

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2023.02.17>

mgr Magdalena ŁUKAWSKA-MALICKA

<http://www.orcid.org/0000-0002-3625-2985>

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

e-mail: magdalena.anna.lukawska@onet.pl

## Zasada zaufania przedsiębiorcy do organów administracji publicznej – iluzja czy rzeczywistość?

### Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest zasada zaufania przedsiębiorcy do organów administracji publicznej. Tekst wskazuje również na najważniejsze zagadnienia związane z zasadą zaufania. Scharakteryzowano problematykę zaufania, a zwłaszcza zasadę zaufania zawartą w ustawie Prawo przedsiębiorców. Dokonano charakterystyki kluczowych zasad zawartych w Konstytucji Biznesu. W artykule zawarto próbę odpowiedzi na pytanie, czy zasada zaufania przedsiębiorcy do organów administracji publicznej jest iluzją, czy rzeczywistością?

**Słowa kluczowe:** zasada zaufania, Konstytucja Biznesu, przedsiębiorcy.

### Wstęp

Zasada zaufania w relacjach państwo-obywatel została po raz pierwszy unormowana w Kodeksie postępowania administracyjnego<sup>1</sup>, przy czym ustawodawca, dążąc do poprawy sytuacji przedsiębiorców, uznał, że należy ją doprecyzować w akcie o charakterze systemowym, aby wskazać na jej rangę i doniosłość. Zasada zaufania zawarta w ustawie Prawo przedsiębiorców nie jest konstrukcją nową, ale jej znaczenie w obecnej sytuacji społeczno-gospodarczo-politycznej jest szczególnie istotne i nabiera nowego znaczenia. Badania CBOS z 2018 r. „O nieufności i zaufaniu” świadczą o wyraźnym spadku zaufania do instytucji pu-

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775).

blicznych, partii politycznych oraz szeroko rozumianego aparatu państwowego<sup>2</sup>. Pakiet ustaw Konstytucji Biznesu stworzył nowy schemat stosowania prawa przez organy administracji publicznej, a nowymi regulacjami doprowadził do przemodelowania sposobu administrowania gospodarką. Rozwiązania prawne, jakie zawiera wspomniany pakiet ustaw, mają służyć wzmocnieniu gwarancji praw przedsiębiorców, a także uwzględniać potrzebę nieustannego rozwoju działalności gospodarczej. Wprowadzenie tych zmian zrodziło nowe pytania i problemy badawcze. Jednym z problemowych zagadnień są zasady zawarte w „Konstytucji Biznesu”. Z perspektywy tego opracowania rozważania skoncentrowane są na problematyce zaufania przedsiębiorców do organów administracji publicznej.

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę odpowiedzi na pytanie: czy zasada zaufania przedsiębiorcy do organów administracji publicznej wprowadzona w ustawie Prawo przedsiębiorców jest iluzją, czy rzeczywistością w aktualnych realiach wywołanych kryzysem gospodarczym. Celem jest analiza przepisów prawnych zamieszczonych w ustawie Prawo przedsiębiorców poświęconych zasadzie zaufania.

## 1. Kwestie ogólne

Przedsiębiorcy w obecnych czasach muszą mierzyć się z wieloma problemami. Kluczowym problemem jest trudna sytuacja społeczno-gospodarcza spowodowana pandemią COVID-19, czego efektem jest między innymi wysoka inflacja. Jednym z istotnych problemów jest również trudna sytuacja międzynarodowa, wzięwszy pod uwagę wojnę prowadzoną na terytorium Ukrainy. Na co dzień przedsiębiorcy muszą borykać się także z problemami związanymi z pozyskiwaniem klientów oraz ingerencją rządu w działalność przedsiębiorców. W przeprowadzonym badaniu „Wizerunek i problemy polskich przedsiębiorców” przedsiębiorcy wśród trudności w prowadzeniu działalności gospodarczej wskazują, również nadmiar biurokracji oraz problem w zrozumieniu aktów prawnych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce<sup>3</sup>.

Ustawodawca wyszedł naprzeciw problemom przedsiębiorców i w celu prze-regulowania prawa normującego podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce, w tym zawiłych procedur administracyjnych oraz kontrolnych, uchwalono „Konstytucję Biznesu”. Wprowadziła ona regulacje prawne, które w jak najlepszy sposób mają rozwiązać problemy polskich przedsiębiorców. Konstytucję Biznesu, czyli pakiet pięciu ustaw, wprowadzono 6.03.2018 r.:

<sup>2</sup> Zob. O nieufności i zaufaniu, „Komunikat z badań” 2018, nr 35, s. 7–13, [https://www.cbos.pl/SPI-SKOM.POL/2018/K\\_035\\_18.PDF](https://www.cbos.pl/SPI-SKOM.POL/2018/K_035_18.PDF) [dostęp: 10.02.2023].

<sup>3</sup> „Wizerunek i problemy polskich przedsiębiorców” [wyniki badań], <https://franczyzainfo.pl/wizerunek-i-problemy-polskich-przedsiębiorców-wyniki-badania/> [dostęp: 20.10.2022].

ustawa Prawo przedsiębiorców<sup>4</sup>, ustawa Przepisy wprowadzające ustawę Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej<sup>5</sup>, ustawa o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy<sup>6</sup>, ustawa o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców<sup>7</sup> oraz ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium RP<sup>8</sup>. Wskazany pakiet ustaw miał między innymi wpłynąć na lepsze relacje między przedsiębiorcami, a organami władzy publicznej. Ustawodawca w ustawie Prawo przedsiębiorców wskazuje już w preambule, że wskaźnik dla określenia relacji pomiędzy przedsiębiorcami a organami władzy publicznej tworzą zasady konstytucyjne oraz dążenie do zapewnienia prawa przedsiębiorcom.

W omawianych w tym artykule przepisach, „Konstytucji Biznesu” szczególną uwagę zwrócono na „Zasady”, co związane jest z ogromną rolą zasad prawa. Jak wskazuje A. Żywicka

System wartości i zasad ogólnych prawa publicznego gospodarczego wraz z zasadami konstytucyjnymi tworzy aksjologiczne podstawy obowiązującego prawa w obszarze działalności gospodarczej w każdej jego sferze i na różnych płaszczyznach konformacji przedsiębiorcy z organem administracyjnym<sup>9</sup>.

Autorka podkreśla tym samym, jak ważne w relacjach przedsiębiorca a organ administracji są zasady. Warto w tym miejscu skupić się na doniosłości zasad, ponieważ przedmiotem artykułu jest zasada zaufania przedsiębiorcy do organów administracji publicznej. W doktrynie zasady definiowane są jako normy prawne należące do specyficznej kategorii. Na tle norm zwykłych wyróżniają się doniosłością aksjologiczną, funkcjonalną i hierarchiczną. Status zasady prawa przysługuje normom o wysokiej mocy prawnej. Reguły te zawierają wzorce zachowań, ale w odróżnieniu od zwykłych norm są przede wszystkim nośnikami wartości<sup>10</sup>.

Pojęcie i katalog zasad prawa oraz ich znaczenie dla tworzenia porządku publicznego oraz ładu gospodarczego stanowi przedmiot zainteresowań dużego grona przedstawicieli doktryny prawa<sup>11</sup>. Należy przy tym uwypuklić, że przepisy

<sup>4</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 646 z późn. zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 650.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 541).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r. poz. 648).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. 2022 r. poz. 470).

<sup>9</sup> A. Żywicka, *Legalność i sprawność kontroli działalności gospodarczej w świetle ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – prawo przedsiębiorców*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 1(81), s. 349.

<sup>10</sup> M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 101–124.

<sup>11</sup> A. Wiktorowska, *Teoretyczno-prawna koncepcja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 2, s. 13–40.

te nie są ujmowane jednolicie, co wywołuje liczne spory i dyskusje<sup>12</sup>. Definiowane są jako normy szczególnej rangi, które zawierają postulaty pod adresem całego prawodawstwa danego kraju. Mówiąc o zasadach, mówimy o normach określających ogólne kierunki działalności prawotwórczej oraz stosowania prawa. Zasady są, także istotne z punktu widzenia wykładni prawa<sup>13</sup>. Warto podkreślić, że zasady artykułują pewien zamiar, inaczej wolę ustawodawcy do przyjęcia określonych rozwiązań prawnych. W procesie prawodawstwa wyznaczają kierunek regulacji, interpretacji i procesu stosowania prawa<sup>14</sup>. Funkcjonowanie zasad prawa dotyczy ich pozycji zarówno w systemie, jak i w poszczególnych działach prawa, zwanych gałęziami prawa. W podziale prawa na gałęzie istotną rolę odgrywają stosunki społeczne. Ponadto gałęzie prawa można podzielić na mniejsze jednostki nazywane instytucjami prawnymi, czyli zespoły norm, omawiające określone zagadnienie w ramach gałęzi<sup>15</sup>. Warto wspomnieć, że zasady prawa stanowią przedmiot zainteresowania zarówno przedstawicieli filozofii, jak i teorii prawa<sup>16</sup> oraz reprezentantów poszczególnych gałęzi prawa<sup>17</sup>. Tematyka zasad prawa jest także zawarta w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>18</sup>.

W ustawie Prawo przedsiębiorców, w preambule, ustawodawca wskazał podstawowe wartości dotyczące wolności działalności gospodarczej oraz inne zasady konstytucyjne mające istotny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorców. Zasady wymienione w preambule to zasady demokratycznego państwa prawnego: praworządność, pewność prawa, niedyskryminacja, zrównoważony rozwój, ochrona konkurencji oraz rozwój gospodarki. Ustawa Prawo przedsiębiorców wprowadziła również szereg zasad ogólnych regulujących wzajemne relacje między przedsiębiorcami a organami administracji publicznej. Kluczowymi zasadami o wymiarze uniwersalnym są: zasada „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”, zasada domniemania niewinności przedsiębiorcy, zasada przyjaznej interpretacji przepisów oraz zasada pogłębiania zaufania, bezstronności

<sup>12</sup> E. Komierzyńska-Orlińska, *Charakter i rola (znaczenie) zasad prawa administracyjnego*, [w:] Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 45–58.

<sup>13</sup> Z. Muras, *Podstawy prawa*, Warszawa 2017, s. 54.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974; J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczne” 1965, z. 42, s. 17–38.

<sup>17</sup> P. Ruczkowki, *Zasada sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 2017, vol. 44, no. 2, s. 99–110; K.M. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989; S. Waltoś, *Naczelne zasady procesu karnego*, Warszawa 1999.

<sup>18</sup> K.M. Ziemiński, op. cit.

i równego traktowania. Zasady te są ogólnymi regułami działań określonych podmiotów, a z drugiej strony są wytycznymi kierunkowymi dla zachowań organów państwa oddziaływających na gospodarkę<sup>19</sup>.

W doktrynie dostrzega się próby kategoryzowania zasad przyjętych w rozdziale 1 ustawy Prawo przedsiębiorców. M. Sieradzka proponuje podział o charakterze porządkującym, gdzie dokonuje podziału na te, których adresatami są przedsiębiorcy oraz zasady, które skierowane są do organów władzy publicznej, a dotyczące stosunków z przedsiębiorcami<sup>20</sup>. Wśród zasad skierowanych do przedsiębiorców należy wymienić: zasadę wolności gospodarczej, zasadę „co nie jest prawem zabronione jest dozwolone” oraz zasadę dotyczącą wykonywania działalności gospodarczej zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, poszanowania dobrych obyczajów oraz słusznym interesów innych przedsiębiorców i konsumentów, a także poszanowania oraz ochrony praw i wolności człowieka. Do drugiej grupy zalicza się zasady: domniemania uczciwości przedsiębiorcy, rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy, przyjaznej interpretacji przepisów, pogłębiania zaufania, proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania, zasadę – postulat odpowiedzialności urzędników za naruszenia prawa, zasadę pewności prawa oraz zasadę – postulat udzielania informacji.

Ustawodawca przy tworzeniu katalogu zasad ogólnych prawa przedsiębiorców uznał, że punktem odniesienia stanowić będzie pozytywny wzorzec przedsiębiorcy. Przykładem tej tezy jest cytowany już art. 9 ustawy Prawo przedsiębiorców: przedsiębiorca wykonuje działalność gospodarczą zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów. W związku z powyższym organy władzy publicznej są zobowiązane, aby traktować przedsiębiorcę jako podmiot wykonujący działalność gospodarczą, realizujący nałożone na niego obowiązki. Na uwagę zasługuje również nowa zasada wyznaczająca relacje pomiędzy przedsiębiorcą a władzą publiczną, czyli zasadę rozstrzygnięcia wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść przedsiębiorcy<sup>21</sup>. Zasada przyjaznej interpretacji przepisów została wprowadzona już w 2017 r. do Kodeksu Postępowania Administracyjnego. Zasada wprowadzona w Konstytucji Biznesu ma ograniczyć ryzyko obciążenia przedsiębiorcy negatywnymi skutkami niejasności przepisów<sup>22</sup>. W takich sytuacjach organ powinien rozważyć i zastosować wykładnię, która będzie korzystna dla przedsiębiorcy. W praktyce powinno to oznaczać, że w sytuacjach o złożonym kontekście systemowym czy funkcjonalnym, kiedy nie

<sup>19</sup> Zob. K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 61 i nn.

<sup>20</sup> M. Sieradzka, *Podstawowe zasady obowiązujące przy podejmowaniu, wykonywaniu oraz zakończeniu działalności oraz ich wpływ na sytuację prawną przedsiębiorcy, ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo Przedsiębiorców – analiza i ocena najważniejszych przepisów*, „Monitor Prawniczy” (dodatek) 2018, z. 13, s.21.

<sup>21</sup> Art. 11 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 z późn. zm.). Dz. U. z 2023 r. poz. 221, 641, 803, 1414, 2029.

<sup>22</sup> Z uzasadnienia rządowego projektu ustawy Prawo przedsiębiorców, druk sejmowy nr 2051, s. 33.

zawsze istnieje jedno właściwe rozstrzygnięcie, organ powinien je ustalić, a następnie prymat powinien mieć interes strony jako słabszego podmiotu stosunku administracyjnoprawnego<sup>23</sup>.

Kluczową zasadą dla kształtowania ładu gospodarczego i relacji państwo–przedsiębiorcy jest zasada wolności działalności gospodarczej. Ponadto na funkcjonowanie przedsiębiorców mają wpływ także zasady: praworządności, pewności prawa, niedyskryminacji, a także zrównoważonego rozwoju. Wskazane zasady wytyczają kierunek, a także granice wpływania organów państwa na czynności przedsiębiorców. Zasady te stanowią fundament dla obowiązków organów wskazanych w ustawie Prawo przedsiębiorców<sup>24</sup>. Warto wspomnieć również, że Prawo Przedsiębiorców wprowadza rozwiązania prawne w celu polepszenia funkcjonowania przedsiębiorców w Polsce. Do tych rozwiązań należy zaliczyć między innymi przepisy dotyczące kontroli działalności gospodarczej, normy sytuujące prawo polskich przedsiębiorców w relacjach z organami administracji oraz zasady opracowywania projektów aktów normatywnych dotyczących tematyki prawa gospodarczego<sup>25</sup>.

## 2. Zagadnienia szczegółowe

Zasada zaufania jest szeroko omawiana w doktrynie, jak również w orzecznictwie<sup>26</sup>. Na potrzeby niniejszego wywodu rozpocznę od zdefiniowania zakresu znaczeniowego terminu „zaufanie” oraz zasady prawa.

Pojęcie zaufanie jest związane z etyką, jak i moralnością. Zdaniem E. Skrzypek zaufanie to stosunek zachodzący między trzema elementami: obdarzonym zaufaniem, obdarzającym zaufaniem oraz przestrzenią, w której ta relacja zachodzi<sup>27</sup>. To „zakład” podejmowany na temat niepewnych, przyszłych działań innych ludzi<sup>28</sup>. Zaufanie jest również definiowane jako fundament społecznych interakcji, cennym, wartościowym zasobem umiejscowionym w stosunkach organiza-

<sup>23</sup> K. Kokocińska, *Gwarancyjny charakter zasad prawa – rozważania na tle ustawy – Prawo przedsiębiorców*, [w:] R. Blicharz, A. Powołowski (red.), *Prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2019, s. 28.

<sup>24</sup> A. Dobaczewska, *Zasady kształtowania relacji organów władzy publicznej z przedsiębiorcami*, [w:] A. Dobaczewska, A. Powołowski, H. Wolska (red.), *Nowe Prawo Przedsiębiorców*, Warszawa 2018, s. 53.

<sup>25</sup> Zob. F. Grzegorzczak, *Prawo przedsiębiorców – przełom czy kontynuacja?*, [w:] A. Powołowski, H. Wolska (red.), *Przedsiębiorcy i ich działalność*, Warszawa 2019, s. 1–10

<sup>26</sup> Wyrok NSA z dnia 9 listopada 1987 r., III SA 702/87, ONSA 1987, nr 2, poz. 79, wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1998 r., I SA/Łd 652/97, ONSA 1999, nr 1, poz. 27.

<sup>27</sup> E. Skrzypczak, *Zarządzanie zaufaniem w administracji publicznej w warunkach nowej ekonomii*, [w:] W. Kieżun, J. Wołeszo, S. Sirko (red.), *Public Management. Problemy funkcjonowania organizacji publicznych*, Warszawa 2012, s. 16.

<sup>28</sup> P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństw*, Kraków 2007, s. 71

cyjnych i międzyludzkich<sup>29</sup>. Tematyka zaufania była również rozważana przez badaczy społecznych. Przykładem jest F. Fukuyama, który definiując kapitał społeczny, łączył go z kategorią zaufania: jako grupę nieformalnych wartości oraz norm etycznych wspólnych dla członków określonej grupy i umożliwiających im skuteczne współdziałanie. To przestrzeganie wspólnych norm i wartości tworzy pole dla zaufania, a „zaufanie działa niczym smar, który zwiększa wydajność funkcjonowania każdej grupy lub instytucji”<sup>30</sup>.

*Słownik języka polskiego* definiuje zaufanie jako przekonanie, że jakiejś osobie lub instytucji można ufać, przekonanie, że czyjeś słowo, informacje są prawdziwe, przekonanie, że ktoś posiada jakieś umiejętności i potrafi je odpowiednio wykorzystać<sup>31</sup>. Wymienione znaczenia powinny być odzwierciedleniem stosunków pomiędzy obywatelami a władzą publiczną. Zaufanie do organów władzy publicznej można zdefiniować jako przekonanie, że postępowanie administracyjne prowadzone jest na podstawie przepisów zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego<sup>32</sup>.

Przechodząc do analizy zasady dotyczącej zaufania, należy przytoczyć art. 12 ustawy Prawo przedsiębiorców. W przepisie tym ustawodawca zawarł jedną z fundamentalnych zasad pochodzących z konstytucyjnej zasady praworządności, zasadę zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej. Znaczenia zasady z art. 12 ustawy Prawo przedsiębiorców nie można pominąć ze względu na to, że ma ona swoje umocowanie w konstytucyjnej zasadzie praworządności i jest silnie akcentowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Ustawodawca określa, jak organ władzy publicznej powinien zachowywać się w stosunku do przedsiębiorców. Organ administracji publicznej na mocy przepisów powinien w swoich działaniach kierować się zasadą proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Wymienione reguły mają stwarzać stan nazwany przez ustawodawcę jako „zaufanie przedsiębiorcy do władzy publicznej”. Do aspektów związanych z zasadą zaufania w wyroku z 14.06.2000 r. odniósł się Trybunał Konstytucyjny. Stwierdził on, że zasada zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespołem cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka powinna mieć możliwość określania zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na grun-

<sup>29</sup> J.M. Weber, M. Deepak, J.K. Mirnighan, *Normal Acts Of Irrational Trust: Motivated Attributions and The Trust Development Process*, „Research of Organizational Behavior” 2005, vol. 26.

<sup>30</sup> F. Fukuyama, *Kapitał społeczny*, [w:] L.E. Harrison, S.P. Huntington (red.), *Kultura ma znaczenie*, Kraków 2003, s. 169.

<sup>31</sup> Zaufanie, hasło w: *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/zaufanie.html> [dostęp: 15.10.2022].

<sup>32</sup> Zob. Dz. U. z 2023 r. poz. 775.

cie obowiązującego w danym momencie systemu, jak i oczekiwać, że, prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane jest z pewnością prawa, umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych<sup>33</sup>. Ustawodawca narusza wartości będące podstawą omawianej zasady:

wtedy gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa byłaby inaczej zdecydowała o swoich sprawach<sup>34</sup>.

Trybunał podkreślił, że zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa może znajdować się w kolizji z innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi, których realizacja może w pewnych sytuacjach wymagać wprowadzenia zmian na niekorzyść jednostki<sup>35</sup>. Prowadzenie tej fundamentalnej zasady do ustawy miało na celu nadanie jej znaczenia prawnego w stosunkach pomiędzy otoczeniem gospodarczym, a organami publicznymi. Ponadto zasada zaufania opiera się na obowiązku respektowania konstytucyjnej zasady proporcjonalności, jak również bezstronności oraz równego traktowania. Organy administracji powinny podejmować działania z poszanowaniem zasady proporcjonalności znaczącej zakaz nadmiernej ingerencji w stosunku do fundamentalnej wartości dla przedsiębiorców, jaką jest wolność działalności gospodarczej. Ingerowanie w sferę wolności działalności gospodarczej przez organy władzy publicznej musi „pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla których ingerencja ta jest podejmowana”<sup>36</sup>. Ustawodawca w art. 12 ustawy Prawo przedsiębiorców wskazuje również – pośród standardów zachowania organu prowadzącego postępowanie – bezstronność jako znaczący element realizacji zasady zaufania podmiotów prowadzących działalność gospodarczą do władzy publicznej oraz standard równego traktowania. Wynikają one z normy konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, która mówi:

Wszyscy są równi wobec prawa. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym społecznym lub gospodarczym z żadnej przyczyny.

Zasada równego traktowania wymieniona wyżej wymaga od organów administracji publicznej, aby w postępowaniu kierowały się obowiązkiem traktowania podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji w ten sam sposób. W art. 12 ustawy Prawo przedsiębiorców wymieniona jest także zasada bezstronności, która dotyczy sposobu postępowania organów względem przedsiębiorców. Na

<sup>33</sup> Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000, nr 5, poz. 138.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> K. Kokocińska, op. cit., s. 29.

<sup>36</sup> Ibidem.

podstawie tej właśnie zasady administracja powinna być wolna od pozaprawnych motywacji bądź interesów<sup>37</sup>.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy podkreślić, że w ustawie Prawo przedsiębiorców ustawodawca eksponuje pozycję przedsiębiorcy oraz zakres przysługujących mu praw. Konstrukcja zasad oraz postulatów przyjętych w omawianej ustawie podkreśla znaczenie przedsiębiorcy jako podmiotu stosunku prawnego. Stanowi to wyraz odmiennego od dotychczasowego ujęcia, w którym postrzega się organy administracji jako główną kategorię prawa administracyjnego. Prawo przedsiębiorców jest ustawą, która służy ochronie interesu przedsiębiorców w stosunkach z organami władzy publicznej. Sformułowane w tej ustawie zasady służą ochronie praw przedsiębiorców, a gwarantem tych praw w założeniu ma być państwo. Gwarancyjną rolę praw przedsiębiorców pełnią skodyfikowane ogólne zasady prawa przedsiębiorców zakotwiczone w wartościach i zasadach konstytucyjnych. Ponadto zasady te kształtują określony prawny model postępowania organów władzy publicznej stanowiących i stosujących prawo, organów administracji publicznej rozstrzygających w sprawie i dokonujących wykładni przepisów prawa. To właśnie te organy w stosunkach z przedsiębiorcami nie mogą pomijać woli ustawodawcy oraz celu przyjętych regulacji normatywnych, których wyrazem są wartości i zasady prawa. Na organy nałożony jest obowiązek działania zgodnie z zasadami i wartościami wynikającymi z ustawy Prawo przedsiębiorców. Wartości znajdujące się w preambule do wskazanej wyżej ustawy, gdzie mamy uwzględnione inne zasady ogólne wskazuje, że przedsiębiorca w kontaktach z władzą publiczną:

traktowany będzie w sposób sprawny kompetentny zgodny z prawem oraz maksymalnie uwzględniający jego interesy. To organ powinien kierować się zasadą zaufania dla przedsiębiorcy, zakładając, że działa on zgodnie z prawem uczciwie oraz kreuje dobrych obyczajów.

W związku z powyższym należy podkreślić, że wprowadzenie Konstytucji Biznesu nałożyło na organy administracji publicznej nowe obowiązki. Organy administracji publicznej musiały zmierzyć się z nowym podejściem władzy publicznej do jednostki, w tym przypadku przedsiębiorców. Warto wspomnieć, że administracja cały czas ewoluuje i zmienia się, aby ulepszać swoje działania. Ponadto podejmuje walkę z powszechną krytyką jej działań. Krytyka dotyczy przede wszystkim niskiej efektywności działania, dużej biurokratyzacji, niewystarczających kompetencji urzędników, nepotyzmu oraz korupcji. Organy administracji publicznej zmieniają podejście do pewnych aspektów administrowania. Związane jest to z pojawieniem się nowych idei: New Public Culture i Local Governance. Eksponuje się w nich znaczenie odejścia od administrowania opartego na procedurach formalnoprawnych oraz organizacyjnych w stronę zarządzania

---

<sup>37</sup> A. Pietrzak, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, uwagi do art. 12.

przez partnerstwo<sup>38</sup>. W kontekście niniejszego tekstu najważniejszymi partnerem są oczywiście przedsiębiorcy. Konieczność zmian w administracji publicznej, a zwłaszcza jej zdynamizowanie ukierunkowane powinno być w większym stopniu na rezultaty niż na procedury. Zmiana ta powinna być wprowadzona poprzez zmianę w zarządzaniu na wzór zarządzania typowego dla podmiotów gospodarczych. W związku ze zmianami wynikającymi w ustawodawstwie, również przed urzędnikami pojawiły się nowe role. Mianowicie, urzędnik przyjął służebną rolę wobec praw jednostki i ogółu stanowiącego prawa. Urzędnik, kierując się definicją służby, czyli umiejętnością empatycznego podejścia do problemu drugiego człowieka i podejmowaniu działań opartych na woli i umiejętności rozwiązania problemu w granicach prawa, powinien przedkładać dobro publiczne nad interesy własne oraz swojego środowiska<sup>39</sup>.

### 3. Zasada zaufania a efektywność administracji publicznej

W kontekście prezentowanego zagadnienia warto przeanalizować efektywność administracji publicznej, aby zrozumieć problemy organów administracji publicznej. W toku ciągłych zmian, jakie zachodzą na płaszczyźnie kulturowej, technologicznej oraz gospodarczej tworzone są nowe ramy funkcjonowania państwa. Przykładem wspomnianych nowych ram jest strategia „Sprawne Państwo 2020”, gdzie nowy model państwa to „państwo optimum”. Strategia została przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 17 z dnia 12.02.2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020”<sup>40</sup>. Impulsem do opracowania SSP był Raport „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”. Dokument został opracowany przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów<sup>41</sup>. We wspomnianym modelu „państwa-optimum” kluczowe jest opracowywanie działań państwa wraz z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą. W tym celu istotne jest wytyczenie trzech celów, jakimi są: poprawa jakości usług administracji publicznej (rządowej i samorządowej) przez informatyzację; uzyskanie efektu cyfrowej synergii projektów modernizujących administrację; wspieranie rozwoju kraju i realizacja oczekiwań różnych grup społecznych przez zmiany w administracji publicznej. Wśród zadań wymienionych w katalogu celów stra-

<sup>38</sup> J. Gierszewski, *Rola administracji samorządowej w procesie zarządzania rozwojem lokalnym*, [w:] *Funkcjonowanie organizacji publicznych w dynamicznym otoczeniu, Public Management 2011, II Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Szczytno 2011*, s. 184.

<sup>39</sup> I. Seredocha, H. Gawroński, *Kodeksy etyczne w jednostkach terenowej administracji publicznej – czy to konieczne?*, [w:] W. Gasparski, J. Jabłońska-Bonca (red.), *Biznes. Prawo. Etyka*, Warszawa 2009, s. 220–222.

<sup>40</sup> Uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020”, M.P. z 2013 r., poz. 136.

<sup>41</sup> Wyzwanie 9 Sprawne Państwo – raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, Zespół Doradców Strategicznych Premiera RP, Warszawa, czerwiec 2009 r.

teгии „Sprawne Państwo 2020” znajduje się m.in. zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa<sup>42</sup>. Mowa tutaj zarówno o rządach prawa, jak i poszanowaniu własności prywatnej, a także regulacjach niezakładających obciążeń biurokratycznych na przedsiębiorców oraz podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Ponadto istotna jest efektywnie działająca administracja publiczna, która jest wolna od korupcji. Poprzez efektywną administrację publiczną powinno się rozumieć „zdolność do świadczenia wysokiej jakości usług dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą i przedsiębiorstw oraz wdrażania przejrzystej i racjonalnej polityki”<sup>43</sup>. Spełnienie wyżej wymienionych zadań przyczyniłoby się do wzrostu gospodarczego, a także rozwoju społecznego<sup>44</sup>.

Analizując badania dotyczące efektywności administracji publicznej, należy zwrócić uwagę na badania cytowane przez H. Spasowską-Czarny, opublikowane przez Bank Światowy. W klasyfikacji za rok 2016 Polska znalazła się na 56. miejscu, a pośród państw Unii Europejskiej na 22 miejscu<sup>45</sup>. Jednym z narzędzi oceny jakości administracji publicznej jest wskaźnik efektywności rządzenia. Ocenie podlega również jakość usług publicznych; jakość administracji publicznej i wymiar jej suwerenności od wpływów politycznych; jakość formułowanych i wdrażanych polityk oraz struktura publiczna<sup>46</sup>. Oczywiście wskaźniki banku Światowego nie wyczerpują tematu oceny polskiej administracji. W Raporcie „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”<sup>47</sup> określono polskie instytucje publiczne jako organy charakteryzujące się brakiem dynamizmu, kreatywności i zdolności reformowania się. Zwrócono również uwagę na brak mechanizmów, które motywują pracowników do zwiększania operatywności i do rozwiązań umożliwiających poszczególnym jednostkom rozliczanie zadaniowe. Wśród standardów polskiej administracji wskazuje się wyżej wymienione zarzuty oraz słabości, które można odnaleźć w dostępnej literaturze oraz doniesień medialnych. M. Rutkowski dostrzega istotne problemy systemowe, które łączy ze złym modelem administracji zorganizowanej hierarchicznie. Ponadto autor sygnalizuje problem podwójnego opóźnienia w rozwoju administracji. Związane jest to z pozostałościami po okresie komunizmu<sup>48</sup>. Do słabości administracji publicznej w Polsce należą: korupcja

<sup>42</sup> Katalog zadań na rzecz wdrażania strategii „Sprawne Państwo 2020”, Załącznik 1 do Planu działań na rzecz wdrażania strategii „Sprawne Państwo 2020”, aktualizacja marzec 2015 r.

<sup>43</sup> H. Spasowska-Czarny, *Efektywność administracji publicznej w kontekście sprawności instytucjonalnej państwa*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 2017, vol. 44, no. 2.

<sup>44</sup> K. Pogorzelski, *Sprawność instytucjonalna państwa 2011. Ekspertyza na temat sprawności instytucjonalnej państwa w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*, IBS 2011, s. 2, [https://ibs.org.pl/wp-content/uploads/2022/12/IBS\\_Report\\_04\\_2011\\_pl.pdf](https://ibs.org.pl/wp-content/uploads/2022/12/IBS_Report_04_2011_pl.pdf) [dostęp: 4.10.2023].

<sup>45</sup> H. Spasowska-Czarny, op. cit., s. 182.

<sup>46</sup> Zob. World Governance Indicators, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> [dostęp: 7.12.2022].

<sup>47</sup> *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, [http://kigeit.org.pl/FTP/PRCIP/Literatura/001\\_PL\\_2030\\_wyzwania\\_rozwojowe.pdf](http://kigeit.org.pl/FTP/PRCIP/Literatura/001_PL_2030_wyzwania_rozwojowe.pdf) [dostęp: 9.12.2022].

<sup>48</sup> Zob. M. Rutkowski, *Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, nr 3, s. 73.

i brak jasnych zasad wiarygodności, znaczące upolitycznienie administracji, wysoka rotacja kadr oraz częste zmiany organizacyjne<sup>49</sup>. H. Spasowska-Czarny zwraca uwagę na jeszcze jedną ważną kwestię, a mianowicie na ewolucję administracji publicznej i na fakt, że każda kolejna „drużyna rządząca” stara się podporządkować sobie służbę cywilną<sup>50</sup>. Niestety taka sytuacja stwarza zagrożenie dla podstawowych zasad, jakie urzędnik jest zobowiązany przestrzegać – mowa tutaj o apolityczności oraz profesjonalizmie. O słabościach, wadach polskiej administracji i niekompetencji urzędników z chęcią piszą też media. Przykładem jest artykuł „Błąd urzędnika może kosztować mieszkańców Krzyża Wlkp. nawet 3000 złotych” opublikowany przez Radio Poznań<sup>51</sup> czy też artykuł „Przedsiębiorca spod Częstochowy żąda od państwa 42 mln zł. Z poparciem prokuratury”<sup>52</sup>. Wymienione artykuły przedstawiają polską administrację w złym świetle.

Na uwagę zasługują również badania CBOS za 2020 r., gdzie zamieszczone są pozycje dotyczące zaufania obywateli w sferze publicznej. Obywatelom została przedstawiona lista 20 różnych instytucji i zapytani zostali o to, jak bardzo im ufają. Na dwadzieścia instytucji ocenianych w sondażu, w przypadku czterech przeważa nieufność, w odniesieniu do pozostałych – mniejsze lub większe zaufanie. Największym zaufaniem cieszą się organizacje charytatywne – zdecydowana większość badanych ma zaufanie do Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy (84%), Caritasu (78%) oraz PCK (77%). Dużym zaufaniem społecznym cieszy się również wojsko (83%), NATO (80%), Unia Europejska (73%), ONZ (72%), władze lokalne (74%) oraz policja (71%). Mniej więcej sześcioro na dziesięciu ankietowanych ufa Rzecznikowi Praw Obywatelskich (64%), Kościołowi rzymskokatolickiemu (64%), urzędnikom administracji publicznej (61%) oraz prezydentowi (58%). Mniej niż połowa badanych wyraża zaufanie do rządu (46%), sądów (42%) i do Trybunału Konstytucyjnego (40%), a porównywalna liczba osób deklaruje wobec tych instytucji nieufność. Jedna trzecia respondentów darzy zaufaniem związki zawodowe (34%), Sejm i Senat (33%) oraz media (32%). Na ostatnim miejscu w rankingu zaufania są partie polityczne, które zaufaniem darzy co czwarty badany (24%), a wobec których nieufność deklaruje więcej niż połowa badanych (56%). CBOS na podstawie odpowiedzi o stosunek do poszczególnych instytucji stworzył wskaźnik zaufania w sferze publicznej – wyrażający liczbę in-

---

Zob. J. Ziobrowska, *Strategia „Sprawne Państwo 2020” wobec współczesnych problemów sektora publicznego w Polsce*, „Barometr Regionalny” 2015, nr 4, s. 44.

<sup>49</sup> H. Spasowska-Czarny, op. cit., s. 184.

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> *Błąd urzędnika może kosztować mieszkańców Krzyża Wlkp. nawet 3000 złotych*, <https://radio-poznan.fm/informacje/pozostale/blad-urzednika-moze-kosztowac-mieszkanow-krzyza-wlcp-nawet-3-000-zlotych> [dostęp: 11.12.2022].

<sup>52</sup> *Przedsiębiorca spod Częstochowy żąda od państwa 42 mln zł. Z poparciem prokuratury*, <https://czestochowa.wyborcza.pl/czestochowa/7,89625,21950340,przedsiębiorca-spod-czestochowy-zada-od-panstwa-42-mln-zl-z.html?disableRedirects=true> [dostęp: 11.12.2022].

stytucji, na dwadzieścia uwzględnionych w sondażu, darzonych zaufaniem. Średnia wartość tego wskaźnika wynosi 11,86. Oznacza, że to przeciętny Polak ufa więcej niż co drugiej instytucji. Zaufanie do instytucji publicznych jest dosyć słabo zróżnicowane społecznie. Po analizie badań CBOS trochę większe zaufanie do różnych organizacji mają mieszkańcy wsi i miast do 100 tys. mieszkańców, badani z wykształceniem zasadniczym zawodowym, respondenci zadowoleni z warunków materialnych swoich gospodarstw domowych, a w grupach społeczno-zawodowych rolnicy. Natomiast odnosząc się do poglądów politycznych i kwestii światopoglądowych, większym zaufaniem charakteryzują się badani uczestniczący w praktykach religijnych co najmniej raz w miesiącu oraz osoby identyfikujące się z prawicą<sup>53</sup>.

Przytoczenie wyżej wymienionych słabości i wad organów administracji publicznej ma na celu pokazanie, z jaką rzeczywistością muszą mierzyć się polscy przedsiębiorcy, z nie zawsze precyzyjnymi przepisami prawnymi, nie zawsze kompetentnymi urzędnikami oraz z nadmierną biurokracją. Oczywiście nie należy zapominać o działaniach państwa, które tę dość negatywną rzeczywistość stara się zmienić na pozytywną. Działania państwa, które wspomagają przedsiębiorców to wspomniane już wcześniej uchwalenie „Konstytucji dla Biznesu”. Pakiet ustaw oprócz wymienionych wcześniej zasad wprowadził mechanizmy i instytucje mające na celu poprawę funkcjonowania przedsiębiorców w Polsce. Mechanizmy, jakie należy wymienić pakiet ułatwień dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą, czyli m.in. wprowadzenie tzw. działalności nierejestrowej, wprowadzenie nowej ulgi w składkach ZUS dla nowych firm oraz możliwość zawieszenia działalności w przypadku zatrudniania pracownika na urlopie macierzyńskim czy wychowawczym<sup>54</sup>. Natomiast instytucje wspierające przedsiębiorców to Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców<sup>55</sup> oraz Punkt Informacji dla Przedsiębiorcy<sup>56</sup>.

## Zakończenie

Reasumując powyższe rozważania, należy podkreślić, że pomimo wyraźnej ewolucji w administracji publicznej i jej rozwoju skupionym na służbie podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, nie można jeszcze mówić o sukcesie

<sup>53</sup> Zaufanie społeczne, „Komunikat z badań” 2020, nr 43, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K\\_043\\_20.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_043_20.PDF) [dostęp 10.02.2023].

<sup>54</sup> Konstytucja Biznesu, <https://www.biznes.gov.pl/pl/ulawnienia-dla-biznesu/konstytucja-biznesu> [dostęp: 11.12.2022].

<sup>55</sup> Biuro Rzecznika MSP – Rzecznik Przedsiębiorców, <https://rzecznikmsp.gov.pl/> [dostęp: 11.12.2022].

<sup>56</sup> Zob. Biznes.gov.pl – Serwis informacyjno-usługowy dla przedsiębiorcy, <https://www.biznes.gov.pl/pl> [dostęp: 11.12.2022].

w relacjach urząd–przedsiębiorca. Wskazują na to zarówno wyniki badań przedstawionych w tym artykule, jak i doniesienia medialne odnoszące się do problemów we współpracy sfery publicznej i biznesu. Brak zmian w tym obszarze należy łączyć z doświadczeniami historycznymi oraz stereotypowym myśleniem o urzędniku. Niestety ten stereotyp ukazuje urzędnika jako niekompetentnego, leniwego oraz złośliwego. Niebagatelny wpływ na zaufanie przedsiębiorców do organów administracji publicznej odegrało uchwalenie „Konstytucji Biznesu”. Przyczyniła się ona bowiem do wzrostu liczby zakładanych działalności gospodarczych. Według danych zaprezentowanych przez resort, po pierwszym roku obowiązywania tych przepisów wzrosła liczba zakładanych działalności gospodarczych. Między 30 kwietnia 2018 roku a 22 kwietnia 2019 roku do CEIDG złożono prawie 323 tys. wniosków o rozpoczęcie działalności, co daje wzrost o niemal 4 proc. W stosunku do analogicznego okresu rok wcześniej. Ponadto wzrósł też stopień przeżywalności firm. Od czasu wejścia w życie Konstytucji Biznesu liczba wniosków o wykreślenie firmy z CEIDG spadła o ponad 7 proc. (w stosunku do analogicznego okresu rok wcześniej)<sup>57</sup>.

Wpływ na poprawę zaufania wśród przedsiębiorców ma instytucja Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców. Niestety, jak sama nazwa wskazuje, do jego kompetencji należy stanie na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności dbanie o poszanowanie zasady wolności działalności gospodarczej, pogłębianie zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, bezstronności i równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów, oraz słuszych interesów przedsiębiorców.

Odpowiadając na pytanie zadane na wstępie, czy zasada zaufania przedsiębiorcy do organów administracji publicznej jest iluzją, czy rzeczywistością, należy stwierdzić, że aktualnie mamy do czynienia z iluzją, która pod wpływem działań państwa zmierzających do polepszenia otoczenia społeczno-gospodarczego przedsiębiorców staje się rzeczywistością. Aby mówić o rzeczywistym zaufaniu przedsiębiorców do państwa, trzeba poczekać na dalsze działania pogłębiające zmiany w polskiej administracji publicznej. Ponadto rozszerzenie kompetencji Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców na całą grupę przedsiębiorców i utworzenie Rzecznika Przedsiębiorców spowodowałoby wzrost zaufania do działań państwa. Zwłaszcza w czasach, kiedy ze skutkami pandemii COVID-19, inflacją i skutkami gospodarczymi związanymi z wojną toczącą się za granicami państwa mierzą się wszyscy przedsiębiorcy.

---

<sup>57</sup> Sobczak K., MPiT: Konstytucja Biznesu dobrze służy gospodarce, <https://www.prawo.pl/biznes/konstytucja-biznesu-ocena-nowych-przepisow-po-roku-obowiazywania,407564.html> [dostęp: 10.12.2022].

## Bibliografia

### Literatura

- Dobaczewska A., *Zasady kształtowania relacji organów władzy publicznej z przedsiębiorcami*, [w:] A. Dobaczewska, A. Powałowski, H. Wolska (red.), *Nowe Prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018.
- Fukuyama F., *Kapitał społeczny*, [w:] L.E. Harrison, S.P. Huntington (red.), *Kultura ma znaczenie*, Kraków 2003.
- Gierszewski J., *Rola administracji samorządowej w procesie zarządzania rozwojem lokalnym*, [w:] *Public Management 2011. Funkcjonowanie organizacji publicznych w dynamicznym otoczeniu. II Międzynarodowa Konferencja Naukowa*, Szcztyno 2011.
- Grzegorzczak F., *Prawo przedsiębiorców – przełom czy kontynuacja?*, [w:] A. Powałowski, H. Wolska (red.), *Przedsiębiorcy i ich działalność*, Warszawa 2019.
- Kokocińska K., *Gwarancyjny charakter zasad prawa – rozważania na tle ustawy Prawo przedsiębiorców*, [w:] R. Blicharz, A. Powałowski (red.), *Prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2019.
- Komierzyńska-Orlińska E., *Charakter i rola (znaczenie) zasad prawa administracyjnego*, [w:] Z. Duniewska, A. Krakąta, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.
- Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.
- Malanowski J., *Komentarz art. 8 KPA*, [w:] Hauser R., Wierzbowski M.(red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Muras Z., *Podstawy prawa*, Warszawa 2017.
- Pietrzak A., *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Pogorzelski K., *Sprawność instytucjonalna państwa 2011. Ekspertyza na temat sprawności instytucjonalnej państwa w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*, IBS 2011, [https://ibs.org.pl/wp-content/uploads/2022/12/IBS\\_Report\\_04\\_2011\\_pl.pdf](https://ibs.org.pl/wp-content/uploads/2022/12/IBS_Report_04_2011_pl.pdf) [dostęp: 4.10.2023].
- Ruczkowki P., *Zasada sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius*” 2017, vol. 44, no. 2.
- Rutkowski M., *Bank Światowy a poprawianie jakości rządu w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego*, „*Zarządzanie Publiczne*” 2009, nr 3.
- Seredocha I., Gawroński H., *Kodeksy etyczne w jednostkach terenowej administracji publicznej – czy to konieczne?*, [w:] W. Gasparski, J. Jabłońska-Bonca (red.), *Biznes. Prawo. Etyka*, Warszawa 2009.
- Skrzypczak E., *Zarządzanie zaufaniem w administracji publicznej w warunkach nowej ekonomii*, [w:] W. Kieżun, J. Wołeszo, S. Sirko (red.), *Public Management. Problemy funkcjonowania organizacji publicznych*, Warszawa 2012.

- Sieradzka M., *Podstawowe zasady obowiązujące przy podejmowaniu, wykonywaniu oraz zakończeniu działalności oraz ich wpływ na sytuację prawną przedsiębiorcy, ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców – analiza i ocena najważniejszych przepisów*, dodatek „Monitor Prawniczy” 2018, z. 13.
- Spasowska-Czarny H., *Efektywność administracji publicznej w kontekście sprawności instytucjonalnej państwa*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017, vol. 44, no. 2.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
- Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństw*, Kraków 2007.
- Waltoś S., *Naczelne zasady procesu karnego*, Warszawa 1999.
- Weber J.M., Deepak M., Mirnighan J.K., *Normal Acts Of Irrational Trust: Motivated Attributions and The Trust Development Process*, „Research of Organizational Behavior” 2005, vol. 26.
- Wiktorowska A., *Teoretyczno-prawna koncepcja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 2.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Wróblewski J., *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczne” 1965, z. 42.
- Ziemski K.M., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.
- Ziobrowska J., *Strategia „Sprawne Państwo 2020” wobec współczesnych problemów sektora publicznego w Polsce*, „Barometr Regionalny” 2015, nr 4.
- Żywicka A., *Legalność i sprawność kontroli działalności gospodarczej w świetle ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – prawo przedsiębiorców*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 1(81).

## **Akty prawne**

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 z późn. zm.), Dz. U. z 2023 r. poz. 221, 641, 803, 1414, 2029
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 541).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r. poz. 648).
- Ustawa z 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. 2022 r. poz. 470).

## **Orzecznictwo**

- Wyrok TK z dnia 14. czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000, nr 5, poz. 138.

Wyrok NSA z dnia 9 listopada 1987 r., III SA 702/87, ONSA 1987, nr 2, poz. 79.  
Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1998 r., I SA/Łd 652/97, ONSA 1999, nr 1, poz. 27.

### Dokumenty i materiały

*Wyzwanie 9 Sprawne Państwo – raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Zespół Doradców Strategicznych Premiera RP, Warszawa, czerwiec 2009 r.  
*Sprawne Państwo 2020*, Warszawa 10 października 2011 r.  
Uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020”, M.P. z 2013 r., poz. 136.  
Uzasadnienia rządowego projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, druk sejmowy nr 2051, s. 33.

### Netografia

„Wizerunek i problemy polskich przedsiębiorców” [wyniki badań], <https://franczyzainfo.pl/wizerunek-i-problemy-polskich-przedsiębiorców-wyniki-badania/> [dostęp: 20.10.2022].

*Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, [http://kigeit.org.pl/FTP/PRCIP/Literatura/001\\_PL\\_2030\\_wyzwania\\_rozwojowe.pdf](http://kigeit.org.pl/FTP/PRCIP/Literatura/001_PL_2030_wyzwania_rozwojowe.pdf) [dostęp: 9.12.2022].

*O nieufności i zaufaniu*, „Komunikat z badań” 2018, nr 35, [https://www.cbos.pl/SPI-SKOM.POL/2018/K\\_035\\_18.PDF](https://www.cbos.pl/SPI-SKOM.POL/2018/K_035_18.PDF) [dostęp: 10.02.2023].

*Zaufanie społeczne*, „Komunikat z badań” 2020, nr 43, [https://www.cbos.pl/SPI-SKOM.POL/2020/K\\_043\\_20.PDF](https://www.cbos.pl/SPI-SKOM.POL/2020/K_043_20.PDF) [dostęp: 10.02.2023].

*Błąd urzędnika może kosztować mieszkańców Krzyża Wlkp. nawet 3.000 złotych*, <https://radiopoznan.fm/informacje/pozostale/blad-urzednika-moze-kosztowac-mieszkanow-krzyza-wlkp-nawet-3-000-zlotych> [dostęp: 11.12.2022].

*Zaufanie*, hasło w: *Słownik Języka Polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/zaufanie.html> [dostęp: 15.10.2022].

*Przedsiębiorca spod Częstochowy żąda od państwa 42 mln zł. Z poparciem prokuratury*, <https://czestochowa.wyborcza.pl/czestochowa/7,89625,21950340,przedsiębiorca-spod-czestochowy-zada-od-panstwa-42-mln-zl-z.html?disableRedirects=true> [dostęp: 11.12.2022].

*Konstytucja Biznesu*, <https://www.biznes.gov.pl/pl/ulatwienia-dla-biznesu/konstytucja-biznesu> [dostęp: 11.12.2022].

Biuro Rzecznika MSP – Rzecznik przedsiębiorców, <https://rzecznikmsp.gov.pl/> [dostęp: 11.12.2022].

Biznes.gov.pl – Serwis informacyjno-usługowy dla przedsiębiorcy, <https://www.biznes.gov.pl/pl> [dostęp: 11.12.2022].

Sobczak K., *MPiIT: Konstytucja Biznesu dobrze służy gospodarce*, <https://www.prawo.pl/biznes/konstytucja-biznesu-ocena-nowych-przepisow-po-roku-obowiazywania,407564.html> [dostęp: 10.12.2022].

World Governance Indicators, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> [dostęp: 7.12.2022].

## **The principle of entrepreneur's trust in the state – illusion or reality?**

### **Abstract**

The subject of the article is the principle of entrepreneurs' trust in the state. The author points to the most important issues related to the principle of trust. The issue of trust was characterized, especially the principle of trust contained in the Entrepreneurs' Law. Characteristics of the key principles contained in the Business Constitution were made. The article attempts to answer the question whether the Principle of Entrepreneurs' Trust in the State is an illusion or a reality?

**Keywords:** the principle of trust, the Business Constitution, entrepreneurs.