

Ewa Olejniczak-Szałowska

GRANICE OBOWIĄZKU POSŁUSZEŃSTWA POLECENIOM
SŁUŻBOWYM W ADMINISTRACJI *

Institucja polecenia służbowego w administracji odgrywa ważną rolę, zarówno w ramach problematyki organizacji pracy w administracji, jak i problematyki obowiązków pracowników państwowych.

W świetle ostatniej reformy terenowych organów władzy i administracji państwowej, a także ze względu na zmiany, jakie dokonały się w sytuacji prawnej pracowników urzędów państwowych¹, nasuwa się pytanie dotyczące granic podporządkowania pracownika poleceniom służbowym.

Prawa i obowiązki tej grupy pracowniczej regulowane są przepisami kodeksu pracy oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych, zwanego dalej rozporządzeniem (Dz. U. nr 49, poz. 300).

Przepisy rozporządzenia stosuje się do pracowników naczelnych, centralnych i terenowych organów administracji państwowej, do pracowników urzędów podległych naczelnym i centralnym organom administracji państwowej, a także do pracowników Kancelarii Sejmu, Kancelarii Rady Państwa i Najwyższej Izby Kontroli, ponadto zaś w pewnym zakresie² objęci są przepisami rozporządzenia wojewodowie, prezydenci miast, naczelnicy miast i dzielnic oraz ich zastępcy, a także naczelnicy gmin (por. § 1 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia)³.

Rozporządzenie dotyczy więc pracowników różnorodnych organów

* Według stanu prawnego na dzień 31 sierpnia 1977 r.

¹ Zmiany te są wynikiem kompleksowych przemian w dziedzinie prawa pracy wprowadzonych przez ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. — kodeks pracy (Dz. U. nr 24, poz. 141).

² Sformułowanie § 1 ust. 3 rozporządzenia nasuwa wątpliwości, czy rozporządzenie obejmuje swym zasięgiem pracowników pełniących funkcję terenowych organów administracji państwowej tylko w granicach tam określonych, czy także inne (niż wymienione w § 1 ust. 3) przepisy dotyczą tej kategorii pracowników. Słuszną wydaje się interpretacja J. Łętowskiego, w myśl której pracownicy ci podlegają przepisom rozporządzenia nie tylko w granicach zakreślonych w § 1 ust. 3; por. J. Łętowski, *Niektóre problemy służby państwowej w świetle aktualnych rozwiązań prawnych*, „Państwo i Prawo” 1975, z. 8/9, s. 48.

³ Pracownicy, o których mowa w § 1 ust. 1 i 2, zwani są pracownikami pań-

i instytucji, które posiadają różne zadania, a co za tym idzie, zróżnicowana jest ich struktura, organizacja i sposób funkcjonowania. W tej sytuacji zachodzi potrzeba ograniczenia zakresu rozważań. Omówiona zostanie zatem pozycja pracowników urzędów państwowych na przykładzie urzędów terenowych organów administracji znajdujących się w systemie rad narodowych.

Przedmiotem niniejszego opracowania są polecenia służbowe wydawane w stosunkach przełożony—podwładny, wewnątrz organu administracyjnego. Nie wejdą natomiast w zakres rozważań polecenia o charakterze ogólnym, które stanowią formę kierowania przez organy wyższego stopnia działalnością organów stopnia niższego i które zwane są aktami wewnętrznymi administracji.

Kontrowersyjnym zagadnieniem w literaturze przedmiotu jest problematyka charakteru prawnego polecenia służbowego. Problematyka ta wyrasta na podłożu sporu o znaczeniu zasadniczym: czy stosunki służby państwowej należą do stosunków administracyjnoprawnych, czy do grupy stosunków pracy⁴. W ramach tego opracowania pożyteczne wydaje się zasygnalizowanie przyjmowanych kierunków rozwiązań. Trzeba jednocześnie zaznaczyć, iż rozważania i polemiki były prowadzone pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów i że dyskusje trwają nadal, już po wejściu w życie kodeksu pracy.

J. Łętowski reprezentował stanowisko, że „[...] polecenie należy ujmować jako akt należący ogólnie do grupy aktów administracyjnych”⁵ (podkr. E. O.-Sz.). Cytowany autor uzasadniał swój pogląd powołując się na to, że polecenie służbowe jest aktem a charakterze indywidualnym, który jest wydawany na podstawie ogólnego upoważnienia zawartego w ustawach z zakresu prawa administracyjnego, że kształtuje sytuację prawną konkretnego podmiotu, bo zobowiązuje go do czynienia bądź nieczynienia czegoś, że sankcją są środki dyscyplinarne⁶. „Czym innym jest stosunek pracy — pisał J. Łętowski — a czym innym szczególnie stosunek podporządkowania służbowego pracowników rad, wynikający dla tych pracowników bezpośrednio z ustawy i mający jednolity charakter administracyjny”⁷.

stwowymi, organy i instytucje wymienione w przytoczonych przepisach zwane są urzędami (por. § 1 ust. 4).

⁴ Por. Łętowski, *op. cit.*, s. 43 i n.

⁵ J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972, s. 129 i tenże, *Prawne stosunki kierownictwa w administracji państwowej*, „Studia Prawnicze” 1975, z. 2, s. 31 i n.

⁶ Łętowski, *Polecenie służbowe...*, s. 117—134 oraz tenże, *Polecenie służbowe w administracji w świetle ustawy o pracownikach rad narodowych*, „Państwo i Prawo” 1968, nr 12, s. 990.

⁷ Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji w świetle ustawy...*, *loc. cit.*

Wprawdzie z chwilą wprowadzenia w życie kodeksu pracy zmieniły się podstawy tego poglądu, tym niemniej autor dopuszcza interpretację, w myśl której po reformie terenowych organów administracji państwowej rozwiązania administracyjnoprawne mogą wywrzeć znacznie większy wpływ na sytuację znacznej grupy pracowników administracji, niż to było dotychczas⁸.

J. Wratny zdecydowanie przeciwstawia się uznaniu polecenia służbowego za akt administracyjny⁹. Autor ten odrzuca myśl o prawotwórczym charakterze polecenia służbowego. Akt prawotwórczy musi wywieść skutki prawne w postaci powstania, zmiany lub wygaśnięcia stosunku prawnego. „Od tak rozumianych skutków — pisze J. Wratny — należy odróżnić następstwa zdarzeń mających znaczenie prawne (zdarzeń prawnie relewantnych) występujących w trakcie istniejącego już stosunku prawnego i nie wywierających wpływu na jego byt lub treść. Należą one zawsze do kategorii czynności faktycznych. Nie mają nigdy charakteru prawotwórczego, polegają na dopełnianiu obowiązków lub korzystaniu z uprawnień”¹⁰.

J. Wratny rozpatruje polecenie przełożonego adresowane do pracownika tego samego organu w płaszczyźnie stosunku pracy; uważa obowiązek posłuszeństwa poleceniom służbowym za element treści stosunku pracy¹¹. Polecenie należy, zdaniem tego autora, do grupy czynności faktycznych, ponieważ „nie stwarza ono nowego obowiązku, lecz z istniejącego od chwili nawiązania stosunku pracy obowiązku korzysta, konkretyzując jego przedmiot”¹². Obowiązek wykonywania poleceń istnieje ciągle w nie zmienionej postaci i wykonanie konkretnego polecenia jest jedynie dopełnieniem przez pracownika tego obowiązku. Polecenie nie tworzy więc dla poleceniobiorcy nowej sytuacji prawnej.

Stosunek pracy w administracji ma naturę dość skomplikowaną, albowiem obok elementów charakterystycznych dla stosunku pracy *sensu*

⁸ Łętowski, *Niektóre problemy służby państwowej...*, s. 44.

⁹ J. Wratny, *Kilka uwag w sprawie charakteru prawnego polecenia służbowego*, „Państwo i Prawo” 1969, z. 7, s. 132.

¹⁰ Wratny, *op. cit.*, s. 133.

¹¹ Instytucja stosunku służbowego o charakterze administracyjnoprawnym wprowadzona przez ustawę z 1922 r. o państwowej służbie cywilnej wraz z wejściem w życie ustawy z 1968 r. o pracownikach rad narodowych została zastąpiona przez instytucję stosunku pracy o charakterze zobowiązaniowym. Na gruncie rozporządzenia z 1974 r. i kodeksu pracy można mówić również o stosunku pracy, a nie o stosunku służbowym; por. W. Jaśkiewicz, *Stosunki służbowe w administracji*, Warszawa—Poznań 1969, s. 45. Bliżej na temat koncepcji stosunków służbowych zob. T. Zieliński, *Problematyka stosunków służbowych a kodyfikacja prawa pracy w PRL*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 6.

¹² Wratny, *op. cit.*, s. 133.

stricto i poddanych regulacji prawa pracy zawiera także elementy będące przedmiotem zainteresowania prawa administracyjnego. Świadcząc pracę pracownik urzędu państwowego bierze udział w procesie realizacji zadań organu dysponującego władztwem państwowym. Rzutuje to na relacje powstające między pracownikiem a jego przełożonym wewnątrz aparatu administracyjnego, nadając im cechę silniejszego podporządkowania. Te stosunki podporządkowania, ze względu na istnienie rozporządzenia z 1974 r., usytuowane zostały na płaszczyźnie nieco innej niż płaszczyzna wyznaczona powszechnymi regułami kodeksu pracy, co pozwala rozpatrywać je w sferze administracyjnoprawnej. Wobec powyższego polecenie służbowe można ujmować jako kategorię administracyjnoprawną. Nie wydaje się jednak słuszny pogląd, w myśl którego polecenie służbowe traktuje się jako szczególnego rodzaju akt administracyjny. Główne elementy konstytuujące pojęcie aktu administracyjnego to m. in.: 1) wydanie aktu przez administrujący organ państwa i 2) jednostronność rozstrzygnięcia przejawiająca się w utworzeniu jednej z norm obowiązującego porządku prawnego¹³. Natomiast przy wydawaniu poleceń służbowych poleceniodawca nie występuje w roli administrującego organu państwa, lecz w roli kierownika procesu pracy. Przełożony, z racji zajmowania odpowiedniego stanowiska w hierarchii służbowej, uprawniony jest do kierowania pracą podległych mu pracowników i w tym celu właśnie wyposażony jest w prawo wydawania poleceń. Polecenie stanowi instrument służący do dokonywania podziału pracy między pracowników określonego zespołu. „Dopiero podporządkowanie się pracownika poleceniom kierowników pracy umożliwia zastosowanie jego siły roboczej w procesie pracy i włączenie go do realizacji celu stosunku pracy”¹⁴.

Ponadto, jak się wydaje, poleceniom służbowym nie można przypisywać waloru bezpośredniego tworzenia nowej normy obowiązującego porządku prawnego. Oczywiście polecenia służbowe w administracji kształtują nowe stosunki prawne, wywołują skutki prawne, lecz jako pewne czynności faktyczne, nie zaś jako akty administracyjne.

Słuszny zdaje się być pogląd, jaki w kwestii charakteru prawnego polecenia służbowego prezentował J. Starościak w pracy *Prawne formy działania administracji*¹⁵. Autor ten zaliczył polecenie służbowe do grupy czynności materialno-technicznych. Zdaniem

¹³ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 237.

¹⁴ W. Jaśkiewicz, C. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy — zarys wykładu*, Warszawa 1970, s. 202.

¹⁵ J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 298.

J. Starościaka cechą charakterystyczną czynności materialno-technicznych jest to, że wywołują określone skutki prawne, że tworzą nową sytuację prawną przede wszystkim przez fakty, a nie przez bezpośrednie tworzenie nowej normy obowiązującego porządku prawnego¹⁶.

J. Starościak wyraźnie odróżniał akt administracyjny od polecenia służbowego, podając podstawy prawne tego rozróżnienia, a mianowicie: 1) odmienne ukształtowanie podstawy prawnej obu tych czynności i odmienną procedurę ich wydawania; 2) związenie z każdą z tych czynności całkowicie odmiennych konsekwencji prawnych oraz odmienny tryb egzekwowania ich wykonania¹⁷.

Punktem wyjścia rozważań na temat granic posłuszeństwa poleceniom służbowym jest ustalenie granic samego polecenia służbowego.

Przedmiotową granicę polecenia służbowego wyznacza zakres spraw służbowych¹⁸. Na ogół przyjmuje się w literaturze i orzecznictwie, iż do zakresu spraw służbowych należą czynności wynikające ze stosunku pracy, związane z celami i zadaniami wykonywania zarządu państwowego, leżące w kompetencji danego przełożonego oraz w obrębie obowiązków podwładnego¹⁹.

Każdy pracownik urzędu terenowego organu administracji państwowej posiada wykaz czynności związanych z zajmowanym przez niego stanowiskiem pracy. Wykaz czynności wynika ogólnie rzecz biorąc z właściwości rzeczowej danego terenowego organu administracji państwowej. Na podstawie § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 maja 1975 r. w sprawie zasad organizacji urzędów terenowych organów administracji państwowej (Dz. U. nr 17, poz. 93) zakres czynności wydziałów określany jest przez właściwe terenowe organy administracji państwowej na podstawie wytycznych organów stopnia wojewódzkiego²⁰. Terenowe organy administracji państwowej ustalają statuty organizacyjne podległych im urzędów (§ 13). Konkretyzację statutu wewnątrz wydziału stanowią tzw. księgi służb, będące załącznikami do statutu, zatwierdzone przez właściwy terenowy organ administracji. Księga służb określa zakres czynności, uprawnień i odpowiedzialności dla poszczególnych stanowisk pracy. Ponadto każdy z pracowników otrzymuje imienny

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*, s. 300. W ostatnich swoich pracach J. Starościak podzielał pogląd J. Łętowskiego, iż polecenie służbowe stanowi typ aktu administracyjnego; por. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 253.

¹⁸ Por. J. Ziewiński, *Rozkaz wojskowy w prawie karnym*, Warszawa 1973, s. 53 i n.

¹⁹ Ziewiński, *op. cit.*, i cytowana przez niego literatura.

²⁰ Odnośnie do wydziałów wchodzących w skład urzędu wojewódzkiego wytyczne wydaje minister administracji, gospodarki terenowej i ochrony środowiska.

wykaz czynności, który traktowany jest jako załącznik do umowy o pracę. Imienny wykaz czynności zawiera zazwyczaj klauzulę, zgodnie z którą pracownik zobowiązany jest do wykonywania innych (niż wymienione *expressis verbis*) czynności zleconych przez przełożonego. Wydaje się, iż te inne czynności muszą pozostawać w związku z czynnościami przypisanymi danemu stanowisku pracy, że muszą to być czynności podobne.

Zakres czynności pracownika znany jest zarówno temu pracownikowi, jak i jego przełożonemu. Zakres czynności służbowych poszczególnych pracowników konkretyzują właśnie polecenia służbowe.

Wszelkie akty woli przełożonego, które nie dotyczą spraw służbowych, a dotyczą czynności nie wynikających ze stosunku pracy (np. sprawy o charakterze prywatnym) nie są poleceniami służbowymi i jako takie nie mają dla podwładnych mocy wiążącej²¹.

Podmiotową granicę polecenia służbowego stanowi istnienie przełożonego, a więc osoby, która ma prawo wydawać pracownikowi polecenia dotyczące jego pracy. W przepisach prawnych nie znajdujemy generalnego rozwiązania problemu: kogo pracownik powinien uważać za swego przełożonego. Nie jest to bowiem możliwe. Przełożonych pracownika określają przepisy o wewnętrznej organizacji i funkcjonowaniu urzędów, głównie statuty, księgi służb itp. Pracownik z reguły orientuje się, kto ma prawo wydawać mu polecenia, kto jest bezpośrednim przełożonym. Pracownik powinien otrzymywać polecenia tylko od bezpośredniego przełożonego, co wynika z zasady jednoosobowego kierownictwa²². Nie oznacza to oczywiście, że pracownik ma prawo odmowy wykonania polecenia wyższego przełożonego. Jednakże zjawisko „przeskakiwania” szczebli właściwości funkcjonalnej, zjawisko pomijania drogi służbowej jest nieumiejętnie szkodliwe i niebezpieczne²³.

Dalsze rozważania zawarte w niniejszym opracowaniu dotyczyć będą stosunków między bezpośrednim przełożonym a podwładnym.

Wydaje się, że osoby niewłaściwe rzeczowo lub miejscowo do wydawania poleceń nie są w ogóle przełożonymi. Z tego względu ich akty

²¹ Por. pogląd J. Łętowskiego. Autor ten traktuje polecenia naruszające ogólne granice właściwości jako wadliwe, a w określonych wypadkach wprost nieważne, nadal jednak są to polecenia służbowe; Łętowski, *Polecenie służbowe...*, s. 142.

²² Zasada ta głosi, że każdy pracownik ma tylko jednego przełożonego, którego polecenia są dla niego wiążące i przed którym ponosi odpowiedzialność; por. B. Kuczyńska, *Co z zasadą jednoosobowego kierownictwa*, „Poligrafika” 1971, nr 7, s. 159.

²³ O szkodliwości tego zjawiska pisze m. in. Łętowski, *Polecenie służbowe...*, s. 145.

woli nie mają charakteru poleceń służbowych i, co za tym idzie, nie obowiązują pracownika²⁴.

Reasumując: akty woli osób, które nie mają statusu przełożonego, jak również akty woli przełożonych nie dotyczące spraw służbowych nie są poleceniami służbowymi i dlatego nie będą przedmiotem dalszych rozważań²⁵.

Polecenia naruszające przepisy prawa, godzące w interes społeczny bądź wydane omyłkowo nie tracą przez to charakteru polecenia służbowego, co wynika z treści § 9 rozporządzenia. Polecenia służbowe posiadające wymienione cechy muszą być jednak rozpatrzone w aspekcie ich mocy wiążącej w stosunku do podwładnego.

Wśród poleceń służbowych autorka niniejszego wyróżnia polecenia wiążące dla poleceniobiorcy oraz polecenia nie wiążące. Antycypując dalsze wywody, już w tym miejscu warto zaznaczyć, iż pewna grupa poleceń bezprawnych nie ma mocy wiążącej wobec podwładnych oraz, że istnieje grupa poleceń bezprawnych, które rodzą obowiązek posłuszeństwa zgodnie z koncepcją przyjętą w § 9 rozporządzenia.

Granice posłuszeństwa poleceniom służbowym — to zagadnienie wywołujące spory zarówno wśród przedstawicieli nauki jak i praktyki.

Powszechnie obowiązuje zasada, że pracownik zobligowany jest wykonywać polecenia służbowe przełożonych²⁶. Jak słusznie podkreśla się w piśmiennictwie, obowiązek ten ma przede wszystkim charakter prawny, nie zaś moralny czy grzecznościowy²⁷.

Różnie przedstawiają się natomiast możliwości zakwestionowania polecenia służbowego, które jest w przekonaniu pracownika wadliwe²⁸. Wystarczy przypomnieć, jak kształtowała się regulacja prawna tego aspektu sytuacji pracowników państwowych w Polsce od 1922 r. do chwili obecnej²⁹.

²⁴ Łętowski uważa te polecenia za nieważne, por. *Polecenie służbowe...*, *loc. cit.*

²⁵ J. Łętowski przyjmuje bardziej rozciągliwą granicę wydawania poleceń. Jest to granica zasięgu kompetencji rzeczowej i miejscowej organu; por. Łętowski, *Prawne stosunki kierownictwa w administracji...*, s. 33.

²⁶ Szerzej na ten temat pisze Łętowski w: *Polecenie służbowe...*, s. 45—47, 166 i n., powołując także literaturę przedmiotu.

²⁷ Por. np. J. Starościak, który podkreśla, że niewypełnienie polecenia służbowego pociąga za sobą możliwość zastosowania określonych środków odpowiedzialności bądź sankcji zastrzeżonych w aktach tworzących podstawę stosunku służbowego (Starościak, *Prawo administracyjne*, s. 253).

²⁸ Patrz Łętowski, *Polecenie służbowe...*, s. 166—191.

²⁹ Por. ustawę z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. nr 21, poz. 164 z późniejszymi zmianami), ustawę z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych (Dz. U. nr 25, poz. 164) oraz kodeks pracy wraz z rozporządzeniem.

W myśl art. 22 ustawy z 1922 r. urzędnik mógł, a ze względu na treść art. 21 tejże ustawy nawet powinien, odmówić wykonania polecenia, jeśli sprzeciwiało się ono wyraźnie przepisom ustawowym. Urzędnik miał też obowiązek przedłożyć poleceniodawcy swoje zastrzeżenia, gdy w jego przekonaniu zlecenie służbowe było przeciwne dobru służby lub dobru publicznemu, lub też zawierało znamiona pomyłki. W razie potwierdzenia polecenia urzędnik miał obowiązek je wykonać. Mógł żądać potwierdzenia polecenia na piśmie.

Zgodnie z treścią art. 6 ust. 3 ustawy z 1968 r. jeśli polecenie służbowe było w przekonaniu pracownika sprzeczne z prawem, godziło w interes społeczny albo zawierało znamiona pomyłki, obowiązany był on zwrócić uwagę na te okoliczności przełożonemu. W razie pisemnego potwierdzenia polecenia obowiązany był je wykonać. Jednakże pracownikowi nie wolno było wykonać polecenia, jeśli jego wykonanie naruszało w sposób oczywisty przepisy prawa albo stanowiło przestępstwo, lub groziło niepowetowaną szkodą dla interesu społecznego.

W obydwu przytoczonych rozwiązaniach pracownik miał więc obowiązek uchylić się od wykonania polecenia, gdy było ono wyraźnie (oczywiście) sprzeczne z prawem, a ponadto, na gruncie ustawy z 1968 r., gdy wykonanie polecenia groziłoby niepowetowaną szkodą dla interesu społecznego³⁰.

Obecnie obowiązujące przepisy *expressis verbis* nakładają jedynie obowiązek przedstawiania zastrzeżeń w przypadkach, kiedy w przekonaniu podwładnego polecenie jest sprzeczne z prawem, godzi w interes społeczny lub zawiera znamiona pomyłki³¹.

W świetle aktualnie obowiązujących przepisów należy rozważyć sytuacje, w jakich mogą znaleźć się poleceniodawca i poleceniobiorca w zależności od legalności i prawidłowości wydanego polecenia.

Sytuacja pierwsza: Polecenie służbowe jest w przekonaniu podwładnego prawidłowe, a więc przede wszystkim zgodne z prawem i obiektywnie również spełnia przesłanki prawidłowości. Wówczas nie ma wątpli-

³⁰ Między wymienionymi przepisami istnieją również inne odmienności, jednakże ze względu na cel niniejszego opracowania słuszne wydaje się podkreślenie pewnego podobieństwa w uregulowaniu kwestii zasadniczej — kiedy pracownikowi nie było wolno wykonać polecenia służbowego.

³¹ W tym miejscu należy przypomnieć, że kodeks pracy w art. 100 *in fine* nakłada na pracownika powinność stosowania się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy. Powtórzenie sformułowania kodeksowego znajdujemy w § 9 ust. 1 rozporządzenia, ale ponadto w ust. 2 prawodawca określa sytuacje, w których pracownik powinien zakwestionować polecenie. W kodeksie pracy brak analogicznego uregulowania. Świadczy to o zmodyfikowaniu w odniesieniu do pracowników państwowych obowiązku posłuszeństwa poleceniom, co oczywiście znajduje swoje uzasadnienie w charakterze zadań realizowanych przez tych pracowników.

wości co do tego, że powinien on wykonać polecenie. Pracownik może subiektywnie ocenić polecenie jako prawidłowe, chociaż obiektywnie polecenie nie spełnia warunków prawidłowości. Pracownik popełnia więc błąd co do faktu lub co do prawa.

Przepis § 9 rozporządzenia zawiera zwrot: „polecenie w przekonaniu pracownika” sprzeczne z prawem. Czy swym zakresem pojęciowym ów zwrot obejmuje zarówno polecenia obiektywnie sprzeczne z prawem, jak i polecenia obiektywnie z prawem zgodne, a jedynie w subiektywnym odczuciu podwładnego bezprawne, czy też dotyczy wyłącznie tej ostatniej ewentualności? Wydaje się, że ustawodawca przyjął obydwie ewentualności, gdyż przekonanie pracownika może być błędne, może on mylnie ocenić stosunek treści polecenia do określonego przepisu prawa, ale przekonanie pracownika równie dobrze może być oparte na słusznych podstawach, może on prawidłowo ocenić, że polecenie ma charakter bezprawny, a zatem zwrot „polecenie jest w przekonaniu pracownika sprzeczne z prawem” nie przesądza tego, że polecenie jest obiektywnie zgodne z prawem.

Sytuacja druga: Pracownik uważa, że polecenie, które otrzymał jest sprzeczne z prawem, godzi w interes społeczny albo zawiera znamiona pomyłki. Wówczas ciąży na nim obowiązek zgłoszenia swych zastrzeżeń przełożonemu.

Wydaje się, że moc wiążąca polecenia po zgłoszeniu zastrzeżeń przez podwładnego zostaje zawieszona do momentu potwierdzenia bądź niepotwierdzenia, przy czym potwierdzenie stanowi warunek zawieszający. Z chwilą ziszczenia się tego warunku polecenie zaczyna wiązać pracownika, jeśli natomiast warunek się nie ziści (potwierdzenie nie nastąpi), należy uznać, że polecenie nigdy nie miało mocy wiążącej. Konkludując, jeśli przełożony nie potwierdzi polecenia na piśmie, pracownik nie ma obowiązku go wykonać, co wynika *a contrario* z § 9 ust. 2 rozporządzenia.

Instytucja zgłoszenia zastrzeżeń istniała zarówno na gruncie ustawy z 1922 r. jak i ustawy z 1968 r. Na podkreślenie zasługuje to, że przedstawienie zastrzeżeń przełożonemu ma charakter obligatoryjny, że podwładny nie może postępować według własnego uznania. Zastrzeżenia należy zgłaszać przełożonemu, który polecenie wydał, nie zaś przełożonemu wyższego szczebla. Dla zgłoszenia zastrzeżeń nie jest przewidziana żadna szczególna forma. Pracownik ma obowiązek przedstawić swe zastrzeżenia wtedy, gdy w jego przekonaniu polecenie jest wadliwe. Sformułowanie „w przekonaniu” sugeruje, że chodzi tu o subiektywny pogląd pracownika. Wydaje się jednak, że ze względu na cel jakiego ma służyć instytucja, o której mowa, już w wypadkach kiedy pojawią się wątpliwości podwładny powinien sygnalizować je polecniodawcy.

Na pracownikach urzędów państwowych spoczywa obowiązek zgłoszenia zastrzeżeń, ale w zestawieniu z sytuacją innych grup pracowniczych można to uważać zarazem za ich przywilej. Ustawodawca dał w treści § 9 rozporządzenia wyraz traktowaniu pracownika urzędu państwowego jako współtwórcy procesu realizacji zadań stojących przed administracją. Pracownikowi zapewnia się pewien wpływ na zakres, treść i formy podejmowanej działalności.

Dzięki wprowadzeniu obowiązku zgłoszenia zastrzeżeń pracownik nie jest tylko bezkrytycznym wykonawcą poleceń przełożonego. Ważne jest, aby pracownicy właściwie rozumieli swoją rolę.

Ustanowienie prawnej podstawy do dyskusji między szefem a podwładnym na temat polecenia stanowi przejaw zaufania do fachowości podwładnych, ich poczucia praworządności. Ponadto takie rozwiązanie stwarza możliwość weryfikacji wadliwych poleceń. Wzmacnia poczucie odpowiedzialności pracownika za podejmowane działanie lub zaniechanie.

Prawnie ustanowiony obowiązek zgłoszenia zastrzeżeń ma jednocześnie charakter powinności moralnej. Przeprowadzenie dowodu, że podwładny był przekonany o określonej w przepisie wadliwości polecenia nastrocza ogromne trudności. Egzekwowanie owego szczególnego obowiązku za pomocą sformalizowanych sankcji nie jest ani właściwe, ani częstokroć możliwe. Teoretycznie można wyobrazić sobie sytuację, kiedy pracownik zostanie pociągnięty do odpowiedzialności za zaniechanie obowiązku. W praktyce przełożony zastosuje środki przysługujące mu w ramach zwierzchnictwa służbowego i może np. zganić podwładnego za bezkrytyczne wykonywanie poleceń, głównie tych wydanych pomyłkowo.

Ze społecznego punktu widzenia podstawową funkcją instytucji zgłoszenia zastrzeżeń jest to, iż w wielu wypadkach stanowi ona skuteczny środek zapobiegający wykonaniu poleceń bezprawnych, sprzecznych z interesem społecznym lub wydanych pomyłkowo.

W wyniku dyskusji, jaka toczy się z reguły między przełożonym a podwładnym po przedstawieniu zastrzeżeń, kształtuje się jedno z czterech możliwych rozwiązań konfliktu:

- 1) podwładny może przekonać przełożonego o słuszności swego stanowiska, wskutek czego zwierzchnik odpowiednio zmodyfikuje treść polecenia albo je uchyli, zwłaszcza że nie zawsze musi orientować się w szczegółach konkretnej sprawy, a podwładny najczęściej zna tę sprawę dokładniej;

- 2) podwładny po wysłuchaniu argumentów przełożonego może dojść do wniosku, że jego wątpliwości są nieuzasadnione i przystąpić do wykonania polecenia;

3) podwładny może wykonać polecenie, mimo że nie zgadza się z jego treścią nawet po wysłuchaniu argumentów przełożonego, przyjmując postawę konformistyczną;

4) przełożony i podwładny nie mogą osiągnąć porozumienia, podwładny nadal pozostaje w przekonaniu, że polecenie jest wadliwe i że nie powinien go wykonać, a poleceniodawca nadal żąda wykonania polecenia.

Ta ostatnia sytuacja występuje raczej wyjątkowo, jest jednak najbardziej drastyczna i trudno znaleźć dla niej na płaszczyźnie normatywnej w pełni zadowalające uregulowanie. Dlatego też, jak się wydaje, wymaga szerszego omówienia.

Czy pracownik ma prawo odmowy wykonania polecenia służbowego i w jakich przypadkach?

Problem ów jest bardzo złożony i niełatwy do rozstrzygnięcia. Doktrynie znane są trzy koncepcje mocy wiążącej polecenia³².

1. Teoria bezwzględnego posłuszeństwa poleceniom — zakłada nieograniczony obowiązek posłuszeństwa poleceniom przełożonego, niezależnie od treści polecenia.

2. Teoria bezwzględnego posłuszeństwa prawu — zakłada, iż podwładnemu nie wolno wykonać polecenia kolidującego z przepisami prawa, musi on więc każdorazowo rozważyć treść polecenia, ocenić, czy jest zgodne z prawem i podjąć decyzję co do jego wykonania lub niewykonania.

3. Teoria mieszana — pracownicy mają ograniczone możliwości wykonania poleceń. Można tu także zaliczyć koncepcję „proporcji dóbr prawnych”, zgodnie z którą, jeśli zostanie wydane bezprawne polecenie, ścierają się zawsze interes posłuszeństwa i dyscypliny oraz dobro prawne, jakie zostanie naruszone przez wykonanie bezprawnego polecenia. Podwładny otrzymując polecenie powinien porównać wartość obu dóbr i poświęcić interes mniejszej wagi na rzecz interesu większej wagi. Wówczas jego działanie nie jest bezprawne.

Pod rządami ustawy z 1922 r. o państwowej służbie cywilnej oraz ustawy z 1968 r. o pracownikach rad narodowych obowiązywała konstrukcja bezwzględnego posłuszeństwa prawu (pracownikowi nie wolno było wykonać polecenia wyraźnie, oczywiście sprzecznego z prawem).

Przeprowadzenie wykładni literalnej przepisu § 9 rozporządzenia mogłoby skłaniać do wniosku, iż pracownik nie ma prawa uchylecia się od realizacji poleceń służbowych, że przysługuje mu jedynie uprawnienie do składania zastrzeżeń, i że po potwierdzeniu polecenia na piśmie po-

³² Por. Ziewiński, *op. cit.*, rozdz. 3 oraz Łętowski, *Polecenie służbowe...*, s. 168—169.

winien każde polecenie wykonać. Taki wniosek byłby jednak zbyt pochopny.

W literaturze przedmiotu spotykamy pogląd, zgodnie z którym obecnie każde polecenie, poza przestępnym, wiąże pracownika³³. J. Łętowski w jednym ze swych opracowań zastrzega ponadto, że polecenie „nie może prowadzić do naruszenia autentycznych wartości moralnych”³⁴. Autor ten ocenia przepis § 9 pozytywnie ze względu na odrzucenie „wątpliwej dyferencjacji między oczywistymi i «nieoczywistymi» naruszeniami prawa oraz rezygnację z różnych stopni naruszeń interesu społecznego”³⁵.

Istotnie, rozwiązanie przyjęte w ustawie z 1968 r. nie było najlepsze, gdyż wprowadzało nieostre kryteria granic podporządkowania poleceniom i, jak słusznie pisze wyżej wymieniony autor „stwarzało atmosferę niepewności wśród pracowników administracji i stałej obawy przed odpowiedzialnością”³⁶. Jednakże biegunowo przeciwstawne rozwiązanie, jakiego można dopatrzeć się w aktualnie obowiązujących przepisach, jest nie do przyjęcia. Powstałaby bowiem sytuacja, w której w przypadku konfliktu między poleceniem służbowym a przepisem prawa pracownicy administracji musieliby *z a w s z e* (z wyjątkiem poleceń przestępnych) dawać priorytet poleceniom.

Tworząc konstrukcję podporządkowania pracowników państwowych pracodawca winien uwzględnić nielatte do pogodzenia postulaty:

1) zapewnienie podwładnemu pewnej inicjatywy w wykonywaniu zadań, gdyż pracownik nie może być traktowany jako narzędzie do spełniania poleceń³⁷;

2) zapewnienie sprawności, szybkości i skuteczności funkcjonowania administracji, które mogą być zagrożone przez działalność niektórych nieodpowiedzialnych pracowników, nadużywających uprawnienia do odmowy wykonania poleceń;

3) zapewnienie możliwości przeciwstawienia się przez podwładnych poleceniom bezprawnym w ramach ogólnej koncepcji podporządkowania poleceniom służbowym.

Oczywiście na przełożonych ciąży obowiązek działania legalnego. Osoba nie przestrzegająca tego obowiązku naraża się nie tylko na odpowiedzialność prawną, ale także polityczną. Fakt istnienia odpowiedzialności

³³ Łętowski, *Niektóre problemy służby państwowej...*, s. 49.

³⁴ Łętowski, *Prawne stosunki kierownictwa...*, s. 34.

³⁵ *Ibidem*, s. 35.

³⁶ Łętowski, *Polecenie służbowe...*, s. 191.

³⁷ Problem kryzysu struktur hierarchicznych jest często podejmowany w literaturze; por. S. Kowalewski, *Nauka o administrowaniu*, Warszawa 1975, s. 397—405.

może mieć znaczenie prewencyjne, stanowiąc jeden z bodźców skłaniających do zastanowienia się, czy treść poleceń nie narusza prawa. Może to zapobiegać już u źródeł wydawaniu nielegalnych poleceń. Równocześnie osoby sprawujące funkcje kierownicze muszą posiadać pewien zakres swobody w realizowaniu zadań³⁸. Nie można *a priori*, programowo, zakładać nieudolności czy złej woli przełożonych. Wręcz przeciwnie, zasadą winno być zaufanie do przełożonych i domniemanie, że działają oni zgodnie z prawem. Tym niemniej istnieje możliwość wydawania nielegalnych poleceń i nie należy rezygnować ze środków kontroli mających na celu zapewnienie zgodności poleceń z prawem. Takim środkiem może być m. in. możliwość zakwestionowania poleceń przyznana podwładnemu w racjonalnie wytyczonych granicach.

Możliwość owa, jak się wydaje, istnieje nadal. Poszczególnych przepisów nie można bowiem interpretować w oderwaniu od całego systemu prawa i zasad nim rządzących. Jedną z cech systemu prawa jest niesprzeczność. Jeśli ustawa zabrania określonego zachowania pod groźbą odpowiedzialności, to takie zachowanie dozwolone jest tylko wtedy, gdy istnieje wyraźny przepis nakazujący bądź zezwalający wprost na dane zachowanie w oznaczonych warunkach.

Prawo karne zakazuje popełniania przestępstw. Z subsydiarnego charakteru ustawy karnej wynika, że „[...] jeśli cokolwiek jest w jakiegokolwiek ustawie dozwolone lub nakazane, to tym samym nie jest zakazane pod groźbą kary przez ustawę”³⁹. Przepis o obowiązku posłuszeństwa poleceniom służbowym nie dozwala (tym bardziej nie nakazuje) na dokonywanie czynów zabronionych. Fakt, że podwładny działał lub zaniechał działania na polecenie, nie stanowi okoliczności wyłączającej przestępność czynu po stronie poleceniobiorcy. Jest zatem oczywiste, że polecenia, których wykonanie prowadziło do popełnienia przestępstwa nie są wiążące⁴⁰.

Dla nikogo nie ulega wątpliwości, że pracownikowi nie wolno spel-

³⁸ Por. np. M. Rafacz-Krzyżanowska, *Podporządkowanie pracownika*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1968, nr 8, s. 7. Teza ta nabiera szczególnego znaczenia jeśli zważyć, że o charakterze funkcji administracyjnej decyduje element twórczego działania i że „myślą przewodnią w działalności administracji nie powinna być tylko troska o przestrzeganie przepisów prawa w formalnym znaczeniu, lecz dążenie do pełnego wykonania zadań i osiągnięcia wyznaczonych przez nią celów” — por. E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 148.

³⁹ W. Wolter, *Nauka o przestępstwie*, Warszawa 1973, s. 163.

⁴⁰ W tym miejscu warto uświadomić sobie, że skoro żołnierzowi nie wolno wykonać przestępnego rozkazu (art. 290 § 1 k.k.), to tym bardziej pracownikowi urzędu państwowego nie wolno wykonać przestępnego polecenia zwierzchnika cywilnego.

nić polecenia, którego wykonanie naruszałoby przepisy prawa karnego. Czy można przyjąć, że polecenie służbowe upoważnia do zachowania naruszającego przepisy innych gałęzi prawa? Stanowisko takie trudno uznać za uzasadnione.

Z zasady praworządności wynika, iż organy administracji państwowej muszą działać na podstawie przepisów prawa i ściśle przestrzegać prawa (por. art. 8 Konstytucji PRL). Przestrzeganie zasad praworządności należy do podstawowych obowiązków pracowników urzędów państwowych i jest silnie eksponowane w przepisach rozporządzenia z 1974 r. W rocie ślubowania jakie składa pracownik państwowy znajduje się *passus* „[...] ślubuję [...] obowiązki swoje wypełniać sumiennie i starannie, przestrzegając zasad praworządności ludowej” (podkr. E. O.-Sz.).

Zgodnie z treścią § 8 ust. 1 pracownik winien spełniać swoje obowiązki w sposób zapewniający sprawne i prawidłowe wykonywanie zadań urzędu. Prawodawca wprowadza tu koniunkcję, a więc nierozdzielnie traktuje sprawność oraz prawidłowość wykonania zadań. Działanie wprawdzie sprawne, ale sprzeczne z prawem, nie realizuje wymogu prawidłowości. Wynika stąd, iż sprawność funkcjonowania urzędu nie jest najwyższą wartością w hierarchii wartości przyjętych przez pracodawcę. Znamienne jest sformułowanie przepisu § 8 ust. 2 pkt. 1, które brzmi „[...] w szczególności pracownik państwowy niezależnie od przestrzegania obowiązków określonych w art. 100 kodeksu pracy powinien postępować zgodnie z zasadami praworządności ludowej”. Przypomnieć należy, że obowiązki określone w art. 100 kodeksu pracy obejmują przede wszystkim stosowanie się do poleceń przełożonego, które dotyczą pracy oraz przestrzeganie dyscypliny pracy.

A zatem obowiązek działania zgodnego z prawem traktowany jest jako podstawowy obowiązek pracowników urzędów państwowych. Treść przepisu § 8 ust. 2 pkt. 1 daje asumpt do twierdzenia, iż pracownik ma prawo odmówić zastosowania się do polecenia naruszającego przepisy prawa.

W systemie prawa obok przepisów prawa karnego, przewidujących odpowiedzialność za zawinione zachowanie wypełniające ustawowy zespół znamion czynu zabronionego, funkcjonują przepisy prawa cywilnego regulujące odpowiedzialność majątkową za wyrządzenie szkody, przepisy prawa finansowego wprowadzające odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansowej, przepisy prawa pracy regulujące odpowiedzialność materialną pracowników oraz przewidujące kary za naruszenie porządku i dyscypliny pracy, przepisy prawa o wykroczeniach wprowadzające odpowiedzialność za wykroczenia itd.

Wydaje się, że w sytuacji, kiedy wykonanie polecenia naruszałoby

pracownika w myśl przepisów ustawy na określoną odpowiedzialność, przysługuje mu uprawnienie (jest to zarazem obowiązek) do uchylecia się od realizacji takiego polecenia.

Przepis § 9 rozporządzenia, który wprowadza wymóg posłuszeństwa poleceniom służbowym nie stanowi generalnej klauzuli zwalniającej od odpowiedzialności przewidzianej w innych przepisach prawnych. Dlatego też należy uznać, że polecenie, którego wykonanie daje podstawę do pociągnięcia pracownika do odpowiedzialności określonej ustawowo, nie jest dla niego wiążące, a zachowanie, które podwładny podejmuje na takie polecenie nosi znamiona bezprawności.

Takie ujęcie problemu daje podstawę do wytyczenia zgodnych z obowiązującym porządkiem prawnym, a równocześnie racjonalnych i stosunkowo łatwych do określenia w konkretnych sytuacjach, granic posłuszeństwa poleceniom służbowym.

Dotychczasowe rozważania należy uzupełnić kilkoma uwagami na temat możliwości uruchomienia kontroli nad przełożonym, którego polecenie jest w przekonaniu podwładnego sprzeczne z prawem, interesem społecznym lub zawiera znamiona pomyłki. Możliwość ta wynika z przyznania pracownikowi prawa do zawiadomienia kierownika urzędu albo organu nadrzędnego nad urzędem⁴¹ o swych zastrzeżeniach.

W literaturze pojawił się pogląd, jakoby § 9 ust. 2 *in fine* rozporządzenia przyznawał prawo apelacji do poleceń służbowych, w postaci możliwości zawiadomienia wyższego w hierarchii przełożonego o zastrzeżeniach⁴².

Wydaje się jednak, iż nie ma tu podstaw do przyjęcia konstrukcji apelacji. Samo przeniesienie sprawy na wyższy szczebel nie jest ani jedyną, ani wystarczającą przesłanką apelacji. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę następujące okoliczności: 1) kierownik urzędu lub organ nadrzędny nad urzędem nie ma obowiązku rozpatrywania sprawy; 2) nie istnieje żadna procedura rozpatrywania zawiadomień; 3) zasadą jest, że zawiadomienie nie wstrzymuje wykonania polecenia i ta zasada jest sprzeczna z istotą i celem apelacji.

Jednakże S. Kowalewski, jako jeden z pierwszych, zwrócił uwagę na doniosłość rozwiązania przyjętego w § 9 ust. 2 *in fine*. Zgłoszenie zastrzeżeń wyższemu przełożonemu ma bowiem ogromne znaczenie dla zapewnienia właściwego toku funkcjonowania administracji.

Po otrzymaniu zawiadomienia o zastrzeżeniach kierownik urzędu

⁴¹ Gdy polecenie wydał kierownik urzędu.

⁴² Por. S. Kowalewski, *Prawo apelacji w stosunkach służbowych*, „Przeгляд Organizacji” 1975, nr 3.

(organ nadrzędny) powinien zbadać sprawę. Jeśli okaże się, że wątpliwości pracownika były uzasadnione, może:

- 1) spowodować zmianę treści lub uchylenie polecenia, o ile polecenie do momentu podjęcia interwencji nie zostanie wykonane;
- 2) w wypadku, gdy polecenie już zostało wykonane, zastosować *ex post* przysługujące mu środki w celu likwidacji lub zmniejszenia konsekwencji wynikłych z wykonania wadliwego polecenia;
- 3) zastosować w każdej sytuacji środki przysługujące mu w ramach zwierzchnictwa osobowego lub służbowego i pociągnąć do odpowiedzialności osobę, która wydała wadliwe polecenie.

Uprawnienie do zawiadomienia wyższego przełożonego o zastrzeżeniach spełnia poza funkcją interwencyjną także pewną rolę prewencyjną, gdyż poleceniodawca jeszcze przed wydaniem polecenia musi wziąć pod uwagę możliwość jego weryfikacji ze strony zwierzchnika.

Drugi pozytywny aspekt rozwiązania przyjętego w przepisie § 9 *in fine* polega na przyznaniu podwładnym inicjatywy w wykonywaniu zadań, zwiększeniu odpowiedzialności za skutek własnych działań.

W świetle § 9 rozporządzenia otrzymujący polecenie dysponuje jedynie uprawnieniem do zawiadomienia o swych zastrzeżeniach. Wydaje się, że pracownicy administracji będą z tej możliwości korzystać rzadko, powodowani obawą przed pogorszeniem stosunków z bezpośrednim przełożonym, przed nieformalnymi represjami z jego strony (pominięciem przy awansowaniu, nagradzaniu itd.). Ponieważ instytucja zgłoszenia zastrzeżeń może wywrzeć pozytywny wpływ na całą sferę stosunków służbowych w administracji, o ile będzie konsekwentnie i efektywnie wykorzystywana, należałoby rozważyć *de lege ferenda* wprowadzenie obowiązku zawiadomienia kierownika urzędu lub organu nadrzędnego o wątpliwościach dotyczących otrzymanego polecenia

Równocześnie należałoby (i jest to także postulat *de lege ferenda*) zobowiązać wyższego przełożonego do rozpatrzenia sprawy i ewentualnego podjęcia interwencji. W chwili obecnej, formalnie rzecz biorąc, wyższy przełożony może w ogóle nie ustosunkować się do zgłoszonych zastrzeżeń, co oczywiście poważnie osłabia siłę oddziaływania wyżej wymienionej instytucji.

Analizując treść § 9 rozporządzenia w porównaniu z odpowiednimi przepisami regulującymi poprzednio kwestię posłuszeństwa poleceniom służbowym w administracji, można zauważyć znamienne różnice. Polega ona na pewnym „przesunięciu akcentu”. Obecnie nacisk kładzie się nie na zakaz wykonywania wadliwych poleceń, lecz na obowiązek zgłoszenia zastrzeżeń poleceniodawcy i na prawo zawiadomienia wyższego przełożonego, co pociąga za sobą możliwość uruchomienia kontroli nad zakwestionowanym poleceniem. Są to środki mające na celu zapewnienie realizacji

zasady praworządności i pogłębienie procesu demokratyzacji stosunków służbowych, odmienne od zakazu wykonywania poleceń bezprawnych bądź sprzecznych z interesem społecznym. Nie zastępują jednak owego zakazu. Należy bowiem zawsze pamiętać, że pracownik ma obowiązek odmowy wykonania polecenia sprzecznego z przepisem prawa, zabraniającym pod groźbą sankcji określonego zachowania się. Mimo braku przepisu, który *explicite* nakładałby obowiązek niewykonywania polecenia sprzecznego z prawem, taki obowiązek istnieje, gdyż wynika on z całości kształtu obowiązujących przepisów i zasad systemu prawa.

Instytut Administracji UL
Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji

Ewa Olejniczak-Szałowska

THE PROBLEMS OF OBEDIENCE TO OFFICIAL ORDERS
IN THE LIGHT OF EXISTING LAW

The paper refers to the limitation of obedience to official orders by officials of state offices. The subject of the study is orders in relation superior — subordinate, within an administrative organ. The writer treats the order as an actual activity and not an administrative act.

In the writer's opinion, in a situation when execution of an unlawful order would expose the official to legal responsibility, he should refuse to obey. Though this rule does not result *expressis verbis* from § 9 of the Decree of the (Polish) Cabinet, 20 Dec. 1974, but it can be deduced from the whole of existing law and rules.

The duty to report the reservations to the order giver and the right to notify the higher superior about the wrong order have also been discussed in the paper.

The above mentioned legal institutions are among the basic preventive means to secure the realisation of the principle of legality and to increase the democratisation in official relations.

