

# Spis treści

Wykaz skrótów .....	17
Od autora .....	23
Wprowadzenie .....	25
1. Przedmiot badań .....	25
2. Uzasadnienie wyboru tematu .....	26
3. Obecny stan badań w zakresie przedmiotu rozprawy .....	30
4. Uwarunkowania problemów badawczych .....	32
5. Hipotezy badawcze .....	34
6. Cele badawcze .....	35
7. Koncepcja i plan badań .....	37
8. Metody badawcze .....	41

## Rozdział I

### Realizacja zadań publicznych przez administrację publiczną, w tym z udziałem przedsiębiorców

Wprowadzenie .....	45
1. Konstrukcja prawna zadania publicznego i tradycyjne formy realizacji tych zadań .....	46
2. Administracja publiczna jako organizacja powołana do realizacji zadań publicznych .....	56
Wprowadzenie .....	56
2.1. Ewolucja koncepcji administracji publicznej ze szczególnym uwzględnieniem modelu <i>New Public Management</i> .....	58
2.2. Współczesne ujęcie administracji publicznej .....	65
2.3. Rodzaje i klasyfikacje podmiotów realizujących zadania administracji publicznej (ujęcie ustrojowe) .....	74
3. Pojęcie i rodzaje prywatyzacji realizacji zadań publicznych .....	77
3.1. Prywatyzacja majątkowa a prywatyzacja funkcjonalna .....	77
3.2. Prywatyzacja organizacyjna .....	83
3.2.1. Istota prywatyzacji organizacyjnej .....	83
3.2.2. Zakładane korzyści z prywatyzacji organizacyjnej .....	84

3.3. Outsourcing jako forma prywatyzacji realizacji zadań publicznych (zlecenie realizacji zadań publicznych podmiotom niepublicznym) .....	87
Wprowadzenie .....	87
3.3.1. Pojęcie podmiotu niepublicznego i jego charakterystyka prawna .....	88
3.3.2. Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim .....	93
3.3.3. Geneza udziału podmiotów niepublicznych w systemie realizacji zadań publicznych (w tym zakładane korzyści z tego wynikające) .....	105
3.3.4. Podstawy prawne zlecenia realizacji zadań publicznych	108
3.3.4.1. Ramy prawnoustrojowe oraz rola ustawodawcy zwykłego .....	108
3.3.4.2. Koncesja jako prawna forma powierzania realizacji zadań i funkcji administracji publicznej (ujęcie historycznoprawne) .....	111
3.3.4.3. Prawne formy prywatyzacji realizacji zadań publicznych .....	115
3.3.5. Możliwość kontrolowania podmiotu niepublicznego przez podmiot powierzający realizację zadania publicznego .....	125
3.3.6. Zlecenie a powierzanie realizacji zadań publicznych .....	127
3.3.7. Zakres realizacji zadań publicznych przez podmioty prywatne .....	127
3.3.8. Ograniczenia udziału podmiotów niepublicznych w realizacji zadań publicznych .....	128
3.3.9. Pojęcie zlecenia funkcji i zlecenia zadań z zakresu administracji publicznej .....	130
3.3.10. Zlecenie władczych i niewładczych funkcji administracji publicznej podmiotom prywatnym .....	133
3.4. Zagrożenia związane z prywatyzacją realizacji zadań publicznych, w tym z wykonywaniem tych zadań przez podmioty niepubliczne .....	137
4. Wpływ prywatyzacji realizacji zadań publicznych na strukturę podmiotową administracji publicznej .....	146
Podsumowanie .....	149



## Rozdział II

### Zadania i funkcja zarządcy drogi publicznej

Wprowadzenie .....	153
1. Szczególny reżim prawny dróg publicznych w Polsce .....	155
1.1. Koncepcja rzeczy publicznych (dóbr publicznych) w nauce prawa administracyjnego .....	155
1.2. Definicja legalna drogi publicznej .....	161
1.3. Funkcje dróg publicznych .....	165
1.3.1. Publiczny charakter drogi (zasada powszechnego dostępu)	165
1.3.2. Przeznaczenie drogi publicznej .....	167
1.4. Kategorie dróg publicznych .....	171
1.5. Drogi publiczne zaliczane do sieci międzynarodowej dróg oraz TEN-T .....	178
1.6. Własność dróg publicznych .....	180
1.6.1. Własność dróg publicznych <i>de lege lata</i> .....	180
1.6.2. Własność dróg publicznych <i>de lege ferenda</i> .....	184
2. Organy administracji publicznej właściwe w sprawach z zakresu dróg publicznych (organy administracji drogowej) .....	187
Wprowadzenie .....	187
2.1. Centralne organy administracji drogowej i ich zadania .....	187
2.1.1. Minister właściwy do spraw transportu .....	187
2.1.2. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad .....	189
2.2. Zarządcy dróg publicznych i ich zadania .....	192
2.2.1. Organy administracji publicznej jako zarządcy dróg publicznych .....	192
2.2.2. Przekazywanie realizacji zadań i funkcji zarządcy drogi publicznej innym podmiotom publicznym .....	194
2.2.3. Prawne możliwości wewnętrznej organizacji wykonywania zadań zarządcy drogi publicznej, w tym za pośrednictwem zarządu drogi .....	198
2.2.4. Zakres zadań zarządców dróg publicznych .....	202
2.2.4.1. Istota funkcji zarządcy drogi publicznej .....	202
2.2.4.2. Zadania z zakresu planowania dróg publicznych	207
2.2.4.3. Zadania związane z budową drogi publicznej ..	209
2.2.4.3.1. Pojęcie budowy drogi publicznej i przygotowania budowy .....	209
2.2.4.3.2. Pojęcie i obowiązki inwestora drogi publicznej .....	212

2.2.4.3.3.	Źródła finansowania inwestycji z zakresu dróg publicznych .....	222
2.2.4.3.4.	Nabywanie nieruchomości pod drogi publiczne .....	226
2.2.4.3.5.	Lokalizacja przebiegu drogi publicznej w terenie .....	228
2.2.4.3.6.	Zapewnianie bezpieczeństwa użytkownikom dróg publicznych zaliczanych do TEN-T .....	231
2.2.4.3.7.	Przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska powstającym w związku z budową i eksploatacją drogi publicznej .....	233
2.2.4.3.8.	Lokalizacja kanału technologicznego w pasie drogi publicznej .....	237
2.2.4.4.	Zadania z zakresu utrzymania drogi publicznej	239
2.2.4.5.	Zadania nałożone na zarządców dróg publicznych w związku z utrzymywaniem dróg publicznych przez te podmioty .....	245
	Wprowadzenie .....	245
2.2.4.5.1.	Pobieranie opłat od użytkowników dróg publicznych .....	245
2.2.4.5.2.	Nabywanie nieruchomości na potrzeby związane z zarządzaniem drogami publicznymi i gospodarowanie nimi .....	263
2.2.4.5.3.	Zadania ewidencyjne i informacyjne zarządców dróg publicznych .....	268
2.2.4.5.4.	Zarządzanie kanałem technologicznym i jego udostępnianie .....	269
2.2.4.5.5.	Zadania z zakresu zarządzania ruchem na drodze publicznej .....	269
2.2.4.5.6.	Zadania związane z obiektami i urządzeniami obsługi uczestników ruchu drogowego .....	277
2.2.4.5.7.	Zadania związane z realizacją przez drogi publiczne funkcji w zakresie obronności państwa .....	279



2.2.4.5.8. Przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie utrzymania dróg .....	281
2.2.4.5.9. Utrzymywanie zieleni przydrożnej ...	286
2.2.4.6. Zadania służące zapewnieniu ochrony drogom publicznym .....	289
Wprowadzenie .....	289
2.2.4.6.1. Przeciwdziałanie niszczeniu dróg .....	289
2.2.4.6.2. Zadania związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego .....	296
2.2.4.6.3. Osłona techniczna dróg publicznych	304
Podsumowanie .....	304

### Rozdział III

#### Realizacja zadań zarządcy drogi publicznej przez wykonawcę zamówienia publicznego, koncesjonariusza oraz partnera prywatnego

Wprowadzenie .....	311
1. Umowa o zamówienie publiczne jako prawna forma powierzenia przedsiębiorcom realizacji zadań zarządcy drogi publicznej .....	312
1.1. Pojęcie zamówienia publicznego w prawie polskim .....	312
1.2. Zagadnienie prawnej możliwości powierzenia zadań i funkcji zarządcy drogi publicznej na podstawie umowy o zamówienie publiczne .....	323
1.3. Zasady powierzenia realizacji zadań zarządcy drogi publicznej na podstawie umowy o zamówienie publiczne .....	324
1.3.1. Zadania ze sfery <i>imperium</i> (wymagające kompetencji)	324
1.3.2. Zadania ze sfery <i>dominium</i> .....	328
1.3.2.1. Niewładcze czynności faktyczne .....	328
1.3.2.2. Działania w sferze prawa cywilnego (podejmowane w imieniu zarządcy drogi publicznej) .....	333
2. Koncesja na roboty budowlane lub usługi jako prawna forma powierzenia przedsiębiorcom realizacji zadań zarządcy drogi publicznej ...	334
2.1. Pojęcie (istota) koncesji na roboty budowlane lub usługi .....	334
Wprowadzenie .....	334
2.1.1. Koncesja na roboty budowlane lub usługi jako umowa ..	335
2.1.2. Przedmiot umów koncesyjnych .....	338

2.1.3.	Źródła wynagrodzenia koncesjonariusza .....	340
2.1.4.	Ponoszenie przez koncesjonariusza ryzyka ekonomicznego przedsięwzięcia (ewolucja zagadnienia) .....	344
2.1.5.	Istota wynagrodzenia koncesjonariusza z tytułu płatności koncesjodawcy .....	350
2.2.	Koncesjonariusz jako podmiot realizujący zadania zarządcy drogi publicznej .....	356
3.	Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jako forma realizacji przez przedsiębiorców zadań zarządcy drogi publicznej .....	361
3.1.	Istota partnerstwa publiczno-prywatnego .....	361
3.1.1.	Podstawy prawne podejmowania współpracy międzysektorowej określanej jako PPP .....	361
3.1.2.	Pojęcie PPP .....	364
3.1.3.	Zakres podmiotowy ustawy o PPP .....	366
3.1.4.	Zakres przedmiotowy ustawy o PPP .....	368
3.1.5.	Podział zadań pomiędzy partnerów PPP .....	370
3.1.6.	Podział ryzyk pomiędzy partnerów PPP .....	378
3.1.7.	Wynagrodzenie partnera prywatnego .....	380
3.1.8.	Możliwość kontrolowania partnera prywatnego przez podmiot publiczny .....	386
3.2.	Partner prywatny jako podmiot realizujący zadania zarządcy drogi publicznej .....	387
3.2.1.	Zakres zadań zarządcy drogi publicznej możliwych do powierzenia partnerowi prywatnemu na podstawie umowy o PPP .....	387
3.2.2.	Partnerstwo publiczno-prywatne jako prywatyzacja realizacji zadań publicznych (prywatyzacja częściowa) .....	388
3.2.3.	Powierzanie partnerowi prywatnemu wiązki zadań zarządcy drogi publicznej .....	389
3.2.4.	Charakterystyka prawna zadań zarządców dróg publicznych, które mogą być powierzone partnerom prywatnym	390
3.2.4.1.	Partner prywatny jako podmiot organizujący finansowanie inwestycji z zakresu dróg publicznych .....	390
3.2.4.2.	Partner prywatny jako inwestor drogi publicznej	390
3.2.4.3.	Zadania partnera prywatnego związane z utrzymaniem drogi publicznej .....	391
3.2.4.4.	Pobór opłat drogowych przez partnera prywatnego .....	392



3.2.5. Zadania zarządców dróg publicznych niewymienione w art. 19 ust. 7 u.d.p. ....	393
3.2.6. Wnoszenie składnika majątkowego w przypadku projektów PPP z zakresu dróg publicznych .....	395
3.2.7. Powierzenie partnerowi prywatnemu nieruchomości w pasie drogowym (jako źródła korzyści) .....	397
Podsumowanie .....	398

## Rozdział IV

### Realizacja zadań i funkcji zarządcy drogi publicznej przez spółki autostradowe i drogowe spółki specjalnego przeznaczenia

Wprowadzenie .....	405
1. Prywatne (niepubliczne) spółki autostradowe jako podmioty realizujące zadania i funkcję zarządcy autostrady płatnej .....	406
1.1. Zakres przedmiotowy inwestycji realizowanych na podstawie ustawy o autostradach płatnych .....	406
1.2. Organy administracji drogowej odpowiedzialne za realizację zadań publicznych z zakresu autostrad płatnych .....	408
1.3. Warunki podmiotowe realizacji przez spółkę autostradową zadań z zakresu budowy i utrzymania autostrad płatnych (rys historycznoprawny) .....	410
1.4. Ewolucja formy prawnej powierzenia zadań zarządcy drogi publicznej spółce autostradowej .....	414
1.5. Ewolucja roli powierzanej spółce autostradowej w zakresie organizacji finansowania przedsięwzięcia autostradowego .....	419
1.6. Spółka autostradowa jako zarządca autostrady płatnej .....	426
Wprowadzenie .....	426
1.6.1. Spółka autostradowa jako zarządca autostrady płatnej w przepisach u.a.p. i u.d.p. ....	427
1.6.2. Zadania spółki autostradowej jako zarządcy autostrady płatnej .....	431
1.6.2.1. Nabywanie nieruchomości pod drogi publiczne	431
1.6.2.2. Zarządzanie nieruchomościami w pasie drogowym autostrad płatnych .....	432
1.6.2.3. Pełnienie funkcji inwestora autostrady płatnej	433
1.6.2.3.1. Funkcja inwestora jako element szerszego zakresu zadań powierzanych spółce autostradowej .....	433

1.6.2.3.2.	Spółka autostradowa jako inwestor w rozumieniu tzw. specustawy drogowej .....	434
1.6.2.4.	Utrzymanie, przebudowa, remont i ochrona autostrady jako ustawowe obowiązki spółki autostradowej .....	434
1.6.2.5.	Możliwość realizacji przez spółki autostradowe władczych kompetencji zarządców dróg publicznych .....	435
1.6.2.6.	Pobór opłat za korzystanie z autostrady płatnej przez spółki autostradowe i zaliczanie ich do przychodu tych podmiotów oraz ustalanie stawek tych opłat .....	438
1.6.2.6.1.	Spółka autostradowa jako jeden z podmiotów uprawnionych do pobierania opłat za przejazd po autostradach płatnych .....	438
1.6.2.6.2.	Dopuszczalne przeznaczenie opłat pobranych za przejazd autostradą płatną .....	440
1.6.2.6.3.	Zasady określania stawek opłat za przejazd autostradą płatną .....	442
1.6.2.7.	Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa użytkownikom autostrad płatnych .....	452
1.6.2.8.	Obowiązek współpracy spółki autostradowej z podmiotami administracji publicznej, w tym z innymi zarządcami dróg publicznych .....	453
1.6.2.9.	Obowiązek zagospodarowania miejsc obsługi podróżnych (MOP) .....	455
1.6.2.10.	Obowiązki spółki autostradowej związane z obronnością RP .....	456
1.6.2.11.	Obowiązki spółki autostradowej związane z ochroną środowiska .....	457
1.6.2.12.	Spółka autostradowa jako podmiot odpowiedzialny za przeprowadzenie oceny BRD .....	458
1.6.2.13.	Obowiązek przestrzegania zasad funkcjonowania służby publicznej .....	458
1.6.3.	Obowiązek poddania się przez spółkę autostradową kontroli realizowanej przez Generalnego Dyrektora DKiA bądź d.s.s.p. ....	459



1.6.4. Możliwość powierzania przez spółkę autostradową realizacji swych zadań innym podmiotom .....	460
1.7. Szczególny status prawny spółki autostradowej .....	461
1.8. Polskie doświadczenia związane z realizacją inwestycji autostradowych przez spółki autostradowe .....	463
1.8.1. Wieloaspektowość zagadnienia współpracy administracji drogowej ze spółkami autostradowymi. Trudności w dokonywaniu oceny tej współpracy .....	463
1.8.2. Pozytywnie oceniane aspekty współpracy administracji drogowej ze spółkami autostradowymi .....	463
1.8.3. Negatywnie oceniane aspekty współpracy administracji drogowej ze spółkami autostradowymi .....	466
2. Drogowe spółki specjalnego przeznaczenia (d.s.s.p.) jako podmioty realizujące zadania i funkcję zarządcy drogi publicznej .....	476
Wprowadzenie .....	476
2.1. Geneza poszukiwania nowego trybu realizacji przedsięwzięć z zakresu dróg publicznych .....	477
2.2. Pozycja prawnoustrojowa d.s.s.p. ....	480
2.2.1. Drogowe s.s.p. jako podmioty prawa prywatnego .....	480
2.2.2. Relacje prawne między d.s.s.p. a organem założycielskim .....	481
2.2.3. Relacje prawne między d.s.s.p. a Generalnym Dyrektorem DKiA .....	483
2.3. Finansowanie inwestycji realizowanych przez d.s.s.p. ....	486
2.3.1. Możliwość finansowania zadań realizowanych przez d.s.s.p. ze środków publicznych i prywatnych .....	486
2.3.2. Drogowe s.s.p. jako podmioty korzystające ze środków publicznych przeznaczonych na budowę i utrzymanie dróg krajowych .....	488
2.3.3. Drogowa s.s.p. jako organizator finansowania realizacji przedsięwzięcia drogowego ze środków prywatnych .....	489
2.3.4. Długoterminowe finansowanie inwestycji realizowanych przez d.s.s.p. z opłat pobieranych od użytkowników dróg publicznych oraz z tzw. opłat ukrytych ( <i>shadow tolls</i> ) ...	490
2.3.5. Klasyfikowanie zobowiązań d.s.s.p. jako zobowiązań sektora prywatnego .....	491
2.3.6. Założenie obniżenia kosztów realizacji przedsięwzięć drogowych w przypadku ich powierzenia d.s.s.p. ....	492

2.4. Realizacja przedsięwzięć drogowych przez d.s.s.p. ....	493
Wprowadzenie .....	493
2.4.1. Dwa zasadnicze modele realizacji przedsięwzięć drogowych przez d.s.s.p. (d.s.s.p. jako koncesjonariusz publiczny lub jako inwestor drogi krajowej) .....	494
2.4.2. Drogowa s.s.p. jako wykonawca systemu elektronicznego poboru opłat elektronicznych .....	496
2.4.3. Drogowa s.s.p. jako podmiot odpowiedzialny za budowę i eksploatację autostrady płatnej .....	498
2.4.4. Drogowa s.s.p. jako zarządca drogi publicznej (drogi krajowej) .....	498
2.4.4.1. Pełnienie funkcji a wykonywanie obowiązków zarządcy drogi publicznej przez d.s.s.p. ....	498
2.4.4.2. Nabywanie nieruchomości pod drogi publiczne przez d.s.s.p. ....	501
2.4.4.3. Funkcja inwestora jako element wiązki zadań powierzanych d.s.s.p. (w ramach modelu DFBOT). Spółka drogowa jako inwestor zastępczy .....	501
2.4.4.4. Możliwość zawarcia przez d.s.s.p. umowy z wykonawcą na eksploatację drogi publicznej .....	503
2.4.4.5. Pobieranie opłat drogowych przez d.s.s.p. ....	505
2.4.4.5.1. Zakres opłat, których pobór może zostać powierzony d.s.s.p. ....	505
2.4.4.5.2. Możliwość powierzenia przez d.s.s.p. poboru opłat wykonawcy eksploatującemu drogę publiczną .....	507
2.4.4.5.3. Ustalanie wysokości stawek opłat pobieranych przez d.s.s.p. ....	507
2.4.4.5.4. Wpływy z opłat pobieranych przez d.s.s.p. a wynagrodzenie spółki .....	507
2.4.4.6. Drogowa s.s.p. jako zarządca kanału technologicznego .....	508
2.4.4.7. Realizacja zadań i funkcji zarządcy drogi publicznej przez d.s.s.p. a jednolitość systemu zarządzania drogami krajowymi .....	508
2.4.5. Problematyka przeprowadzania analiz wstępnych przed powierzeniem spółce drogowej zadań zarządcy drogi krajowej .....	509
Podsumowanie .....	510



<b>Wnioski końcowe</b> .....	517
1. Uwarunkowania prawne i pozaprawne współpracy przedsiębiorców z zarządcami dróg publicznych .....	517
2. Przedsiębiorca jako podmiot realizujący zadania i funkcję zarządcy drogi publicznej .....	531
3. Wnioski <i>de lege ferenda</i> .....	557
<b>Wykaz wykorzystanych materiałów</b> .....	561
Bibliografia .....	561
Wykaz aktów normatywnych .....	590
Źródła prawa Unii Europejskiej .....	590
Źródła prawa krajowego .....	592
Wykaz orzeczeń sądowych, administracyjnych oraz interpretacji przepisów prawa podatkowego .....	599
Orzecznictwo TSUE (ETS) .....	599
Orzecznictwo sądów krajowych .....	600
Orzecznictwo KIO. Indywidualne interpretacje przepisów prawa podatkowego .....	604
Materiały z prac legislacyjnych .....	604
Materiały pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli .....	608
Publikacje i materiały internetowe .....	610
Strony internetowe .....	613
<b>Implementation of Tasks and Function of a Public Road Administrator by Entrepreneurs in Polish Law.</b>	
<b>The Administrative Law Study (Summary)</b> .....	615