

Paweł Kuglarz

Budowa dróg – zadanie dla deweloperów?

I. Podstawa prawna

Jednym z bardziej uciążliwych problemów, które czekają na dewelopera przy planowaniu i realizacji inwestycji jest budowa drogi. Zasadniczo koszty utrzymania, w tym także budowy drogi publicznej leżą po stronie jej zarządcy, czyli najczęściej gminy. Wyjątek od tego przewiduje art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z tym przepisem budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją „niedrogową” należy do inwestora tego przedsięwzięcia. Zgodnie z art. 16 ust. 2 tej ustawy szczegółowe warunki budowy lub przebudowy dróg, o których mowa w art. 16 ust. 1, określa umowa (tzw. umowa partycypacyjna) między zarządcą drogi a inwestorem inwestycji „nie drogowej”, czyli przede wszystkim dewelopera. Przepisy te są lakoniczne, a ich stosowanie niesie za sobą dalekosiężne skutki. Brak jest również utrwalonej, jednolitej praktyki ich stosowania w skali całego kraju, a także ugruntowanego orzecznictwa sądowego w tego rodzaju sprawach. Jest to istotne nie tylko z uwagi na faktyczną możliwość dojazdu do działki, ale przede wszystkim z uwagi na wymogi uzyskania poszczególnych rozstrzygnięć administracyjnych – decyzji o warunkach zabudowy, pozwolenia na budowę czy zezwolenia na zjazd z drogi publicznej.

Podkreślenia wymaga, że umowa zawarta w trybie art. 16 ust. 2 ustawy o drogach publicznych nie stanowi źródła obowiązku inwestora. Ten obowiązek powstaje z mocy prawa (ex lege). Sama umowa ma służyć doprecyzowaniu warunków, na jakich przebudowa nastąpi – określa zakres prac, warunki techniczne prowadzonych robót, harmonogram oraz zasady rozliczeń. Odmowa podpisania umowy przez dewelopera nie zwalnia go z tego obowiązku.

W przypadku decyzji o warunkach zabudowy, art. 53 ust. 4 pkt 6 w związku z art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymaga, żeby organ wydający decyzję WZ przeprowadził procedurę uzgodnienia z właściwym zarządcą drogi – w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego. Uzgodnienie obejmuje w szczególności zakres możliwości bezpiecznego włączenia do drogi ruchu drogowego spowodowanego nową inwestycją.

Brak uzgodnienia (negatywne uzgodnienie) jest równoznaczne z brakiem możliwości wydania pozytywnego rozstrzygnięcia w przedmiocie warunków zabudowy. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że sam fakt złego stanu technicznego drogi nie jest wystarczającą okolicznością do powstania po stronie inwestora obowiązku przebudowy lub budowy drogi. Wskazuje się raczej na kwestie bezpieczeństwa, które w niektórych stanach faktycznych mogą mieć swe źródło w złym stanie technicznym drogi. Analogicznie sytuacja kształtuje się w przypadku zezwolenie na lokalizację zjazdu z drogi publicznej.

II. Czy umowa z zarządcą drogi jest konieczna?

Obowiązkiem inwestora jest wybudowanie drogi publicznej dla zrealizowanej przez siebie inwestycji „nie drogowej”. Szczegóły tego przedsięwzięcia określa umowa zawarta między gminą a inwestorem. Gdy jej nie ma, sąd nie zmusi inwestora do wykonania tego obowiązku. Tak uznał Sąd Apelacyjny we Wrocławiu (sygn. ACa 490/18). Miasto Wrocław zażądało wydania zastępczego oświadczenia woli określającego warunki umowy na wykonanie układu drogowego oraz zobowiązania dewelopera do wybudowania drogi publicznej. Pozwany przedsiębiorca - Marek Z. wybudował osiedle mieszkaniowe, które wymaga połączenia z istniejącą siecią dróg publicznych. Strony zawarły umowę przedwstępną, w której pozwany zgodził się pokryć w całości koszty tej budowy (ok. 300 tys. zł). Mimo upływu terminu, ostatecznie nie doszło do zawarcia umowy przyrzeczonej. Sąd Apelacyjny stwierdził, że inwestycje w drogi publiczne należą do zakresu działania zarządcy dróg publicznych. Inwestor prywatny pokrywa koszty budowy (przebudowy) drogi wtedy, gdy potrzeba jej realizacji wynika ze zrealizowanych przez niego inwestycji (tzw. inwestycja niedrogowa). W takiej sytuacji obowiązek wybudowania drogi powstaje z mocy samego

prawa. Jednakże sąd, w przypadku braku umowy nie może określić warunków realizacji budowy drogi, choćby istniał, zaakceptowany już projekt, gdyż nie ma do tego podstaw prawnych. Sąd w swoim orzeczeniu nie może bowiem konstruować warunków na jakich pozwany miałby wybudować drogę. Odrębną kwestią pozostaje czy gminie przysługiwać będą roszczenia finansowe związane z niezrealizowaniem przez pozwanego obowiązku budowy drogi publicznej

III. Czy deweloper powinien ponosić koszty budowy / przebudowy / remontu drogi?

Artykuł 16 ustawy o drogach publicznych stanowi, że budowa lub przebudowa drogi publicznej spowodowana nową inwestycją należy do inwestora tego obiektu. I to deweloperzy akceptują. Problem pojawia się, gdy samorząd oczekuje, że droga zaspokoi potrzeby ogółu mieszkańców gminy, a nie tylko lokatorów nowo powstającego budynku czy osiedla.

Izba Cywilna Sądu Najwyższego w wyroku z 24 lutego 2021 w sprawie o sygn. akt. III CSKP 62/21, orzekła, że budowa bądź przebudowa dróg publicznych stanowi zadanie publiczne i nie może być przerwana na podmioty prywatne. W świetle tego orzeczenia obowiązek określony w art. 16 ust. 1 i 2 Ustawy o drogach publicznych nie stanowi obowiązku partycypacji w kosztach inwestycji drogowej, polega bowiem na jej wykonaniu w odpowiednim zakresie. Budowa bądź przebudowa dróg publicznych stanowi zadanie publiczne i nie może być przerwana na podmioty prywatne. Natomiast art. 16 Ustawy o drogach publicznych przewiduje możliwość nałożenia na inwestora inwestycji niedrogowej obowiązku budowy bądź przebudowy drogi publicznej, w celu zapewnienia dostępu do drogi publicznej, który jest konieczny w zakresie realizowanej inwestycji. W konsekwencji ustawa umożliwia uzależnienie realizacji inwestycji niedrogowej od wykonania przebudowy drogi. **Obowiązek nałożony na inwestora na mocy umowy zawartej na podstawie art. 16 musi jednak pozostawać w odpowiedniej proporcji do przyczyny oraz celu realizacji przebudowy.** W świetle obowiązujących przepisów nie jest uzasadnione przerzucanie na deweloperów pełnych kosztów budowy drogi publicznej do osiedla.

Sąd Najwyższy wskazał, że kompetencje publicznoprawne zasadniczo nie mogą stanowić przedmiotu zobowiązań cywilnoprawnych, gdyż art. 3531 KC (zasada swobody umów) nie rozciąga się na sferę prawa publicznego. Źródłem tego obowiązku nie może być art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, który przewiduje możliwość m.in. budowę, przebudowa i remont dróg publicznych przy udziale osoby fizycznej i prawnych, krajowe i zagraniczne w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Powyższy wyrok ma istotne znaczenie dla deweloperów, na których często gminy w całości próbują przerzucać koszty budowy dróg do realizowanych osiedli, w celu zapewnienia wymaganego dostępu do drogi publicznej. Praktyka pokazuje, że budowa dróg dojazdowych przez deweloperów jest jedyną metodą na szybkie ukończenie inwestycji i zapewnienie jej dostępu do drogi publicznej, biorąc w szczególności pod uwagę brak możliwości przymuszenia gminy do realizacji takiej budowy.

Wyrok ten może być wskazówką przy zawieraniu przez inwestorów umów z gminami, dotyczącymi realizacji inwestycji drogowych w związku z budową osiedli, na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

Autor: **Paweł Kuglarz**, dyrektor Szkoły Prawa Austriackiego na WPiA UJ, radca prawny, szef International Desk w kancelarii Tatara i Wspólnicy, współautor m.in. Komentarza do ustawy o księgach wieczystych i hipotece, wyd. 5 CH Beck, Komentarza do upadłości deweloperskiej, Difin; Komentarza upadłość konsumencka wyd. 3, CH Beck.

Kontakt: p.kuglarz@tatara.com.pl / tel. +48 604 206 770

Kancelaria posiada znaczne doświadczenie w prowadzeniu postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych. W obecnym stanie prawnym od 1 grudnia 2021 efektywnym i atrakcyjnym formą restrukturyzacji jest postępowanie o zatwierdzenie układu. Zawarcie umowy z nadzorca i stosowne obwieszczenie umożliwia w niektórych przypadkach zawieszenie prowadzonych postępowań egzekucyjnych. W przypadku, gdy deweloper jest zainteresowany przejęciem rozpoczętej już inwestycji ciekawe rozwiązania oferuje pre-pack.