

Maciej Krus

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0001-8500-6927

maciej.krus@amu.edu.pl

Marcel Krzanowski

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0003-1008-1687

marcel.krzanowski@amu.edu.pl

Przyczyny nieważności umowy o budowę lub przebudowę drogi publicznej zawartej obligatoryjnie ze względu na inwestycję niedrogową. Wybrane zagadnienia

Wstęp

W niniejszym artykule zaprezentowano wyniki badań autorów nad wybranymi zagadnieniami związanymi z nieważnością umów o budowę lub przebudowę drogi publicznej zawartych obligatoryjnie ze względu na inwestycję niedrogową. Chodzi o umowy zawierane na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹ (dalej jako u.d.p.) między zarządcą drogi a inwestorem (dalej jako umowa drogowa). Za cel badań obrano weryfikację niektórych z potencjalnych przyczyn skutkujących nieważnością tych umów. Motywacją do zajęcia stanowiska jest niesatysfakcjonujący stan rozpoznania (w ogólności) problematyki umów zawieranych przez administrację publiczną, w tym dopuszczalności stosowania w tego typu przypadkach przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny² (dalej jako k.c.).

Po przedstawieniu wstępnych założeń dotyczących istoty rozwiązania zawartego w przepisach art. 16 ust. 1 i 2 u.d.p. w kolejnych dwóch częściach artykułu autorzy odpowiedzą na dwa pytania badawcze: 1) Czy błędne określenie obowiązku inwestora do budowy lub przebudowy drogi publicznej stanowi w świetle art. 353¹ k.c. okoliczność uzasadniająca uznanie umowy dro-

¹ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 320.

² T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.

gowej za nieważną?; 2) Czy zawarcie umowy drogowej pod wpływem przekonania, że w przeciwnym razie nie zostanie wydany akt administracyjny warunkujący realizację inwestycji niedrogowej stanowi stan wyłączający swobodne podjęcie decyzji i wyrażenie woli w świetle art. 82 k.c., a więc okoliczność uzasadniająca nieważność oświadczenia woli? W badaniach zastosowano metody dogmatycznoprawną (lingwistyczna analiza tekstów aktów prawnych) oraz empiryczną (analiza wyroków Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych, w tym sądów apelacyjnych).

Najważniejszą tezą artykułu jest twierdzenie, że spośród okoliczności rozpatrywanych jako potencjalne przyczyny nieważności umowy drogowej wyłącznie obiektywny brak obowiązku do budowy lub rozbudowy drogi publicznej po stronie inwestora jest równoznaczny z nieważnością. Strony tej umowy – jako umowy prawa prywatnego zawieranej w warunkach administracyjnoprawnych ograniczeń – mogą dochodzić ustalenia istnienia albo nieistnienia tego obowiązku, a więc i obowiązku zawarcia umowy oraz oceny legalności treści rzeczony umowy w drodze powództwa przed sądem powszechnym.

Obowiązek budowy lub przebudowy drogi publicznej

Przepis art. 16 ust. 1 u.d.p. stanowi: „Budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia”. Przepis ten nakłada obowiązek realizacji robót budowlanych dotyczących drogi publicznej na inny podmiot niż zarządca drogi (art. 19 ust. 2 pkt 1–4 u.d.p.), co stanowi wyjątek od ogólnej zasady wyrażonej w art. 19 ust. 1 u.d.p., zgodnie z którą właśnie do tych zarządców należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Nie oznacza to, że inwestor przejmuje zadania tego ostatniego. Organ może domagać się finansowania budowy lub przebudowy drogi publicznej albo jej realizacji zależnie od treści zawartej umowy. Przepis stanowi więc podstawę prawną do obowiązkowej partycypacji podmiotu prywatnego w kosztach realizacji zadań publicznych.

Ustawodawca nie wprowadził definicji legalnej terminu „inwestycja niedrogowa”, a wskazał jedynie, że przykładem takiej inwestycji jest kanał technologiczny (art. 4 pkt 15a lit. a i b u.d.p.). Ten brak definicyjny próbuje uzupełnić doktryna – Michał Burtowy sugeruje, by rozumieć to pojęcie na zasadzie przeciwieństwa w stosunku do pojęć budowy, przebudowy, remontu, utrzymania czy ochrony drogi³, z kolei Paweł Zaborniak do inwestycji niedrogowych zalicza przedsięwzięcia niepokrywające się z ustalonym przez organ administracji publicznej w odpowiednim akcie przebiegiem istniejących lub projekto-

³ M. Burtowy, *Komentarz do art. 16*, [w:] idem, *Drogi publiczne. Komentarz*, 2022, Lex.

wanych dróg publicznych⁴. W oparciu o te poglądy oraz literalne rozumienie treści przedmiotowego przepisu można wskazać, że inwestycją niedrogową są roboty budowlane związane z obiektem budowlanym, którego realizacja może być w pewien sposób powiązana z występowaniem w danym miejscu drogi publicznej i który może znajdować się w pasie drogowym, ale sam nie jest drogą publiczną.

W literaturze podaje się trzy sytuacje, które powodują konieczność budowy lub przebudowy drogi publicznej. Zachodzi to wtedy, gdy: 1) istniejący układ komunikacyjny sieci dróg publicznych jest niewystarczający dla planowanej inwestycji niedrogowej, 2) istniejący układ komunikacyjny wymaga przebudowy z uwagi na konieczność zapewnienia właściwej obsługi planowanej inwestycji lub 3) brakuje części istniejącego układu komunikacyjnego zapewniającego inwestycji odpowiedni dostęp do drogi publicznej⁵. W tych przypadkach obowiązek przebudowy lub budowy drogi publicznej należy do inwestora realizującego, czyli podmiotu, który organizuje proces budowy i uzyskuje pozwolenie na budowę zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶ (dalej jako p.b.), aby zrealizować inwestycję niedrogową.

Rozpatrywane przepisy u.d.p. nie dają podstawy do samodzielnego, władczego określenia zakresu obowiązku realizacji inwestycji drogowej. Konieczne jest do tego zawarcie umowy. W rozpatrywanym przypadku wyłącznie możliwość działania władczego przez administrację publiczną, ponieważ art. 16 ust. 1 u.d.p. wyraża przysługujące państwu albo jednostce samorządu terytorialnego (dalej jako j.s.t.) publiczne prawo podmiotowe⁷. Zarządca drogi, działający w imieniu wskazanych podmiotów administracji, może domagać się od inwestora, aby ten świadczył na rzecz danej wspólnoty poprzez budowę lub przebudowę drogi⁸. Obowiązek inwestora do wybudowania lub przebudowania drogi publicznej powstaje więc z mocy samego prawa z momentem wystąpienia jednej z trzech opisanych sytuacji⁹.

⁴ P. Zaborniak, *Komentarz do art. 16*, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, 2010, Lex.

⁵ M. Górski, *Umowa drogowa – prawo a praktyka*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 4, s. 10.

⁶ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 725.

⁷ M. Kruś, *Wykonywanie władzy publicznej a publiczne prawa podmiotowe jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, 2020, Lex.

⁸ Zob. idem, *Umowa na budowę albo przebudowę drogi – jako instrument realizacji publicznego prawa podmiotowego państwa albo jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] S. Pawłowski (red.), *Umowy w administracji publicznej*, Warszawa 2022, s. 107.

⁹ Wyrok SA we Wrocławiu z 13 lipca 2018 r., sygn. akt IACa 490/18.

Błędne określenie obowiązku inwestora jako przekroczenie granicy swobody umów

Przepisy art. 16 ust. 1 i 2 u.d.p. należy odczytywać przy uwzględnieniu koncepcji tzw. administracyjnego prawa prywatnego (niem. *Verwaltungsprivatrecht*). Polega ona na realizowaniu zadań publicznych przez administrację przy wykorzystaniu odpowiednio zmodyfikowanych instytucji uznawanych za cywilnoprawne (prywatnoprawne)¹⁰. Efektem zastosowania koncepcji *Verwaltungsprivatrecht* jest ograniczenie zasad prawa prywatnego (np. zasady swobody umów) przez podstawowe zasady prawa publicznego (np. zasadę legalizmu)¹¹, co następuje ze względu na potrzebę konstytucyjnej ochrony jednostek¹². Państwo oraz inne podmioty administracji nie zawierają umów na takich samych zasadach jak podmioty prawa cywilnego, ponieważ nie są podmiotami konstytucyjnych praw podstawowych¹³, takich jak autonomia woli i wchodząca w jej zakres swobodę kontraktowania. Konstytucyjną podstawą działania podmiotów administracji jest zasada praworządności¹⁴. Oznacza to, że podmioty te nie korzystają z generalnej kompetencji do podejmowania decyzji o zawarciu umowy, której towarzyszy wolność czynienia z niej użytku¹⁵. Każdorazowo potrzebują do tego szczególnej podstawy prawnej, tzn. konieczne jest istnienie osobnej normy kompetencyjnej oraz normy nakazującej, zakazującej¹⁶ podmiotowi administracji do zawarcia umowy.

Niekorzystanie ze swobody umów nie oznacza jednak, że w przypadku umów zawieranych w sektorze publicznym nie znajduje zastosowania art. 353¹ k.c. Jak już wspomniano, autonomia woli, a w tym swoboda kontraktowania, jest gwarantowana konstytucyjnie, a art. 353¹ k.c. stanowi swoiste *superfluum* w stosunku do norm wynikających z ustawy zasadniczej¹⁷. Jednak przepis ten zachowuje swoją aktualność jako wyznacznik zakresu kompetencji stron w sposób negatywny¹⁸. Respektować to muszą także podmioty administracji¹⁹.

¹⁰ R. Szczepaniak, *Umowy w administracji z perspektywy cywilistycznej*, [w:] S. Pawłowski (red.), op. cit., s. 61.

¹¹ K. Kokocińska, *Administracyjne prawo prywatne (Verwaltungsprivatrecht)*, [w:] R. Szczepaniak (red.), *Konstytucyjne bariery stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym*, Poznań 2020, s. 162.

¹² R. Szczepaniak, *Umowy w administracji...*, s. 51.

¹³ R. Szczepaniak, M. Krzymuski, *Wnioski*, [w:] R. Szczepaniak (red.), op. cit., s. 256.

¹⁴ Z. Cieślak, *Konstytucyjne podstawy kontraktowania działań administracji publicznej*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018, s. 181–186.

¹⁵ R. Szczepaniak, M. Krzymuski, op. cit., s. 252.

¹⁶ Por. A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 148.

¹⁷ Zob. R. Szczepaniak, *Artykuł 353¹ polskiego k.c. jako podstawa prawna zawierania umów przez pomioty sektora publicznego*, [w:] R. Szczepaniak (red.), op. cit., s. 231.

¹⁸ P. Machnikowski, *Komentarz do art. 353¹*, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2023, Legalis.

¹⁹ Ibidem.

W przypadku stwierdzenia sprzeczności umowy z ustawą norma wynikająca z przepisów art. 353¹ oraz art. 58 k.c. nakazuje uznać ją za nieważną²⁰.

Jeżeli zarządca drogi błędnie uzna, że w danym przypadku powstał obowiązek inwestora do budowy lub przebudowy drogi publicznej, a inwestor, chcąc np. uzyskać pozwolenie na budowę, umowę podpisze, wówczas w świetle art. 353¹ i art. 58 k.c. taką umowę należałoby uznać za nieważną. Kategoria ograniczeń swobody kształtowania treści stosunku prawnego (a pośrednio treści umowy) wprowadzanych przez ustawę jest złożona i można wyróżnić dwa rodzaje ograniczeń²¹. W kontekście zawartych tu rozważań warto skupić się wyłącznie na pierwszym rodzaju, tj. na przepisach ograniczających zakres kompetencji stron²². Jak zauważa Maciej Gutowski, norma kompetencyjna (dotycząca zawarcia umowy) może określać wymagania o charakterze *conditio iuris*, których spełnienie jest konstytutywne dla ważności określonej czynności prawnej²³. W przypadku określenia takich wymagań w normie kompetencyjna do dokonania określonej czynności konwencjonalnej uzależniona jest od spełnienia określonego stanu rzeczy (zakazu lub nakazu), w tym również takiego, który pozostaje poza zakresem treści i celu czynności prawnej (ma charakter zewnętrzny)²⁴. W rozpatrywanym przypadku takim wymaganiem jest wystąpienie obowiązku po stronie inwestora, co oznacza, że zarządca drogi może skorzystać z przysługującego państwu lub j.s.t. publicznego prawa podmiotowego i wystąpić z roszczeniem wobec inwestora do zrealizowania budowy lub rozbudowy drogi publicznej. Sposób realizacji tego obowiązku jest konkretyzowany w umowie drogowej. A zatem gdyby nie zachodziła konieczność wykonania wskazanych robót drogowych, nie zaistniałaby kompetencja zarządcy drogi do zawarcia rzeczowej umowy.

Jak wcześniej wspomniano, obowiązek budowy lub rozbudowy drogi publicznej nie jest ustalany w drodze osobnego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej, co uniemożliwia dochodzenie jego wypełnienia albo kwestionowanie jego zasadności przed sądem administracyjnym. Zweryfikowanie istnienia tego obowiązku możliwe jest przed sądem powszechnym, do którego zarządca drogi powinien kierować powództwo żądając ustalenia tego obowiązku po stronie inwestora. Z kolei jeżeli inwestor, już po zawarciu umowy, powziąłby wątpliwość co do tego, czy zarządca drogi mógł skorzystać z publicznego prawa podmiotowego, również powinien złożyć pozew. Jeżeli w toku sprawy sąd ustali, że po stronie inwestora obowiązek budowy lub rozbudowy drogi nie zaistniał, co jest ustaleniem czysto faktycznym, uznanie zawartej wcześniej umowy drogowej za nieważną będzie w pełni zasadne.

²⁰ Por. M. Gutowski, *Nieważność czynności prawnej*, 2017, Legalis.

²¹ P. Machnikowski, op. cit.

²² Ibidem.

²³ M. Gutowski, op. cit.

²⁴ Ibidem.

Racjonalnym po stronie inwestora działaniem byłoby dochodzenie ustalenia przez sąd braku obowiązku zawarcia umowy przed jej podpisaniem. Nie ma bowiem zakazu zawierania umowy o treści odpowiadającej art. 16 u.d.p. w przypadku, gdy obowiązek jej zawarcia nie ciążył na inwestorze. W konkretnym sporze mógłby więc powstać problem dotyczący interpretacji kontekstu zawarcia umowy.

„Groźba” niewydania aktu administracyjnego warunkującego realizację inwestycji niedrogowej jako okoliczność powodująca przymus

Moment skorzystania przez państwo lub j.s.t. ze wspomnianego publicznego prawa podmiotowego, a więc i moment ustalenia, kiedy powstaje obowiązek inwestora, nie został określony w przepisach. Po zlokalizowaniu inwestycji niedrogowej w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁵ albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania można obiektywnie ustalić koniczność zastosowania art. 16 u.d.p. Nie jest to jednak moment rozstrzygający, gdyż dopiero faktyczna realizacja inwestycji niedrogowej wypełnia dyspozycję przedmiotowego przepisu. Po uzyskaniu pozwolenia na budowę znana jest skala konkretnej inwestycji oraz inwestor – strona umowy. W praktyce często zdarza się, że proces zawierania umowy drogowej jest inicjowany albo trwa równolegle do postępowań, których przedmiotem jest wydanie aktu administracyjnego warunkującego możliwość realizacji inwestycji niedrogowej. W ten sposób wymusza się na inwestorze budowę lub rozbudowę drogi publicznej. Niejednokrotnie inwestor zawiera umowę drogową pod przymusem tego, że jeżeli nie złoży stosownego oświadczenia woli, nie będzie mógł uzyskać określonego pozytywnego aktu administracyjnego, np. pozwolenia na budowę.

Przepis art. 82 k.c. *ab initio* stanowi: „Nieważne jest oświadczenie woli złożone przez osobę, która z jakichkolwiek powodów znajdowała się w stanie wyłączającym świadome albo swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli”. Na pierwszy rzut oka przepis kształtuje tę przesłankę nieważności oświadczenia woli bardzo szeroko, przez co w literaturze słusznie postuluje się jej węższe rozumienie. Stan wyłączający swobodę podjęcia lub wyrażenia woli polega na tym, że osoba dokonująca czynności prawnej, mimo świadomości skutków podejmowanego przez siebie działania, z uwagi na wpływ pewnych czynników psychicznych (czysto wewnętrznych) na jej proces decyzyjny, dokonuje czyn-

²⁵ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.

ności prawnej, wbrew swojemu zamiarowi²⁶. W kontekście rozważanego problemu bardzo ważne spostrzeżenie poczynił Sąd Apelacyjny w Poznaniu: „Przyczyna wyłączająca swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli musi tkwić w samym oświadczającym, a nie w sytuacji zewnętrznej w jakiej się znalazł. Brak swobody (...) musi być odniesiony do okoliczności wewnętrznych a nie zewnętrznych; przyczyna wyłączając swobodne powzięcie decyzji musi być umiejscowiona w samym podmiocie składającym oświadczenie, a nie w jakiejś sytuacji zewnętrznej, w jakiej ta osoba została postawiona czy to przez kontrahenta, czy przez inne osoby”²⁷.

Niemożliwość uznania czynnika o charakterze zewnętrznym jako przyczyny braku swobody przy oświadczaniu woli jest kluczowe z perspektywy rozpatrywanego zagadnienia. „Groźba” niewydania aktu administracyjnego niezbędnego do kontynuowania procesu inwestycyjno-budowlanego nie może być traktowana jako okoliczność wyłączająca swobodę powzięcia decyzji i wyrażenia woli celem nawiązania stosunku prawnego przez zawarcie umowy drogowej. Do takiego wniosku skłania się także Sąd Najwyższy, który w jednej ze spraw musiał odpowiedzieć na pytanie, czy zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości, w sytuacji w której ta nieruchomość została przeznaczona do zrealizowania inwestycji, przez co prawo własności do niej mogło zostać wywłaszczony, jest równoznaczne z brakiem swobody w podejmowaniu decyzji i wyrażeniu woli. Świadomość, że prawo własności nieruchomości może zostać władczo przejęte i to na warunkach ekonomicznych gorszych niż w razie podjęcia decyzji o sprzedaży nie stanowi rodzaju presji czy braku swobody, który uniemożliwiłby lub utrudniał podjęcie racjonalnej decyzji²⁸. Co więcej, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że okolicznością wyłączającą swobodę przy składaniu oświadczenia woli nie może być wykonywanie przez państwo ustawowych uprawnień w granicach i na zasadach określonych w ustawie²⁹.

Wnioski końcowe

Przeprowadzone analizy skłaniają do wysnucia następujących wniosków. W przypadku umowy z art. 16 u.d.p. mamy do czynienia z umową prawa prywatnego zawieraną w warunkach administracyjno-prawnych ograniczeń. Okolicznością uzasadniająca jej zawarcie jest powstanie obowiązku inwestora do budowy lub rozbudowy drogi publicznej, co ma być konsekwencją realizacji

²⁶ R. Strugała, *Komentarz do art. 82*, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), op. cit. Por. wyrok SA w Krakowie z 2 lipca 2015 r., sygn. akt I Aca 469/15.

²⁷ Wyrok SA w Poznaniu z 15 stycznia 1992 r., sygn. akt I ACr 516/91.

²⁸ Wyrok SN – Izba Cywilna z 24 października 2003 r., sygn. akt III CK 31/02.

²⁹ Sąd Najwyższy przyznał jednak rację, że toczące postępowanie wywłaszczeniowe w momencie zawierania umowy sprzedaży może „wywoływać stan pewnego ograniczenia swobody i niepełnej równości kontrahentów”.

przez niego inwestycji niedrogowej. W ten sposób inwestor partycypuje w finansowaniu rozwoju sieci dróg publicznych tak, aby zminimalizować ryzyko ponoszenia przez wspólnotę (krajową, lokalną lub regionalną) kosztów budowy dróg służących wyłącznie prywatnym przedsięwzięciom.

Zaistnienie powyższego obowiązku jest kluczowe z perspektywy ważności umowy drogowej. Zarządca drogi i inwestor mogą dochodzić ustalenia istnienia albo nieistnienia obowiązku oraz konieczności zawarcia umowy, a także oceny legalności jej treści w drodze powództwa przed sądem powszechnym. Stwierdzenie przez sąd braku obowiązku do budowy lub przebudowy drogi powoduje nieważność umowy drogowej. W tym miejscu należy podkreślić, że powstanie obowiązku następuje *ex lege*. Z tego powodu akty administracyjne, które stwierdzałyby taki obowiązek, są czynnościami pozbawionymi podstawy prawnej. Ani takie akty nie mogą zobowiązywać do zawarcia umowy drogowej, ani ich wyeliminowanie z obrotu prawnego nie będzie okolicznością równoznaczną z nieważnością tej umowy.

Przyczyną nieważności umowy drogowej nie może być nieważność oświadczenia woli inwestora składanego pod wpływem przekonania, że w przeciwnym wypadku nie zostanie wydany akt administracyjny warunkujący realizację inwestycji niedrogowej. Chociaż w orzecznictwie dostrzega się niekorzystne położenie podmiotu wyrażającego wolę w takich warunkach, to jednak nie sposób uznać tego za okoliczność wewnętrzną powodującą stan wyłączający swobodę.

Wykaz literatury

- Burtowy M., *Komentarz do art. 16*, [w:] idem, *Drogi publiczne. Komentarz*, 2022, Lex.
- Cieślak Z., *Konstytucyjne podstawy kontraktowania działań administracji publicznej*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Górski M., *Umowa drogowa – prawo a praktyka*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 4.
- Gutowski M., *Nieważność czynności prawnej*, 2017, Legalis.
- Kokocińska K., *Administracyjne bariery stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 2020.
- Kruś M., *Wykonywanie władzy publicznej a publiczne prawa podmiotowe jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] M. Stec, K. Małyś-Sulińska (red.), *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, 2020, Lex.
- Kruś M., *Umowa na budowę albo przebudowę drogi – jako instrument realizacji publicznego prawa podmiotowego państwa albo jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] S. Pawłowski (red.), *Umowy w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Machnikowski P., *Komentarz do art. 353¹*, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2023, Legalis.

- Redelbach A., Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1992.
- Strugała R., *Komentarz do art. 82*, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2023, Legalis.
- Szczepaniak R., Krzymuski M., *Wnioski*, [w:] R. Szczepaniak (red.), *Konstytucyjne bariery stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 2020.
- Szczepaniak R., *Artykuł 353¹ polskiego k.c. jako podstawa prawna zawierania umów przez pomioty sektora publicznego*, [w:] R. Szczepaniak (red.), *Konstytucyjne bariery stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 2020.
- Szczepaniak R., *Umowy w administracji z perspektywy cywilistycznej*, [w:] S. Pawłowski (red.), *Umowy w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Zaborniak P., *Komentarz do art. 16*, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, 2010, Lex.

Summary

Causes of invalidity of a contract for the construction or reconstruction of a public road concluded obligatorily due to a non-road investment. Selected issues

Keywords: administrative law, road contract, invalidity, contract in public administration, lack of freedom, coercion.

The article presents the results of research on selected issues related to the invalidity of contracts for the construction or reconstruction of a public road concluded obligatorily due to a non-road investment. The contracts in question are those concluded under Article 16(2) of the Act of 21 March 1985 on public roads between the road manager and the investor. The aim of the research is to verify some of the potential reasons resulting in the invalidity of such a contract. The research showed that among the circumstances considered as potential reasons for the invalidity of such a contract, only the objective lack of obligation to construct or extend a public road on the part of the investor amounts to invalidity. The parties to such a contract as a private law contract concluded under administrative-legal constraints may seek to establish the existence or non-existence of this obligation, and thus the obligation to conclude the contract, and to assess the legality of the content of this contract through an action before a common court.

