

PIOTR PRZYBYSZ
ORCID: 0000-0003-1273-424X
Uniwersytet Warszawski
p.przybysz@uw.edu.pl

Zaufanie a administracja publiczna. Aspekty prawno-administracyjne

Abstrakt: Wzrost zaufania w relacjach społecznych ma istotne znaczenie w społeczeństwach o wysoko rozwiniętej gospodarce, ponieważ jest przesłanką dalszego rozwoju. Rolą administracji publicznej jest więc stymulowanie wzrostu zaufania w społeczeństwie. Strategie rozwoju formalizowane w aktach prawnych i realizowane przez administrację publiczną wskazują zatem zaufanie społeczne jako jeden z czynników wymagających wzmocnienia.

Zaufanie jest potrzebne również administracji publicznej do efektywnego wykonywania jej zadań zarówno w skali makro, jak i w relacjach z poszczególnymi jednostkami. Nakaz działania w sposób zwiększający zaufanie do władzy publicznej jest wprost wyartykułowany w przepisach postępowania administracyjnego. W sferze spraw wykraczających poza te załatwiane w ramach postępowania administracyjnego nakaz ten można wywieść z zasad prakseologii oraz zasad etyki.

Słowa kluczowe: zaufanie, kapitał społeczny, administracja publiczna.

1.

Istnieje wiele definicji zaufania, co nie powinno dziwić, ponieważ termin ten jest używany do oznaczenia różnych bytów. Przez zaufanie rozumie się w związku z tym: cechę osobowości, wartość, swego rodzaju kalkulację dotyczącą uczciwości innych osób, zwłaszcza w sytuacjach niepewności, poleganie na innych oraz przejaw kapitału społecznego¹.

Najbardziej przydatne na potrzeby badań nad administracją publiczną i prawem administracyjnym wydaje się rozumienie zaufania jako przejawu kapitału

¹ I. Zychowicz, E. Halista-Telus, *Poczucie bezpieczeństwa i zaufania społecznego w obliczu pandemii*, „Bezpieczeństwo, Teoria i Praktyka” 2021, nr 2, s. 92.

społecznego. Jest on definiowany jako potencjał współdziałania osadzony w powiązaniach międzyludzkich i normach społecznych, który może przynieść korzyści osobom, grupom i społeczeństwom². Według Roberta Putnama, jednego z teoretyków mających największy wpływ na kształtowanie koncepcji kapitału społecznego, na kapitał społeczny składają się trzy główne elementy: 1. zaufanie — ułatwiające międzyludzką współpracę i wspomagające koordynację działań; 2. normy wzajemności — „dawać i brać”; oraz 3. sieci obywatelskiego zaangażowania — rodzące społeczne zaufanie i wspomnianą normę wzajemności³.

Nie wnikając głębiej w pojęcie kapitału społecznego⁴, należy stwierdzić, że jego powiększaniu sprzyja istnienie społeczeństwa obywatelskiego oraz że jest on postrzegany jako istotny czynnik przyspieszający rozwój gospodarczy. Z kolei niski poziom kapitału społecznego przyczynia się do pogorszenia warunków działania przedsiębiorców, przejawiającego się między innymi zwiększeniem kosztów transakcji, zwiększeniem ryzyka prowadzonej działalności (ryzyko oszustw, fałszerstw, zatajania informacji), wzrostem korupcji czy zwiększonymi kosztami potwierdzania zaufania (koszty kontroli, audytów, ratingów). Prorozwojowy charakter kapitału społecznego sprawia, że współcześnie staje się on przedmiotem regulacji prawnych wprowadzających strategię rozwoju społeczno-ekonomicznego. Rozwój ma następować poprzez wykorzystywanie tak zwanych miękkich elementów oddziaływania, to jest budowania relacji i wzrostu zaufania. Taki mechanizm rozwoju jest jednak efektywny w państwach, w których osiągnięto próg zamożności, powyżej którego dalsze inwestowanie w kapitał ludzki przestanie wystarczać do podtrzymania rozwoju.

2.

Poziom kapitału społecznego w Polsce jest niski w porównaniu z innymi państwami. Jak wynika z *Diagnozy Społecznej 2015*, wskaźnik zaufania społecznego w latach 1992–2015 wahał się w przedziale 8,4–15,1%, co oznacza, że pozosta-

² A. Klimczuk, *Kapitał społeczny Polaków a rozwój społeczno-ekonomiczny*, Warszawa 2009, s. 2.

³ *Kapitał społeczny*, [hasło w:] *Encyklopedia zarządzania*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Kapitał_społeczny (dostęp: 1.01.2022).

⁴ Szerzej na temat kapitału społecznego zob. np. P. Sztompka, *Kapitał społeczny — teoria przestrzeni międzyludzkiej*, Kraków 2016; P. Szkudlarek, *Zaufanie jako komponent kapitału społecznego*, Wrocław 2015; M. Zakrzewska, *Uwarunkowania rozwoju kapitału społecznego w Polsce*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego” 2013, nr 2 (32), s. 80 n.

wał w Polsce na poziomie dwu-, trzykrotnie niższym od średniej Unii Europejskiej, wynoszącej 38,1%⁵.

Negatywne skutki niskiego poziomu kapitału społecznego są już widoczne w postaci utraty znacznych korzyści. W raporcie z kwietnia 2015 roku, przygotowanym na zlecenie Krajowego Rejestru Długów i Rzetelnej Firmy, oszacowano wartość transakcji, które nie zostały zawarte z obawy przed nieuczciwością kontrahentów, na 145–215 miliardów złotych (około 10% PKB). Niewdrażanie działań zwiększających zaufanie do firmy oszacowano jako skutkujące utratą możliwości zawarcia umów o wartości 66,3 miliarda złotych (około 3% PKB)⁶. Ocenia się tymczasem, że możliwości rozwoju Polski opierającego się na inwestowaniu w kapitał ludzki prawdopodobnie wyczerpią się około roku 2023⁷. Dalszy rozwój ekonomiczny będzie wymagać istotnego zwiększenia kapitału społecznego.

Władze publiczne podjęły działania na rzecz zwiększenia kapitału społecznego w Polsce. Rada Ministrów w 2013 roku przyjęła Strategię Rozwoju Kapitału Społecznego, która miała być realizowana do 2020 roku⁸. W dokumencie tym zdefiniowano kapitał społeczny jako wynikającą z zaufania oraz obowiązujących norm i wzorów postępowania zdolność obywateli do mobilizacji i łączenia zasobów, która sprzyja kreatywności oraz wzmacnia wolę współpracy i porozumienia w osiąganiu wspólnych celów. Celem Strategii stało się tworzenie, utrzymywanie i doskonalenie warunków rozwoju kapitału społecznego w Polsce przez wspieranie działań na rzecz aktywności i kreatywności obywateli oraz ich współpracy dla dobra wspólnego. Strategia zarówno przedstawiała diagnozę, wyzwania i trendy rozwojowe dla kapitału społecznego, jak i określała cele, priorytety i kierunki działań oraz przewidywała system realizacji strategii, w tym wyznaczała ramy finansowe i określała system wskaźników realizacji strategii. Koordynowanie i nadzorowanie realizacji Strategii zostało powierzone ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020 została w 2020 roku zastąpiona przez Strategię Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultu-

⁵ *Diagnoza społeczna, raport*, red. J. Czapiński, T. Panek, 2015, s. 361, www.diagnoza.com (dostęp: 28.12.2021). Podobnie T. Sasińska-Klas, *Zaufanie społeczne w oczach polskiej opinii publicznej — oceniona wartość czy jej deficyt?*, [w:] *Zapisując świat. W dziennikarsko-literackim pejzażu form, tematów, gatunków: prace ofiarowane dr hab. Andrzejowi Kaliszewskiemu Profesorowi UJ*, red. E. Żyrek-Horodyska, Kraków 2021, s. 272.

⁶ *Kapitał społeczny i zaufanie w polskim biznesie 2015 r. Skrót raportu, kwiecień 2015 r.*, raport przygotowany przez zespół naukowców pod kierunkiem J. Fazlagicia, <https://krd.pl/getattachment/79fea362-e258-4b6d-9c3c-aa8d73bbb040> (dostęp: 1.01.2022).

⁷ *Diagnoza społeczna...*, s. 362.

⁸ Uchwała nr 61 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 roku w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020” (M.P. z 2013 r. poz. 378).

ra, kreatywność) 2030⁹. Na nowo określono w niej obszary realizacji Strategii, wyodrębniając trzy obszary: 1. współdziałanie — społeczeństwo obywatelskie; 2. kultura — tożsamość i postawy obywatelskie; 3. kreatywność — potencjał kulturowy i kreatywny. Dostrzeżono jednocześnie braki wcześniejszej Strategii w dziedzinie określenia efektywnych instrumentów realizacyjnych. Planowane w ramach nowej Strategii działania są z jednej strony ukierunkowane na redukcję deficytów i wykorzystanie potencjałów w obszarach społeczeństwa obywatelskiego oraz uczestnictwa w kulturze, z drugiej zaś polegają na stymulowaniu rozwoju gospodarczo-kulturalnego przez wzrost efektywności funkcjonowania polskich branż kreatywnych. Dążono ponadto do ograniczenia opisu faktograficznego i poszerzenia elementów ocennych, diagnoz, propozycji naprawczych oraz rekomendacji.

Ocena Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego jest o tyle utrudniona, że przedmiotem zainteresowania tej nauki jest sposób formalizacji norm społecznych. Nauka prawa administracyjnego nie ocenia zatem trafności ani koncepcji kapitału społecznego, ani instrumentów jej rozwoju, ale zajmuje się Strategią jako aktem normatywnym. Uznaje więc, że jest to dokument o charakterze programowym, który wyznacza ogólne ramy do dalszych działań o bardziej konkretnym charakterze. Jako akt prawa wewnętrznego Strategia ma charakter wiążący wyłącznie wobec podmiotów organizacyjnych podległych Radzie Ministrów i wyłącznie w tym zakresie można ją oceniać jako wyznaczającą działania administracji publicznej. Dla innych podmiotów jest ona jedynie manifestacją polityki publicznej, którą zamierza realizować Rada Ministrów. Odwoływanie się do pojęcia zaufania w tego rodzaju dokumencie jest zatem prawnie znaczące, nawet jeżeli problematyka zaufania nie jest eksponowana jako pierwszoplanowa.

3.

Poziom zaufania do poszczególnych instytucji publicznych w Polsce jest zróżnicowany. Z opublikowanych przez OECD badań poziomu zaufania do rządu w 2020 roku¹⁰ wynika, że jedynie 27,3% badanych Polaków ufa rządowi. Sytuuje to Polskę na 37 miejscu wśród 38 badanych państw. Warto przy tym odnotować spadek poziomu zaufania do rządu w Polsce w 2020 roku z poziomu 42,8–50,2% w latach 2017–2019. Najwyższe zaufanie do władz swego państwa w bada-

⁹ Uchwała nr 155 Rady Ministrów z dnia 27 października 2020 roku w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030” (M.P. poz. 1060).

¹⁰ OECD, *Trust in Government (Indicator)*, 2021, doi: 10.1787/1de9675e-en (dostęp: 28.12.2021).

nym roku mieli natomiast Szwajcarzy (84,6%), Norwedzy (82,9%) oraz Finowie (80,9%). O ile poziom zaufania Szwajcarów do rządu w okresie ostatnich pięciu lat jest stosunkowo stabilny (waha się w przedziale 79,9–85,0%), to poziom zaufania Norwegów i Finów do swoich rządów znacząco wzrósł w 2020 roku w porównaniu z rokiem 2019 — odpowiednio z 59,8% oraz z 63,9%.

Narzucającym się wyjaśnieniem istotnego spadku zaufania Polaków do rządu w 2020 roku wydaje się pandemia COVID-19, a właściwie wiążące się z nią takie zjawiska, jak złe zarządzanie ochroną zdrowia czy nieprzejrzystość wprowadzanych procedur. Wskazane niedostatki skłaniają do postrzegania jakości usług publicznych w tym zakresie jako niskiej, co przekłada się na zmniejszenie zaufania do rządu jako odpowiedzialnego za funkcjonowanie ochrony zdrowia¹¹.

Analiza aspektów prawnoadministracyjnych działań podejmowanych przez rząd w ramach walki z pandemią skłania przede wszystkim do stwierdzenia, że nie zadbano o należytą podstawę prawną podejmowanych działań. W sytuacjach nadzwyczajnych bardziej właściwe wydaje się wykorzystanie już obowiązujących przepisów, a tworzenie nowych wyłącznie w takim zakresie, jaki jest konieczny. W okresie pandemii COVID-19 w szerokim zakresie tworzone natomiast nowe, szczególne regulacje prawne, które z racji pośpiechu przy ich opracowywaniu były obarczone wieloma niedoskonałościami, jak na przykład nieproporcjonalność sankcji czy nieracjonalność zakazów. Przekonanie o konieczności jak najszybszego wejścia w życie nowych regulacji skutkowało rezygnacją z szerszych konsultacji, które mogłyby ujawnić niedoskonałości projektowanych przepisów. Powstawało „złe” prawo, którego stosowanie również nie przebiegało często we właściwy sposób. Funkcjonariusze nakładający sankcje na osoby nieprzestrzegające ograniczeń niejednokrotnie nie byli w stanie wytłumaczyć w zrozumiały sposób istnienia podstaw prawnych swoich czynności. Skłaniało to osoby karane do poszukiwania ochrony prawnej na drodze sądowej. Niewykazanie należytej dbałości o właściwą podstawę prawną nowych przepisów owocowało skutecznym kwestionowaniem przed sądami restrykcji nakładanych na obywateli oraz przedsiębiorców. W rezultacie pojawiło się przekonanie, że obiektywnie rzecz biorąc, restrykcje nie służą ograniczeniu pandemii. Zmienność regulacji prawnej również przyczyniła się do zwiększenia nieufności społeczeństwa do dalszych działań władz publicznych w tej dziedzinie. Tak więc władze publiczne w okresie niepewności spowodowanej pandemią wprowadziły dodatkowy czynnik potęgujący niepewność i zaburzający poczucie bezpieczeństwa.

Traktowanie prawa jako narzędzia reagowania na bieżące zdarzenia nie jest samo w sobie naganne. Nie można bowiem odmówić władzy publicznej możliwości reagowania poprzez tworzenie prawa na różnorakie zagrożenia dla bezpieczeństwa, zdrowia lub życia obywateli. Szybka reakcja prawodawcy jest wówczas

¹¹ P. Marczewski, *Epidemia nieufności. Zaufanie społeczne w czasie kryzysu zdrowotnego*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/08/Epidemia-nieufnosci.pdf> (dostęp: 28.12.2021).

oceniana pozytywnie i powinna zwiększyć społeczne zaufanie do władzy. Tworzenie prawa w sposób nieudolny w tego rodzaju sytuacjach nieuchronnie prowadzi jednak do spadku zaufania do władz publicznych. Wymóg dążenia do zwiększenia zaufania do władzy publicznej nie ma waloru prawnego w tego rodzaju sytuacjach. Można go natomiast wywodzić z zasad prakseologii.

4.

Budzenie zaufania obywateli do władzy publicznej jest uznawane za oczywistą cechę demokratycznego państwa prawnego¹². Zarówno kodeks postępowania administracyjnego, jak i Ordynacja podatkowa statuuje odpowiednio w art. 8 § 1 i art. 121 § 1 zasadę ogólną prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej/organów podatkowych. Nakaz działania poza ramami postępowania administracyjnego w sposób uczciwy, przyzwoity, wiarygodny, zgodny z oczekiwaniami i wskazujący na dobre zamiary może być tymczasem wywodzony z zasad etyki urzędniczej.

Formalizacja postulatu budzenia zaufania przez administrację publiczną spowodowała konieczność nadania zaufaniu obiektywnego charakteru. Gdyby realizacja zasady budzenia zaufania miała być oceniana na podstawie subiektywnych ocen strony postępowania, to strona niezadowolona z rozstrzygnięcia zawsze mogłaby zarzucić, że postępowanie nie było prowadzone w sposób budzący jej zaufanie do władzy publicznej. Określenie „budzący zaufanie” odnosi się zatem nie tyle do odczuć i ocen strony postępowania, ile do sposobu procedowania przez organ administracji oraz do zasadności i prawidłowości rozstrzygnięcia.

W orzecznictwie sądów administracyjnych można odnaleźć wskazania, jakich zachowań należy unikać, a jakie preferować, aby postępowanie mogło zostać uznane za odpowiadające wymogom zasady budzenia zaufania. Nawet pobieżna lektura tez orzeczeń sądów administracyjnych skłania do stwierdzenia, że budzenie zaufania jest rezultatem przestrzegania przepisów postępowania, zwłaszcza zasady praworządności¹³. Nie każde naruszenie prawa oznacza jednak prowadzenie postępowania w sposób podważający zaufanie jego uczestników do władzy publicznej¹⁴. Musi pojawić się jakaś okoliczność powodująca, że naruszenie prawa nie może być akceptowane ze względu na szeroko rozumianą wiarygodność i autorytet organu administracji. Dla przykładu organy centralne powinny prowa-

¹² Zob. zwł. orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1988 roku, sygn. K. 1/88, OTK 1988, poz. 6.

¹³ Zob. np. wyrok NSA z dnia 28 listopada 2018 roku, sygn. II OSK 318/18, LEX nr 2625304; wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2021 roku, sygn. II GSK 740/18, LEX nr 3162620; wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2018 roku, sygn. I GSK 742/18, LEX nr 2514229.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2017 roku, sygn. II OSK 474/16, LEX nr 2450682.

dzić postępowanie w sposób bardziej staranny od organów terenowych i popełniane przez nie naruszenia przepisów prawa mają destrukcyjny wpływ na poziom zaufania do władzy publicznej¹⁵. Podobnie oceniane jest wykorzystywanie przepisów prawa przez organ prowadzący postępowanie w sposób niezgodny z ich rolą zamierzoną przez ustawodawcę¹⁶.

Przewidywalność, jedna z przesłanek zaufania, również jest umocowana w przepisach postępowania. W odniesieniu do organów administracji przewidywalność oznacza konieczność podejmowania analogicznych rozstrzygnięć w odniesieniu do stanów faktycznych i prawnych nieróżniących się od siebie w istotny sposób. Organ powinien zatem prezentować stabilne stanowisko w sprawie jednostki, może zaś zmienić swoją ocenę pod warunkiem odpowiedniego jej uzasadnienia¹⁷. Organ administracji jest też związany utrwaloną praktyką załatwiania spraw. Przez utrwaloną praktykę należy rozumieć zgodne z prawem, akceptowane przez sądy, stabilne, jednolite, ustandaryzowane i wieloletnie oraz znane publicznie postępowanie organów administracji publicznej przy rozstrzyganiu spraw tego samego rodzaju w takich samych stanach faktycznych i prawnych¹⁸. Wprawdzie organ może odstąpić od utrwalonej praktyki, ale musi uzasadnić takie odstępstwo wynikające z odmienności stanu faktycznego lub prawnego sprawy¹⁹.

Można również wskazać zachowania, które oznaczają naruszenie zasady zaufania, jakkolwiek nie naruszają innych przepisów prawa. Dla przykładu pracownicy organu, dokonując czynności w toku postępowania, powinni powstrzymać się od formułowania opinii dezawuuujących inne organy władz publicznych. Organ administracji nie może uzasadniać nieracjonalności swoich działań treścią przepisów prawa, podważając w ten sposób zaufanie obywateli do władzy ustawodawczej. Jeżeli interpretacja przepisów prawa prowadzi do rezultatów niemożliwych do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa, to obowiązkiem organu jest poszukiwanie takiego sposobu interpretacji przepisów, który doprowadzi do rezultatów możliwych do przyjęcia²⁰.

¹⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 roku, sygn. II OSK 140/17, LEX nr 2409569, dotyczący naruszenia zasady szybkości postępowania.

¹⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 17 października 2019 roku, sygn. I GSK 1406/18, LEX nr 2744614, uznający przerzucanie na stronę błędów lub uchybień popełnionych przez organ prowadzący postępowanie za stanowiące naruszenie zasady zaufania.

¹⁷ Zob. np. wyrok NSA z dnia 20 maja 2021 roku, sygn. II OSK 2429/18, LEX nr 3192404.

¹⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 grudnia 2018 roku, sygn. IV SA/Gl 609/18, LEX nr 2603931.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 16 października 2020 roku, sygn. II OSK 2301/19, LEX nr 3180008.

²⁰ P.M. Przybysz, [w:] *idem*, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2021, LEX/el., art. 8.

Bibliografia

- Diagnoza społeczna, raport*, red. J. Czapiński, T. Panek, 2015, www.diagnoza.com.
- Kapitał społeczny*, [hasło w:] *Encyklopedia zarządzania*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Kapitał_społeczny.
- Kapitał społeczny i zaufanie w polskim biznesie 2015 r. Skrót raportu, kwiecień 2015 r.*, raport przygotowany pod kierunkiem J. Fazlagicia, <https://krd.pl/getattachment/79fea362-e258-4b-6d-9c3c-aa8d73bbb040>.
- Klimczuk A., *Kapitał społeczny Polaków a rozwój społeczno-ekonomiczny*, Warszawa 2009.
- Marczewski P., *Epidemia nieufności. Zaufanie społeczne w czasie kryzysu zdrowotnego*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/08/Epidemia-nieufnosci.pdf>.
- OECD, *Trust in Government (Indicator)*, 2021, doi: 10.1787/1de9675e-en.
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2021, LEX/el.
- Sasińska-Klas T., *Zaufanie społeczne w oczach polskiej opinii publicznej — oceniona wartość czy jej deficyt?*, [w:] *Zapisując świat. W dziennikarsko-literackim pejzażu form, tematów, gatunków: prace ofiarowane dr hab. Andrzejowi Kaliszewskiemu Profesorowi UJ*, red. E. Żyrek-Horodyska, Kraków 2021.
- Szkudlarek P., *Zaufanie jako komponent kapitału społecznego*, Wrocław 2015.
- Sztompka P., *Kapitał społeczny — teoria przestrzeni międzyludzkiej*, Kraków 2016.
- Zakrzewska M., *Uwarunkowania rozwoju kapitału społecznego w Polsce*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego” 2013, nr 2 (32).
- Zychowicz I., Halista-Telus E., *Poczucie bezpieczeństwa i zaufania społecznego w obliczu pandemii*, „Bezpieczeństwo, Teoria i Praktyka” 2021, nr 2.

Trust and Public Administration: Legal and Administrative Aspects

Summary

Increasing trust in social relations is essential in societies with a highly developed economy, as it is a prerequisite for further development. The role of public administration is therefore to stimulate the growth of trust in society. Development strategies formalized in legal acts and implemented by public administration indicate social trust as one of the factors requiring strengthening. Trust is also needed by public administration for the effective performance of its tasks, both on a macro scale and in relations with individual units. The order to act in a way that increases trust in public authority is directly articulated in the provisions of administrative proceedings. In the sphere of matters going beyond the issues dealt with within the administrative procedure, this order can be derived from the principles of praxeology and the principles of ethics.

Keywords: trust, social capital, public administration.