

BEATA PAWLAK-ALECHNO

ORCID: 0009-0008-3119-0982

PODSTAWY PRAWNE PARTYCYPACJI INWESTORA PRYWATNEGO W BUDOWIE LUB PRZEBUDOWIE INFRASTRUKTURY DROGOWEJ

Abstrakt: Celem artykułu jest identyfikacja i ocena podstaw prawnych, uzależniania wydania deweloperowi uzgodnienia w zakresie możliwości włączenia do drogi ruchu kołowego spowodowanego zmianą sposobu zagospodarowania działki¹ będącej przedmiotem inwestycji od zawarcia z organem samorządu terytorialnego umowy drogowej na budowę, przebudowę lub partycypowanie w kosztach budowy lub remontu infrastruktury drogowej.

Uzyskanie przez inwestora prywatnego uzgodnienia determinuje z kolei wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, dlatego też przeważnie inwestorzy, chcąc rozpocząć inwestycję, decydują się na zawieranie umów i — w konsekwencji — czynny udział w przedsięwzięciu drogowym.

Powyższa praktyka organów samorządowych jest stosowana w ostatnich latach w odniesieniu do nowych inwestycji deweloperskich i to zdecydowanie w dużych aglomeracjach miejskich. Prezentowane opracowanie poświęcone jest zatem wykazaniu, jaka jest rola organów samorządu terytorialnego w odniesieniu do zapewnienia realizacji zadań własnych, i ocenie, czy budowa lub przebudowa dróg wpisuje się w zakres tych zadań. W rezultacie — w świetle jakich przepisów prawa organy samorządowe mogą (i w jakim wymiarze) wywołać przywołane już uwarunkowania.

Słowa kluczowe: umowa drogowa, inwestor prywatny, partycypowanie w budowie drogi, deweloper, inwestycja niedrogowa

WPROWADZENIE

Obserwowany w ostatnich latach dynamiczny rozwój budownictwa mieszkalnego, osiągając na koniec 2021 roku rekordową ilość 234,7 tys. oddanych do użytkowania mieszkań, z czego inwestycje deweloperskie stanowią ponad połowę, bo aż 141,7 tys.², wymusza na organach jednostek samorządu terytorialnego

¹ Zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 645).

² Dane GUS opublikowane w dniu 21 stycznia 2022 roku na stronie internetowej: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodki-trwale/budownictwo/budownictwo-mieszkaniowe-w-okresie-styczen-grudzien-2021-roku,5,122.html> (dostęp: 10.11.2023).

dostosowanie infrastruktury drogowej, a tym samym przeznaczanie na ten cel większych środków finansowych.

Inwestycje w zakresie dróg publicznych od zawsze stanowiły jedno z większych ekonomicznych wyzwań dla władz samorządowych. Gminy w zdecydowanej większości finanse na modernizację i rozbudowę dróg na poziomie lokalnym pozyskują ze środków własnych, czyli to od kondycji finansowej danej gminy oraz biegłości i sprawności w pozyskiwaniu środków na rozwój infrastruktury drogowej zależy stan i jakość sieci arterii komunikacyjnej. Rozbudowa miast i lokowanie inwestycji deweloperskich często na przedmieściach i obrzeżach aglomeracji stwarzają dodatkowe wyzwania dla samorządów. Takie przedsięwzięcia wymagają odpowiedniej infrastruktury drogowej. Ponadto wzmożony ruch samochodowy również w obwodzie miasta wymusza na organach samorządu terytorialnego działania w zakresie rozbudowy sieci dróg i przebudowy istniejącej infrastruktury.

Stąd też w obliczu nowej inwestycji deweloperskiej, na etapie pozyskiwania stosownych decyzji, powszechną praktyką w dużych aglomeracjach miejskich staje się uwarunkowanie wydania deweloperowi uzgodnienia w trybie art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 645), a w konsekwencji — decyzji o pozwoleniu na budowę, od zawarcia z zarządcą drogi umowy na budowę, przebudowę infrastruktury drogowej lub partycypowania w kosztach realizacji tej inwestycji.

Z perspektywy możliwości intensywniejszej rozbudowy sieci drogowej praktyki samorządów należy ocenić pozytywnie. Współdziałanie w tej materii z inwestorem prywatnym zdecydowanie przyspiesza proces dostosowywania zaplecza drogowego do dynamicznie zmieniających się uwarunkowań zabudowy, a w konsekwencji — do bezpieczeństwa i polepszenia komfortu życia mieszkańców. Niestety doświadczenie pokazuje, że często dochodzi do nadużyć ze strony organu samorządowego i zakres obowiązków nałożonych na inwestora prywatnego jest niewspółmierny do skali, w jakiej inwestycja powoduje konieczność budowy lub przebudowy drogi publicznej. Zasadne są zatem identyfikacja i ocena prawna tej praktyki.

Z uwagi na omawianą materię problematyka artykułu zogniskuje się wokół podstaw prawnych, które ugruntowały podobne mechanizmy w wielu ośrodkach miejskich w oparciu o rozstrzygnięcie kwestii zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego.

KONSTYTUCJA RP JAKO PODSTAWOWE ŹRÓDŁO PREROGATYW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Wykonywanie wielu zadań publicznych należących do samorządu terytorialnego wynika z realizacji jego funkcji. Administracja samorządowa stanowi zespół podmiotów utworzonych i powołanych do wykonywania określonych zadań

publicznych na rzecz państwa oraz lokalnych i regionalnych wspólnot. Znajduje to odzwierciedlenie w Konstytucji RP w świetle art. 16 ust. 2, art. 163 oraz art. 166 ust. 1–2³.

Na potrzeby niniejszych rozważań za kluczowe należy uznać brzmienie art. 166 Konstytucji RP, który odzwierciedla konstytucyjną zasadę samodzielności samorządu.

Konstytucja RP sankcjonuje i utrwała podział zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone⁴. Zasadą jest, że każda jednostka samorządu terytorialnego wykonuje przede wszystkim zadania własne, służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Zlecone są wyjątkiem i obejmują pozostałą sferę administracji publicznej wtedy, gdy zostaną delegowane przez ustawę lub przekazane w sposób przez nią przewidziany⁵. Zadania zlecone nie będą jednak przedmiotem rozstrzygnięcia niniejszego artykułu, ponieważ z uwagi na specyfikę zagadnienia w obrębie rozważań będzie jedynie kwestia zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Ogólna zasada wyrażona w art. 166 ust. 1 Konstytucji RP⁶ stanowi, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są zadaniami własnymi i powinny być wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego. Mimo że ustawodawca konstytucyjny nie wymienił enumeratywnie katalogu zadań własnych, to jednak z treści ustaw, na przykład ustawy o samorządzie terytorialnym, wynika wprost, że to właśnie zadania własne stanowią fundamentalne powinności oraz powinny służyć realizowaniu imperatywów na rzecz lokalnych i regionalnych wspólnot⁷, a ich cechą charakterystyczną jest terytorialny charakter, mają bowiem zaspokajać zbiorowe potrzeby społeczności samorządowej⁸. Przy czym przy określaniu zakresu działania gminy posłużono się klauzulą generalną polegającą na domniemaniu właściwości gminy we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów⁹.

Unormowania konstytucyjne w zakresie działań samorządu terytorialnego wskazują zatem jednoznacznie, że konkretyzacja zadań publicznych powinna znaleźć się w przepisach prawa materialnego, na przykład w przytoczonej ustawie o samorządzie gminnym. To one powinny uszczegóławiać określone rodzaje zadań publicznych realizowanych przez samorząd terytorialny.

³ *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, s. 111.

⁴ *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny. Studium monograficzne*, red. H. Szczechowicz, Włocławek 2015, s. 55.

⁵ *Ibidem*, s. 55–56.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

⁷ *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 911.

⁸ *Ustawy samorządowe...*, s. 112.

⁹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 377–378.

ŹRÓDŁA REALIZACJI ZADAŃ W ZAKRESIE INFRASTRUKTURY DROGOWEJ

Poza przepisami Konstytucji RP również Europejska Karta Samorządu Terytorialnego w art. 3 ust. 1¹⁰ stanowi, że samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców. Jednak ani przepisy Konstytucji RP, ani Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego nie definiują zadań publicznych od strony przedmiotowej, lecz jedynie określają ogólnie istotę zakresu odpowiedzialności samorządu, wiążąc ją z zarządzaniem terytorialnym w danej skali (lokalnej lub regionalnej)¹¹.

W związku z tym zdecydowanie kluczową rolę w definiowaniu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego odgrywa wzmiankowana już wcześniej ustawa o samorządzie gminnym. Ustalając zakres działania jednostek każdego szczebla samorządu terytorialnego, ustawodawca kataloguje ich zadania, wprowadzając dualizm kompetencyjny i podstawowy podział na zadania własne i zlecone. Artykuł 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zawiera indeks zadań własnych gminy, który nie ma charakteru zamkniętego, użycie bowiem określenia „w szczególności” oznacza, że inne kategorie będą wynikać wprost z odrębnych regulacji ustawowych, ustrojowych czy materialnych. Niemniej jednak, konsekwencją wprowadzenia w drodze ustawy określonego katalogu zadań własnych jednostek samorządowych jest obowiązek spoczywający na określonej wspólnotocie do realizacji tych zadań.

Zadania własne gminy podlegają wielu kategoryzacjom, jednak w uproszczeniu można określić, że ich ogół zamyka się w jednej z czterech kategorii: infrastruktura techniczna (na przykład drogi, wodociągi, utylizacja odpadów, lokalny transport zbiorowy), infrastruktura społeczna (na przykład edukacja publiczna, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, upowszechnianie kultury), porządek i bezpieczeństwo publiczne (na przykład ochrona przeciwpożarowa), ład przestrzenny i ekologiczny (na przykład miejscowe planowanie przestrzenne, zieleń gminna, zadrzewienia)¹².

W związku z tym, że problematyka partycypacji w budowie drogi publicznej przez inwestora inwestycji niedrogowej urzeczywistnia się, jak dotąd, głównie w zurbanizowanych ośrodkach miejskich, wyjaśnienia wymaga kwestia kompetencji w materii miast na prawach powiatu. Otóż zadania własne miast na prawach powiatu obejmują w szczególności sprawy wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy

¹⁰ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Dz. U. z 1944 r. Nr 124, poz. 607).

¹¹ M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 33.

¹² Z. Niewiadomski, M. Kallas, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 144.

o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Wynika to z art. 92 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, w myśl którego „miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie”¹³ (to jest — ustawie o samorządzie powiatowym).

Co więcej, w literaturze uwierzytelniony jest pogląd, że przepisy prawa odnoszące się do powiatów przy realizacji ich zadań przez miasta na prawach powiatu w pierwszym rzędzie są podległe ustawodawstwu odnoszącemu się do samorządu gminnego. Miasto na prawach powiatu jest bowiem, w pierwszej kolejności, gminą, która tym różni się od innych tego rodzaju jednostek administracyjnych, że ustawodawca powierzył jej wykonywanie zadań powiatu¹⁴. Rozpatrując zatem kwestie zadań miasta na prawach powiatu i jego kompetencji w zakresie infrastruktury drogowej, uprawnione jest odpowiednie stosowanie przepisów o samorządzie gminnym.

Artykuł 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, zaliczając do zadań własnych gminy sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, odsyła do materialnoprawnej regulacji ustawowej, ponieważ zadania własne gminy w tej materii konkretyzuje ustawa z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 645).

W świetle art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą między innymi sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu dróg, zdefiniowany został jako zarządca drogi¹⁵. Zarządcy dróg publicznych są zatem częścią struktur administracji rządowej lub samorządu terytorialnego. Wskazanie właściwego zarządcy drogi publicznej art. 19 ust. 2 ustawy o drogach publicznych uzależnia od kategorii drogi¹⁶. Z uwagi na fakt, że przedmiotowe opracowanie skupia się na mechanizmach występujących w zurbanizowanych ośrodkach miejskich, zarządcą dróg (z zastrzeżeniem ust. 3, 5 i 8) dla dróg gminnych jest wójt (burmistrz, prezydent miasta)¹⁷.

Ustawodawca w art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych nie wskazał jednak pełnego wykazu spraw należących do zarządcy drogi publicznej. Większość zadań organów administracji drogowej wyszczególnia art. 20 ustawy. I tak z treści pkt 1 tego artykułu należy wyprowadzić obowiązek zarządcy dróg polegający na dbałości nie tylko o utrzymanie stanu dróg, ale także o rozwój sieci dróg pozostających pod jego zarządem. Z kolei art. 20 pkt 3 stanowi o działalności inwestycyjnej zarządcy dróg. Inwestorem jest podmiot działający we własnym imieniu i na własny rachunek, ponosząc jednocześnie ekonomiczny ciężar danego przedsięwzięcia

¹³ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 190.

¹⁴ *Ibidem*, s. 190–191.

¹⁵ Ustawa z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 645).

¹⁶ W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 317.

¹⁷ Ustawa z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 645).

drogowego i organizując proces budowlany w celu czerpania w przyszłości korzyści gospodarczych z inwestycji¹⁸. W obliczu tego ustawodawstwa, na tym etapie rozważań, w pełni zasadne jest wyartykułowanie tezy, że to na zarządcy drogi publicznej, który jest organem samorządowym, w pełni spoczywa obowiązek polegający na gospodarowaniu infrastrukturą drogową, zarówno w aspekcie planistycznym, remontowym, jak i finansowym.

W kontekście tych rozważań nie sposób nie uwzględnić jeszcze jednego aktu prawnego regulującego ogólne zasady finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania zasobu transportu lądowego (w tym dróg publicznych) oraz zarządzania tą infrastrukturą, nadającego kompetencje w zakresie finansowania dróg publicznych organom rządowym i samorządowym. Mowa o ustawie z dnia 16 grudnia 2005 roku o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. z 2018 r., poz. 203 ze zm.), która w treści art. 3 ust. 1 ustawy określa, przez kogo finansowane są zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz zarządzania nimi, odpowiednio: w zakresie dróg krajowych — przez ministra właściwego do spraw transportu za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad albo drogowych spółek specjalnego przeznaczenia, w zakresie dróg wojewódzkich — samorząd województwa, w zakresie dróg powiatowych — samorząd powiatowy. Jednakże art. 3 ust. 3 tej ustawy stanowi, że w granicach miast na prawach powiatu zadania w zakresie finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami publicznymi — z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych — finansowane są z budżetów tych miast¹⁹. Jeśli zatem, w myśl regulacji ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, zadania z zakresu dróg publicznych stanowią prerogatywę organów rządowych lub samorządowych, to czy przerzucanie tego obowiązku na inwestora prywatnego nie stanowi naruszenia przepisów prawa materialnego?

Otóż w kolejnych przepisach ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, mianowicie — w treści art. 3 ust. 5 wspomnianej ustawy — budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona dróg publicznych mogą być realizowane przy udziale środków rzeczowych i pieniężnych świadczonych przez osoby fizyczne i prawne, krajowe i zagraniczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w tym w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Czy w takim razie organy samorządowe wystarczającą podstawę do finansowej partycypacji dostrzegają w treści art. 3 ust. 5 ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego?

Z regulacji tej wynika wprost, że inwestycje drogowe mogą być realizowane przy udziale środków rzeczowych i pieniężnych świadczonych przez osoby

¹⁸ W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa...*, s. 326–329.

¹⁹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 roku o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. z 2018 r., poz. 203 ze zm.).

fizyczne i prawne między innymi w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Przywołany przepis wskazuje na „udział środków pieniężnych” pochodzących od podmiotów prywatnych. Pozwala on w związku z tym w sposób wyraźny na partycypację polegającą na transferze pieniężnym pomiędzy podmiotem prywatnym a publicznym. Ustawodawca tym samym wprost przewidział udział czynnika finansowego spoza władztwa samorządowego.

Termin partnerstwa publiczno-prywatnego, które w swej treści ustawodawca ujął w art. 3 ust. 5 ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu drogowego, odnosi się do łączenia kapitałów prywatnych i środków publicznych.

Problematykę współpracy na gruncie publiczno-prywatnym reguluje ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Jego definicja normatywna na gruncie art. 1 ust. 2 tej ustawy²⁰ polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk między podmiotem publicznym i partnerem prywatnym²¹.

Partnerstwo publiczno-prywatne w szerokim rozumieniu zostało zdefiniowane w aktach prawa UE oraz dokumentach instytucji UE²², między innymi jako partnerstwo sektora publicznego i prywatnego mające na celu realizację przedsięwzięć lub świadczenie usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny. Ponadto, jako wzorzec dla ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2008 roku, oprócz wspomnianych aktów prawnych UE stanowiły również wskazówki zawarte w zielonej księdze, wytycznych i komunikatach wyjaśniających Komisji Europejskiej oraz decyzji Eurostatu. Dyspozycje te zdeterminowały ustawowe pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz zakres ustawowej regulacji²³.

Ustawodawca, definiując „podmiot publiczny” w art. 2 ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, między innymi warunkuje przedmiot jego działalności od zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemającym charakteru przemysłowego ani handlowego²⁴. Należy rozważyć zatem, czy budowa lub rozbudowa infrastruktury drogowej przez inwestora prywatnego mieści się w jej zakresie przedmiotowym. Ustawodawca w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym nie konkretyzuje pojęcia „zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym”, niemniej jednak literatura stoi na stanowisku nadania mu znaczenia „potrzeb o charakterze użyteczności publicznej”, której celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze usług powszechnie

²⁰ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 30, 203).

²¹ W. Gonet, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2009, s. 13.

²² Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 roku w sprawie udzielania koncesji, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 roku w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE.

²³ Z. Cieślík *Partnerstwo publiczno-prywatne. Publicznoprawna problematyka kontraktowych form działania administracji europejskiej*, Warszawa 2014, s. 417.

²⁴ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 30, 203).

dostępnych. Tym samym w trybie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym możliwe będą realizacje przedsięwzięć z zakresu zadań publicznych obligatoryjnych (to jest — zadania związane z transportem, wodociągami, kanalizacją itp.) oraz fakultatywnych (czyli centra rozrywki, parki wodne itp.) wykraczających poza zakres pojęcia użyteczności publicznej²⁵. Nie ma wątpliwości, że budowa lub rozbudowa infrastruktury drogowej stanowi zadanie publiczne w ramach zadań własnych samorządu terytorialnego. Na potrzeby niniejszej publikacji uwaga zogniskowana jest jedynie na drogach gminnych i powiatowych, zatem obowiązki z zakresu budowy czy utrzymania dróg publicznych są zadaniami publicznymi, których realizacja może stanowić przedmiot partnerstwa publiczno-prywatnego w trybie przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Zmiany optyki patrzenia na partnerstwo publiczno-prywatne ze względu na omawianą problematykę partycypacji w budowie drogi przez czynnik prywatny, w ramach inwestycji niedrogowej, wymaga omówienie kwestii wynagrodzenia w myśl art. 7 ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. W literaturze jako element charakterystyczny partnerstwa publiczno-prywatnego wymienia się porozumienie o charakterze komercyjnym, mające formę długoterminowej współpracy, której celem jest osiąganie obopólnych korzyści. Strony partnerstwa dzielą się bowiem nie tylko zasobami, potencjalnymi korzyściami, ale także ryzykiem — każdy z partnerów przyjmuje na siebie tę część ryzyka, z którą lepiej sobie poradzi. W efekcie rozłożenie ryzyka powinno przyczynić się do racjonalizacji kosztów i optymalizacji efektu finansowego dla stron partnerstwa publiczno-prywatnego²⁶.

Zatem współpraca na styku sektorów publicznego i prywatnego w rozumieniu przytoczonych definicji powinna posiadać przymiot wzajemnej korzyści i zorientowanej za zysku obu partnerów współpracy. Jako istotę partnerstwa publiczno-prywatnego wspomniany już akt prawny zalicza kwestię wynagrodzenia i korzyści z przedsięwzięcia dla partnera prywatnego. Wynagrodzenie partnera prywatnego w myśl tej regulacji może przybierać formę pobierania pożytków lub uzyskiwania innych korzyści z przedsięwzięcia albo formę zapłaty przez podmiot publiczny sumy pieniężnej. Słowem — udział podmiotu publicznego w przedsięwzięciu oprócz wniesienia wkładu własnego polegać ma na zapłacie wynagrodzenia pod postacią uiszczenia sumy pieniężnej. Z kolei korzyść z przedsięwzięcia to przychody, które należy rozumieć jako wszelkie pozytywne dla partnera prywatnego zjawiska z realizacji przedsięwzięcia, w szczególności korzyści ekonomiczne dające się wiarygodnie oszacować²⁷. Waloru takiego zdecydowanie pozbawione są umowy drogowe będące przedmiotem rozważań, zawierane pomiędzy zarządcą drogi a inwestorem prywatnym. Otóż na inwestorze inwestycji niedrogowej niejako wywierany jest przymus zawarcia umowy drogowej, która nie generuje

²⁵ W. Gonet, *Komentarz...*, s. 20–21.

²⁶ A. Walenia, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma wsparcia inwestycji lokalnych w województwie wielkopolskim*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2020, t. 52, s. 46.

²⁷ M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, *Ustawa...*, s. 37–39.

korzyści majątkowych dla strony prywatnej. Skutkiem tego deweloper, realizując inwestycję niedrogową, zobligowany przez organ samorządu terytorialnego do wywiązania się z przedsięwzięcia drogowego, nie odnosi korzyści finansowej, co więcej — wymóg ten stanowi dla niego obciążenie ekonomiczne. Stąd też uznać należy, że komentowana współpraca nie materializuje warunku obopólnej korzyści, gdzie każda ze stron powinna czerpać ze współdziałania własne korzyści — proporcjonalne do zaangażowania. Z tych rozważań wynika, że budowa infrastruktury drogowej w ramach realizacji przedsięwzięcia niedrogowego przez inwestora prywatnego pozostaje poza zakresem normatywnym komentowanych regulacji, to jest — ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu drogowego w związku z ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym. Do podobnej konkluzji doszedł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 lutego 2021 roku (sygn. akt III CSKP 62/21), rozstrzygając, że możliwości pokrycia przez inwestora prywatnego kosztów budowy lub przebudowy drogi publicznej nie uzasadnia treść art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 roku o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego ani też zasada swobody umów wyrażona w art. 353¹ Kodeksu cywilnego²⁸.

ARTYKUŁ 16 USTAWY O DROGACH PUBLICZNYCH JAKO PODSTAWA UMÓW DROGOWYCH

Ekscepcją od ogólnej zasady wyrażonej w niniejszych rozważaniach jest art. 16 ustawy o drogach publicznych. W świetle ust. 1 tego przepisu „budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia”, ustawodawca wskazuje zatem sytuację, w której budowę lub przebudowę dróg publicznych powinien przeprowadzić podmiot niebędący zarządcą dróg publicznych²⁹. Wskutek tego kompetencja zarządcy drogi do działań inwestycyjnych, jeśli zajdzie potrzeba budowy lub przebudowy drogi, zostaje wyłączona i przekazana inwestorowi przedsięwzięcia na przykład deweloperskiego jako inwestycji niedrogowej. W związku z tym samorządy coraz częściej korzystają z regulacji w trybie art. 16 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, przenosząc ciężar budowy dróg publicznych na inwestorów prywatnych, który powstaje *ex lege*.

Jeśli wobec tego deweloper, realizując inwestycję mieszkaniową, wywoła zwiększony ruch samochodowy w stopniu, do którego aktualna infrastruktura drogowa nie jest przystosowana, powinien uczestniczyć w jej zmodernizowaniu. W obliczu intensywnego procesu urbanizacyjnego dużych ośrodków miejskich samorządy nie miałyby możliwości ponoszenia kosztów inwestycji drogowych spowodowanych szybkim rozwojem przedsięwzięć nienależących do sfery ich

²⁸ Wyrok SN z dnia 24 lutego 2021 roku (sygn. akt III CSKP 62/21).

²⁹ W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa...*, s. 275.

aktywności. W tym kontekście przenoszenie kompetencji w zakresie budowy lub przebudowy dróg publicznych na inwestora prywatnego znajduje uzasadnienie.

Jednocześnie treść regulacji art. 16 ust. 1 ustawy o drogach publicznych nie precyzuje, na którym etapie procesu inwestycyjnego powinno dojść do rozstrzygnięcia, czy zastosowanie znajdzie przepis art. 16 ustawy o drogach publicznych. Innymi słowy — czy i w jakim zakresie zamierzenie budowlane spowoduje nałożenie na inwestora prywatnego realizacji inwestycji drogowej.

Praktyka wskazuje, że najczęściej do takiego rozstrzygnięcia dochodzi na etapie uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę, mianowicie — w momencie ustaleń z Departamentem Zarządzania Drogami. Przy czym nie brakuje głosów, aby podobna rezolucja podejmowana była już na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Tymczasem jeśli zamierzenie budowlane znajduje się na terenie, dla którego nie sporządzono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w decyzji o warunkach zabudowy, w punkcie *Warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu wynikające z przepisów odrębnych / Obsługa w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji*, sygnalizowana jest w oparciu o art. 35 ust. 3 ustawy o drogach publicznych możliwa konieczność dostosowania — przez inwestora inwestycji niedrogowej — układu komunikacyjnego do zmienionych warunków ruchu na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Zdecydowanie należy popierać pogląd, że nałożenie w decyzji o warunkach zabudowy obowiązku partycypowania w inwestycji drogowej jest pochozny i nieuprawniony. Ostateczny bowiem zakres inwestycji określa decyzja o pozwoleniu na budowę, z kolei decyzja o warunkach zabudowy określa jedynie pewne ramy i możliwości zabudowy i zagospodarowania terenu.

Kwestią, która jednak wymaga zdecydowanego omówienia, jest zakres i forma partycypacji inwestora prywatnego w budowie lub przebudowie drogi publicznej. W tym kontekście na uwagę zasługuje art. 16 ust. 2 ustawy o drogach publicznych — otóż z treści tej regulacji wynika, że to umowa między zarządcą drogi a inwestorem inwestycji niedrogowej określa szczegółowe warunki budowy lub przebudowy dróg, zatem to na zarządcę drogi oraz inwestora ustawodawca przerzuca obowiązek unormowania w ramach umowy wzajemnych praw i obowiązków. Jak zauważa dr Paweł Zaborniak, przywołany przepis już na wstępie błędnie określa jedną ze stron zawierających umowę. Otóż zarządca drogi, będący zgodnie z przepisami ustawy o drogach publicznych oraz wcześniejszymi egemplifikacjami artykułu organem administracji publicznej, nie może być stroną umowy cywilnoprawnej, nie posiada bowiem zdolności prawnej, tym samym nie może samodzielnie uczestniczyć w obrocie cywilnoprawnym. Stroną umowy może być osoba prawna, czyli Skarb Państwa, lub jednostka samorządu terytorialnego³⁰. Inwestor z kolei jest uczestnikiem procesu budowlanego zgodnie z art. 17 pkt 1

³⁰ *Ibidem*, s. 277.

ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku — Prawo budowlane. Mimo że ustawa ta wielokrotnie posługuje się terminem „inwestor”, to nie zawiera jednak definicji legalnej tego pojęcia. Z treści normatywnej przepisów ustawy wynika, że to inwestor inicjuje proces administracyjny zmierzający do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Inwestor może być właścicielem nieruchomości będącej przedmiotem pozwolenia na budowę lub posiadać prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W odniesieniu zaś do regulacji art. 16 ust. 2 ustawy o drogach publicznych inwestor musi posiadać zdolność do czynności prawnych i zamierza zrealizować inwestycję niedrogową.

Warunki realizacji inwestycji określone w umowie drogowej, jak wynika z art. 16 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, powinny dotyczyć inwestycji drogowej, to jest — budowy lub przebudowy drogi publicznej, nie zaś inwestycji niedrogowej. Umowa powinna zawierać postanowienia, które nie mogą znaleźć się w decyzjach wydawanych przez zarządcę lub zarząd drogi. W szczególności wzajemne rozliczenia, harmonogram, warunki techniczne, kwestie rękojmi, gwarancji oraz zasady przekazania przez inwestora przebudowanej lub wybudowanej drogi zarządcy³¹.

Organy samorządów terytorialnych autonomicznie kreują zasady udziału inwestora prywatnego w budowie drogi. Praktyka akceptuje różne sposoby wywiązania się z ciążącego na nim obowiązku wynikającego z treści art. 16 ustawy o drogach publicznych, od realizacji budowy lub przebudowy drogi przez inwestora prywatnego, poprzez współrealizację inwestora prywatnego z zarządcą drogi publicznej, kończąc na budowie drogi przez samą gminę w całości lub w części na koszt inwestora inwestycji niedrogowej.

Jednak bez względu na formę współdziałania praktyka, piśmiennictwo oraz orzecznictwo utrzymały pogląd, że przesłanką do zastosowania treści wynikających z art. 16 ustawy o drogach publicznych nie powinna być obligatoryjność i bezwarunkowość, lecz przymiot konieczności i niezbędności przebudowy lub budowy drogi publicznej pozostający w ścisłym związku z inwestycją niedrogową.

W tym kontekście warto przywołać wyroki Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2021 roku (sygn. akt III CSKP 62/21) oraz z dnia 25 listopada 2020 roku (sygn. akt V CSK 23/19)³², określające ramy progowe zastosowania art. 16 ustawy o drogach publicznych. W obu orzeczeniach Sąd Najwyższy wskazuje, że obowiązek nałożony na inwestora na mocy umowy zawartej na podstawie art. 16 ustawy o drogach publicznych nie może mieć charakteru niepozostającego w odpowiedniej proporcji do przyczyny oraz celu realizacji zobowiązania do budowy bądź przebudowy drogi publicznej. Oznacza to, że niedopuszczalne jest przerzucanie na inwestora inwestycji niedrogowej ciężaru, w tym kosztów budowy lub

³¹ *Ibidem*, s. 277–278.

³² Wyrok SN z dnia 25 listopada 2020 roku (sygn. akt V CSK 23/19).

przebudowy drogi publicznej w zakresie wykraczającym poza to, co spowodowało konieczność³³ zawarcia takiej umowy.

Jednocześnie Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 lutego 2021 roku (sygn. akt III CSKP 62/21) akcentuje konieczność współrealizowania budowy lub przebudowy, względnie uiszczenie części poniesionych wydatków lub kosztów inwestorowi wówczas, gdy zadanie to wykracza poza cele wynikające z planowanej inwestycji niedrogowej³⁴.

Przywołane wyroki Sądu Najwyższego potwierdzają tym samym pogląd, że ciążący na inwestorze prywatnym obowiązek budowy lub przebudowy drogi musi pozostawać w pełnej korelacji z inwestycją niedrogową, a zakres jej — być współmierny do zamierzenia inwestycyjnego. Co więcej, w omawianym orzeczeniu z dnia 24 lutego 2021 roku (sygn. akt III CSKP 62/21) Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że w przypadku naruszenia przymiotu niezbędności inwestycji niedrogowej inwestorowi prywatnemu przysługuje częściowy zwrot poniesionych wydatków lub kooperacja z zarządcą w procesie budowy lub przebudowy drogi. Z kolei coraz powszechniej działania samorządów utrwalają inną praktykę aniżeli nakładanie obowiązku na inwestora zamierzenia niedrogowego do budowy lub przebudowy drogi. Mianowicie — zarządca drogi w ramach umowy drogowej nakłada na inwestora niedrogowego obowiązek świadczenia pieniężnego, innymi słowy — zobowiązuje go do wniesienia określonego wkładu finansowego i partycypowania wyłącznie w kosztach realizacji inwestycji drogowej.

Samorządy przyjmują jednak różne kryteria regulujące sposób wyliczenia zaangażowania finansowego inwestora przedsięwzięcia niedrogowego w budowę drogi. Niedookreślone i oparte na zasadzie uznaniowości reguły należy ocenić zdecydowanie negatywnie, ponieważ z punktu widzenia inwestora (dewelopera) jest to koszt, który stanowić będzie o opłacalności danej inwestycji. Inwestor na etapie planowania powinien znać formuły wyliczeń, aby móc samodzielnie skalkulować poziom jego partycypacji w kosztach w infrastrukturze drogowej. Przykładem samorządu, który wypracował jednolite zasady wymiaru finansowego udziału w kosztach budowy infrastruktury drogowej przez inwestora prywatnego, jest miasto st. Warszawa. Wspomniany samorząd zastosował zryczałtowaną stawkę opłat w odniesieniu do budowy 1 m² PUM-u (powierzchni użytkowej mieszkalnej), kształtują się one w zależności od lokalizacji i rodzaju zabudowy od 125 do 200 złotych za 1 m² PUM-u³⁵.

Mimo że stosowanie przez niektóre samorządy zryczałtowanej stawki ocenić należy z perspektywy obiektywności oraz przewidywalności inwestycyjnej pozytywnie, to jednak na tym etapie analizy warto rozważyć, czy finansowanie inwestycji drogowej przez inwestora prywatnego wypełnia przesłanki art. 16

³³ Wyrok SN z dnia 24 lutego 2021 roku (sygn. akt III CSKP 62/21).

³⁴ Wyrok SN z dnia 24 lutego 2021 roku (sygn. akt III CSKP 62/21).

³⁵ Zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy nr 1715/2021 z dnia 19 października 2021 roku.

ust. 1–2 ustawy o drogach publicznych oraz czy partycypowanie w kosztach, bez wymogu czynnika realizacji budowy lub rozbudowy drogi publicznej, nie stoi w sprzeczności z dyrektywami niniejszego przepisu.

PARTYCYPACJA INWESTORA INWESTYCJI NIEDROGOWEJ W BUDOWIE LUB ROZBUDOWIE DROGI W ORZECZNICTWIE

Zagadnienie obowiązku finansowania budowy bądź przebudowy drogi przez inwestora inwestycji niedrogowej było wielokrotnie przedmiotem rozstrzygnięć zarówno sądów administracyjnych, jak i Sądu Najwyższego. Wydaje się wobec tego, że rzeczona materia ma pewną ugruntowaną linię orzecznictwą.

W orzecznictwie podkreśla się głównie przymiot proporcjonalności w obciążaniu obowiązkiem partycypowania w budowie lub przebudowie infrastruktury drogowej, a co za tym idzie — nie brakuje krytycznych poglądów wobec utrwalonej praktyki wielu samorządów, polegającej na obligatoryjności i bezwarunkowości obarczania inwestora prywatnego obowiązkiem budowy lub przebudowy drogi, braku obiektywnej analizy wpływu danej inwestycji niedrogowej na ruch kołowy.

Kluczowy dla omawianej problematyki wydaje się przywołany w niniejszej publikacji wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2021 roku (sygn. akt III CSKP 62/21). Organ ten stanął na stanowisku, że w oparciu o art. 16 ustawy o drogach publicznych — który przewiduje możliwość nałożenia na inwestora inwestycji niedrogowej obowiązku budowy bądź przebudowy drogi publicznej, koniecznej w zakresie realizowanej inwestycji — nie stanowi obowiązku partycypacji w kosztach inwestycji drogowej, polega bowiem na jej wykonaniu w odpowiednim zakresie.

Zobowiązanie inwestora inwestycji niedrogowej nie może zatem stanowić świadczenia pieniężnego. Obowiązek wynikający wprost z regulacji art. 16 ust. 1 ustawy o drogach publicznych może być zrealizowany jedynie poprzez faktyczne wykonanie robót związanych z budową lub przebudową drogi.

Również należy uznać, że nie stanowi treści umowy, o której mowa w art. 16 ustawy o drogach publicznych, zobowiązanie do poniesienia przez inwestora inwestycji niedrogowej kosztów budowy lub przebudowy w sytuacji, gdy miałyby być one zrealizowane przez inny podmiot.

Radykalnie inne stanowisko w zakresie świadczenia pieniężnego wyartykułował ponad dekadę wcześniej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 22 grudnia 2010 roku (sygn. akt I SA/Ke 625/10), wskazując, że przekazanie środków pieniężnych, które wynika z realizacji umowy zawartej pomiędzy inwestorem a jednostką samorządu terytorialnego, stanowi zapłatę za zwolnienie inwestora ze spoczywającego na nim, w świetle ustawy o drogach publicznych, obowiązku budowy lub przebudowy drogi publicznej, która to budowa

lub przebudowa zostanie wykonana nie przez inwestora, lecz jednostkę samorządową. Sąd uznał, że zapłata jest bezpośrednio związana w wykonywanym świadczeniu, nie zaś przekazaniem środków pieniężnych niezwiązanych z jakąkolwiek usługą³⁶.

W orzecznictwie dostrzec można rezolucje rozstrzygające o istocie kolejnego rudymentu wyczerpującego założenia art. 16 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, mianowicie — ocenę przymiotu „spowodowania” budowy lub przebudowy drogi publicznej. Otóż czy należy zakładać *a priori*, że każde przedsięwzięcie niedrogowe powoduje konieczność realizacji przepisu art. 16 ustawy o drogach publicznych? Praktyka samorządów zmierza zdecydowanie w kierunku obligatoryjności. Co do zasady każda inwestycja deweloperska w dużych aglomeracjach obciążona jest obowiązkiem budowy lub rozbudowy drogi publicznej bądź partycypowania w kosztach inwestycji drogowej bez wnikliwego badania, czy dane przedsięwzięcie budowlane będzie miało wpływ na zwiększenie natężenia ruchu oraz czy istniejące powiązania komunikacyjne będą niewystarczające dla nowej rzeczywistości. Nie każda bowiem inwestycja będzie generowała ruch, który będzie nie do udźwignięcia przez istniejącą infrastrukturę drogową.

Punktem wyjścia do niniejszej problematyki powinien być wyrok WSA z dnia 16 maja 2007 roku (sygn. akt IV SA/Wa 395/07), z którego wywiedziono, że przepis art. 35 ust. 3 ustawy o drogach publicznych — stanowiący podstawę prawną i dający asumpt jednostkom samorządu terytorialnego do warunkowania wydania pozwolenia na budowę od stosownych uzgodnień z zarządcą drogi — dotyczy zmiany dotychczasowego zagospodarowania terenu. W konsekwencji dokonując uzgodnienia w kwestii włączenia do drogi ruchu drogowego spowodowanego zmianą wynikającą z planowanej inwestycji organ — zarządca drogi — powinien kierować się przede wszystkim względami bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Przesłanka ta stanowi podstawowe kryterium oceny możliwości włączenia ruchu samochodowego z nowo powstającej inwestycji do zasobu sieci drogowych. Podążając za tą motywacją, zarządca drogi nie powinien bezwzględnie nakładać na inwestora inwestycji niedrogowej obowiązku partycypacji w kosztach budowy bądź przebudowy drogi, biorąc tym samym za pewnik, że dana inwestycja powinna być obciążona kosztami inwestycji w infrastrukturę drogową. Wyznaczenie takiego obowiązku należy poprzedzić analizą i względami bezpieczeństwa. Nie każda bowiem inwestycja niedrogowa wypełniać będzie przesłanki do współuczestniczenia w budowie drogi³⁷.

Również przytaczane wielokrotnie orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2021 roku (sygn. akt III CSKP 62/21) negatywnie ocenia ten aspekt stosowania przez samorządy art. 16 ustawy o drogach publicznych, osądzając,

³⁶ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 22 grudnia 2010 roku (sygn. akt I SA/Ke 625/10).

³⁷ W. Podhorecki, *Ustawa o drogach publicznych. Orzecznictwo. Wzory aktów prawnych*, Warszawa 2009, s. 111–113.

że przepis ten nie zezwala na nałożenie na inwestora obowiązku w zakresie szerszym, niż wynika to z faktycznego wpływu konkretnej inwestycji na konieczność budowy czy przebudowy dróg. Zatem gminy nie mogą zmuszać inwestorów do budowy lub przebudowy dróg, jeśli nie jest to spowodowane inwestycją niedrogową. Tym samym Sąd Najwyższy odrzuca zdecydowanie przymiot obligatoryjności w uzależnianiu wydania uzgodnienia w trybie art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1693) z Departamentem Zarządzania Dróg od podpisania umowy drogowej.

Do podobnej, choć nie tak jednoznacznej, konkluzji doszedł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 listopada 2020 roku (sygn. akt V CSK 23/19), uznając, że obowiązek określony w art. 16 ust. 1 ustawy o drogach publicznych uwarunkowany jest wprowadzeniem umowy wskazanej w art. 16 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, jednak w samym art. 16 ust. 1 ustawy o drogach publicznych obowiązek inwestora inwestycji niedrogowej został określony w sposób bardzo ogólny, wymagający doprecyzowania, a poza umową przepis nie określa, jak miałyby to nastąpić³⁸.

Praktyka wykazuje jeszcze jedną kontrowersję, którą podniósł Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z dnia 7 września 2018 roku (sygn. akt I AGa 178/18). Wspomniany dysonans dotyczy następujących sytuacji: po pierwsze, drogi publiczne z reguły nie są wykorzystywane tylko na potrzeby jednej inwestycji, mogą obsługiwać nie tylko ruch dojazdowy do wybudowanego obiektu, lecz również ruch miejski, służąc ogółowi mieszkańców. W takim przypadku konieczne będzie rozdzielenie kosztów budowy drogi pomiędzy inwestora i podmiot publiczny. Zakres obowiązków obu stron powinien odpowiadać stopniowi, w jakim droga będzie służyła korzystaniu z budowanego obiektu oraz ruchowi ogólnomiejskiemu. Po wtóre, nierzadkie są sytuacje, gdy budowa lub przebudowa drogi publicznej spowodowana jest więcej niż jedną inwestycją niedrogową. Wówczas niezbędne jest określenie w stosunku do każdego z inwestorów wysokość udziału w kosztach wynikających z art. 16 ust. 2 ustawy o drogach publicznych³⁹.

Podsumowując rozważania aktualnego orzecznictwa, stwierdzić należy, że kluczowym determinantem rozstrzygającym kwestię współuczestniczenia w kosztach budowy lub przebudowy infrastruktury drogowej przez dewelopera jest *differentia specifica* polegająca na spowodowaniu i wpływie danej inwestycji niedrogowej na ruch kołowy. W zasadzie żaden inny warunek nie powinien pociągać za sobą wymogu partycypacji w kosztach. Jeśli zaś już taka okoliczność zaistnieje, obciążenie inwestora przedsięwzięcia niedrogowego musi być proporcjonalne i współmierne do zakresu realizowanej przez niego inwestycji.

³⁸ Wyrok SN z dnia 25 listopada 2020 roku (sygn. akt V CSK 23/19).

³⁹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 7 września 2018 roku (sygn. akt I AGa 178/18).

ZAKOŃCZENIE

Poprawę jakości infrastruktury drogowej na poziomie lokalnym należy uznać za ważny cel dla samorządu terytorialnego. Uzasadnieniem dla takiego działania jest przede wszystkim bezpieczeństwo lokalnej społeczności i komfort jej życia.

Podsumowując, należy podkreślić, że zawieranie umów pomiędzy deweloperem a organem jednostki samorządu terytorialnego jest dozwolone i znajduje uzasadnienie zarówno w ustawach, jak i orzecznictwie. Nie może jednak polegać na uznaniowości i subiektywnej ocenie, lecz na pogłębionej analizie, w jakim zakresie i czy w ogóle konkretna inwestycja stanowi obciążenie dla istniejącej infrastruktury drogowej.

Współdziałanie organu samorządu z czynnikiem prywatnym zdecydowanie przyspieszy proces dostosowywania infrastruktury do zmieniających się warunków. Analizowana regulacja art. 16 ustawy o drogach publicznych, na podstawie której zawierane są umowy o wspólnej realizacji inwestycji drogowej, wymaga zdecydowanie doprecyzowania po to, aby wykluczyć z obrotu prawnego nieprawidłowości i dominację organu samorządu terytorialnego. Również obowiązek dewelopera został określony w art. 16 ust. 1 ustawy o drogach publicznych w sposób bardzo ogólny i należy go uszczegółowić. Powyższe denuncjacje wskazał Sąd Najwyższy we wspomnianym orzeczeniu z dnia 25 listopada 2020 roku (sygn. akt V CSK 23/19).

Jednocześnie w konkluzji swych wywodów Sąd Najwyższy w przytaczanych, w toku rozważań, orzeczeniach znalazł uzasadnienie do stosowanych praktyk, niemniej jednak z zastrzeżeniami co do wymiaru partycypacji, korzystania z przywileju dominanta przez organy samorządowe i przede wszystkim z wykluczenia z obrotu wyłącznie finansowania budowy lub przebudowy drogi publicznej spowodowanej inwestycją niedrogową.

LEGAL GROUNDS FOR PRIVATE PARTICIPATION IN THE
CONSTRUCTION OR EXPANSION OF ROAD INFRASTRUCTURE

Summary

The aim of this article is to identify and assess the legal grounds for making the issuance of a roadworthiness agreement to an investor conditional on the conclusion of a road agreement with a local government authority.

Obtaining an agreement by a private investor determines the issuance of a building permit. Therefore, in the most cases investors who want to start an investment decide to conclude contracts and, consequently, to actively participate in a road project.

The above practice of local government bodies has been used in recent years in relation to new development investments, especially in large urban agglomerations. The presented study is therefore devoted to showing what is the role of local government bodies in relation to ensuring

the implementation of their own tasks, whether the construction or extension of roads falls within the scope of these tasks.

Keywords: road contract, private investor, participation in road construction, developer, non-road investment

BIBLIOGRAFIA

- Cieślak Z., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Publicznoprawna problematyka kontraktowych form działania administracji europejskiej*, Warszawa 2014.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019.
- Gonet W., *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2009.
- Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Kulesza M., Bitner M., Kozłowska A., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Maciejko W., Zaborniak P., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Niewiadomski Z., Kallas M., Lipowicz I., Szpor G., *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002.
- Podhorecki W., *Ustawa o drogach publicznych. Orzecznictwo. Wzory aktów prawnych*, Warszawa 2009.
- Samorząd terytorialny i rozwój lokalny. Studium monograficzne*, red. H. Szczechowicz, Włocławek 2015.
- Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018.
- Walenia A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma wsparcia inwestycji lokalnych w województwie wielkopolskim*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2020, t. 52, s. 43–58.