwa powołujące swoją administrację od podstaw po 1918 r. stanęły przed szansą zbudowania nowoczesnych służb zagranicznych. Twórcy polskiego MSZ wyprzedzili wiele państw zachodnich i od razu wprowadzili zasadę swobodnego przepływu kadr konsularnych i dyplomatycznych. Niemal od początku działalności ministerstwa stosowano też jednolity system rekrutacji, szkolenia i praktyk dla obu służb.

W latach 1918–1921 w MSZ panowała duża płynność strukturalna. Jednostki organizacyjne powoływano, by wkrótce je zlikwidować lub przekształcić; ich kierownicy nieustannie się zmieniali. Zamieszanie wprowadzały też częste roszydy na stanowisku ministra, następujące co kilka miesięcy. W pierwszym półroczu niepodległości stan tymczasowości pogłębiało rozbieżności resortu na struktury KNP i warszawskie. Brak konsekwentnego, długotrwałego i silnego kierownictwa powodował, że rozwój struktur MSZ był żywiołowy i oddolny. Pomysły narzucali pracownicy niższego szczebla, kierownicy działów, w zależności od wykonywanych zadań, a zapewne i siły charakteru, umiejętności przekonania zwierzchnika do własnych koncepcji. Celnie podsumował to anonimowy autor tekstu o przeszłości MSZ, zapewne uczestnik wydarzeń. O strukturze ministerstwa decydował „przede wszystkim idący od dołu pęd organiczny referatów do rozrastania się w wydziały, wydziałów do samorzutnego grupowania się w sekcje czy departamenty. W przeciwieństwie do większości urzędów, gdzie ustalone z góry ramy organizacyjne wypełniano żywą treścią ludzką, Ministerstwo Spraw Zagranicznych dostosowywało powoli i ewolucyjnie swe formy zewnętrzne do rozrostu prac, a nieraz po prostu do inicjatywy swych urzędników”⁸. Przypomina to opis flory, a nie urzędu.

⁵ K. Libera, *Zasady międzynarodowego prawa konsularnego*, Warszawa 1960, s. 93–94.

⁶ J. Tilley, S. Gaselee, *The Foreign Office*, London 1933, *passim*.

⁷ L. Dischler, *Der Auswärtige...*, s. 53.

⁸ XXX, *Z pierwszych lat Ministerstwa Spraw Zagranicznych*, „Przegląd Współczesny” 1932, nr 119, s. 302. Jeżeli ten ważny artykuł, wielokrotnie przywoływany w historiografii, rzeczywiście napisał Kajetan Dzierżykraj-Morawski (1892–1973), to zawarte tam obserwacje należy traktować poważnie. Był on bowiem świadkiem kształtowania się MSZew. jako pracownik Departamentu Stanu rządu Rady Regencyjnej, potem zaś MSZew.

Załączki MSZ działały już wiele miesięcy przed 11 listopada 1918 r., co prowadzi do wniosku o ewolucyjnym, a nie erupcyjnym powstaniu resortu. Nie było też jednego ośrodka. MSZ zakiełkowało niemal równolegle w trzech strukturach. W Warszawie był to Departament Stanu (Departament Spraw Politycznych) rządu Rady Regencyjnej; w Paryżu Komitet Narodowy Polski; w Krakowie działający od 1914 r. Naczelny Komitet Narodowy. Wszystkie miały coś w rodzaju urzędu centralnego oraz *quasi*-placówki dyplomatyczne i konsularne, o różnorodnym umocowaniu prawnym w obcych państwach. W przełomowych dniach decydujące okazało się ulokowanie Departamentu Spraw Politycznych w stołecznym mieście ziem polskich. Dekret Rady Regencyjnej z 26 października 1918 r. rozstrzygnął o przekształceniu Departamentu Spraw Politycznych w Ministerstwo Spraw Zewnętrznych⁹, na którego czele stanął Stanisław Głabiński, galicyjski działacz Narodowej Demokracji. Jego kilkudniowe kierownictwo nie miało większego znaczenia dla przyszłego kształtu resortu. W rządzie powołanym przez Radę Regencyjną 4 listopada Władysław Wróblewski był premierem i ministrem spraw zewnętrznych. Dziesięć dni później prasa warszawska podała wiadomość, że – już w diametralnie nowych realiach politycznych – nowym „kierownikiem” MSZew. został Tytus Filipowicz, działacz Polskiej Partii Socjalistycznej, który od 1917 r. kierował biurem informacyjnym Naczelnego Komitetu Narodowego w Wiedniu (a później reprezentował tam Radę Regencyjną). O specyfice okresu świadczy to, że nominowany, wspominając ten fakt, nie miał pewności, jakie stanowisko w MSZew. wówczas sprawował, a na pytanie o okres późniejszy odpowiedział: „Czy i kiedy zostałem wiceministrem? Tego nie wiem”¹⁰. Odpowiedź byłaby zabawna, gdyby nie okoliczności. Na formalności brakowało czasu, nie istniały też odpowiednie nawyki ani pragmatyka służbowa. Jednak to Filipowicz zaczął w rzeczywistości organizować resort – w ciągu kilku dni rozbudował i zmienił zastane MSZew. Wiedział, że niepodległość jest faktem. Warto wspomnieć o tej strukturze, gdyż dotychczas pomijano ją¹¹ lub przedstawiano inaczej¹².

i MSZ (w styczniu 1919 r. pełnił funkcję starszego referenta ds. Niemiec w Wydziale Politycznym). W 1924 r. został dyrektorem Departamentu Polityczno-Ekonomicznego MSZ, a następnie wiceministrem spraw zagranicznych. Po zamachu majowym usunięto go z dyplomacji.

⁹ Ministerstwo Spraw Zewnętrznych przemianowano na Ministerstwo Spraw Zagranicznych 27 I 1919 r. Zmiana nie miała charakteru semantycznego (nie odnosiła się do granic), lecz wynikała z chęci uniknięcia częstych pomyłek, zwłaszcza telefonicznych, związanych z podobnego brzmienia nazwy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Wniosek Paderewskiego do Rady Ministrów z 27 I 1919 r. [w:] *Polskie dokumenty dyplomatyczne styczeń–maj 1919*, red. S. Dębski, Warszawa 2016 (dalej PDD 1919), s. 901).

¹⁰ List T. Filipowicza do „Kuriera Porannego” z 17 XII 1918 r. [w:] *Polskie dokumenty dyplomatyczne listopad–grudzień 1918*, red. S. Dębski, współpraca P. Długolecki, Warszawa 2008 (dalej PDD 1918), s. 269.

¹¹ W sztandarowym opracowaniu Krzysztofa Szczepanika na temat organizacji MSZ znajdują się schematy nr 1 – Departament Stanu na 1 XII 1917 r., i nr 2 – MSZ od 1 XII 1918 do 14 II 1919 r. (K. Szczepanik, *Dyplomacja Polski 1918–2000. Struktury organizacyjne*, Warszawa 2000, s. 47–48). Nie przedstawiono więc struktury MSZew. w listopadzie 1918 r.

¹² W kompetentnie napisanym rozdziale 1 *Historii dyplomacji polskiej* (t. 4) autorstwa Waldemara Michowicza znajduje się tabela 1 (s. 7), której treść zapewne nie odpowiada podpisowi (Tymczasowa organizacja Ministerstwa Spraw Zewnętrznych w listopadzie 1918 r.). Sporządzono ją na podstawie schematu zawartego w „Przeglądzie Dyplomatycznym” (1919, nr 1, s. 37). W periodyku tym, wydanym z datą 1 II 1919 r., przedstawiono stan nie z listopada 1918 r., lecz ze stycznia 1919 r. (zob. W. Michowicz, *Organizacja polskiego aparatu dyplomatycznego w latach 1918–1939* [w:] *Historia dyplomacji polskiej*, t. 4: 1918–1939, red. P. Łossowski, Warszawa 1995).

Kierownik resortu Tytus Filipowicz (i jego zastępca):

1. Sekretariat
2. Departament Litewsko-Białoruski
3. Biuro Prac Kongresowych¹³
4. Wydział Prawny
5. Sekcja Polityczna
 - a. Wydział Polityczny
 - b. Wydział Prasowy
 - c. Wydział Konsularny
 - d. Wydział Ekonomiczno-Handlowy
6. Sekcja Ogólna
 - a. Wydział Personalny
 - b. Wydział Finansowy
7. Sekcja Techniczna
 - a. Wydział Komunikacji
 - b. Wydział Kontroli
 - c. Wydział Gospodarczy
 - d. Komendantura

Przytaczając powyższy schemat, szef Sekcji Techniczno-Komunikacyjnej MSZ Józef Ziabicki w marcu 1919 r. podsumował: „W konstrukcji tej brakowało myśli ogólnej. Sekcja Techniczna powstała z wydziałów, których potrzeba w chwili powstania ministerstwa była gwałtowna, a które jednak były zupełnie sztucznie połączone, bo cenzura i wydawanie paszportów właściwie nie należą do kompetencji Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a ekspedyt i Biuro Informacyjne podporządkowane komendantowi muszą zależeć od Sekcji Ogólnej i Sekretariatu. Wobec tego, że inne urzędy państwowe do dzisiejszego dnia nie powołały organów do załatwienia spraw paszportowych i do przeprowadzenia kontroli nad ruchem zagranicznym, zostaje to w łonie Ministerstwa Spraw Zagranicznych, które przez swą pracę oddało poważne usługi państwu i bynajmniej nie zasłużyło na krytykę niekompetentnych czynników”¹⁴. Ostatnie zdanie odnosi się do przyczyny powstania cytowanego pisma Ziabickiego. Był to elaborat mający bronić MSZew., w pierwszych tygodniach 1919 r. mocno atakowanego przez prasę.

Resort kierowany przez Filipowicza miał strukturę eklektyczną i niekonsekwentną, co było zrozumiałe w tych pełnych improwizacji i pośpiechu dniach. Składał się z trzech sekcji (a te z wydziałów), jednego departamentu, jednego biura, sekretariatu i osobnego wydziału podlegającego bezpośrednio ministrowi. Kompetencje jednostek organizacyjnych były terytorialne lub rzeczowe, co wprowadzało pewien chaos. Pogłębiało ten stan podporządkowanie spraw konsularnych i ekonomiczno-handlowych szefowi Sekcji Politycznej, na czym cierpiało ich prowadzenie.

¹³ Zapewne to pomyłka, bo Biuro Prac Kongresowych powołano dopiero w drugiej połowie listopada.

¹⁴ Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN), Archiwum Ignacego Jana Paderewskiego (dalej: AP), 820, Elaborat Józefa Ziabickiego dla premiera Ignacego Paderewskiego, 6 III 1919 r.



Fasada pałacu Leopolda Kronenberga w Warszawie, siedziby MSZew., widok z 1939 r., obecnie budynek nie istnieje (Fot. <https://whu.org.pl/2015/01/27/palac-kronenberga-niechciane-cudo/>, dostęp: 1 VII 2017)

Tak zorganizowane MSZew., urzędujące w pałacu Kronenberga przy ul. Królewskiej, 18 listopada 1918 r. objął Leon Wasilewski, specjalista od spraw narodowościowych na Kresach, działacz PPS i minister w utworzonym wówczas rządzie Jędrzeja Moraczewskiego¹⁵. Zapowiedział on reorganizację i powołanie specjalnej komisji do rozpatrzenia składanych w sekretariacie MSZew. wniosków dotyczących zmian w funk-

¹⁵ Filipowicz twierdził, że został wówczas wiceministrem, czemu Wasilewski zaprzeczał w wypowiedziach dla prasy (zob. PDD 1918, s. 278). Rozbieżność zdań w tak ważnej dla MSZew. sprawie wskazuje na pewną mgławicowość stosunków urzędowych w resorcie w pierwszych tygodniach niepodległości. Ich współpraca nie układała się harmonijnie. Filipowicz opowiadał się za jak najszybszym nawiązaniem ścisłych kontaktów z KNP i ententą. Wasilewski był bardziej powściągliwy. Drogi szefa i podwładnego ostatecznie rozeszły się w grudniu 1918 r. w dramatycznych okolicznościach, co łączyło się z zerwaniem stosunków dyplomatycznych Polski z Niemcami. Przedstawiciel rządu niemieckiego, hr. Harry Kessler, przyjechał do Warszawy 20 listopada, co oznaczało uznanie Polski przez Rzeszę. Władze polskie rozpoczęły z nim negocjacje w związku z wycofaniem z Rosji niemieckiej Armii Wschodniej, liczącej 400–600 tys. żołnierzy. Było to duże zagrożenie dla właśnie odzyskanej niepodległości. Przyjęcie posła niemieckiego wzburzyło jednak polską opinię publiczną i osłabiło pozycję Polski w kontaktach z ententą. Wzrosła nieufność Paryża wobec władz w Warszawie. Dlatego 13 grudnia podjęto decyzję o zerwaniu stosunków dyplomatycznych. Oficjalnie zakomunikowano ją Kesslerowi dwa dni później. W trakcie tych wydarzeń Filipowicz opublikował w prasie list otwarty, w którym skrytykował niezdecydowanie rządu i Wasilewskiego w tej kwestii. Skarżył się również, że zwierzchnik uniemożliwił mu kontakt z Piłsudskim. Wobec niesubordynacji Wasilewski zdymisjonował go w nocy z 13 na 14 grudnia. W kolejnym liście do „Kuriera Porannego” Filipowicz zawarł zaskakujące stwierdzenie, które nie świadczy dobrze o jego lojalności wobec szefa: „Po dokładnym rozważeniu sprawy i zasięgnięciu opinii znawców prawa konstytucyjnego stwierdzam, że jestem nadal kierownikiem MSZ nieprawnie zdymisjonowanym przez p. Wasilewskiego” (List T. Filipowicza do „Kuriera Porannego” z 17 XII 1918 r. [w:] PDD 1918, s. 271; zob. też J. Sibora, *Dyplomacja polska w I wojnie światowej*, Warszawa 2013, s. 483–485).

cjonowaniu resortu. Do jej utworzenia jednak nie doszło, nie było czasu na rozwiązania kolegalne. Wasilewski uprościł strukturę ministerstwa, nie odwołując się do inicjatyw oddolnych. Od grudnia 1918 do lutego 1919 r. nadal składało się ono z trzech sekcji (nomenklatura ta pochodziła jeszcze z okresu Rady Regencyjnej). Najważniejszą Sekcją Polityczną kierował dr Witold Jodko-Narkiewicz, któremu podlegały sprawy polityczne, konsularne, ekonomiczne, prawne i prasowe. Było to więc przyszłe MSZ w pigułce, co świadczy o dysproporcjach w ówczesnej organizacji. 26 listopada Wasilewski wnioskował przed Radą Ministrów o utworzenie w ramach MSZ „urzędu dla prac przygotowawczych do kongresu pokojowego”, czyli Biura Prac Kongresowych¹⁶.

Bardziej proporcjonalną i racjonalną strukturę wprowadzono już w nowych realiach politycznych, w lutym 1919 r., po upadku rządu Moraczewskiego, gdy na czele MSZ stał Ignacy Paderewski. Ministrowi podlegały dwa wielkie Departamenty: Polityczno-Ekonomiczny (z jedenastoma wydziałami terytorialnymi i problemowymi) i Prawno-Administracyjny (z ośmioma wydziałami mocno zróżnicowanymi kompetencyjnie)¹⁷. Przetrwała ona tylko kilka miesięcy, bo od 1 października zaczęła obowiązywać nowa organizacja, która oddzieliła sprawy polityki zagranicznej (realizowane przez Departament Dyplomatyczno-Polityczny) od pozostałych. Utworzono Sekretariat Generalny z silną obsadą, co było zapewne naśladownictwem rozwiązań francuskich oraz pochodną wchłonięcia KNP i gęstych kontaktów kierownictwa MSZ z Quai d'Orsay podczas rokowań pokojowych tego roku. Kolejna reorganizacja nastąpiła rok później. Zmiany jednak trwały i od 1 kwietnia 1921 r. MSZ zaczął działać w kształcie, który można uznać za zakończenie okresu formowania. Oprócz Gabinetu Ministra, będącego najbliższym zapleczem i obsługującym szefa resortu, działały trzy Departamenty: Dyplomatyczny (składający się z wydziałów o kompetencjach głównie terytorialnych), Konsularny (który pojawił się już w 1920 r.) i Administracyjny. Konstrukcja ta okazała się optymalna i przetrwała z niewielkimi zmianami do końca II Rzeczypospolitej. Od listopada 1918 r. nastąpiły więc cztery duże zmiany w strukturze MSZ, co potwierdza, że do Polski nie przeniesiono mechanicznie gotowego wzoru zewnętrznego.

MSZ „wędrował po Warszawie”, jego obiekty były rozrzucone, co zapewne nie ułatwiało urzędowania. Pomieszczenia w pałacu Kronenberga, służące formującemu się resortowi jeszcze w okresie Rady Regencyjnej, szybko okazały się za ciasne. Siedziba centrali MSZ w 1919 r. mieściła się przy ul. Miodowej 22, lecz ważny dział, Biuro Prac Kongresowych, nadal działało w pałacu Kronenberga. W styczniu 1920 r. przy ul. Miodowej pozostał tylko Departament Polityczno-Dyplomatyczny; Biblioteka (i nadal Biuro Prac Kongresowych) funkcjonowała w pałacu Kronenberga, a Sekretariat Ministra i Departament Prawno-Administracyjny – w pałacu Brühla przy ul. Wierzbowej 1, późniejszej głównej siedzibie MSZ.

Od 1919 r. Kancelaria i biura wydziałów MSZ przyjmowały interesantów przy ul. Miodowej codziennie od 10 do 13. Naczelnicy wydziałów mieli godzinne dyżury

¹⁶ AAN, Akta Leona Wasilewskiego, 67, Wypis z uchwały Rady Ministrów, 26 XI 1918 r.

¹⁷ Szczegóły ewolucji MSZ zostały tu pominięte, gdyż wyczerpująco przedstawił je K. Szczepanik, *Dyplomacja Polski...*, *passim*.

dla odwiedzających, dla których byli dostępni również podsekretarz stanu i dyrektorzy departamentów, lecz tylko dwa razy w tygodniu po dwie godziny¹⁸. Urzędnicy MSZ pracowali siedem godzin dziennie, od 9 do 16. Jedynie w specjalnych działach, takich jak Gabinet Ministra czy Wydział Depesz, urzędowano od 9 do 21¹⁹.



Budynek przy ul. Miodowej 22 w Warszawie, gdzie w 1919 r. mieściła się centrala MSZ (Fot. NAC)

PIERWSZE PLACÓWKI ZAGRANICZNE MSZ

Każdy resort spraw zagranicznych działa przez swoje placówki w innych krajach – są to oczy, uszy i usta państwa. Dawniej po części był to również mózg, ale rozwój środków komunikacji, głównie telefonu i radia, sprawił, że dyplomaci przestali kształtować wydarzenia, a ich rola została ograniczona do przekazywania woli stolicy. Umiejętność tworzenia placówek, ich właściwej obsady oraz prowadzenia to warunek efektywnej pracy.

¹⁸ Według instrukcji biurowej MSZ dyrektor departamentu był kierownikiem wydziałów wchodzących w jego skład. Odpowiadał przed ministrem za ich urzędowanie, jednolitość i sprawność. Ich pracę organizowali naczelnicy, podlegający bezpośrednio dyrektorowi.

¹⁹ Dziennik Urzędowy MSZ 1920, nr 2, poz. 45.

Organizowanie polskich struktur zagranicznych w okresie 1918–1921 wyraźnie dzieli się na dwa etapy, a cezurą jest wiosna 1919 r. W pierwszym (listopad 1918 – kwiecień 1919 r.), nieco chaotycznym, działały równolegle dwa ośrodki: krajowy i zagraniczny. Były one w dużej mierze od siebie niezależne, niekiedy rywalizowały, ale tworzących je działaczy łączył patriotyzm. W niektórych miastach – np. w Bukareszcie czy Bernie – jednocześnie istniały placówki MSZ i KNP. Obie instytucje były jak bracia syjamscy lub starorzyski bóg Janus o dwóch twarzach (patronujący początkom, umowom i sojuszom). Dopiero w drugiej fazie, gdy w 1919 r. obie struktury połączono, nastąpił intensywny rozwój zintegrowanej polskiej służby zagranicznej²⁰.

W pierwszych tygodniach niepodległości nieliczne struktury zagraniczne warszawskiego MSZew. działały obok tych powołanych jeszcze podczas funkcjonowania Rady Regencyjnej. W 1918 r. Departament Stanu rządu Rady Regencyjnej, którego dyrektorem był ks. Janusz Radziwiłł, miał placówki *quasi*-dyplomatyczne w Berlinie (kierowali nią hr. Adam Ronikier i ks. Maciej Radziwiłł), Wiedniu (hr. Stefan Przeddziecki i Tytus Filipowicz) oraz o podobnym charakterze – lecz w praktyce pełniące raczej funkcje konsularne – w Moskwie (Aleksander Lednicki) i Piotrogradzie (Petersburgu)²¹. Ich aktywność nie ustała wraz z przejściem władzy przez Piłsudskiego, na krótko znalazły się jednak w swoistej próżni. W drugiej połowie listopada 1918 r. warszawskie MSZew. informowało o pracach poselstw polskich w Wiedniu i Berlinie jako swoich struktur.

Pierwsze decyzje personalne dotyczące obsady placówek podjął Tytus Filipowicz. Były to śmiało improwizacje, odpowiadające mgławicowemu statusowi międzynarodowemu ówczesnej Polski. Przejmowano lub akceptowano struktury utworzone wcześniej przez rządy podległe Radzie Regencyjnej i NKN. Dotyczyło to głównie państw centralnych, Rosji i krajów neutralnych, gdyż na obszarze ententy działały placówki paryskiego KNP i rządy państw zachodnich nie uznawały władz warszawskich za podmiot prawa międzynarodowego. 15 listopada Wilhelma Feldmana mianowano *chargé d'affaires ad interim* – o dziwo – w przedstawicielstwie Rady Regencyjnej w Berlinie²². Przybywszy na miejsce, stwierdził: „zupełny chaos, brak jakiegokolwiek podziału pracy i w ogóle jakiegokolwiek siły fachowej”²³. Rozpoczął więc od wprowadzenia porządku i nadrobienia zaległości, co wskazuje, że został tam wysłany, aby MSZew. mogło przejąć tę placówkę²³. 25 listopada nad siedzibą poselstwa przy Kurfürstenstrasse 133 załopotąła flaga polska (jak napisano w raporcie: „sztandar amarantowy z białym orłem”²⁴). W następnym miesiącu kierownictwo objął tam Jan Niemojowski. W listopadzie 1918 r. w szwajcarskim Bernie na bazie dawnych struktur i personelu organizowano „poselstwo polskie”, kierowane przez *chargé d'affaires* Augusta Zaleskiego, bacznie i nieufnie obserwowane przez

²⁰ Przez to pojęcie autor rozumie służby dyplomatyczną i konsularną, bo choć w realiach polskich tworzyły one formalnie równorzędne części MSZ, to różnice między nimi były dość wyraźne.

²¹ Wymieniono tylko najważniejsze placówki. Ich działalność została wyczerpująco przedstawiona w: J. Sibora, *Dyplomacja polska...*, s. 312–336.

²² Feldman sprawował tę funkcję do 4 XII 1918 r. (PDD 1918, s. 71). Placówka działała do stycznia 1919 r.

²³ List W. Feldmana do MSZew. z 22 XI 1918 r. [w:] PDD 1918, s. 73.

²⁴ Notatka przedstawicielstwa polskiego w Berlinie z 25 XI 1918 r. [w:] PDD 1918, s. 49–50. W Dzienniku Urzędowym MSZ (1920, nr 2, s. 23) jako adres Poselstwa RP w Berlinie podano Hotel Eden, Kurfürstendamm.

Francuzów (jako agendę nieakceptowanego rządu Moraczewskiego)²⁵, a także rezydującego w tym mieście przedstawiciela KNP²⁶. Jeżeli podobnie nie przejęto przedstawicielstwa (poselstwa – bo i takiej nazwy używano) polskiego w Moskwie²⁷, to dlatego, że w listopadzie bolszewicy, z pogwałceniem eksterytorialności placówki, internowali jej personel. Pretekstem było wypowiedzenie przez nich traktatu brzeskiego; Polaków nie uważano zresztą za przedstawicieli dyplomatycznych. Minister Wasilewski za pośrednictwem swojego odpowiednika w Danii złożył w tej sprawie notę na ręce ludowego komisarza spraw zagranicznych Rosji²⁸. Stosunki Rady Regencyjnej z bolszewikami, określane jako *quasi*-dyplomatyczne, stały się możliwe po podpisaniu traktatu brzeskiego przez Niemców²⁹. Były one równie trudne, co niezbędne dla ratowania Polaków znajdujących się na terenach kontrolowanych przez Armię Czerwoną. Pośrednio szkodziły władzom warszawskim po odzyskaniu niepodległości, gdyż 3 czerwca 1918 r. Najwyższa Rada Wojenna ententy podjęła decyzję o zbrojnej interwencji przeciwko bolszewikom – utrzymywanie z nimi stosunków dyplomatycznych (nawet *de facto*) na Zachodzie odbierano źle i nie poprawiało to opinii o rządzie Moraczewskiego i Piłsudskim. W Sofii od 1915 r. jako delegat NKN przebywał Tadeusz Grabowski. Na wniosek MSZew. 22 listopada 1918 r. został on przedstawicielem gabinetu Moraczewskiego w Bułgarii, a 2 stycznia następnego roku złożył listy uwierzytelniające jako chargé d'affaires poselstwa polskiego w Sofii³⁰.

Tworzono też podstawy sieci konsularnej, w niektórych przypadkach przed nawiązaniem stosunków dyplomatycznych. W połowie listopada 1918 r. rząd polski wysłał Karola Rosego do Berlina jako konsula generalnego RP, mimo braku wzajemnego uznania obu państw. Dopiero 21 listopada MSZew. ogłosiło komunikat o nawiązaniu stosunków dyplomatycznych z Niemcami³¹. W grudniu tego roku, po ich zerwaniu, opiekę nad polską placówką w Berlinie objął rząd duński (przez posła w stolicy Niemiec). Taka sytuacja trwała aż do marca 1920 r., kiedy w Berlinie rozpoczął urzędowanie kierow-

²⁵ J. Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego 1914–1918*, Warszawa 1980, s. 315.

²⁶ Obaj polscy przedstawiciele w Bernie (MSZew. i KNP), Zaleski i Jan Modzelewski, utrzymywali ze sobą kontakt niemal jak przedstawiciele obcych państw (zob. PDD 1918, s. 165–166).

²⁷ Przedstawicielstwem Rady Regencyjnej w Moskwie kierował Aleksander Lednicki. O działalności tej placówki, szczególnie zasłużonej dla organizowania reemigracji Polaków z objętej rewolucją i wojną Rosji: J. Sibora, *Dyplomacja polska...*, s. 320–335. Bolszewicy zamknęli ją 13 listopada, a jej ekspozyturę w Piotrogradzie – dwa dni później. W grudniu Wasilewski wydał polecenie, aby pracownicy przedstawicielstwa opuścili Rosję w styczniu 1919 r. (zob. PDD 1918, s. 342).

²⁸ W nocy ostrzegano, że jeśli personel polski nie zostanie uwolniony, Polska zastosuje retorsje wobec obywateli rosyjskich znajdujących się na jej terytorium (Nota ministra spraw zewnętrznych do ludowego komisarza spraw zagranicznych Rosji z 25 XI 1918 r. [w:] PDD 1918, s. 89–90). W piśmie z 1 XII 1918 r. minister Wasilewski określił polską placówkę w Moskwie jako ambasadę i sprzeciwił się prześladowaniu Jana Żarnowskiego, przedstawiciela MSZew. w Piotrogradzie (Nota protestacyjna min. Wasilewskiego do ludowego komisarza spraw zagranicznych Rosji z 1 XII 1918 r. [w:] PDD 1918, s. 152–153).

²⁹ W. Materski, *Na widecie. II Rzeczpospolita wobec Sowietów 1918–1943*, Warszawa 2005, s. 19.

³⁰ PDD 1919, s. 28, przyp. 42.

³¹ J. Jurkiewicz, *Chronologia stosunków międzynarodowych Polski 1918–1921*, Warszawa 1955, s. 34; J. Makowski, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1948, s. 63. Wiązało się to z przybyciem do Warszawy hr. Harry'ego Kesslera, posła niemieckiego. W innych opracowaniach padają inne daty jego wizyty w Polsce, np. 19 listopada (W. Michowicz, *Organizacja polskiego aparatu...*, s. 21) i 20 listopada (P. Hauser, *Polska polityka zagraniczna na przełomie 1918/1919 r.*, „Przegląd Zachodni” 1988, nr 5–6, s. 21).

nik poselstwa polskiego, chargé d'affaires Ignacy Szebeko³². Przez piętnaście miesięcy konsulat generalny w Berlinie, zatrudniający kilkadziesiąt osób, był jedyną placówką polskiego MSZ w stolicy Niemiec.

Improwizowano na objętym chaosem Wschodzie – podejmowano działania na granicy prawa międzynarodowego i panujących zwyczajów (lub wręcz ją przekraczano). W 1918 r. na bazie dawnych polskich struktur opiekuńczo-reemigracyjnych uruchomiono konsulat w Kijowie. Jego kierownik Stanisław Wańkiewicz, reprezentujący Radę Regencyjną, 7 listopada wręczył hetmanowi Pawłowi Skoropadskiemu listy uwierzytelniające. W korespondencji z administracją polską używał dziwnego tytułu konsula nadzwyczajnego i ministra pełnomocnego (była to hybryda statusu dyplomaty i konsula)³³. Placówka w stolicy Ukrainy działała do kwietnia 1919 r., kiedy jej kierownik, Bohdan Kutylowski, musiał uciec do Rumunii przed bolszewikami. Wcześniej zdołano uzyskać pozwolenie na uruchomienie „konsulatów RP” w Charkowie, Odessie i Jelizawetgradzie (Kirowohrad)³⁴. Na czele placówki w Odessie stanął hr. Zenon Belina-Brzozowski, którego 28 listopada 1918 r. Tytus Filipowicz mianował konsulem honorowym w tym mieście. Jako członek rodziny od wielu lat zasłużonej dla miejscowej kolonii polskiej był oczywistym kandydatem. Oficjalny charakter miała również agencja konsularna w Charkowie, prowadzona przez bardzo kontrowersyjnego Włodzimierza Kwiatkowskiego, późniejszego pierwszego kierownika Wydziału Konsularnego Poselstwa RP w Moskwie³⁵.

W latach 1919–1920 wysyłanie konsulów odbywało się tak, że w „Monitorze Polskim” (a za nim w tytułach prasowych) ogłaszano wyjazd na placówkę określonej osoby. Przez kilka dni konsul *in spe* pełnił dyżur w centrali MSZ (przy ul. Miodowej 22), gdzie przyjmował osoby mające sprawy do załatwienia na danym obszarze. Jednak w ówczesnej, niestabilnej sytuacji politycznej niewiele można było przewidzieć i kwestie gospodarcze raczej rzadko zajmowały konsulów. Na przykład 17 kwietnia 1919 r. ogłoszono, że konsulem RP w Smyrnie (Izmir) i czasowo w Konstantynopolu mianowano Antoniego Świerzińskiego, w późniejszych latach wytrawnego urzędnika polskiej służby konsularnej. Przez trzy dni w czasie dwugodzinnych dyżurów on i jego sekretarz rozmawiali

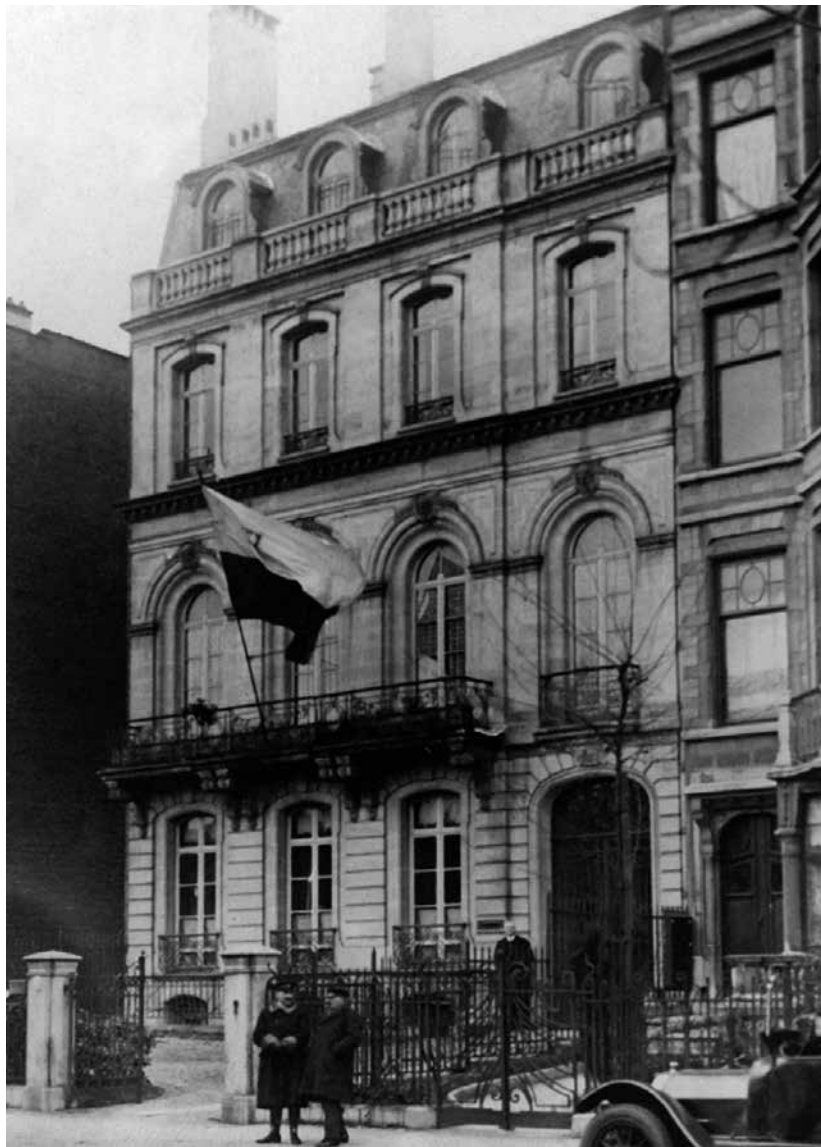
³² W aneksie nr 2 zamieszczonym w *Historii dyplomacji polskiej* (t. 4, Warszawa 1995) jako pierwszego kierownika poselstwa polskiego w Berlinie wymieniono Franciszka Charwata. Autorzy powołali się na Dziennik Urzędowy MSZ (1920, nr 2). Taka interpretacja budzi wątpliwości. Późniejsze opracowania oficjalne MSZ nie potwierdzają, by Charwat kierował tą placówką w latach 1919–1920 oraz by w ogóle ona istniała. Z pewnością konsul Charwat był natomiast pracownikiem Konsulatu Generalnego RP w Berlinie.

³³ A. Deruga, *Polityka wschodnia Polski wobec ziem Litwy, Białorusi i Ukrainy (1918–1919)*, Warszawa 1969, s. 211.

³⁴ J.J. Bruski, *Między prometeizmem a Realpolitik. II Rzeczpospolita wobec Ukrainy sowieckiej 1921–1926*, Kraków 2010, s. 84.

³⁵ Monitor Polski nr 26 z 1 II 1919 r. Kwiatkowskiego odwołano z Moskwy w atmosferze skandalu, po krótkim okresie urzędowania. Okazało się, że gdy do Charkowa zbliżała się Armia Czerwona, pozostawił on wrogom niemal całe archiwum placówki, ale nie zapomniał zabrać wielu dóbr osobistych. Zarzucano mu też, że źle opiekował się Polonią, np. udzielał jej nierzetelnych informacji (zob. M.M. Kruszyński, *Ambasada RP w Moskwie 1921–1939*, Warszawa 2010, s. 198). Najnowsza publikacja źródłowa, w której zawarto niepocholebne opinie o jego działalności w Moskwie: *Działalność Polskiej Organizacji Wojskowej w Moskwie*, oprac. W. Rawski, „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2013, nr 3.

z interesantami, a następnie wyjechali do Turcji³⁶. Już w maju jednak rozpoczęła się grecka ofensywa na wybrzeża Jonii, zwieńczona zajęciem Smyrny. Konsul nie rezydował więc na obszarze jurysdykcji tureckiej, a ponieważ pozwolenie na urzędowanie powinno pochodzić od stabilnych władz, wkrótce przeniósł się na stałe do Konstantynopola.



Siedziba Poselstwa RP w Brukseli przy Avenue des Gaulois 29 w 1925 r., zajmowana przez tę placówkę co najmniej od 1921 r. (Fot. NAC)

³⁶ „Monitor Polski” nr 88 z 17 IV 1919 r.

Cechą charakterystyczną nominacji dyplomatycznych Filipowicza, Wasilewskiego i Paderewskiego było to, że urzędników wysyłano za granicę jako *chargé d'affaires* (dosłownie: odpowiedzialny za sprawę), co – choć uzasadnione nieuznawaniem Polski lub wstępnym etapem stosunków – niektórzy interpretowali jako niewłaściwe i szkodliwe dla wizerunku państwa polskiego. W notatce sporządzonej zapewne w 1919 r. napisano: „W tych dniach ogłoszone mają być nominacje naszych przyszłych przedstawicieli w państwach sprzymierzonych i neutralnych. W spisie osób przeznaczonych na te stanowiska uderza fakt, że w niektórych stolicach zagranicznych rezydować mają nie posłowie, ale *chargé d'affaires* w randze radców legacyjnych. Podług tejże normy zredagowano nominacje i mianowano np. na Danię, Szwecję, Bułgarię itd. *chargé d'affaires*. Już sam fakt mianowania *chargé d'affaires* jest anomalią i czymś w rodzaju unikatku polskiego w dziedzinie dyplomatycznej, której reguły i zasady są jednolite we wszystkich państwach europejskich. Wyjaśnić tu należy, że *chargé d'affaires* nie jest rangą, ale tylko tytułem pierwszego urzędnika poselstwa, zastępującego posła, gdy tenże jest nieobecny. Jest to więc tytuł obowiązujący jedynie za granicą i używany na mocy prawideł dyplomatycznych przez rządy obcych państw, niemożliwą zaś byłaby nominacja na *chargé d'affaires*, której pojęcie utarło się już w wydziale personalnym naszego ministerium. Według obowiązujących reguł dyplomatycznych można jedynie powierzyć komuś sprawowanie funkcji *chargé d'affaires*, którym jednak może być równie dobrze poseł, jak i *attaché* poselstwa. Dzieje się to tylko wyjątkowo, a zazwyczaj w takich wypadkach, kiedy dany rząd nie pragnie wejść w normalne stosunki z obcym państwem, np. gdy nie uważa go za równorzędne albo gdy zamierza zerwać z nim stosunki dyplomatyczne wskutek mających nastąpić kroków nieprzyjacielskich itp.”³⁷

W tabeli 1 ukazano rozwój sieci placówek zagranicznych MSZ między styczniem 1919 a styczniem 1920 r. Stan z pierwszego okresu jest o tyle interesujący, że obrazuje wysiłek personelu MSZew. pod kierownictwem dwóch pierwszych szefów resortu, Filipowicza i Wasilewskiego, w okresie gdy Polska w istocie pozostawała w izolacji międzynarodowej z powodu nieuznawania władz warszawskich przez ententę (czyli koalicję 27 zwycięskich państw). Reprezentantów Wasilewskiego nie traktowano tam jak urzędników resortu spraw zagranicznych. Stanisław Hempel, który 23 listopada 1918 r. wyjechał do Paryża jako emisariusz Piłsudskiego mający zabiegać o przysłanie do Polski wojsk alianckich, depeszował do Warszawy: „Upoważnienie i rekomendacje rządu polskiego nie mają ponoć żadnej wartości”³⁸. Mimo tak specyficznych warunków zdołano wstępnie zbudować system placówek w państwach sąsiednich. Rok 1919 okazał się kluczowy dla sieci polskich placówek zagranicznych. Uznanie Polski przez Zachód oraz wchłonięcie struktur KNP pozwoliło stworzyć zarys dojrzałej struktury zagranicznej MSZ.

³⁷ AAN, AP, 820, Niepodpisana notatka, zapewne autorstwa urzędnika MSZ z 1919 r., k. 77–78. Z wywodami tymi należy się zgodzić, co prowadzi do wniosku o braku doświadczenia i zapewne wykształcenia osób odpowiedzialnych za nominacje na początku istnienia MSZ.

³⁸ Raport S. Hempla dla Piłsudskiego z 27 XI 1918 r. [w:] PDD 1918, s. 104.

Tabela 1. Rozwój sieci placówek zagranicznych MSZ w 1919 r.

Placówki MSZ w styczniu 1919 r.		Placówki MSZ 1 stycznia 1920 r.			
Przedstawicielstwa rządu i poselstwa	Konsulaty	Misje	Poselstwa (w nawiasie klasa placówek)	Konsulaty	Misje, przedstawicielstwa i delegacje
Sofia (Tadeusz Grabowski) Belgrad (Czesław Pruszyński) Berno (August Zaleski) Wiedeń (przedstawicielstwo) Kijów (Bohdan Kutylowski) Bukareszt (Marian Linde) Kopenhaga (Ernest Łumiński) Praga (Roman Węgnerowicz) Haga (Jan Włodek) Sztokholm (Józef Mokrzyński) Budapeszt (Tadeusz Ligęza- -Stamirowski)	Berlin (KG) Odessa (KH) Charków (AK) „Placówki o charakterze konsularnym”: Taganrog Noworosyjsk Tyflis Taszkient	Misja Dezyderego Ścieszskiego do Wielkiej Brytanii i Holandii Misja Zygmunta Merdingera na Bałkany	Belgrad (II) Berno (II) Bruksela (II) Bukareszt (II) Christiania (III) Haga (III) Helsingfors (III) Kopenhaga (III) Londyn (I) Madryt (I) Paryż (I) Rzym (Stolica Apostolska) (I) Rzym (Włochy) (I) Sztokholm (III) Waszyngton (I)	Antwerpia (K) Berlin (KG) Buenos Aires (KGH) Bukareszt (K) Charków (K) Czerniowce (KH) Essen (WK) Florencja (KH) Genewa (K) Genua (WK) Kurytyba (K) Kiszyniów (KH) Lipawa (AK) Londyn (KG) Lozanna (KH) Lyon (K) Marsylia (K) Mediolan (K) Miskolc (WK) Montreal (KG) Nicea (KH)	Wiedeń (przedstawicielstwo) Praga (delegacja) Budapeszt (delegacja) Konstantynopol (delegacja) Sofia (przedstawicielstwo) Misja do Estonii i na Łotwę Misja na Syberię (do Aleksandra Kołczaka) Misja do Rosji południowej (do Antona Denikina)

Placówki MSZew. w styczniu 1919 r.				Placówki MSZ I stycznia 1920 r.	
Przedstawicielstwa rządu i poselstwa	Konsulaty	Misje	Poselstwa (w nawiasie klasa placówki)	Konsulaty	Misje, przedstawicielstwa i delegacje
				Noworosyjsk (K) Nowy Jork (KG) Odessa (K) Palermo (KH) Paryż (KG) Praga (K) Rewel (AK) Ryga (AK) Sarajewo (KH) Sewastopol (K) Sydney (KH) Szanghaj (KG) Triest (K) Turyn (KH) Winnipeg (K) Zagrzeb (K) Zurych (K)	

Źródło: opracowano na podstawie „Monitor Polski” nr 26 z 1 II 1919 r.; J. Sibora, *Dyplomacja polska...* (aneks: Przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsulaty RP na 1 I 1920 r.); PDD 1919, dok. 11, 13, 41, 89. W zestawieniu konsulatów pominięto wydziały konsularne przy placówkach dyplomatycznych. Oznaczenia: KG – konsulat generalny, K – konsulat, WK – wicekonsulat, KH – konsulat honorowy, AK – agencja konsularna, KGH – konsulat generalny honorowy.

Przeszkodą w sprawnym działaniu MSZew. w pierwszych tygodniach niepodległości była mnogość inicjatyw zagranicznych podejmowanych przez ugrupowania polityczne, a nawet indywidualnie. Trudno określić, jakimi motywami kierowano się w tym zakresie – zapewne były one zróżnicowane, od patriotyzmu, ogólnego podniecenia, przez chęć zrobienia kariery i zaznaczenia swojej roli w przełomowych czasach, aż po niezgodę na lewicowy rząd Moraczewskiego i chęć wyeliminowania go dzięki własnej aktywności. Panowało zamieszanie, potwierdzające stereotyp Polaka indywidualisty, nieskłonного do uznania autorytetu scentralizowanej władzy. W niepodpisanej notatce MSZew. z listopada 1918 r. podsumowano: „Polska polityka zagraniczna jest nieegzystującą do chwili nawiązania regularnych stosunków dyplomatycznych z koalicją. Wyjechało już lub jest na wyjezdny szereg delegacji prywatnych do państw koalicji. Te delegacje, niektóre o charakterze politycznym ([Tadeusz Stanisław] Grabowski, [Władysław?] Konopczyński, [Stanisław] Stroński), inne o charakterze gospodarczym (delegacje Komisji Likwidacyjnej krakowskiej i kół przemysłowych Warszawy), inne o charakterze półnaukowym, półpolitycznym (przedtem [Joachim] Bartoszewicz, teraz [Tadeusz] Romer) czynią ogólny zamęt. Zamęt ten szkodzi wszystkim interesom realnym, gdyż zarówno sprawy gospodarcze, finansowe, wojskowe itp. mogą być jedynie postawione i rozstrzygnięte w obecnym czasie na gruncie rozmowy dyplomatycznej i argumentami dyplomatycznymi”³⁹.

Misje dyplomatyczne wysyłane przez warszawski resort w pierwszych miesiącach działalności były swoistym powrotem do przeszłości, gdy posłowie podróżowali do innych krajów, lecz w nich nie rezydowali. W ten sposób w grudniu 1918 r. hr. Czesława Pruszyńskiego skierowano do Belgradu, gdzie miał sprawdzić możliwość zakupu broni dla Wojska Polskiego. W styczniu 1919 r. do krajów bałkańskich udał się Zygmunt Merdinger, późniejszy wytrawny konsul RP⁴⁰. Misje w celu niesienia pomocy Polakom na Wschodzie wysyłały różne instytucje, nie tylko MSZ. Dużą aktywność w tym zakresie przejawiał Państwowy Urząd do spraw Powrotu Jeńców, Uchodźców i Robotników, funkcjonujący również w krajach zachodnich⁴¹.

Działalność tę kontynuowano po międzynarodowym uznaniu Polski i likwidacji KNP, gdy MSZ był już sprawną instytucją. Jako cel wyznaczano wtedy kraje lub obszary o nieustabilizowanej sytuacji politycznej, gdzie nie było jasne, kto sprawuje władzę, a problemy z łącznością nie pozwalały tego precyzyjnie ustalić. Misje utrzymywano też w państwach, z którymi Polska z różnych powodów nie nawiązała pełnych stosunków międzypaństwowych (np. nie podpisano z nimi jeszcze traktatu pokojowego)⁴². Podróż do miejsca przeznaczenia trwała niekiedy tygodnie, a w tym czasie wiele mogło się zmie-

³⁹ Notatka „pro memoria” MSZew. z listopada 1918 r. [w:] PDD 1918, s. 75.

⁴⁰ J. Sibora, *Dyplomacja polska...*, s. 492.

⁴¹ Na przykład w sierpniu 1919 r. urząd ten wysłał do Turkiestanu drugą już misję mającą wspierać uchodźców i jeńców polskich znajdujących się w rękach bolszewików. Mimo wsparcia wojsk brytyjskich efekty działań były znikome („Monitor Polski” nr 203 z 10 IX 1919 r.). Z obozów dla jeńców wojennych we Francji przybyło do Polski (do stycznia 1920 r.) ok. 4,5 tys. Polaków. Pozostali (ok. 3 tys.) oczekiwali na powrót do kraju („Monitor Polski” nr 15 z 20 I 1920 r.).

⁴² We wrześniu rząd polski podjął decyzję o przekształceniu delegacji (misji) w Wiedniu, Sofii i Budapeszcie w poselstwa.

nić. Zadaniem misji było rozpoznać sytuację na miejscu, założyć placówkę dyplomatyczną lub konsularną i nieść pomoc miejscowym Polakom. Była to też forma legitymizacji władz warszawskich i sposób na utrwalenie obecności Polski na politycznej mapie świata.

W październiku 1919 r. MSZ wysłało kilkusobową misję na tereny południowej Rosji, kontrolowane przez generałów Antona Denikina i Piotra Wrangla⁴³. W listopadzie 1919 r. misja do Mandżurii i na wschodnią Syberię wyruszyła specjalnym wagonem kolejowym z Warszawy, a w lutym 1920 r. dotarła do Szanghaju. Na jej czele stał poseł nadzwyczajny i minister pełnomocny III klasy Józef Targowski (późniejszy poseł polski w Japonii). Oficjalnie nazywano go wysokim komisarzem RP na Daleki Wschód i Syberię – były to tytuł i ranga rzadko spotykane w tradycyjnej hierarchii służb dyplomatyczno-konsularnych. Odzwierciedlało to pionierski i nietypowy charakter przedsięwzięcia, w którym chodziło nie tyle o akredytowanie się przy określonym rządzie, ile o ostrożne rozpoznanie sytuacji i dostosowanie się do zastanych warunków⁴⁴. Komisarzowi towarzyszyło siedmiu urzędników MSZ⁴⁵. Ponieważ działo się to już po ostatecznej klęsce wojsk admirała Aleksandra Kołczaka, z którym planowano nawiązać kontakt, uczestnicy skupili się na zapewnieniu opieki ludności polskiej. Ostatnia duża misja wyruszyła w lutym 1920 r. do krajów kaukaskich. Kierował nią Tytus Filipowicz, a w jej skład wchodził konsul Wiktor Białobrzeski, gdyż poza nawiązaniem stosunków dyplomatycznych z Gruzją i Azerbejdżanem zamierzano otoczyć opieką Polaków przebywających na tych terenach oraz opracować zarys przyszłej sieci konsularnej. Zadania te konsul Białobrzeski (wraz z Edmundem Rappaportem) wykonywał w Demokratycznej Republice Gruzji do 1921 r.⁴⁶ W latach 1919–1920 w Rydze pod kierownictwem prawnika Bronisława Bouffała, późniejszego profesora KUL, działała kilkusobowa misja do Estonii i na Łotwę. W tym samym czasie Witold Jodko-Narkiewicz kierował misją w – jak to określano oficjalnie – Porcie Ottomańskiej⁴⁷.

SZANSE I WYZWANIA DUALIZMU: KNP I MSZ

W pierwszym półroczu niepodległości bardzo ważnym elementem polskiej służby zagranicznej był działający w Paryżu KNP. W listopadzie 1918 r. jego kierownictwo zakomunikowało w notatce opublikowanej w „Monitorze Polskim”, że „uważa się jedynie za reprezentanta interesów polskich przy państwach koalicji”⁴⁸. Nie było to jednak poselstwo, lecz w istocie równoległy do warszawskiego aparat MSZ, mający liczny per-

⁴³ Dziennik Urzędowy MSZ 1920, nr 1; A. Juzwenko, *Polska a „biała” Rosja (od listopada 1918 do kwietnia 1920 r.)*, Wrocław 1973, s. 238.

⁴⁴ Inny pogląd na tę kwestię: M. Gmurczyk-Wrońska, *Stanisław Patek w dyplomacji i polityce (1914–1939)*, Warszawa 2013, s. 82.

⁴⁵ Byli to m.in. konsul I klasy Michał Morgulec (późniejszy szef placówki w Harbinie), konsul II klasy Karol Karczewski (potem kierownik konsulatu we Władywostoku) i sekretarz konsularny II klasy Stanisław Łukaszewicz.

⁴⁶ W. Materski, *Georgia Rediviva. Republika Gruzińska w stosunkach międzynarodowych 1918–1921*, Warszawa 1994, s. 169; *Kraj Zakaukaski w relacjach dyplomatów II Rzeczypospolitej*, oprac. A. Furier, Poznań 1999, s. 17.

⁴⁷ *Księga adresowa „Warszawa” na rok 1920*, Warszawa 1920, s. 7.

⁴⁸ Komunikat Wydziału Prasowego MSZew. z 22 XI 1918 r. [w:] PDD 1918, s. 66.

sonel, wypracowaną pragmatykę służbową, budżet i rozgałęzioną sieć placówek w wielu krajach. W istocie do kwietnia 1919 r. polski resort spraw zagranicznych miał strukturę dwoistą. W kontekście dużej aktywności KNP i znacznej liczby wydanych przez niego dokumentów można postawić tezę, że do pierwszych miesięcy 1919 r. centrum polskiej działalności zagranicznej znajdowało się w Paryżu, a kierował nią Roman Dmowski⁴⁹. Wynikało to oczywiście z wojennego zwycięstwa ententy, która właśnie KNP uznawała za przedstawicielstwo polskie, oraz klęski państw centralnych i Rosji, z którymi stosunki utrzymywało warszawskie MSZew. Potwierdzeniem była rezolucja przyjęta przez KNP na posiedzeniu 15 grudnia 1918 r., w której na wstępie zapisano: „O ile w kraju stworzy się istotnie rząd narodowy, koalicyjny, uznany przez większość narodu i dający rękojmię trwałości, dążeniem Komitetu Narodowego Polskiego będzie pełnić do czasu zawarcia pokoju funkcje Ministerium Spraw Zagranicznych”⁵⁰. Można przypuszczać, że pracownicy warszawskiego MSZew. czytali tę rezolucję z mieszanymi uczuciami. W jakim bowiem charakterze pracowali? Jakie znaczenie miały podejmowane przez nich decyzje, ustalone regulacje urzędowania i nominacje? Piłsudski zdecydował już wtedy o zastąpieniu rządu Moraczewskiego gabinetem bardziej reprezentatywnym dla sytuacji politycznej w kraju. Wyraźnie zaznaczył się podział między KNP i Tymczasowym Naczelnikiem Państwa, a języckiem u wagi była sprawa reprezentacji zagranicznej⁵¹. Prace MSZew. zapewne przebiegały wówczas w nieodrobnej atmosferze tymczasowości i niepewności.

Przełomem okazało się powierzenie 16 stycznia 1919 r. misji tworzenia rządu Ignacemu Paderewskiemu. W skład KNP weszło dziesięciu polityków związanych z Piłsudskim, m.in. eksminister Wasilewski. Konsekwencją tego kroku było prawnie-dzynarodowe uznanie Polski i wynikające z tego nawiązanie stosunków dyplomatycznych z krajami ententy i neutralnymi (31 stycznia ze Stanami Zjednoczonymi, 24 lutego z Francją, a dzień później z Wielką Brytanią). Umożliwiło to połączenie ze strukturami i kadrami KNP, a właściwie ich wchłonięcie przez MSZ, choć w tym drugim zakresie sprawa nie była jednoznaczna.

Jeszcze w styczniu 1919 r. oba ośrodki nie znały wzajemnie swoich sieci placówek dyplomatycznych i konsularnych. Przepływ informacji istniał, ale w ograniczonym stopniu, co wynikało z obustronnej rezerwy. Ówczesny kierownik Wydziału Konsularnego MSZ Władysław Mazurkiewicz skierował pismo do KNP z pytaniem, w których miastach komitet utworzył konsulaty względnie „komisariaty cywil-

⁴⁹ Analizę taką można przeprowadzić na podstawie wydanych niedawno dwóch tomów *Polskich dokumentów dyplomatycznych* (listopad–grudzień 1918 oraz styczeń–maj 1919). Zwłaszcza w tym pierwszym jest znacznie więcej materiałów obrazujących aktywność KNP niż warszawskiego MSZew.

⁵⁰ Załącznik do protokołu KNP nr 166 z 15 XII 1918 r. [w:] PDD 1918, s. 255.

⁵¹ Stanisław Grabski, wysłannik KNP do Warszawy, napisał w raporcie z grudnia 1918 r. znamienne zdanie: „[Piłsudski] chce dać dymisję gabinetowi Moraczewskiego i powołać gabinet niepolityczny, złożony z fachowców, przy czym wyłącza z niego sprawy zagraniczne i wojskowe, które zatrzymuje przy sobie jako Naczelnik Państwa i Armii. Praktycznie to znaczy, iż my mamy mu zapewnić uznanie go przez ententę za zwierzchnią władzę w państwie polskim i oddać mu bez zastrzeżeń wojsko, a on za to odda w nasze ręce prowadzenie polityki zagranicznej wobec ententy, co i tak już mamy w swym ręku” (List St. Grabskiego do prezesa KNP sprzed 16 XII 1918 r. [w:] PDD 1918, s. 257).

ne z funkcjami konsularnymi⁵². Podobne pytanie zadał Wydział Polityczny MSZ. W odpowiedzi Sekretariat Generalny KNP przesłał informację o swoich placówkach i działaniach (tabela 2), co można uznać za wstęp do zbliżenia ośrodków paryskiego i warszawskiego⁵³.

W lutym 1919 r. KNP zaproponował, aby MSZ i Komitet wysłały do siebie wzajemnie urzędników łącznikowych, którzy czuwaliby nad przepływem informacji między Warszawą a Paryżem. Kilka tygodni później postulat spełniono. W Warszawie rezydował Ignacy Kozłowski, a MSZ w Paryżu reprezentował Wacław Orłowski. Przywodzi to na myśl sytuację sprzed 1919 r., gdy Bawaria miała w przy rządzie pruskim w Berlinie swojego posła i w ramach jednego państwa istniały stosunki dyplomatyczne (analogia jest odległa, bo zjawisko to wynikało z federalnej struktury Niemiec)⁵⁴.

Tabela 2. Sieć placówek Komitetu Narodowego Polskiego w Paryżu w lutym 1919 r. (w nawiasie osoba kierująca placówką)

Państwo	Placówki KNP o charakterze dyplomatycznym	Placówki KNP i organizacje uznające zwierzchność KNP wykonujące prace konsularne
Francja	Siedziba KNP w Paryżu oraz delegat przy rządzie (Erazm Piltz)	Urząd Polski do Spraw Cywilnych w Paryżu (Ludwik Włodek) i jego ekspozytury w Lyonie, Nicei, Tuluzie, Bordeaux, Hawrze
Wielka Brytania	Misja KNP w Londynie (Władysław Sobański)	Biuro Spraw Cywilnych w Londynie (Tadeusz Garszyński); Agencja Finansowo-Handlowa KNP (Władysław Gettlich)
Włochy	Misja KNP w Rzymie (Konstanty Skirmunt)	Prace konsularne wykonywali radcy Misji KNP w Rzymie
Stany Zjednoczone	Misja KNP w Nowym Jorku (Stanisław Kozicki)	Wydział Narodowy Polski w Chicago (Jan Smulski)
Kanada	–	Rada Narodowa Polska w Toronto (ks. Józef Chodkiewicz)

⁵² W piśmie pytano również o obsadę personalną oraz zakres kompetencji i wysokość budżetów tych placówek (AAN, KNP, 170, Pismo kierownika Wydziału Konsularnego MSZ Władysława Mazurkiewicza do KNP w Paryżu, 28 I 1919 r.).

⁵³ *Ibidem*, Raport Sekretariatu Generalnego KNP do Prezydium KNP w sprawie reprezentacji zagranicznej państwa polskiego, 10 II 1919 r. Memoriał ten, opracowany przez Tadeusza Romera, został później doręczony Konstantemu Skirmuntowi, by przekazał go premierowi Paderewskiemu. Następnie trafił do MSZ, jako oficjalna regulacja dotycząca zasięgu poczynań dyplomatyczno-konsularnych KNP. Zakres działalności konsularnej KNP w Stanach Zjednoczonych zob. T. Radzik, *Kształtowanie się polskiej służby dyplomatycznej i konsularnej w USA po I wojnie światowej* [w:] *Wokół historii i polityki. Studia z dziejów XIX i XX wieku dedykowane Profesorowi Wojciechowi Wrzesińskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. S. Ciesielski *et al.*, Toruń 2004, s. 690–691.

⁵⁴ Posłów w Berlinie miały także inne państwa niemieckie, posłowie pruscy rezydowali np. w Dreźnie czy Monachium.

Państwo	Placówki KNP o charakterze dyplomatycznym	Placówki KNP i organizacje uznające zwierzchność KNP wykonujące prace konsularne
Brazylia	Centralny Komitet Polski w Rio de Janeiro (Jerzy Warchałowski)	-
Argentyna	-	Komitet Narodowy Polski w Porto Alegre
Belgia	Delegacja KNP w Brukseli (Aleksander Riedel)	Dział Opieki Cywilnej przy Delegacji KNP (Franciszek Wrotnowski)
Rumunia	Przedstawiciel KNP w Bukareszcie (Stanisław Koźmiński)	-
Syberia	-	Komitet Narodowy Polski w Harbinie
Szwajcaria	Delegat KNP przy Radzie Związkowej w Bernie (Jan Modzelewski)	-
Holandia	-	Placówka w Rotterdamie (Przemysław Kowalewski)
Finlandia	Delegat KNP (Jan Harusewicz)	-

Źródło: AAN, KNP, 170, Raport Sekretariatu Generalnego KNP dla Prezydium KNP o reprezentacji zagranicznej Polski, 10 II 1919 r.

Wspomniana wcześniej odpowiedź KNP z 10 lutego 1919 r. zawierała też propozycję, by rozgranaczyć obszary, na których opiekę konsularną będą sprawować KNP i MSZ. Miesiąc później podsekretarz stanu MSZ Władysław Wróblewski potwierdził, że „aż do czasu normalnego ustalenia służby konsularnej w krajach ententy ministerium [MSZ – W.S.] przekazuje czynności konsularne w tych krajach Komitetowi Narodowemu Polskiemu”⁵⁵. Również w marcu rozpoczęto konsultacje między KNP a MSZ w sprawie budowy jednolitej sieci konsularnej. Punktem wyjścia była propozycja Warszawy, by w miastach, gdzie ulokuje się przedstawicielstwa dyplomatyczne, nie organizować odrębnych konsulatów, lecz tworzyć wydziały konsularne w poselstwach. O szczegóły planów w tym zakresie oraz określenie rang konsulatów zwrócono się do KNP, który w odpowiedzi w kwietniu 1919 r. przesłał obszerny Projekt organizacji placówek konsularnych Państwa Polskiego, w którym proponował budowanie sieci w ścisłym porozumieniu z Ministerstwem Przemysłu i Handlu oraz resortem pracy, lecz służbowo podporządkowanej MSZ. Pomysł, by zrezygnować z zakładania konsulatów w stolicach, uznano za szkodliwy. Kraje, w których sugerowano uruchomienie placówek, podzielono na trzy kategorie w zależności od ich znaczenia dla Polski pod względem emigracyjnym i handlowo-ekonomicznym. Załączono plan rozlokowania polskich placówek

⁵⁵ AAN, KNP, 170, Kopia listu podsekretarza stanu Władysława Wróblewskiego do KNP w Paryżu, 7 III 1919 r.

konsularnych na świecie. Porównanie propozycji KNP z późniejszą siecią konsularną wskazuje, że postulaty ekspertów z Paryża zostały w dużej mierze uwzględnione (lub były zgodne z poglądami urzędników MSZ). Rozmieszczenie konsulatów we Francji, w Niemczech, Stanach Zjednoczonych, Brazylii, Belgii, Holandii, Szwajcarii i kilku innych państwach sugerowane przez Komisję Organizacyjną KNP zasadniczo pokrywa się ze stanem z 1939 r. W MSZ zaakceptowano też pomysł KNP, by w stolicach najważniejszych państw oprócz placówek dyplomatycznych uruchamiać konsulaty generalne, a konsulów powoływać w kontakcie z resortami pracy i handlu (z tego ostatniego zrezygnowano w późniejszej praktyce nominacji)⁵⁶. Po decyzji o samolikwidacji KNP z 15 kwietnia 1919 r. część personelu i struktur terenowych stopniowo włączono do placówek konsularnych tworzonych przez MSZ⁵⁷. Inaczej wyglądała sytuacja z placówkami dyplomatycznymi – tu KNP miał przewagę nad MSZ, gdyż w krajach ententy działali już przedstawiciele komitetu o ugruntowanej pozycji i licznych kontaktach.

Proces ten nie przebiegał gładko. Połączenie organizacji paryskiego KNP i warszawskiego MSZ było niezbędne, lecz przerodziło się w starcie między najbliższymi współpracownikami Dmowskiego i piłsudczykami. Chodziło o zdominowanie jednego z ważniejszych resortów, jednego bodaj obszaru, w którym Dmowski górował nad Piłsudskim, ciesząc się uznaniem Zachodu. Nagrodą były wpływy polityczne oraz stanowiska nie tylko prestiżowe (w ówczesnych realiach – historyczne), ale i dobrze płatne, co w ubogim państwie miało zapewne wpływ na motywacje *dramatis personae*.

Od lutego do maja trwały ostre negocjacje między KNP a MSZ i wewnątrz ich struktur, głównie dotyczące obsady konkretnych placówek. W marcu 1919 r. dyrektor Departamentu Prawno-Administracyjnego MSZ zwrócił się do KNP z prośbą o wskazanie kandydatów na pracowników służby konsularnej i dyplomatycznej. Sprawę określono jako pilną, w centrali resortu zgromadzono już bowiem tysiące podań osób starających się o zatrudnienie⁵⁸. Wkrótce z Paryża wysłano listę ludzi proponowanych do przyjęcia do MSZ, co było początkiem tzw. etatyzacji KNP⁵⁹. Na przełomie marca i kwietnia wśród

⁵⁶ W propozycjach dotyczących sieci konsularnej we Francji niemal dokładnie antycypowano stan z 1939 r. Jedynie w Wielkiej Brytanii i Rosji późniejsza struktura konsulatów RP była inna, niż sugerował KNP. W Wielkiej Brytanii proponowano aż pięć jednostek etatowych, ze względu na wagę kontaktów gospodarczych z tym państwem. MSZ założyło tam jednak tylko jedną placówkę (w Londynie). Konsulaty w ZSRR tworzone na podstawie uzgodnień międzypaństwowych, sugestie KNP nie miały więc znaczenia (AAN, KNP, 171, Projekt polskiej sieci konsularnej z uwzględnieniem przedstawicielstwa handlowego ministerstwa handlu i ministerstwa pracy, kwiecień 1919 r.).

⁵⁷ Od kwietnia do czerwca 1919 r. Sekretariat Generalny KNP wysłał do wielu swoich przedstawicieli w krajach ententy zawiadomienia, że rząd polski w porozumieniu z Naczelnikiem Państwa chce powierzyć danej osobie kierownictwo placówki konsularnej. W pismach tych KNP pytał w imieniu MSZ, czy zechce ona przyjąć tę godność. Odpowiedzi były zróżnicowane. Na przykład Czesław Andrycz, szef Departamentu Administracyjno-Technicznego KNP, odmówił, gdy zaproponowano mu tymczasowe kierownictwo Konsulatu Generalnego RP w Paryżu. W uzasadnieniu stwierdził, że nie zna zakresu obowiązków konsula generalnego przewidzianego przez MSZ oraz nie chce blokować kariery młodszym dyplomatom (AAN, KNP, 172, Pismo Czesława Andrycza do Sekretariatu Generalnego KNP, maj 1919 r.).

⁵⁸ MSZ prosiło KNP o informację na temat wieku kandydatów, ich stanu rodzinnego, wykształcenia oraz rangi, do której dana osoba aspiruje (*ibidem*, Pismo dyrektora Departamentu Prawno-Administracyjnego MSZ do KNP, 8 III 1919 r.).

⁵⁹ AAN, KNP, 171, Lista kandydatów na stanowiska dyplomatyczne za granicą, [prawdopodobnie kwiecień 1919 r.].

165 pracowników komitetu przeprowadzono ankietę personalną. Aż 99 osób zadeklarowało chęć zatrudnienia się w MSZ, ale tylko 4 – w konsulatach⁶⁰. Później preferencje się potwierdziły. Po formalnym rozwiązaniu KNP do dyplomacji przeszło wielu pracowników tej instytucji, a tylko nieliczni zasilili konsulaty.

Kierownictwo KNP zamierzało obsadzić swoimi stronnikami dziewięć najważniejszych poselstw RP. Na wieść o tym wyżsi urzędnicy MSZ, m.in. Leon Wasilewski, Michał Sokolnicki i Stanisław Patek, wystosowali 2 maja do Piłsudskiego list, w którym sprzeciwili się takiej zachłanności i marginalizacji Warszawy. Podkreślili, że za kandydaturami KNP przemawiają głównie tytuły i majątki (co nie było w pełni prawdą). Ostatecznie zawarto kompromis, choć strony nie spotkały się raczej w połowie drogi i w służbie dyplomatycznej na wysokich stanowiskach pojawiło się wielu działaczy KNP o korzeniach arystokratycznych i szlacheckich⁶¹. Ich wpływ próbowano ograniczyć przez wyznaczanie na ich zastępców osób związanych wcześniej z MSZ, ale tworzenie takich antagonizmów personalno-politycznych nie było rozsądnym rozwiązaniem. Jednak w ówczesnych realiach inna droga nie istniała, jeśli kadry resortu spraw zagranicznych miały odzwierciedlać mozaikę polityczną kraju. O budowaniu apolitycznego resortu fachowców wówczas nie myślano (tych zresztą bardzo brakowało). W maju i czerwcu 1919 r. nastąpiło poważne przetasowanie personalne w polskich placówkach dyplomatycznych.

Dalszy rozwój sieci zagranicznych placówek przebiegał już harmonijnie i w miarę bezkonfliktowo. W drugiej połowie 1921 r. MSZ podlegało 26 poselstw i 4 delegacje (w Konstantynopolu, Kłajpedzie, Rydze i przy Lidze Narodów)⁶². Specjalny status miał Komisarjat Generalny RP w Gdańsku, gdyż jego partnerem były nie tylko lokalne władze, lecz także przedstawiciel Ligi Narodów. Sieć konsulatów była bardziej rozbudowana, składała się z 49 samodzielnych placówek, 17 wydziałów konsularnych przy poselstwach oraz 19 konsulatów honorowych.

MINISTROWIE I PROBLEMY KADROWE

Analiza polityki zagranicznej kolejnych ministrów spraw zagranicznych wykracza poza ramy tego opracowania. Można jednak zadać pytanie, jakimi byli organizatorami i szefami. Czy wewnętrzne kwestie dotyczące resortu i polityki rozstrzygali samodzielnie, czy też ośrodek decyzyjny – np. w sprawach kadrowych – znajdował się poza MSZ? Wyraźnym punktem odniesienia jest pierwsza połowa lat trzydziestych, gdy ostatnie

⁶⁰ J. Sibora, *Dyplomacja polska...*, s. 236.

⁶¹ Aleksander Dzieduszycki był przedstawicielem KNP w Madrycie (od marca 1919 r.), a od maja – posłem RP w Kopenhadze. Józef Lipski, sekretarz przedstawicielstwa KNP w Londynie, od czerwca 1919 r. pełnił funkcję sekretarza Poselstwa RP w tym mieście, a w kolejnych latach piastował w MSZ wysokie stanowiska, słusznie uchodząc za jednego z wytrawniejszych dyplomatów polskich. Konstanty Skirmunt, przedstawiciel KNP w Rzymie, został tam potem posłem polskim itd. Analiza tego zjawiska, ze wskazaniem konkretnych nazwisk: W. Michowicz, *Organizacja polskiego aparatu...*, s. 13–14; J. Sibora, *Dyplomacja polska...*, s. 448–460.

⁶² W. Michowicz, *Organizacja polskiego aparatu...*, s. 23.

słowo w tym zakresie należało nie do Józefa Becka, lecz Józefa Piłsudskiego. Czy podobny mechanizm istniał, gdy był on Naczelnikiem Państwa? Pytanie jest o tyle zasadne, że Marszałek był wówczas czynnikiem stałym, miał większą możliwość długofalowego działania i w mniejszym stopniu ulegał naciskom partyjnym – a ministrowie zmieniali się często.

W badanym okresie 1918–1921 na czele resortu stało sześć osób: Władysław Wróblewski (4 listopada – 14 listopada 1918 r. i jako kierownik MSZ 13 grudnia – 16 grudnia 1919 r.), Tytus Filipowicz (14–17 listopada 1918 r.), Leon Wasilewski (17/18 listopada 1918 – 16 stycznia 1919 r.), Ignacy Paderewski (16 stycznia 1919 – 9 grudnia 1919 r., równocześnie premier), Stanisław Patek (16 grudnia 1919 – 9 czerwca 1920 r.) i Eustachy Sapieha (23 czerwca 1920 – 24 maja 1921 r.)⁶³. Szczególnie dużą rolę odegrali Wasilewski (organizował resort) oraz Paderewski, Patek i Sapieha, którzy MSZ kierowali względnie długo.

Wasilewski blisko współpracował z Piłsudskim i premierem Moraczewskim. Można założyć, że ważniejsze problemy organizacyjno-kadrowe MSZew. w tym okresie rozwiązywano w ramach tego triumwiratu, w którym zapewne pierwsze skrzypce grał Komendant. Wasilewski tak opisał ówczesny rytm pracy: „Z biegiem czasu te nasze konferencje trzech przybrały następującą formę: zwykle po ukończonym posiedzeniu Rady Ministrów ja i Moraczewski udawaliśmy się przysłanym po nas autem do Belwederu. Najczęściej bywało to koło północy. Konferencje nasze z Komendantem odbywały się w jego sypialni, przy herbacie – Komendant najczęściej kładł się do łóżka i rozmawialiśmy z nim zwykle do 2–3 po północy. Nieraz byliśmy tak znużeni codzienną orką, że formalnie zasypialiśmy. Dla nas było to tym uciążliwsze, że nazajutrz o 9 rano byliśmy już przy biurkach ministerialnych, gdy Komendant wstawał dość późno i, zresztą, był od wielu lat przyzwyczajony do pracy nocnej”⁶⁴.

Częste dwu-, trzygodzinne rozmowy z leżącym w łóżku Naczelnikiem wskazują na bliską i głęboką więź, a co za tym idzie – duży wpływ Piłsudskiego na sprawy resortu. Szef MSZew. zapewne przywykł widzieć w Piłsudskim rozstrzygający autorytet. Był wieloletnim działaczem PPS, w 1914 r. z Legionami Polskimi wkroczył do Królestwa i zapewne uznawał zwierzchność Komendanta niezależnie od pełnionej przezeń funkcji tymczasowego Naczelnika Państwa. Miał jednak swobodę, być może wynikającą z natłoku innych spraw, którymi zajmował się Piłsudski⁶⁵. A jednak doszło między nimi – w związku z naruszeniem przez ministra swoich kompetencji – do zgrzytu. Trzy dni przed zakończeniem swojej misji, 13 stycznia 1919 r. Wasilewski napisał list do Piłsudskiego. Wskazywał w nim szkodliwe zjawisko przyjmowania przez Naczelnika rozlicznych delegacji, które z pominięciem MSZew. przedstawiają swoje sprawy „jeszcze

⁶³ Datacja oparta na zestawieniu zawartym w *Historii dyplomacji polskiej*, t. 4, aneks nr 1, s. 625 (jest to powtórzenie zestawień z *Rocznika Służby Zagranicznej RP z lat trzydziestych*).

⁶⁴ Cyt. za: J. Sibora, *Dyplomacja polska...*, s. 474.

⁶⁵ W pierwszych tygodniach wnioski o zatrudnienie w MSZ na wyższych stanowiskach Wasilewski przedstawiał na posiedzeniach Rady Ministrów. Tam też były one omawiane i ewentualnie akceptowane (ANN, Akta Leona Wasilewskiego, 67, Wypis z uchwały Rady Ministrów, 29 XI 1918 r. – tego dnia RM zgodziła się nominować dr. Witolda Jodko-Narkiewicza na szefa sekcji w MSZ).

niedojrzałe, niedostatecznie zbadane”. Na skutek tego „decyzje zapadają bez uwzględnienia wszystkich poprzednich działań i aktów Ministerstwa Spraw Zewnętrznych”. Wasilewski narzekał, że do MSZew. zgłaszają się interesanci po wizycie u Piłsudskiego, powołując się na rozstrzygnięcia ustne i usiłując postawić go przed faktem dokonanym. Minister podsumował z goryczą: „Proceder taki otwiera wreszcie wrota celowemu ignorowaniu rządu i sztucznemu stwarzaniu przeciwieństw politycznych pomiędzy głową państwa a rządem”. Poprosił Piłsudskiego, aby wszelkie sprawy podlegające kompetencji MSZew. kierować do jego resortu, a delegacje przyjmować dopiero po zbadaniu spraw przez urzędników⁶⁶. Pismo to rzuca znaczące światło na bliskie, lecz trudne stosunki w najwyższych kręgach władzy. Piłsudski *de facto* podporządkował sobie MSZew., podobnie jak MSZ podczas ministerium Becka.

W historiografii dominuje opinia, że jako szef MSZ Ignacy Paderewski nie był przesadnie sprawny⁶⁷, co we wspomnieniach potwierdziło wielu mu współczesnych. Maciej Rataj stwierdził: „Funkcje swe spełniał z artystyczną niedbałością, pełną wdzięku swistego, ale dla toku spraw wielce szkodliwą”⁶⁸. Częściowo z tą oceną zgodził się biograf Paderewskiego, Roman Wapiński⁶⁹. Na pewno jednak Paderewski miał na tyle duży autorytet i silną osobowość, że w 1919 r. wpływ Piłsudskiego na MSZ (również w sprawach kadrowych) znacznie osłabł – a był to rok w kwestiach personalnych decydujący. Gdy w styczniu 1919 r. Paderewski został premierem i jednocześnie ministrem spraw zagranicznych, nie ulegało wątpliwości, że codzienną pracą MSZ będzie kierować ktoś inny. Ponieważ Paderewski musiał uczestniczyć w Paryżu w obradach konferencji pokojowej przez pierwszą część roku, a potem zmagać się z niezliczonymi problemami w kraju, kierował on resortem jedynie nominalnie. W istocie ministerstwem od kwietnia do listopada zarządzał podsekretarz stanu, hr. Władysław Skrzyński, doświadczony pracownik dyplomacji Austro-Węgier⁷⁰. W tym czasie w Polsce zastosowano więc – choć z innych powodów – model kierowania sprawami zagranicznymi, który obowiązywał w Niemczech przed 1919 r. W cesarskiej Rzeszy sprawami zagranicznymi i aktywnością dyplomatów zarządzał kanclerz. Jednak z powodu zaabsorbowania wieloma innymi kwestiami wyznaczał pełnomocnika w randze sekretarza stanu, który „technicznie” kierował Urzędem do Spraw Zagranicznych (Auswärtiges Amt)⁷¹.

⁶⁶ ANN, Akta Leona Wasilewskiego, 67, Pismo ministra Wasilewskiego do Naczelnika Państwa, 13 I 1919 r.

⁶⁷ Są również i opinie odmienne, lecz – jak się wydaje – jest ich mniej. Z najnowszych pozytywnych podsumowań: A. Kosicka-Pajewska, *Ignacy Jan Paderewski [w:] Ministerstwo Spraw Zagranicznych II Rzeczypospolitej. Organizacja, polityka, ministrowie*, red. P. Długołęcki, K. Szczepanik, współpraca J. Faryś, H. Walczak, Szczecin 2014, s. 133–134.

⁶⁸ Cyt. za: P. Łossowski, *Dyplomacja Drugiej Rzeczypospolitej. Z dziejów polskiej służby zagranicznej*, Warszawa 1992, s. 11.

⁶⁹ W biografii autorstwa Wapińskiego czytamy: „Paderewski nie należał – jak sądzę – do polityków dysponujących umiejętnościami prowadzenia gry politycznej. A w kontaktach z wytrawnymi politykami był wręcz nieporadny” (R. Wapiński, *Ignacy Paderewski*, Wrocław 1999, s. 117).

⁷⁰ Pracował w placówkach Austro-Węgier we Francji, w Szwajcarii i Belgii.

⁷¹ Dopiero po reformie z 1919 r. na czele Reichsministerium des Auswärtigen stał urzędnik w randze ministra, który kierował całością spraw zagranicznych, choć uzgadniał to z kanclerzem (H. Batowski, *Dyplomacja niemiecka 1919–1945. Zarys informacyjny*, Katowice 1971, s. 10).

Stanisław Patek był absolwentem Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego, adwokatem, potomkiem rodziny ziemiańskiej. Ministrem spraw zagranicznych został w wieku 55 lat. Skupiony na wyzwaniach dyplomatycznych, jak się wydaje, w niewielkim stopniu zajmował się MSZ jako urzędem. Pozostawił na stanowiskach nominowanych wcześniej dyplomatów; apogeum wojny z bolszewikami nie było dogodnym okresem na zmiany kadrowe⁷². Wraz z objęciem przez niego MSZ wpływy w resorcie odzyskał Piłsudski, co miało swoje dobre strony, gdyż ograniczało partyjne targi przy obsadzie stanowisk⁷³. Konstancy Skirmunt i Maciej Rataj nisko ocenili jego kompetencje. Ten ostatni podsumował, że Patka jako ministra „poważnie nikt nie brał”, i dodał, że Piłsudski stojący za nominacją „lubi się otaczać i posługiwać miernotami zdecydowanymi”⁷⁴. Poseł ZSRR w Warszawie, Piotr Wojkow, w jednym z raportów przytoczył opinię partnerki życiowej Patka, która określała go jako „lokaja Piłsudskiego”⁷⁵. Nie wdając się dalej w szczegóły, zacytujmy fragment opracowania Janusza Pajewskiego: „Po Warszawie krążył wówczas żart, że obejmując tękę ministra spraw zagranicznych, miał on dać Piłsudskiemu słowo honoru, iż »nie będzie się mieszał do polityki«. Jeszcze kilka lat później Patek wspominał ten żart ze zrozumiałą i, dodajmy, słuszną irytacją. Był jednak w żarcie rąbek prawdy. Piłsudski zlecił mu technikę pracy dyplomatycznej, ster zaś trzymał mocno we własnych rękach”⁷⁶. Mimo podatności Patka na sugestie Komendanta wielu współczesnych oraz historyków podkreśla jego walory jako dyplomaty⁷⁷.

Wyjątkowo długo jak na tamte czasy, bo aż dziesięć miesięcy, na czele MSZ stał Eustachy Sapieha. Wywodził się z rodziny ziemiańskiej, studiował leśnictwo w Zurychu. Dopiero jednak dzięki małżeństwu z księżną Teresą Lubomirską dostał się do kręgu zamożnej arystokracji i stał się posiadaczem ziemskim. Zarządzanie majątkiem w Spuszy, do którego wrócił, opuściwszy MSZ w 1921 r., wymagało talentu administracyjnego; znał więc ten rodzaj zajęcia i chyba lubił. Był ważnym uczestnikiem, może nawet przywódcą, próby zamachu stanu dokonanej w nocy z 4 na 5 stycznia 1919 r., kiedy uwięziono Moraczewskiego i Wasilewskiego, z zamiarem odsunięcia od władzy lewicy (i Piłsudskiego). Potem jednak został pierwszym posłem RP w Wielkiej Brytanii, gdzie sprawdził się świetnie i objawił talent dyplomatyczny. Piłsudski wybaczył mu wcześniejszy czynunek i cenił jako ministra. Nie można wykluczyć, że chęć swoistej rehabilitacji czyniła Sapiechę podatnym na naciski. Wpływ Naczelnika Państwa na MSZ był wówczas znaczny. Wątpliwe, by trzydziestodwuletni minister był zdolny opierać

⁷² M. Gmurczyk-Wrońska, *Stanisław Patek [w:] Ministerstwo spraw zagranicznych II Rzeczypospolitej...*, s. 148.

⁷³ Zabiegi i negocjacje reprezentantów różnych partii dotyczące stanowisk w poselstwach dyplomaci francuscy opisywali sugestynywnie w raportach dla swojej centrali w Paryżu. Na przykład na temat obsady stanowiska posła RP w Berlinie na początku 1921 r. zob. *Dyplomaci II RP w świetle raportów Quai d'Orsay*, oprac. J. Łaptos, Warszawa 1993, s. 90–91.

⁷⁴ M. Rataj, *Pamiętniki 1918–1927*, oprac. J. Dębski, Warszawa 1965, s. 68.

⁷⁵ Była to opinia Stefanii Sempołowskiej (zob. M. Wołos, *O Piłsudskim, Dmowskim i zamachu majowym. Dyplomacja sowiecka wobec Polski w okresie kryzysu politycznego 1925–1926*, Kraków 2013, s. 322).

⁷⁶ J. Pajewski, *Stanisław Patek (16 XII 1919 – 9 VI 1920) [w:] Ministrowie spraw zagranicznych II Rzeczypospolitej: praca zbiorowa*, red. J. Pajewski, Szczecin 1992, s. 64.

⁷⁷ Zob. *Stanisław Patek. Raporty i korespondencja z Moskwy (1927–1932)*, oprac. M. Gmurczyk-Wrońska, Warszawa 2010, s. 5–20. Podobną opinię sformułował Łossowski.

się presji o generację starszego Piłsudskiego, co w sprawach kadrowych potwierdzają niektóre raporty francuskich dyplomatów⁷⁸. W tym okresie można było zmienić decyzje kadrowe z 1919 r., gdy wpływ na resort miał KNP (Dmowski i Paderewski). Na początku 1921 r. Francuzi oceniali: „Rząd polski zdecydował się bowiem wyeliminować ze służby dyplomatycznej wszystkich byłych członków Komitetu Narodowego Polskiego, którym w czasie pośpiesznego organizowania służby dyplomatycznej przypadły ważniejsze placówki”⁷⁹. Mogli przesadzić, ale nie we wszystkim. W 1925 r. Marszałek podsumował: „Najlepiej jeszcze współpracował ze mną Sapieha”⁸⁰. Był to, jak się wydaje, pozbawiony większych ambicji politycznych sprawny organizator, czyli właściwy człowiek, by wprowadzić w MSZ stabilizację.

Tworzenie polskich kadr zagranicznych bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości przebiegało dwutorowo, co wynikało z istnienia dwóch ośrodków zatrudniających pracowników, KNP i warszawskiego MSZ. Obydwa korzystały z różnych zasobów, odmiennie też prowadziły rekrutację. W efekcie w latach 1918–1919 funkcjonowały dwa równoległe systemy doboru kadr, które w wyniku etatyzacji KNP zostały zunifikowane. Dopiero wiosną 1919 r. wyłączność na budowanie etatowego zespołu zyskała warszawska centrala MSZ (co do urzędników kontraktowych decyzja należała zwykle do kierownika danej placówki zagranicznej).

Pierwszych polskich „urzędników” w krajach ententy powoływał KNP spośród lokalnych działaczy Polonii. Tworzyli oni personel urzędów (albo biur) spraw cywilnych, w których kompetencji leżały sprawy paszportowe, opieka prawna i materialna nad Polakami. Kryteria były niejasne, zróżnicowane lokalnie i nie zostały wprost sformułowane. Wydaje się, że kierownictwo KNP akceptowało osoby o przekonaniach politycznych zbliżonych do Narodowej Demokracji i cieszących się autorytetem wśród lokalnej Polonii, mające kontakty wśród elit kraju pobytu, niezależne finansowo⁸¹.

Inaczej wyglądało to w kraju. Tytus Filipowicz w listopadzie 1918 r. powołał trzyosobową komisję do przyjmowania kandydatów do służby zagranicznej⁸². Preferowano osoby, które ukończyły studia prawnicze, ekonomiczne, polityczne lub austriacką Akademię Konsularną. Oczekiwano znajomości co najmniej dwóch języków obcych⁸³. Szczegóły działalności tego ciała nie są znane. Wydaje się, że w ówczesnym chaosie, gdy przyjmowano dziesiątki osób, nie sprawdzano zbyt wnikliwie kwalifikacji. Władysław Mazurkiewicz, pierwszy zwierzchnik służby konsularnej i naczelnik Wydziału Personalnego MSZ od kwietnia 1919 r., wspominając ten okres, stwierdził: „To

⁷⁸ W raporcie francuskiego dyplomaty w Rzymie do Aristide’a Brianda czytamy: „Według mojego interlokutora [Zygmunta Michałowskiego, radcy Poselstwa RP przy Watykanie] inspiratorem proponowanych obecnie przesunąć jest marszałek Piłsudski, który w tym przypadku nie liczy się wcale z opinią księcia Sapiehy” (Raport C. Barrère z 18 III 1921 r. [w:] *Dyplomaci II RP w świetle raportów...*, s. 92).

⁷⁹ Raport C. Laurent z 3 I 1921 r. [w:] *Dyplomaci II RP w świetle raportów...*, s. 89.

⁸⁰ Cyt. za: J. Pajewski, *Eustachy Sapieha (23 VII 1920 – 25 V 1921)* [w:] *Ministrowie spraw zagranicznych...*, s. 79.

⁸¹ Nazwiska osób mianowanych przez KNP w końcu 1918 r. i na początku 1919 r., które pełniły funkcje konsularne, wymieniono w: M. Leczyk, *Komitet Narodowy Polski a Ententa i Stany Zjednoczone 1917–1919*, Warszawa 1966, s. 128.

⁸² Na jej czele stanął Tytus Filipowicz. Członkiem był Kajetan Dzierżykraj-Morawski.

⁸³ XXX, *Z pierwszych lat...*, s. 298.

cud boski, że w MSZ znalazło się tak niewiele łobuzów i drapichrustów, bo w początkowym okresie brało się przecież każdego, kto był pod ręką⁸⁴.

Chętnych rzeczywiście nie brakowało. W realiach polskich praca w MSZ nobilitowała. Nie chodziło jedynie o prestiż związany z reprezentowaniem państwa na zewnątrz. W przesiąkniętej kultem szlachty, ziemiaństwa i arystokracji mentalności polskiej zatrudnienie w MSZ oznaczało jeżeli nie przynależność, to poważne zbliżenie do tej grupy społecznej. Trzeba też uwzględnić biedę w II Rzeczypospolitej, jednym z najuboższych krajów Europy, o niewielkiej liczbie miejsc pracy dla inteligencji – możliwość otrzymywania pensji zagranicznych kusila wielu jej przedstawicieli niemających zamożnej rodziny. Przez całe dwudziestolecie możliwość wyjazdu na placówkę traktowano w MSZ jako szansę na odłożenie dużej kwoty. Pobyt na Zachodzie dawał też kontakty i dostęp do kultury, które w kraju prowincjonalnym (z zachodnioeuropejskiego punktu widzenia) były utrudnione. Właśnie to mogło przesądzić, że Jan Lechoń⁸⁵, Jarosław Iwaszkiewicz i Jan Koziielewski (Karski) na długo związali się z MSZ.

Kryteria komisji Filipowicza wyznaczyły tendencję na całe dwudziestolecie. Odsetek pracowników z wyższym wykształceniem w placówkach zagranicznych MSZ wynosił w 1923 r. 46 proc., z czego 70 proc. ukończyło studia prawnicze lub ekonomiczne. Należy jednak podkreślić, że udział osób z takim wykształceniem, zwłaszcza prawników, był wyższy⁸⁶. W 1921 r. 95 proc. urzędników francuskiego MSZ miało wykształcenie prawnicze (pozostałe 5 proc. – humanistyczne)⁸⁷.

W grudniu 1918 r. w centrali MSZew. pracowały 252 osoby, w tym 109 na stanowiskach merytorycznych (pozostałe to personel pomocniczy)⁸⁸. Nie było to mało, zwłaszcza na niewielki zakres prac resortu. Po uznaniu Polski na arenie międzynarodowej i etatyzacji KNP nastąpił skokowy wzrost liczby – potrzebowano kadr do obsady placówek oraz ich krajowej obsługi. W drugiej połowie 1921 r. w MSZ na etacie pracowało 632 urzędników (więcej niż w 1939 r. – 530)⁸⁹. Zatrudniano też wielu urzędników kontraktowych (czasowych, bez wielu uprawnień i prerogatyw urzędniczych). W największej ówczesnie polskiej placówce zagranicznej, berlińskim Konsulacie Generalnym RP, w październiku 1921 r. 93 osoby pracowały na kontrakcie⁹⁰.

Dane te wskazują na względnie dużą liczebność polskiego MSZ. Resorty nawet znacznie większych państw, mających interesy o zasięgu światowym, dysponowały

⁸⁴ Słowa te przytoczył we wspomnieniach dr Władysław Günther, pracownik MSZ od grudnia 1918 r., a od 1931 r. poseł w Belgradzie (zob. W. Günther, *Pióropusz i szpada. Wspomnienia ze służby zagranicznej*, Paryż 1963, s. 24).

⁸⁵ Jan Lechoń (Leszek Serafinowicz), wybitny poeta polski o korzeniach ormiańskich, członek grupy Skamander, „miał opinię najdowcipniejszego człowieka w Warszawie i błyszczał w literackich kawiarniach stolicy” (C. Miłosz, *Spizarnia literacka*, Kraków 2004, s. 98).

⁸⁶ W. Skóra, *Służba konsularna Drugiej Rzeczypospolitej. Organizacja, kadry i działalność*, Toruń 2006, s. 383.

⁸⁷ E. Sobolewski, *O organizacji polskiej służby zagranicznej*, „Przegląd Dyplomatyczny” 1922, s. 10.

⁸⁸ J. Sibora, *Dyplomacja polska...*, s. 501–502.

⁸⁹ Dane te mogą jednak prowadzić do fałszywych wniosków, jeśli nie uwzględni się, że w 1939 r. pracownicy etatowi stanowili poniżej połowy personelu urzędniczego MSZ i była to elita resortu (pozostałe osoby zatrudniano na kontraktach). Decydowały o tym względy oszczędnościowe. W 1921 r. większość urzędników miała etaty.

⁹⁰ Działaniem urzędu kierowało wówczas trzynastu pracowników etatowych (W. Skóra, *Służba...*, s. 238 i 299).

kadram porównywalną lub mniejszą. Co prawda, w podsumowaniach zwykle pomija się pracowników pomocniczych, niższego szczebla, ale liczby i tak są znaczące. W 1918 r. brytyjska służba zagraniczna (Foreign Service) zatrudniała 175 osób, a Departament Stanu Stanów Zjednoczonych – 708 (w tym 363 na kontraktach)⁹¹. Tak więc służba zagraniczna Stanów Zjednoczonych zatrudniała mniej urzędników niż polskie MSZ. W przededniu II wojny światowej w zagranicznych placówkach Quai d'Orsay pracowało 585 urzędników, niemal tyle samo co na początku dwudziestolecia⁹².

Kajetan Dzierżykraj-Morawski, członek wspomnianej komisji Filipowicza kwalifikującej kandydatów do MSZ, stwierdził, że 90 proc. kandydatów spełniających warunki to „hrabiowie i Żydzi” – ich też przyjmowano⁹³. Stwierdzenie to – choć będące przesadnym i możliwe, że żartobliwym uogólnieniem – w pierwszej części nie odbiegało zbyt od prawdy, lecz tylko w odniesieniu do głównych stanowisk w dyplomacji. Rzeczywiście, w MSZ pojawili się liczni członkowie rodzin szlacheckich i arystokratycznych. Nie przyjęto natomiast wielu Żydów.

II Rzeczpospolita jako republika demokratyczna zniósła wszelkie przywileje związane z pochodzeniem. Jednak w początkowym okresie po odzyskaniu niepodległości w placówkach zagranicznych wyrażnie dominowali przedstawiciele warstwy, która przed rozbiorem niemal zmonopolizowała polską dyplomację⁹⁴. Dość szybko zrezygnowano z postanowienia powziętego na Radzie Ministrów 21 listopada 1918 r., by w korespondencji między urzędnikami zamiast tytułu „pan” używać „obywatel”⁹⁵. Według danych Dziennika Urzędowego MSZ, 1 stycznia 1920 r. Polska miała 6 poselstw I klasy, 4 poselstwa II klasy, 5 poselstw III klasy oraz 8 misji, przedstawicielstw i delegacji. Na 123 zatrudnionych tam urzędników 20 miało tytuły arystokratyczne (książęta, hrabiowie lub baronowie), co stanowiło pokaźny odsetek – 16,3 proc.⁹⁶ Na ogółem 23 placówki aż 17 kierowali arystokraci lub ziemianie (73,9 proc.), w tym trzema najważniejszymi poselstwami: w Paryżu, Londynie i Waszyngtonie. W każdym poselstwie I klasy był zatrudniony jeden hrabia, w Brukseli trzech, a w Paryżu aż czterech⁹⁷. Nie bez podstaw postawie lewicowi w Sejmie RP kilkakrotnie w latach dwudziestych krytykowali MSZ jako domenę ludzi dobrze urodzonych, dla których pochodzenie społeczne jest podsta-

⁹¹ *Report on the foreign service*, New York 1919, s. 81.

⁹² G. Dethan, *Le Quai d'Orsay...*, s. 161.

⁹³ Według autora wspomnień (*nota bene* potomka szlacheckiej rodziny z Wielkopolski), wynikało to z ubóstwa i związanego z nim braku wykształcenia innych grup społecznych (K. Morawski, *Tamten brzeg. Wspomnienia i szkice*, Warszawa 1996, s. 87–88).

⁹⁴ J. Michalski, *Dyplomacja polska w latach 1764–1795* [w:] *Historia dyplomacji polskiej*, t. 2: 1572–1795, red. Z. Wójcik, Warszawa 1982, s. 658.

⁹⁵ AAN, Akta Leona Wasilewskiego, 67, Wypis z uchwały Rady Ministrów, 21 XI 1918 r.

⁹⁶ Warto zestawić odsetek urzędników MSZ pochodzenia arystokratycznego (16,3 proc.) i studentów wyższych uczelni II Rzeczypospolitej w 1930 r. z rodzin obszarnczych (4 proc.). Na tej podstawie można wyciągnąć wniosek o nadreprezentacji w MSZ arystokratów, którzy wśród inteligencji stanowili znacznie mniejszy odsetek (J. Żarnowski, *O inteligencji polskiej lat międzywojennych*, Warszawa 1965, s. 140).

⁹⁷ Więcej W. Skóra, *Czy MSZ II Rzeczypospolitej było zdominowane przez arystokrację i ziemiaństwo?* [w:] *Polacy i sąsiedzi – dystanse i przenikanie kultur*, cz. 3, red. R. Wapiński, Gdańsk 2002, s. 150–175. Tam też sprezygowano używane tutaj pojęcia „arystokracja” i „ziemiaństwo”.

wową kwalifikacją do pracy w resorcie⁹⁸. Zjawisko to miało oczywiste uwarunkowania. Status dyplomaty – czyli osoby reprezentującej państwo – ceniono wśród arystokracji europejskiej. Z drugiej strony praca w MSZ wymagała wysokich kompetencji. W ówczesnej dyplomacji niezbędna była znajomość języka francuskiego, a pożądana – jak największej liczby języków obcych. Ze względu na specyfikę kształcenia domowego, częste podróże i kontakty rodzinne wymogi te spełniali przeważnie wychowankowie rodzin arystokratycznych i ziemiańskich. Kulturowane wśród arystokracji i części ziemiaństwa wzorce wychowawcze były zbliżone do wartości uznawanych za pożądane w służbie dyplomatycznej. Czynniki te nie miały związku z wykształceniem uniwersyteckim i dawał się zauważyć niemal od razu. Dobre wychowanie było oczywistym elementem protokołu dyplomatycznego (np. znajomość kodeksów honorowych, zastawy stołowej, odpowiedni gust w ubiorze, umiejętność gry na instrumentach, obycie w obcych realiach, brak kompleksów). Liczył się również majątek, niezbędny do sprawnego reprezentowania uboższego państwa⁹⁹.

Zjawisko to nie było niczym wyjątkowym; wręcz odwrotnie. W cesarskiej Rzeszy osoby o rodowodzie szlacheckim stanowiły 0,15 proc. społeczeństwa, a uzyskały liczącą przewagę w ówczesnej służbie zagranicznej tego państwa. Tam również arystokratycznego pochodzenia nie uznawano za formalne kryterium przyjęcia do *Auswärtiges Amt*, a jednak żaden urząd Rzeszy nie został w porównywalnym stopniu zdominowany przez tę specyficzną grupę¹⁰⁰.

Wbrew temu, co stwierdził Morawski, nie zatrudniono wielu Żydów w MSZew. (MSZ); możliwe, że specjalnie o to nie zabiegali. Podobna tendencja występowała w pozostałych działach administracji państwowej, co – według Janusza Żarnowskiego – wynikało z tego, że wypierano ich z tych obszarów¹⁰¹. W 1923 r. w placówkach zagranicznych MSZ na ogółem 812 urzędników (etatowych i kontraktowych) tylko 16 było wyznania mojżeszowego (niespełna 2 proc., a w konsulatach – jedynie 0,8 proc.). Żydem nie był żaden konsul ani wicekonsul. Czterech urzędników narodowości żydowskiej pełniło funkcję sekretarzy i pomocy kancelaryjnych¹⁰². Nieznana pozostaje liczba urzędników narodowości żydowskiej, lecz wyznania chrześcijańskiego. Można założyć, że między latami 1919–1921 a rokiem 1923 nie nastąpiła diametralna zmiana w tym zakresie, bo o masowych zwolnieniach Żydów z MSZ byłoby głośno. W 1921 r. Żydzi stanowili ok. 10,5 proc. obywateli polskich i – jak wspomniano – niespełna 2 proc. zatrudnio-

⁹⁸ Poseł PSL „Wyzwolenie” Jan Dąbski podczas obrad nad budżetem MSZ w 1924 r. stwierdził: „Nasze ministerstwo [MSZ – W.S.] jest najlichszym ministerstwem, jakie posiadamy w Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to ministerstwo, które jest traktowane przez prawicę w specjalny sposób, jako domena prawicowa, do której mają dostęp ludzie tylko dobrze urodzeni, do której najlepszym kluczem jest legitymacja Klubu Myśliwskiego. [...] Należy do tego ministerstwa wielu ludzi, którzy tam absolutnie zasiadać nie powinni, ludzie, którzy nie mają do tego odpowiednich kwalifikacji, ludzi, którzy ani swą umysłowością, ani wykształceniem do tego nie dorosli” (Sprawozdanie stenograficzne ze 131 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z 17 VI 1924 r., s. CXXXI/17).

⁹⁹ Dofinansowywanie placówek przez majątnych przedstawicieli Rzeczypospolitej nie należało do rzadkości (zob. M. Wołos, *Alfred Chłapowski (1874–1940). Biografia ambasadora Polski we Francji*, Toruń 1999, s. 284).

¹⁰⁰ E. Conze i in., *Urząd. Niemieccy dyplomaci w III Rzeszy i w RFN*, tłum. V. Grotowicz, Wrocław 2014, s. 28.

¹⁰¹ J. Żarnowski, *Struktura społeczna inteligencji w Polsce w latach 1918–1939*, Warszawa 1964, s. 173–174.

¹⁰² *Funkcjonariusze państwowej służby cywilnej. Wyniki spisu ze stycznia 1923 r.*, Warszawa 1925, s. 126.

nych w MSZ (odsetek ten był zatem pięciokrotnie niższy niż ogólnie w społeczeństwie II Rzeczypospolitej).

W kilku ówczesnych opiniach stwierdzono, że zły wpływ na ruchy kadrowe w MSZ miał sejm, a właściwie partie polityczne, dbające o swoje interesy, nie zawsze tożsame z dobrem państwa. W przywoływanym już artykule z 1932 r. znajduje się sugestywny opis tego zjawiska: „[sejmowa] Komisja Spraw Zagranicznych przywłaszczyła sobie prawo decyzji ostatecznej i bezapelacyjnej o polityce zagranicznej, lecz i kwestie personalne podlegały nieustannej ingerencji klubów, a nawet poszczególnych posłów. Próbowano ministerstwu narzucić klucz partyjny przy obsadzie placówek, badano, czy w poszczególnych departamentach lub wydziałach stronnictwa znajdujące się u władzy posiadają dostateczną ilość sympatyków, nalegano na awans tego czy innego urzędnika, upatrując w nim socjalistę, ludowca czy endecka. I cały ten nacisk stronnictw odbywał się nie w kulisach, nie drogą okrężną, lecz zupełnie jawnie”¹⁰³. Pracujący w resorcie od 1918 r. dyplomata Stanisław Łoś wpływów „mężów zaufania wszelkich stronnictw politycznych” na MSZ nie wahał się określić jako „plagę” i „wrzód wewnętrzny naszego młodego korpusu dyplomatycznego”¹⁰⁴.

Na nominacje we wczesnym MSZ duży wpływ miały więc partie polityczne. W 1919 r. bez powodzenia starał się temu przeciwstawić podsekretarz stanu Skrzyński¹⁰⁵. Był on, według anonimowego (lecz wiarygodnego) autora artykułu o pierwszych latach MSZ, „dyplomata starej szkoły w najlepszym tego słowa znaczeniu”, gdyż łączył dużą wrażliwość z wyobraźnią i fachową wiedzą o stosunkach międzynarodowych. Jako kierujący pracami MSZ miał wielki atut: zaufanie dwóch głównych osób w państwie, Piłsudskiego i Paderewskiego. Podobno nie był dobrym organizatorem, lecz – to znów cytata z artykułu z 1932 r. – „starał się powierzone sobie ministerstwo wycofywać powoli z ognia walk »orientacyjnych«, uodparniał je na zakusy partyjne, torując drogę wyłaniającej się z wolna z chaosu wojennego i rewolucyjnego polskiej racji stanu”¹⁰⁶. Pokazuje to główny problem organizacyjno-kadrowy wczesnego MSZ: duże zróżnicowanie światopoglądowe i rozpolitykowanie urzędników. Dla resortu, który powinien stać na straży racji stanu i unikać partykularyzmów, było to duże wyzwanie. Zwłaszcza MSZ powinno zatrudniać państwowców, czyli osoby, dla których najważniejsza jest lojalność wobec państwa, a nie różnorodnych orientacji politycznych reprezentowanych przez partie. Działo się jednak inaczej. Mimo starań Skrzyńskiego narzucono mu, aby w nominacjach na placówki uwzględniał tzw. równowagę wpływów, o której już wspomiano przy etatyzacji KNP. Jeśli posłem zostawał przedstawiciel prawicy, radca musiał reprezentować lewicę itp. Autor artykułu (prawdopodobnie Kajetan Dzierżykraj-Morawski) trafnie podsumował: „Dziwna ta koncepcja, usuwająca jedyne właściwe kryterium, a więc kwalifikacje osobiste kandydatów, na plan drugi, zaszkodziła na długi czas naszej służbie zagranicz-

¹⁰³ XXX, *Z pierwszych lat...*, s. 312–313.

¹⁰⁴ S. Łoś, „Świat się w mych oczach dwukrotnie zawałił...”. *Wspomnienia dyplomaty*, red. naukowa M. Marszał i S. Wójtowicz, Kraków–Warszawa 2017, s. 238.

¹⁰⁵ Francuski dyplomata w raporcie z 8 XII 1919 r. zarzucił Skrzyńskiemu, że „skorzystał z wejścia do rządu, aby ułatwić karierę dyplomatyczną wielu Polakom mającym uprzednio obywatelstwo austriackie” (*Dyplomaci II RP w świetle raportów...*, s. 73).

¹⁰⁶ *Ibidem*, s. 301.

nej. Bo choć wewnątrz poselstw zróżnicowanie partyjne ustąpiło na ogół szybko szczerzej koleżeńskiej współpracy, lecz poszczególne stronnictwa i ugrupowania polityczne poczęły uważać odtąd stanowiska zagraniczne za swój stan posiadania i przy każdym wakansie powoływać się przez długie lata jeszcze na prawa rzekomo nabyte¹⁰⁷. Zmieniło się to po zamachu majowym. Wprowadzony nieco później system szkolenia i ścieżki awansu miał zapewnić dopływ fachowców i państwowców. Jednak i wtedy nie udało się wyeliminować kryteriów pozamerytorycznych. Preferowano osoby związane z sanacją, a szczególnie oficerów wojska. Przez cały okres II Rzeczypospolitej utrudniony dostęp do MSZ mieli przedstawiciele mniejszości narodowych¹⁰⁸.

Pracownicy MSZ zostali rzuceni na głęboką wodę. Dojrzewanie kadr przebiegało w cieniu kwestii fundamentalnych dla przyszłości kraju. Były to kolejno: uznanie państwa i nawiązanie kontaktu ze światem; zorganizowanie opieki i powrotu do kraju setek tysięcy jeńców, uciekinierów, emigrantów; negocjowanie na konferencji pokojowej w Paryżu korzystnych rozwiązań; niezwykle trudna realizacja postanowień traktatu wersalskiego i w Saint Germain, czyli sprawy Gdańska, plebiscytów na Śląsku, Warmii, Mazurach i Powiślu; spór z Czechami o Cieszyn i cały zestaw zagadnień w kontaktach ze Wschodem. Wszystkim tym wyzwaniom musiał podołać niedoświadczony zespół MSZ w ciągu kilku miesięcy po jego powstaniu. Co gorsza, musiał negocjować z doświadczonym dyplomatami państw zachodnich. Nawet bolszewicka Rosja, której resortem spraw zagranicznych kierował dawny carski dyplomata Georgij Cziczerin, mogła bez przeszkód korzystać z licznych i dobrze wykształconych kadr. Polska tego atutu nie miała.

TRUDNOŚCI PIERWSZYCH LAT URZĘDOWANIA

Dużym problemem była komunikacja placówek zagranicznych z centralą. Nie dotyczyło to tylko urzędów odległych, położonych na innych kontynentach, lecz również oddalonych o kilkaset kilometrów. Dyplomaci i konsulowie narzekali na małą częstotliwość kontaktów z Warszawą i opóźnienia w przesyłaniu wiadomości – w rezultacie niektóre z nich stawały się bezwartościowe. Trudności te istniały także w późniejszych latach, dopóki nie wprowadzono łączności bezprzewodowej, ale w latach 1918–1921 sytuacja pod tym względem była naprawdę zła. W październiku 1920 r. poseł w Bukareszcie raportował: „Od trzech tygodni nie ma kurierów do Warszawy. [...] Jesteśmy pozbawieni orientacji o wypadkach w kraju, wobec czego moja działalność słabo się rozwija”¹⁰⁹. Poselstwo RP w Berlinie – czyli jedna z najważniejszych placówek MSZ – w maju 1921 r. utrzymywało łączność z Warszawą trzema kanałami. Dwa razy w tygodniu kurier wiozł do centrali MSZ raporty polityczne i prasowe. Wiadomości prasowe krótsze i pilniejsze przekazywano przez telefon z berlińskiego biura agencji East Express do Gdańska, gdzie

¹⁰⁷ *Ibidem*, s. 302.

¹⁰⁸ Zob. m.in. W. Skóra, *Służba...*, s. 387–389.

¹⁰⁹ Cyt. za: P. Łossowski, *Dyplomacja...*, s. 25.

pracownik biura spisywał je i przekazywał telefonicznie do Warszawy¹¹⁰. Tak zestawiony tekst trafiał na biurka w MSZ codziennie, najpóźniej o 10 rano. Ponadto urzędnik poselstwa układał codziennie długi telegram ze streszczeniem prasy lokalnej, który wysyłano do Poznania (do Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej), a stamtąd – do MSZ w Warszawie. Wybór tak skomplikowanej metody wynikał z bardzo dużych różnic w opłatach taryfowych, dlatego preferowano połączenia Berlina z Poznaniem¹¹¹.

Mimo tych utrudnień wiadomości z placówek płynęły do Warszawy z miesiąca na miesiąc coraz szerszym strumieniem. Kraj, pozbawiony sieci korespondentów zagranicznych i agencji prasowych, był głodny wiadomości ze świata, a przecież działo się wówczas bardzo dużo: prowadzono rokowania pokojowe, toczono lokalne wojny, wybuchaly rewolucje; powojenny świat rodził się w chaosie. Chodziło o polski punkt widzenia, a nie o przedruki z obcych dzienników, a także o to, by móc reagować na nieprzychylną propagandę. Na początku 1919 r. Wydział Prasowy MSZ codziennie wysyłał lokalnym redakcjom prasowym 20–30 stron przeglądów prasy zagranicznej. Słabym punktem było informowanie mediów o działaniach resortu i polskiej polityce zagranicznej. Skargi dziennikarzy dotarły do premiera, a naczelnik wydziału Piotr Górecki odpowiedział: „Pomimo usilnych starań i zabiegów u wszystkich władz i czynników politycznych ministerstwa Wydział Prasowy dotychczas sam nie jest informowany o żadnym z aktów polskiej polityki zagranicznej i nie otrzymuje bynajmniej ani odpisów urzędowych dokumentów, ani wiadomości rzucających światło na akcję zagraniczną rządu polskiego”. Jest to ocena ostra, która wskazuje na istotną ułomność młodego MSZ. W rodzącej się demokracji niedoceniając prasy (a więc pośrednio opinii publicznej) było błędem i sytuacją wysoce anormalną (jak określił to naczelnik w dalszej części pisma)¹¹². Należy dodać, że w styczniu 1919 r. w Wydziale Prasowym MSZ pracowało znacząco więcej osób (30) niż w Wydziałach Konsularnym (17) czy Ekonomiczno-Handlowym (15), co dowodzi, jaką wagę przywiązywano do tego aspektu działalności ministerstwa (choć gorzej było z realizacją). W samym referacie prasy żydowskiej zatrudniano trzech urzędników.

Polską służbę zagraniczną – i to nie tylko na początku jej istnienia – charakteryzowała mizéria finansowa. W pierwszych miesiącach wydatki MSZew. omawiano na bieżąco na posiedzeniach Rady Ministrów i reagowano na pojawiające się potrzeby. Środki przekazywano partiami, zastoje przeplatały się z wnioskami o dotacje. Ministerstwo Skarbu wydzielało potrzebne kwoty w ramach przyznanego budżetu, ale resort nie dysponował swobodnie tymi pieniędzmi i jeśli pojawiły się przeszkody formalne, środki wstrzymywano, co paraliżowało ministerstwo¹¹³. Wasilewski przedstawiał problem, a inni ministrowie się do niego odnosili. Był to ciąg improwizacji: 3 grudnia zdecydowano o przy-

¹¹⁰ Wcześniej przesyłano je z Berlina do Bytomia, gdzie urzędnik umiejący stenografować notował tekst, a stamtąd do Warszawy, jednak w maju połączenie to zostało zerwane.

¹¹¹ AAN, Ambasada RP w Berlinie, 2872, Pismo Poselstwa RP w Berlinie do dyrektora Badera w MSZ, 20 V 1921 r.

¹¹² AAN, AP, 820, Pismo naczelnika Wydziału Prasowego MSZ Piotra Góreckiego do ministra spraw zagranicznych, 6 II 1919 r.

¹¹³ Tak zdarzyło się np. 19 XII 1918 r., gdy Ministerstwo Skarbu zamroziło kredyt MSZ wypłacany przez Polską Krajową Kasę Pożyczkową.

dzieleniu konsulowi generalnemu w Berlinie Karolowi Rosemu 1 mln marek na wsparcie polskich robotników w Niemczech (niezbędnych po zerwaniu stosunków z Niemcami); następnego dnia Wasilewski zwrócił się o 700 tys. marek dla komitetu polskiego w Wilnie (na działalność w grudniu). Na jego nagły wniosek z 19 grudnia przyznano miesięczną dotację wysokości 110 tys. na powołane wówczas Biuro Prac Kongresowych oraz 500 tys. marek na delegację MSZ do Paryża. Następnego dnia Rada Ministrów przydzieliła MSZ dodatkowe 500 tys. marek na pokrycie deficytu w wydatkach grudniowych¹¹⁴.

Narzekania na wysokość budżetu i nieregularny napływ dotacji stale powtarzały się w raportach placówek zagranicznych i działów centrali. Rzeczywiście środki z Polski przekazywano niesystematycznie i mniejsze, niż zakładano, niewystarczające na pokrycie potrzeb. W dokumentach ministra Paderewskiego zachowała się lakoniczna notatka „Najpilniejsze sprawy MSZ”, pochodząca zapewne z drugiej połowy 1919 r., w której na pierwszym miejscu wskazano, że „bez grosza” są poselstwa w Madrycie, Hadze, Rzymie, Londynie itd.¹¹⁵ W raporcie Konsulatu RP w Londynie, podsumowującym działalność w 1921 r., napisano: „Budżet placówki [...] wynosi miesięcznie [...] funtów angielskich 629. Suma powyższa nie odpowiada potrzebom placówki, zważywszy, że pensje urzędników konsulatu w stosunku do zajmowanych stanowisk i kosztów utrzymania w Anglii są minimalne i że z drugiej strony konsul z konieczności ogranicza swe wydatki w zakresie opieki nad emigrantami i repatriacji do minimum, nie mówiąc już o wydatkach na lokal i inne gospodarcze potrzeby”¹¹⁶.

W grudniu 1918 r. określono zarobki dla urzędników poszczególnych rang. W gruncie rzeczy w ten sposób ustalono nieformalną hierarchię stanowisk. Posłowie zarabiali 3000–4800 marek polskich miesięcznie¹¹⁷, konsulowie generalni 2400–3900, konsulowie I klasy 1800–2700 mp. Oznaczało to nobilitację służby konsularnej – przyjęto zasadę, że konsul generalny I klasy zarabia tyle samo co poseł II klasy i więcej niż poseł III klasy. Najniższe zarobki przewidziano dla stenotypistów i kancelistów (400 mp) – oczywiście pozwalały one wyłącznie na przeżycie¹¹⁸.

W latach 1919–1921 stworzono podstawę pragmatyki służbowej MSZ, co owocowało przez całe dwudziestolecie międzywojenne. Odmową rolę w tym zakresie odegrał wychodzący od 1 marca 1920 r. Dziennik Urzędowy MSZ, o którego powstaniu rozstrzygnął we wrześniu poprzedniego roku – posądzany o „niedowład organiza-

¹¹⁴ Wniosek ten Rada Ministrów przyjęła uchwałą 30 XII 1918 r. (ANN, Akta Leona Wasilewskiego, 67, Wniosek MSZ o wypłatę awansu kredytowego na rachunek MSZ, 19 XII 1918 r.). Marka polska została prawnym środkiem płatniczym w całym kraju dopiero po opublikowaniu ustawy z 15 I 1920 r. Dotychczasowe transakcje w koronach austro-węgierskich miały być przeliczone w stosunku 70 mp za 100 koron („Monitor Polski” nr 20 z 26 I 1920 r.).

¹¹⁵ AAN, AP, 820, Niepodpisana notatka „Najpilniejsze sprawy MSZ”, b.d.

¹¹⁶ AAN, Ambasada RP w Londynie, 1319, Raport administracyjny Konsulatu RP w Londynie za 1921 r.

¹¹⁷ Pensja zasadnicza wynosiła 1200 mp, jednak dodatkowo wypłacano dodatek drożyzniowy oraz dodatki reprezentacyjne zależne od klasy przedstawicielstwa (I–III, w zależności od miejscowości), czyli rangi danej placówki.

¹¹⁸ AAN, Akta Leona Wasilewskiego, 67, Okólnik nr 33 o etatach w MSZ i zarobkach, 12 XII 1918 r. W grudniu 1918 r. w Warszawie obiad w tanim lokalu kosztował 2 mp, kieliszek wódki 1 mp, ale już dobre buty – ok. 150 mp. Student udzielający korepetycji z matematyki pobierał 5 mp za godzinę; tyle samo kosztowało wynajęcie na ten czas dorożki (wiadomości z prasy codziennej).

cyjny” – Władysław Skrzyński. W drugim numerze (z 1 maja 1920 r.) opublikowano Regulamin toku wewnętrznych czynności MSZ, będący podsumowaniem różnych okólników wydanych w ciągu wcześniejszych kilkunastu miesięcy. Była to w istocie pierwsza „konstytucja MSZ”. W październiku, w numerze trzecim zamieszczono dokument Organizacja MSZ, w którym określono kompetencje ministra i urzędników oraz przedstawiono szczegółową (i personalną) organizację centrali resortu.

WSPÓŁPRACA MSZ Z WOJSKIEM

W grudniu 1918 r. w MSZew. zaczęto budować struktury na potrzeby Wojska Polskiego. Kierownictwo resortu, odpowiadając na sugestię Sztabu Głównego WP, poprosiło gen. broni Stanisława Szeptyckiego o wyznaczenie przedstawicieli wojska przy planowanych placówkach dyplomatycznych. Możliwości MSZew. były jeszcze niewielkie, wskazano więc kandydatów do Bukaresztu, Budapesztu, Berna i Zagrzebia. Do obsadzania stanowisk attachés wojskowych przystąpiono jednak dopiero po uznaniu międzynarodowym Polski *de iure*, czyli na wiosnę 1919 r. Początkowo współpraca MSZ z armią szwankowała. Oficer łącznikowy Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego przy MSZ, dr ppor. Władysław Wayda¹¹⁹, w piśmie z maja 1919 r. prosił kierownictwo resortu spraw zagranicznych o wiadomość, kto i kiedy zostanie wysłany na placówki do Rzymu, Paryża, Pragi, Londynu i innych miast, by Naczelne Dowództwo „mogło przygotować na każdy wypadek odpowiednich attachés wojskowych i wypracować odpowiednie instrukcje”. O tym, jak wyglądał ówczesny przepływ informacji, świadczy zakończenie dokumentu: „W sprawie tak ważnej dla Naczelnego Dowództwa – Dowództwo Naczelne do tej pory nie otrzymało od MSZ żadnych wytycznych i danych i kierować się musi jedynie wskazówkami i wiadomościami, jakie zamieszczają gazety”¹²⁰. Wymiany wiadomości zatem nie było. Nominacje jednak postępowyły. W czerwcu 1921 r. w placówkach MSZ istniało już czternaście attachatów wojskowych. W ich skład poza attaché zwykle wchodziło 1–2 pracowników pomocniczych, tworzyli więc oni w placówkach MSZ liczną grupę, choć w zakresie wykonywanych zadań podlegali kierownictwu wojskowemu (w istocie – wywiadowi)¹²¹.

Na zakończenie trzeba wspomnieć o współpracy MSZ z polskim wywiadem wojskowym. Aspekt ten, często pomijany w opracowaniach poświęconych dyplomacji, zasługuje na podkreślenie, gdyż kooperacja zapoczątkowana w pierwszych miesiącach niepodległości stopniowo się rozwijała – w latach trzydziestych w różnych placówkach MSZ na świecie (przede wszystkim w Niemczech i ZSRR) było rozlokowanych już kilkudziesięciu oficerów wywiadu¹²². W placówkach w ZSRR w istocie dominowali.

¹¹⁹ Wayda (Wajda) pracował jednocześnie dla wywiadu polskiego. Był zatrudniony w zajmującym się tą dziedziną Oddziale IV Sztabu Generalnego WP, dowodzonym przez ppłk. Józefa Rybaka, w Sekcji Spraw Zachodu oraz późniejszych strukturach (R. Majzner, *Attachaty wojskowe Drugiej Rzeczypospolitej. Strukturalno-organizacyjne aspekty funkcjonowania*, Częstochowa 2014, s. 20 i 26).

¹²⁰ AAN, AP, 820, Pismo dr. Waydy do MSZ, 16 V 1919 r.

¹²¹ Szerzej: R. Majzner, *Attachaty wojskowe...*, s. 153–171.

¹²² Aspekt ten został szerzej omówiony w: A. Peptoński, *Wywiad a dyplomacja II Rzeczypospolitej*, Toruń 2004.



Franciszek Charwat w latach trzydziestych XX w. (Fot. NAC)

W omawianym okresie najważniejszym współpracownikiem wywiadu w strukturach MSZ był Franciszek Charwat, od grudnia 1918 r. zatrudniony w Konsulacie Generalnym RP w Berlinie. Pierwotnie zamierzano powierzyć mu kierowanie konsu-
latem we Wrocławiu, ale władze niemieckie nie zgodziły się, by powołać tam placówkę, zatem jako konsul *ad personam* w Berlinie przez cały rok 1919 budował on polską siatkę informacyjną w Niemczech. Przed I wojną światową był komisarzem policji austriackiej we Lwowie. Nawiązał wówczas kontakty wywiadowcze ze współpracownikami Piłsudskiego, co ułatwiło mu karierę po odzyskaniu niepodległości¹²³. W Berlinie rekrutował współpracowników, rozdzielał zadania otrzymane z Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego, wypłacał pensje agentom, odbierał od nich raporty wywiadowcze i przez Gdańsk przysyłał je do Warszawy. Pod koniec 1920 r. miesięczny budżet prowadzonej przez niego placówki wynosił 50 tys. marek niemieckich. Pozwalało to na utrzymanie kilkunastu agentów i współpracowników, m.in. w Monachium i Hamburgu. Główne zadanie polegało na rozpoznaniu niemieckich zamiarów podczas wojny polsko-bolszewickiej oraz obserwowaniu niemieckich przygotowań do plebiscytów. Charwat

¹²³ W 1917 r. Charwat był nadkomisarzem policji i pracował w sekcji politycznej Oddziału Informacyjnego Generalnego Gubernatorstwa Wojskowego w Lublinie (J. Gaul, *Tajna misja nadkomisarza policji Franciszka Charwata w Warszawie (lipiec-sierpień 1917 r.)*, „Przegląd Historyczny” 2002, z. 4, s. 413).

stał na czele poufnego komitetu doradczego przy Biurze Plebiscytowym w Berlinie, które koordynowało polskie prace agitacyjne i organizacyjne przed plebiscytami¹²⁴. Konsul sprawował też nadzór nad poczynaniami pchor. Leonarda Zarzyckiego, przydzielonego do redakcji „Dziennika Berlińskiego” (periodyku Polaków w stolicy Rzeszy). Ponieważ Niemcy podejrzewali Charwata o niedozwoloną aktywność, w lutym 1921 r. opuścił stolicę Rzeszy i przeniósł się do Hamburga. Potem prowadził działalność wywiadowczą w ZSRR. Jego zasługi zostały docenione i na całe dwudziestolecie związał się z MSZ (m.in. pełnił funkcję posła w Estonii, Finlandii i na Litwie)¹²⁵.

Drugim ważnym współpracownikiem wywiadu w strukturach MSZ był rtm. Karol Dubicz-Penther, od 1920 r. zakonspirowany w Komisariacie Generalnym RP w Wolnym Mieście Gdańsku. Przez następne lata organizował polski wywiad w północno-wschodnich Niemczech. Również i dla niego służba w Oddziale II okazała się przepustką na wysokie stanowiska w MSZ.

Zakonspirowanie współpracowników wywiadu w placówkach MSZ rodziło wiele problemów, urzędniczych i charakterologicznych. Niektórzy dyplomaci i konsulowie obawiali się kompromitacji przed obcymi władzami, utraty posady, a także nie chcieli być kontrolowani przez osoby teoretycznie zajmujące niższe stanowiska. W MSZ dochodziło np. do nieporozumień między konsulem gen. Rosem a Charwatem w Berlinie oraz Mieczysławem Jałowieckim a Karolem Dubiczem w Gdańsku¹²⁶. Ponieważ oficerów wywiadu w MSZ przybywało, w listopadzie 1921 r. w Wydziale Wywiadowczym Oddziału II Sztabu Generalnego WP rozpoczęto prace nad ogólną umową, która miała określić ich status w placówkach MSZ. W styczniu następnego roku przedstawiciele MSZ i Ministerstwa Spraw Wojskowych podpisali umowę zasadniczą, która w ośmiu artykułach regulowała reguły pracy oficerów wywiadu w strukturach polskich poselstw i konsulatów¹²⁷.

SŁOWA KLUCZOWE

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, dyplomacja, stosunki dyplomatyczne, stosunki konsularne, odrodzenie Polski

WOJCIECH SKÓRA – profesor doktor habilitowany, pracownik Akademii Pomorskiej w Słupsku, gdzie kieruje Zakładem Historii XX Wieku. Poza badaniami nad wywiadem wojskowym II Rzeczypospolitej zajmuje się dziejami dyplomacji w XX w. oraz historią najnowszą Pomorza (Zachodniego i Nadwiślańskiego). Członek Komitetu Nauk Historycznych Polskiej Akademii Nauk. Współredaktor serii *Studia nad wywiadem i kontrwywiadem Polski w XX wieku*. Najważniejsze książki: *Służba konsularna Drugiej Rzeczypospolitej. Organizacja,*

¹²⁴ M. Piotrowski, *Reemigracja Polaków z Niemiec 1918–1939*, Lublin 2000, s. 159.

¹²⁵ Więcej: W. Skóra, *Służba...*, s. 772–774.

¹²⁶ Jałowiecki podczas jednej z rozmów nazwał Dubicza kanałą i zabronił mu wstępu do swojego gabinetu w Komisariacie Generalnym RP (W. Skóra, *Działalność gdańskiej ekspozytury polskiego wywiadu wojskowego w latach 1920–1930 (Pomorze Zachodnie, Prusy Wschodnie i Wolne Miasto Gdańsk)*, Poznań 2011, s. 33).

¹²⁷ Zob. W. Skóra, *Współpraca polskiego wywiadu z placówkami Ministerstwa Spraw Zagranicznych (1921–1923)*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2005, nr 1, s. 109–126.

kadry i działalność (2006); *Działalność gdańskiej ekspozytury polskiego wywiadu wojskowego w latach 1920–1930 (Pomorze Zachodnie, Prusy Wschodnie i Wolne Miasto Gdańsk)* (2011); *Polskie dokumenty dyplomatyczne 1933* (współpraca Piotr Długołęcki) (2015).

The Earliest Period of the Polish Ministry of Foreign Affairs 1918–1921 (concepts, organisation, cadre)

The article discusses the first two years of the Polish Ministry of Foreign Affairs' existence, although it does not include analyses and summaries of Polish foreign policy. The topic is the ministry, its organisational structure, the underlying legal regulations, the development of the cadre, and its changing everyday workings. In other words, it is about the several hundred people who were responsible for the foreign relations of the country in its earliest period: from October 1918, when the Ministry of the Exterior was formally established in Warsaw, until the spring of 1921, when the first organisational structure of the Ministry of Foreign Affairs was adopted and the structure matured, which in general survived until World War II.

The Polish Ministry of Foreign Affairs was built from scratch. Inspiration was taken from Germany and France, but only to a limited degree. The method consisted in experimenting with various approaches until a solution was adopted that had no simple analogy anywhere in the world. In the latter half of 1921, there were 26 embassies and 4 delegations under the authority of the Ministry. The mission of the General Commissariat of the Republic of Poland in Danzig was accorded special status. The network of consulates was improved and consisted of 49 independent missions, 17 consular departments within embassies, and 19 honorary consulates.

In the latter half of 1921, the Ministry employed 632 public servants. After the restoration of independence, the creation of the Polish diplomatic cadre proceeded in two ways as a consequence of there being two centres of foreign policy – the Paris-based Polish National Committee, and the Warsaw-based Ministry of Foreign Affairs. Both used various reserves. Their recruitment methods also differed (they were merged in the spring of 1919). One of the officials taking part in the establishment of the Ministry stated that 90% of the candidates who satisfied the requirements were “counts and Jews”. They were also accepted. The former part of the statement was not far from the truth, but only in the case of principal posts in diplomacy. The Ministry in fact accepted many members of noble and aristocratic families. However, not many Jews were employed.

KEYWORDS

Ministry of Foreign Affairs, diplomacy, diplomatic service, consular service, rebirth of Poland, Entente