

Arleta PERNAL¹, Andrzej HARAT²

¹ Graduate of the University of Bielsko-Biala

² University of Bielsko-Biala, Institute of Engineering Sciences, Willowa 2, 43-309 Bielsko-Biala, Poland

ORCID / e-mail:

¹ arletapernal@gmail.com

² 0000-0003-3846-4495 / aharat@ubb.edu.pl

Prawne aspekty organizacji budowy lub przebudowy drog publicznych spowodowanych inwestycjami prywatnymi

Słowa kluczowe:

przebudowa drogi, skomunikowanie inwestycji, dostęp do drogi publicznej

Legal aspects of organizing the construction or reconstruction of public roads due to private projects

Keywords:

road reconstruction, connecting the constructed facility to the existing infrastructure, access to a public road

Abstract

The development and implementation of road and transport infrastructure is not always a goal in the public interest. Private entities implementing their own projects are frequently interested in the possibility of building new road sections or adapting the existing road systems to their own plans and transport needs. The existing regulations contained in art. 16 of the Public Roads Act and the Civil Code enable cooperation in this field between road managers and private investors, offering numerous benefits to the parties that enter into mutual agreement in this matter, but also imposing on them certain obligations. The agreements in question may constitute one of the factors promoting a dynamic development of administrative units and enabling the construction of housing estates, office buildings, commercial facilities, warehouses, logistics centers and many other facilities in areas without a convenient road system. Everything is done in cooperation with public administration bodies. Naturally, the process of preparing, implementing and managing a construction project is a complicated and difficult issue. The current circumstances of economic, resource and material uncertainty may pose a significant threat to the implementation of a construction project. Nevertheless, a factor necessary to achieve satisfactory goals is mutual involvement of the parties in the appropriate preparation of the project, as well as finding an optimal solution that does not place an excessive financial burden on the private investor and, at the same time, guarantees the achievement of the assumed goal.

1. WSTĘP

Budownictwo drogowe stanowi szczególny rodzaj budownictwa ogólnego. Jego rozwój nierozzerwalnie wiąże się z historią ludzkości, wzrostem cywilizacyjnym, zmieniającymi się potrzebami komunikacyjnymi ludzi i koniecznością przystosowania do nich otaczającej rzeczywistości. Projektowanie i realizacja inwestycji drogowych są ściśle powiązane z zagospodarowaniem i funkcją terenu bezpośrednio położonego w rejonie planowanych przedsięwzięć. Dobór prawidłowych rozwiązań projektowych oraz planowanie i realizacja inwestycji przysparzają szczególnych problemów w sytuacji budowy lub rozbudowy dróg znajdujących się w miastach, które stanowią ukształtowaną tkankę przestrzenno-funkcjonalną, przy ograniczonej dostępności terenu do zastosowania najwłaściwszych, najbardziej praktycznych rozwiązań projektowych. Tymczasem funkcjonalność, sprawność oraz bezpieczeństwo miejskich systemów komunikacji niejednokrotnie stanowi jeden z czynników wyznaczających poziom jakości życia w mieście. Bezpieczna, a zarazem wygodna komunikacja, zapewnia możliwość przemieszczania się ludności w życiu codziennym do miejsc pracy, szkół, przedszkoli i innych ważnych obiektów stanowiących ośrodki życia gospodarczego i społecznego.

Projektowanie oraz realizacja inwestycji drogowych wymagają analizy różnych elementów, poczynając od uwarunkowań planistycznych, środowiskowych, społecznych, gruntowo-wodnych oraz aspektów technicznych takich jak: uwzględnienie istniejących urządzeń infrastruktury uzbrojenia terenu (sieci), a także obiektów objętych ochroną (przyrodniczą czy konserwatorską), jak również konieczność odpowiedniego odwodnienia i oświetlenia dróg, poprzez względy i ograniczenia wynikające z własności gruntów, aż po wymagania dotyczące zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa ruchu dla wszystkich jego uczestników. W tym zakresie należy zapewnić odpowiednią przepustowość i drożność, a tym samym funkcjonalność układów drogowych. Proces samej budowy drogi jako obiektu budowlanego stanowi niewielką część całego procesu planowania, analiz ruchu i doboru odpowiednich rozwiązań projektowych, które w następstwie mają zapewnić odpowiednie skomunikowanie terenów przyległych. Muszą one być dostosowane do charakterystyki, funkcji i specyfiki generowanego ruchu drogowego.

Konieczne jest, aby każdy nowopowstający obiekt budowlany posiadał możliwość skomunikowania adekwatnego do spełnianej funkcji oraz ilości i rodzaju ruchu, jaki będzie on generował. Jednocześnie każdy obiekt budowlany, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi oraz infrastrukturą towarzyszącą, należy projektować i budować w sposób określony w przepisach techniczno-budowlanych oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej. Powyższe ma zapewnić bezpieczeństwo użytkowania obiektu oraz poszanowanie występujących w obszarze oddziaływania obiektu interesów osób trzecich. Wiaże się to między innymi z koniecznością realizacji takiego dojazdu, który zapewni prawidłowe i bezpieczne prowadzenie ruchu drogowego generowanego przez planowaną inwestycję, a także obsługę tego już istniejącego w bezpośrednim sąsiedztwie inwestycji, w sposób niepowodujący dodatkowej uciążliwości, spadku poziomu przepustowości układu drogowego oraz bezpieczeństwa ruchu. W sytuacji realizacji inwestycji w ścisłym centrum miast, zagwarantowanie powyżej wskazanych cech nie zawsze jest zagadnieniem prostym. Dodatkowo realizacja jakiegokolwiek inwestycji byłaby niemożliwa, gdyby wykonawca nie posiadał fizycznej możliwości dowozu materiałów budowlanych na plac budowy. W takiej sytuacji obiekt nie mógłby po prostu powstać. Dojazd na teren inwestycji jest warunkiem niezbędnym i koniecznym, umożliwiającym podjęcie na określonej nieruchomości jakiegokolwiek zamierzenia inwestycyjnego.

Generalnie rzecz ujmując można założyć, że w zasadzie każda działka posiada możliwość realizacji dostępu do drogi publicznej. Jednakże nie dla każdej nieruchomości gruntowej możliwe będzie jej zapewnianie zarówno w kontekście prawnym, jak i fizycznym. Może okazać

się również, że będzie to nieopłacane dla inwestora w odniesieniu do planowanego zamierzenia oraz budżetu posiadanego na jego realizację. W konsekwencji koszt wykonania dojazdu bądź przystosowania istniejącego układu drogowego do zwiększonego ruchu drogowego jest nieadekwatny do korzyści wynikających z zainwestowania w obiekt na konkretnej nieruchomości. Problematyka zapewnienia działce dostępu do drogi publicznej jest bardzo szeroka, a zależność pomiędzy realnym dostępem terenu inwestycyjnego do drogi publicznej, a jego konkretnym zagospodarowaniem, bardzo duża. Już na wstępnym etapie przygotowania realizacji inwestycji budowlanej może zostać stwierdzone, że problem dostępu nieruchomości do drogi publicznej rodzi realne ograniczenia dla inwestora. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie regulacji prawnych odnoszących się do realizacji czynności w zakresie budowy lub przebudowy dróg publicznych spowodowanych inwestycjami prywatnymi.

2. PROBLEMATYKA DOSTĘPU DO DROGI PUBLICZNEJ

W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (UPZP) pojęcie dostępu do drogi publicznej zostało zdefiniowane poprzez wskazanie, że należy przez to rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Z kolei zgodnie z art. 1 ustawy o drogach publicznych (UDP) drogą publiczną jest droga zaliczona do jednej z czterech wymienionych w art. 2 tej ustawy kategorii dróg: krajowych, wojewódzkich, powiatowych lub gminnych. Dostęp do drogi publicznej może odbywać się w sposób bezpośredni – jeżeli nieruchomość położona jest bezpośrednio przy takiej drodze (granice działki budowlanej i drogowej stykają się ze sobą) lub pośredni (przez inne nieruchomości gruntowe).

Pojęcie bezpośredniego dostępu do drogi nie zostało wprost przez ustawodawcę zdefiniowane. Nie budzi ono jednak, w kontekście orzecznictwa sądowego, wątpliwości. O bezpośrednim dostępie do drogi publicznej mówimy wówczas, gdy nieruchomość posiada istniejący zjazd z takiej drogi lub bezpośrednio graniczy z pasem drogowym bądź też istnieje możliwość wykonania takiego bezpośredniego zjazdu.

W pierwszym przypadku, zarządca drogi w toku prowadzenia uzgodnień inwestycji, dokonuje czynności w oparciu o art. 35 UDP. Zgodnie ze wskazaną regulacją zmianę zagospodarowania terenu przyległego do pasa drogowego, w szczególności polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, zarządca drogi uzgadnia w zakresie możliwości włączenia do drogi ruchu drogowego spowodowanego tą zmianą. W konsekwencji zarządca drogi weryfikuje, czy parametry techniczne istniejącego, urządzonego zjazdu, są wystarczające do obsługi planowanej inwestycji, czy też wymaga on przebudowy.

W drugim przypadku, inwestor zobowiązany jest do uzyskania, w oparciu o art. 29 UDP, decyzji zezwalającej na lokalizację zjazdu w pasie drogowym drogi publicznej, w której to zarządca drogi określa parametry techniczne zjazdu, niezbędne do prawidłowej obsługi komunikacyjnej planowanego zamierzenia inwestycyjnego.

Posiadanie przez nieruchomość bezpośredniego dostępu do drogi publicznej zazwyczaj nie przysparza problemów inwestorowi prywatnego zamierzenia budowlanego w kontekście projektowym, proceduralnym czy finansowym. Najczęściej zjazdy realizowane bezpośrednio z drogi publicznej nie stanowią w całości zamierzenia inwestycyjnego zagadnienia szczególnie skomplikowanego. Zdarzają się oczywiście sytuacje, kiedy realizacja bezpośredniego zjazdu wymaga szczególnej uwagi, zwłaszcza w związku z zastosowaniem nietypowych rozwiązań projektowych (np. związanych z ich lokalizacją w trudnych warunkach gruntowych, wysokościowych czy sytuacyjnych), jednak dotyczy to nieznacznej ich części.

Pośredni dostęp do drogi publicznej polega na skomunikowaniu nieruchomości przeznaczonej pod zabudowę poprzez grunt niestanowiący własności inwestora – na podstawie ustanowionej służebności przejazdu bądź sądownie ustanowionej drogi koniecznej lub poprzez drogę wewnętrzną. Różnica w wyżej wskazanym sposobie skomunikowania nieruchomości jest dość oczywista, niemniej bardzo istotna. W przypadku dostępu do drogi publicznej zapewnianego poprzez drogę wewnętrzną, dotyczy ona korzystania z urządnego już odcinka dojazdu (drogi wewnętrznej). Natomiast w odniesieniu do dostępu do drogi publicznej poprzez służebność często wiąże się on z koniecznością urządzenia takiej drogi. W przypadku organizacji komunikacji istniejącą drogą wewnętrzną inwestor zobowiązany jest do wykazania się odpowiednim uprawnieniem korzystania z takiej drogi (może to być pisemna zgoda jej właściciela/administradora). Nie jest natomiast zobowiązany legitymować się służebnością drogową. W przypadku organizacji przechodu lub przejazdu na podstawie służebności, istotne jest, aby pozwalała ona na swobodne i zgodne z wymaganiami technicznymi komunikowanie się pomiędzy działką inwestycyjną a drogą publiczną. W konsekwencji zakres ustanowionej służebności powinien być odpowiednio sformułowany i odpowiadać wymaganiom komunikacyjnym danego zamierzenia inwestycyjnego.

Realizacja skomunikowania inwestycji w sposób pośredni wiąże się dosyć często dla inwestora z dodatkowymi nakładami finansowymi. Mogą one dotyczyć w szczególności uzyskania prawa do nieruchomości lub wykonania odcinka drogi. Dodatkowo budowa odcinka drogi (bądź jego przebudowa) wymaga najczęściej uzyskania szeregu uzgodnień, decyzji i zgód wymaganych przepisami prawa. Jest to zdecydowanie bardziej uciążliwe dla inwestora.

3. ZNACZENIE ART. 35 UST. 3 ORAZ ART. 16 USTAWY O DROGACH PUBLICZNYCH

Właściwy zarządca drogi sprawuje nadzór w zakresie utrzymania i ochrony dróg znajdujących się w jego zarządzie. Do jego obowiązków należą między innymi przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników, koordynacja wszelkich robót wykonywanych w pasach drogowych, jak również zarządzanie bezpieczeństwem dróg publicznych. W myśl art. 4 ust. 21 UDP pojęcie ochrony drogi rozumie się jako działania mające na celu niedopuszczenie do przedwczesnego zniszczenia drogi, obniżenia klasy drogi, ograniczenia jej funkcji, niewłaściwego jej użytkowania oraz pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu. W sytuacji realizacji inwestycji prywatnych, zarządca drogi ma możliwość realizacji powyżej wskazanych zadań w oparciu o następujące regulacje:

- art. 53 ust. 4 pkt 9 UPZP na etapie ustalenia dla inwestycji prywatnej warunków zabudowy terenu,
- art. 35 ust. 3 UDP, zgodnie z którym zmianę zagospodarowania terenu przyległego do pasa drogowego, w szczególności polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także modyfikację sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, zarządca drogi uzgadnia w zakresie możliwości włączenia do drogi ruchu drogowego spowodowanego tą zmianą,
- art. 16 UDP, który wskazuje, że budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia.

Wykorzystanie powyżej wskazanych regulacji prawnych będzie mieć szczególne znaczenie przy realizacji różnych inwestycji prywatnych zarówno z uwagi na charakter i wielkość planowanych inwestycji, jak również położenie nieruchomości inwestycyjnej oraz kształt istniejącego układu drogowego, do którego planuje się skomunikowanie zamierzenia inwestycyjnego.

Inwestycja niedrogowa, w rozumieniu art. 16 UDP, to niewątpliwie każde zamierzenie, którego bezpośrednim celem nie jest wybudowanie lub przebudowanie drogi, lecz innego rodzaju przedsięwzięcie realizowane na nieruchomości. Przez stwierdzenie, że planowana inwestycja niedrogowa ma spowodować potrzebę zrealizowania także inwestycji drogowej, a mianowicie budowy lub przebudowy drogi, ustawodawca akcentuje przyczynowe powiązanie obu procesów inwestycyjnych. Takie powiązanie istnieje wtedy, gdy właściwości inwestycji niedrogowej, rozpatrywane z perspektywy przepisów wyznaczających wszystkie parametry, jakie powinna finalnie spełnić, wymagają jej skomunikowania z siecią dróg publicznych poprzez budowę nowej drogi lub zmianę cech drogi już istniejącej [Małysa-Sulińska i Stec 2021].

4. PRZYPADKI KONIECZNOŚCI REALIZACJI ROBÓT PRZEZ INWESTORA PRYWATNEGO

4.1. Brak urządzonej drogi publicznej

Działki budowlane położone są bezpośrednio przy drodze posiadającej status drogi publicznej, w rozumieniu UDP, jednakże graniczą z jej nieurządzonym odcinkiem. W miejscu możliwego połączenia w/w działek z drogą publiczną nie posiada ona urządzonej nawierzchni. Ustawa o drogach publicznych definiuje drogę jako budowlę składającą się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, (...) stanowiącą całość techniczno-użytkową, usytuowaną w pasie drogowym i przeznaczoną do ruchu lub postoju pojazdów i ruchu pieszych. We wskazanym przypadku brak jest możliwości realizacji jakiegokolwiek dojazdu do działek bez konieczności wcześniejszego urządzenia (budowy) odcinka drogi publicznej, nawet w sytuacji zamiaru budowy na przedmiotowych nieruchomościach budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Budowa taka wymagałaby dojazdu nie tylko samochodów osobowych, ale również pojazdów technologicznych na czas realizacji inwestycji. Właściciele nieruchomości są uprawnieni na podstawie regulacji zawartych w art. 16 UDP do zrealizowania „brakującego” odcinka drogi we własnym zakresie, w porozumieniu z zarządcą drogi. Niezbędne do wykonania parametry techniczne drogi ustala się w odniesieniu do potrzeb komunikacyjnych inwestycji prywatnej oraz ruchu, jaki będzie musiała przenieść ta droga na przedmiotowym odcinku z uwzględnieniem ruchu technologicznego na czas budowy inwestycji prywatnej.

Powyższa sytuacja doskonale obrazuje pojęcie faktycznego dostępu do drogi publicznej. Mimo, że z punktu widzenia prawa, działki posiadają możliwość bezpośredniego dostępu do drogi publicznej, to faktycznie jest on niemożliwy do zrealizowania z uwagi na brak urządzonego odcinka drogi. Wiele nieruchomości posiadać będzie podobną sytuację faktyczną. Dotyczy to w szczególności działek położonych na obrzeżach miast, gdzie wcześniej część terenów służyła uprawie roli i nie wymagała urządzonego dojazdu. Gminy nie inwestowały w infrastrukturę drogową na takich terenach, przeznaczając często znacznie ograniczone środki finansowe na wiele innych, strategicznych z punktu widzenia komunikacji w miastach przedsięwzięć. W czasie intensywnego rozwoju budownictwa mieszkaniowego, kiedy działki położone na obrzeżach miast zyskały na atrakcyjności, nieruchomości wymagające zapewnienia fizycznego dojazdu coraz częściej pojawiają się w ofertach sprzedażowych biur nieruchomości.

4.2. Droga publiczna o niewystarczających parametrach technicznych

Planowana przez inwestora prywatnego inwestycja wprowadza na istniejący układ drogowy ruch pojazdów ciężarowych bądź też znacznie zwiększa się ruchu pojazdów osobowych w sytuacji, kiedy istniejące parametry drogi – geometria, nośność nawierzchni, wyposażenie techniczne, są niewystarczające do bezpiecznego i płynnego przeniesienia ruchu drogowego. W takiej sytuacji należy przeprowadzić analizę, która wykaże czy planowana inwestycja wymaga rozbudowy lub przebudowy istniejącego układu drogowego. Sytuacja taka ma miejsce np. kiedy inwestycja generuje ruch pojazdów ciężarowych, a istniejąca jezdnia nie posiada odpowiedniej szerokości, która umożliwi swobodne mijanie się pojazdów oraz nie zapewnia dostatecznej nośności. Charakterystycznymi cechami pojazdu są jego rozmiary oraz promień zawracania, jak również korytarz wyjściowy ruchu wyznaczony przez skrajne elementy obrysu pojazdu dla różnych kątów skrętu. Projektowy korytarz ruchu obejmuje dodatkowo odstęp bezpieczeństwa wynoszący 0,50 m [Wzorce i standardy WR-D-31-1]. Wskazane wyżej elementy kształtują korytarz wyjściowy ruchu. Korytarze ruchu dla pojazdów miarodajnych wyznacza i sprawdza się z zastosowaniem szablonów zawartych we Wzorcach i standardach rekomendowanych przez Ministra właściwego ds. transportu (WR-D-31-1) lub z wykorzystaniem specjalnego oprogramowania komputerowego do symulacji ruchu pojazdów. Również w w/w wzorcach znajduje się klasyfikacja pojazdów stosowanych do analiz przejezdności, określająca ich typy oraz wymiary. W zależności od rodzaju i charakterystyki inwestycji planowanej przez inwestora prywatnego oraz zadeklarowanego przez niego rodzaju ruchu, a ściślej rodzaju pojazdów, jaki będzie obsługiwać inwestycję, przyjmuje się odpowiedni rodzaj pojazdu w celu sprawdzenia przejezdności na istniejącym lub zaprojektowanym układzie drogowym.

Dobór odpowiedniej konstrukcji nawierzchni drogi odbywa się również w oparciu o planowane obciążenie ruchem z wykorzystaniem współczynnika przeliczeniowego pojazdów ciężkich uwzględniającego stopień oddziaływania (agresywność) pojazdów ciężkich na nawierzchnię, a także przeznaczenie nawierzchni, warunki gruntowo-wodne oraz specyficzne warunki klimatyczne. Powyższe odbywa się z wykorzystaniem Katalogu typowych konstrukcji nawierzchni jezdni przeznaczonych do ruchu bardzo lekkiego oraz innych części dróg [Wzorce i standardy WR-D-63].

Za przykład tego typu rozwiązania posłużyć może rozbudowa skrzyżowania ul. Bystrzańskiej z ul. Przedwiośnie w Bielsku-Białej spowodowana realizacją na tym terenie placówki usługowo-handlowej. Na Rysunku 1 przedstawiono stan poprzedzający wykonane prace, natomiast na Rysunku 2 stan po zrealizowanej przebudowie skrzyżowania.



Rys. 1. Skrzyżowanie ul. Bystrzańskiej z ul. Przedwiośnie przed realizacją inwestycji (fot. A. Pernal).

Fig. 1. The intersection of Bystrzańska Street and Przedwiośnie Street before the project was completed (photo by A. Pernal).



Rys. 2. Skrzyżowanie ul. Bystrzańskiej z ul. Przedwiośnie po realizacji inwestycji (fot. A. Pernal).

Fig. 2. The intersection of Bystrzańska Street and Przedwiośnie Street after the project was completed (photo by A. Pernal).

4.3. Zmiana natężenia ruchu powodująca konieczność przebudowy układu drogowego

Planowana zmiana sposobu użytkowania terenu inwestycyjnego związana chociażby z rewitalizacją terenów przemysłowych w miastach niewątpliwie wpływa na natężenie ruchu, jego strukturę rodzajową oraz rozkład na istniejącym układzie drogowym. Planowanie i przygotowanie tego typu rewitalizacji powinno zostać poprzedzone szczegółowymi analizami np. wpływu zmiany rozkładu ruchu drogowego na skrzyżowaniach dróg, które przejmują część lub całość ruchu drogowego generowanego przez planowaną zmianę sposobu użytkowania danego terenu. Są one niezbędne dla właściwego doboru rozwiązań projektowych poprawiających efektywność transportu, a także zapewniających swobodny przepływ osób, towarów i usług oraz uzyskanie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. Takie opracowanie powinno uwzględniać wykonanie terenowego pomiaru ruchu drogowego, analizę stanu istniejącego, prognozę ruchową na przyszłe lata oraz analizę punktów węzłowych w rejonie planowanej inwestycji. Na podstawie uzyskanych danych należy przeanalizować wpływ planowanego zwiększenia ruchu, bądź zmiany jego rozkładu, na istniejące rozwiązania drogowe oraz określić zakres ewentualnej, koniecznej rozbudowy układu.

5. ART. 16 USTAWY O DROGACH PUBLICZNYCH JAKO PODSTAWA REALIZACJI INWESTYCJI DROGOWYCH PRZEZ INWESTORA PRYWATNEGO

Zasadniczo budowa lub przebudowa dróg publicznych, zgodnie z art. 19 ust. 1 UDP, należy do właściwości organów administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego sprawującego zarząd drogi. Do podmiotów tych należą Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, zarząd województwa, zarząd powiatu oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Powyższy pogląd potwierdza również art. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (FITL). Co do zasady zatem budowa bądź przebudowa dróg publicznych stanowi zadanie publiczne i nie powinna być przerzucana na podmioty prywatne [Gawroński 2022], natomiast ustawodawca, w pewnych sytuacjach, uwzględnił możliwość realizacji budowy, przebudowy czy remontu dróg przez osoby fizyczne i osoby prawne oraz jednostki nieposiadające osobowości prawnej, na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego (art. 3 ust. 5 FITL). W ramach art. 16 UDP ustawodawca wskazał w jakiej sytuacji dopuszcza się udział kapitału prywatnego w realizacji dróg publicznych. Następuje to w przypadku wystąpienia konieczności budowy lub przebudowy dróg publicznych, spowodowanej realizacją inwestycji niedrogowej (prywatnej). W takim przypadku inwestor zobowiązany jest

do zawarcia z zarządcą drogi umowy określającej sposób i warunki realizacji inwestycji drogowej (art. 16 ust. 2 UDP). Ustawodawca nie określił konkretnych warunków, jakie winny spełnić strony zawierające taką umowę. Tym samym pozostawia się dużą swobodę i dowolność w formułowaniu wzajemnych zobowiązań wynikających z zawarcia takiej umowy. Powyższe podlega ogólnym regulacjom prawa cywilnego i zasadzie swobody umów, określonej w art. 353 zn.1 Kodeksu Cywilnego.

Orzecznictwo sądów powszechnych wskazuje, że obowiązek nałożony na inwestora, na podstawie art. 16 UDP, powinien być proporcjonalny do przyczyny, czyli rodzaju i wielkości inwestycji prywatnej. Niedopuszczalne jest przerzucanie na inwestora inwestycji niedrogowej ciężaru, w tym kosztów, budowy lub przebudowy drogi publicznej w zakresie wykraczającym poza to, co spowodowało konieczność zawarcia takiej umowy [Górski 2023]. Dopuszczalne, a nawet konieczne, jest natomiast współrealizowanie budowy lub przebudowy, względnie uiszczenie części poniesionych wydatków lub kosztów inwestorowi wówczas, gdy zadanie to wykracza poza cele wynikające z planowanej inwestycji niedrogowej [Wyrok SN z dnia 24 lutego 2021 r.]. Jednocześnie podkreślić należy również, że zarządcy dróg nie powinni ponosić kosztów inwestycji drogowych spowodowanych przedsięwzięciami nienależącymi do sfery ich ustawowej aktywności, a wynikających z potrzeb przedsięwzięć prywatnych, z uwagi na brak bezpośredniego związku przedsięwzięcia prywatnego z ich interesem ekonomicznym [Małysa-Sulińska i Stec 2021]. Powyższe groziłoby bowiem naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

W ramach postanowień umownych określić należy w szczególności zakres koniecznej budowy lub przebudowy drogi, jej parametry techniczne, zasady wykonania oraz graniczny termin realizacji, który powinien być powiązany z inwestycją niedrogową i warunkować zezwolenie na jej użytkowanie. Zawarcie umowy, a tym samym ustalenie zakresu i wielkości wzajemnych zobowiązań, powinno zostać podjęte na etapie wydawania wymaganych prawem zezwoleń na realizację inwestycji niedrogowej. Niemniej jednak, pozostałe, szczegółowe zapisy umowy stanowić będą następstwo zakresu niezbędnych robót drogowych, ich wielkości i skomplikowania bądź też konieczności regulacji prawnej gruntów, na których realizowana będzie inwestycja drogowa. Zawarcie umowy jest również warunkiem niezbędnym dla realizacji ewentualnych roszczeń stron umowy w sytuacji niewywiązania się z zawartych w niej regulacji. Wprowadzony przez ustawodawcę mechanizm cywilnoprawny powstającego stosunku prawnego powoduje, że dochodzenie roszczeń przez strony tych kontraktów mieści się w zakresie właściwości sądów powszechnych [Gawroński 2022].

6. KORZYŚCI WYNIKAJĄCE Z ZAWARCIA UMOWY NA PODSTAWIE ART. 16 USTAWY O DROGACH PUBLICZNYCH

Nie ulega wątpliwości, że konieczność realizacji dodatkowego zakresu robót drogowych w procesie inwestycyjnym, związanych z budową bądź przebudową dróg publicznych, będzie dla inwestora znaczącym obciążeniem zarówno organizacyjnym, jak i finansowym. Jednakże podkreślić należy również, że możliwość zawarcia z zarządcą drogi porozumienia, na podstawie którego inwestor prywatny może wybudować lub przebudować układ drogowy, stanowić będzie w określonych przypadkach znaczącą korzyść. Dotyczy to chociażby skomunikowania nieruchomości nieposiadających dostępu do drogi publicznej, a położonych w atrakcyjnych lokalizacjach, pod realizację nowych inwestycji. W konsekwencji zapewnić można dostosowanie istniejącego układu drogowego do zwiększonego ruchu. Natomiast w przypadku inwestycji o charakterze usługowym, spedycyjnym, w lokalizacjach na obrzeżach miast, przy drogach szybkiego ruchu, daje to możliwość wybudowania nowego połączenia drogowego. Niewątpliwą korzyścią jest również umożliwienie rozbudowy istniejących już inwestycji oraz

rozwój działalności bez konieczności zmiany lokalizacji siedziby, a także możliwość dostosowania istniejących układów drogowych do skonkretyzowanych potrzeb komunikacyjnych, wynikających z planowanej działalności.

Dodatkowo opisywane narzędzia dają możliwość skorzystania, w oparciu o zapisy umowy z art. 16 UDP, z narzędzi niedostępnych dla inwestora prywatnego. Mowa tutaj przede wszystkim o specustawie drogowej umożliwiającej wywłaszczenie nieruchomości prywatnych pod budowę drogi publicznej. W sytuacji udostępnienia przez zarządcę drogi możliwości realizacji inwestycji drogowej w tym trybie, muszą jednak zachodzić pewne przesłanki uzasadniające zasadność tego rodzaju czynności. Będzie to np. budowa kontynuacji drogi publicznej, która jest w interesie prawnym organów administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego lub przebudowa istniejącej drogi powodująca wzrost przepustowości i bezpieczeństwa ruchu drogowego (korzyść dla wszystkich użytkowników drogi). Inwestor prywatny zyskuje w tym przypadku możliwość pozyskania gruntów prywatnych poprzez wywłaszczenie, pod niezbędnym zakresem budowy lub przebudowy drogi koniecznej do obsługi komunikacyjnej jego zamierzenia budowlanego. Należy tutaj zaznaczyć również, że realizacja inwestycji drogowej w trybie specustawy jest znacznie krótsza niż w trybie zwykłym tj. na podstawie pozwolenia na budowę. Decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji drogowej uzyskana w trybie specustawy drogowej zawiera bowiem wiele elementów, które w trybie zwykłym prowadzi się w ramach odrębnych postępowań administracyjnych. Dotyczy to w szczególności wycinki drzew oraz podziałów i wykupu nieruchomości. Decyzja taka posiada również najczęściej rygor natychmiastowej wykonalności, co daje możliwość rozpoczęcia prac budowlanych mimo wniesionych odwołań od decyzji i toczących się postępowań wywłaszczeniowych. Nie bez znaczenia jest również fakt, że dana inwestycja drogowa nie musi być zgodna z planem miejscowym i nie wymaga uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W przypadku zarządców dróg wskazanie korzyści wynikających z zawarcia umowy z inwestorem prywatnym nie jest tak oczywiste. Co do zasady, zawarcie umowy przez zarządców dróg nie należy do zadań statutowych organu. Przepisy ustawy nie określają szczegółowych warunków budowy lub przebudowy drogi, realizowanych w ramach inwestycji niedrogowej, lecz wprowadzają obowiązek określenia tych warunków w umowie między zarządcą drogi, a inwestorem inwestycji niedrogowej. Zawarcie takiej umowy pomiędzy stronami oraz ustalenie jej treści jest wynikiem wzajemnego porozumienia, przy dobrowolnej akceptacji wypracowanych wspólnie warunków. Jednakże również dla zarządców dróg można wskazać pewne korzyści wynikające z realizacji wskazanych czynności. Głównym najważniejszym pozytywnym następstwem jest pozyskanie nowego odcinka drogi publicznej bądź poprawa parametrów istniejącego układu drogowego w zakresie przepustowości, bezpieczeństwa ruchu czy też zmniejszenia strat czasowych, bez angażowania środków finansowych publicznych. Często część inwestycji drogowych realizowanych przez podmioty prywatne mogłaby nigdy nie powstać z uwagi na ograniczony plan finansowy zarządców dróg. Najistotniejszą jednak korzyścią, jaką odnosi władza publiczna, jest przyjęcie przez podmiot prywatny roli inwestora projektowanego przedsięwzięcia i przejęcie tym samym ciężaru finansowania inwestycji. System partnerstwa publiczno-prywatnego umożliwia więc realizację projektów mimo braku środków publicznych w chwili zawierania kontraktu [Tomaszewski 2012].

7. PODSUMOWANIE

Rozwój i realizacja infrastruktury drogowej oraz transportowej nie zawsze będzie stanowić jedynie cel pozostający w interesie publicznym. Niejednokrotnie podmioty prywatne realizujące własne zamierzenia inwestycyjne mogą być zainteresowane możliwością budowy

nowych odcinków dróg bądź dostosowania istniejących układów drogowych pod własne zamierzenia i potrzeby komunikacyjne. Istniejące w obrocie prawnym regulacje zawarte w art. 16 UDP oraz kodeksie cywilnym umożliwiają współpracę w powyższej kwestii zarządców dróg oraz inwestorów prywatnych, dając niejednokrotnie liczne korzyści stronom podejmującym wzajemne porozumienie w tej kwestii, ale też nakładając na nie pewne zobowiązania. Przedmiotowe umowy mogą stanowić jeden z czynników, dzięki którym jednostki administracyjne mogą się dynamicznie rozwijać, a na ich terenach mogą powstawać osiedla mieszkalne, biurowce, obiekty handlowe, hale magazynowe, centra logistyczne i wiele innych obiektów zlokalizowanych w obszarach nieposiadających dogodnego układu drogowego. Wszystko to odbywa się przy współpracy organów administracji publicznej. Oczywistym jest, że proces przygotowania, realizowania i kierowania budowlanym przedsięwzięciem inwestycyjnym zarówno drogowym, jak i niedrogowym, jest zagadnieniem skomplikowanym i trudnym. Wszystko to, w obecnych okolicznościach niepewności gospodarczej, zasobowej i materiałowej, może stanowić duże zagrożenie dla realizacji przedsięwzięcia budowlanego. Niemniej jednak czynnikiem niezbędnym do osiągnięcia satysfakcjonujących celów jest wzajemne zaangażowanie stron w odpowiednie przygotowanie inwestycji, a także znalezienie optymalnego rozwiązania niebędącego zbyt dużym obciążeniem finansowym dla inwestora prywatnego i jednocześnie gwarantującego uzyskanie założonego celu komunikacyjnego.

LITERATURA

- Gawroński T. 2022. Budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową a obowiązki dewelopera. System Informacji Prawnej LEX.
- Górski M. 2023. Umowa drogowa – prawo a praktyka. *Samorząd Terytorialny*, 4, 7–18.
- Małyś-Sulińska K., Stec M. 2021. Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych. Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Tomaszewski K. 2012. Realizacja inwestycji drogowych we współpracy z podmiotem prywatnym. *Przegląd Prawa Publicznego*, 7-8, 82–94.
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Dz.U. 2023, poz. 64 (tekst jednolity).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. 2023, poz. 977 (tekst jednolity).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego. Dz.U. 2021, poz. 688 (tekst jednolity).
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2021 r. III CSKP 62/21.
- Wzorce i standardy rekomendowane przez Ministra właściwego ds. transportu. Wytoczne projektowania skrzyżowań drogowych Część 1: Wymagania podstawowe, WR-D-31-1.
- Wzorce i standardy rekomendowane przez Ministra właściwego ds. transportu. Katalog typowych konstrukcji nawierzchni jezdni przeznaczonych do ruchu bardzo lekkiego oraz innych części dróg, WR-D-63.