STUDIA IURIDICA TORUNIENSIA
TOM XIX
DATA WPŁYWU: 9 sierpnia 2016 r. DATA AKCEPTACJI: 10 października 2016 r.

Łukasz Maszewski
Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń
maszewski@umk.pl

Drogowe spółki specjalnego przeznaczenia jako podmioty realizujące inwestycje w zakresie dróg publicznych – szanse i zagrożenia (część II)*

DOI: http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2016.019

1. Wpływ organu założycielskiego na działalność dssp

Zgodnie z Ustawą z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia[1] (dalej: udssp) drogowa spółka specjalnego przeznaczenia (dssp) może być zawiązana i działa w formie spółki akcyjnej (art. 3 ust. 1 udssp). Drogowe spółki, jako osoby prawne, formalnie będą podmiotami odrębnymi od organów administracji drogowej, a zatem będą stanowiły formę decentralizacji wykonywania zadań publicznych. Już w uzasadnieniu do projektu udssp podmioty te określono jednak mianem swoistych „narzędzi" ministra właściwego do spraw transportu. Taki „status" dssp miał wynikać z przyznanych temu ministrowi ustawowo kompetencji

* Druk publikacji został sfinansowany przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu w ramach grantu nr 2665-P. Cześć I artykułu została opublikowana w poprzednim tomie.

[1] Tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 1502.

w stosunku do omawianych podmiotów. Minister właściwy do spraw transportu: ustala bowiem przedsięwzięcia drogowe spośród zadań planowanych do wykonania przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad i działając w imieniu Skarbu Państwa, tworzy drogowe spółki specjalnego przeznaczenia w celu przygotowania lub realizacji tych przedsięwzięć (art. 2 ust. 1 i 2 udssp); zawiązując spółkę obejmuje w imieniu Skarbu Państwa wszystkie akcje; reprezentuje w spółce Skarb Państwa[2]; ustala statut spółki, a także powołuje i odwołuje zarząd spółki i jej radę nadzorczą (art. 3 ust. 2, 5, 6, 8, 9 udssp). W tym kontekście można postawić pytanie: jakie skutki dla efektywności realizacji przedsięwzięć drogowych przez dssp mogą wynikać z możliwości wpływania organu administracji publicznej na ich działalność?

Należy zauważyć, że w powierzaniu wykonywania zadań publicznych podmiotom niezależnym od organów administracji publicznej od lat dostrzegano pewne zagrożenia. W literaturze podkreśla się, że zbyt daleko idąca decentralizacja w tym zakresie może skutkować „realizowaniem przez zdecentralizowane podmioty, wykonujące zadania administracji publicznej, innych celów niż zakładane przez władze ustawodawcze"[3]. Henryk Dembiński wskazywał nawet, że w tych sytuacjach może wręcz dochodzić do „deformowania i paraliżowania" woli parlamentu[4]. A zatem powierzanie wykonywania zadań publicznych podmiotom autonomicznym może pozbawić podmioty ustawowo odpowiedzialne za ich realizację realnego wpływu na sposób urzeczywistniania tych zadań[5]. Może to prowadzić do swoistej „komercjalizacji" państwa, która skutkować będzie osła-

---

[2] Czyni to, wykonując kompetencje ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa określone w Ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 154 ze zm.).

[3] M. Stahl, w: *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 43.

[4] H. Dembiński, *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno–Poznań 1934, s. 84.

[5] Jak zauważa D.F. Kettl, w takich sytuacjach menedżerowi publiczni nie mogą w ogóle kontrolować „pierwszych linii" świadczenia usług publicznych, gdyż pracują tam podmioty z innych organizacji. Tym samym odpowiadają oni za wysokiej jakości rezultaty w programach, których nie kontrolują bezpośred-

bieniem publicznoprawnej pozycji jednostki[6]. Wykonywanie zadań publicznych przez podmioty działające w oparciu o wzorce właściwe dla podmiotów prywatnoprawnych, które kierują się z tego tytułu kryterium rachunku ekonomicznego, może prowadzić do zderzania się wartości ekonomicznych, takich jak opłacalność i efektywność prowadzonej działalności, z warstwą interesu publicznego[7].

Co do zasady zatem w możliwości wpływania przez organ administracji publicznej na działalność podmiotu, który realizuje zadanie publiczne, można dopatrywać się pewnych korzyści dla interesu publicznego. Przede wszystkim jest wtedy możliwe zapewnienie uwzględniania tej kategorii interesu podczas realizacji zadania publicznego w szerszym zakresie niż gdy czynią to niezależne podmioty niepubliczne, które kierują się także celami indywidualnymi, prywatnymi[8]. Umożliwia to chociażby postawienie wykonania zadania publicznego na pierwszym miejscu w hierarchii celów takiego podmiotu, nawet jeśli będzie to oznaczało obniżenie wysokości osiąganego zysku. Dążenie do osiągnięcia zysku może więc być tylko sposobem na organizację działalności, a jego uzyskanie nie musi być najważniejszym celem realizowanym przez spółkę[9]. Ponadto dzięki powierzeniu środków publicznych podmiotowi, na którego

---

nio. Zob. D.F. Kettl, w: *The tools of government. A guide to the new governance*, red. L.M. Salamon, Oxford 2002, s. 493.

[6] Zob. J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 221.

[7] Ibidem.

[8] Właśnie z tego względu partnerstwo publiczno-prywatne jest tak trudne w realizacji. Występują tu bowiem trzy strony dążące do rozbieżnych celów: społeczeństwo zainteresowane jest korzystaniem z infrastruktury; podmiot publiczny jest odpowiedzialny za dostarczenie usług publicznych; partner prywatny zainteresowany jest przede wszystkim zwrotem ze swojego kapitału. Zob. K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie. Cele, uwarunkowania, efekty*, Warszawa 2010, s. 7.

[9] Zob.: A. Szafrański, *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 119–120; Z. Niewiadomski, w: *Instytucje prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, t. 1, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 34–35.

działalność administracja publiczna może wpływać, możliwe będzie zapewnienie większej kontroli nad wydatkowaniem tych środków[10].

Nadmierna autonomizacja podmiotów wykonujących zadania publiczne może zatem powodować zagrożenie dla wymienionych wartości[11]. W związku z tym także w kontekście drogowych spółek zauważono, że ich zbytnie uniezależnienie się od organu założycielskiego może spowodować zagrożenie dla efektywnej realizacji zadań publicznych przez te podmioty. Ponieważ uniezależnianie się wydzielonych struktur uznaje się za konsekwencję istnienia niezależnych mechanizmów funkcjonowania organizacji, można założyć, iż również w przypadku dssp będzie ono wysoce prawdopodobne[12].

W kontekście wykonywania zadań publicznych przez drogowe spółki Jacek Krzak wskazywał, że będą one realizowały te same czynności związane z zarządzaniem drogami co Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA). Skutkiem ewentualnej utraty kontroli nad omawianymi podmiotami może być zatem także utrata kontroli nad jakością zarządzania określonymi odcinkami dróg krajowych. Ponadto zauważono, iż presja minimalizowania kosztów może wpływać negatywnie na jakość zarządzania drogami krajowymi[13]. Podczas prac nad projektem udssp zwracano również uwagę na możliwość wystąpienia błędów w zarządzaniu, które w skrajnych sytuacjach mogą doprowadzić nawet do bankructwa drogowej spółki. Może to nastąpić np. w wyniku malwersacji finansowych, podpisania umów na niekorzystnych warunkach czy podjęcia błędnych decyzji inwestycyjnych[14]. Ewentualne bankructwo takiego podmiotu może zatem skutkować nie tylko zmarnotrawieniem środków publicznych, ale i brakiem wykonania przedsięwzięcia drogowego, co należy uznać za równoznaczne z brakiem

---

[10] Zob. J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, op.cit., s. 220.

[11] Zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 109.

[12] Zob. J. Krzak, *Opinia nt. rządowego projektu ustawy o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (druk nr 856) w zakresie pytań sformułowanych przez Podkomisję nadzwyczajną*, s. 2, http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk5.nsf/Opwsdr?OpenForm&856 (dostęp: 28.09.2016 r.).

[13] Ibidem, s. 4.

[14] Ibidem, s. 5.

skuteczności spółki w zakresie realizacji powierzonego jej zadania publicznego.

W związku z tym już podczas prac nad projektem ustawy o dssp zwracano uwagę na problem prawnej regulacji możliwości kontrolowania działalności drogowych spółek i dyscyplinowania jej organów przez organ założycielski. Projektowi ustawy o dssp zarzucono, że formy kontroli określa tylko w minimalnym zakresie. Gwarancję kontroli państwa nad działalnością tych podmiotów oparto bowiem na fakcie, iż zarówno ich zarządy, jak i rady nadzorcze będą mianowane przez przedstawicieli centralnych organów administracji rządowej[15]. Podkreślano jednak, iż traktowanie członków zarządów mianowanych przez ministra jako jego przedstawicieli może nie zawsze okazać się w pełni wystarczające do zapewnienia wymaganej efektywności omawianych spółek. Zakwestionowano zatem realną skuteczność tego mechanizmu i podniesiono, że państwo może nie mieć w związku z tym wystarczających narzędzi obronnych w przypadku braku spodziewanej „wydajności" dssp[16]. Pozostawienie kwestii środków nadzoru ministra nad drogowymi spółkami wyłącznie do uregulowania w umowie uznano także za niewystarczające z punktu widzenia przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi[17]. W związku z tym w procesie legislacyjnym postulowano wprowadzenie do ustawy „jednoznacznych przepisów zapewniających dodatkową, stałą i jawną kontrolę organu założycielskiego […] nad decyzjami inwestycyjnymi i finansowymi dssp"[18], co jednak nie nastąpiło. Ponadto sugerowano wprowadzenie w ustawie przepisów umożliwiających egzekwowanie jakości zarządu nad drogą, aby nie doprowadzić do choćby częściowej utraty kontroli państwa nad drogami krajowymi[19].

---

[15] Ibidem, s. 3.

[16] Ibidem, s. 2.

[17] Ibidem, s. 2–3.

[18] Ibidem, s. 5. Również W. Hartung i K. Sampławski wskazywali, że w ustawie brak jest mechanizmów wymuszających efektywność funkcjonowania dssp. Zob. W. Hartung, K. Sampławski, *Drogowe spółki specjalnego przeznaczenia – drogi do EURO 2012 czy kolejne drogi donikąd?* „Prawo Zamówień Publicznych" 2007 nr 3, s. 19.

[19] Zob. J. Krzak, op.cit., s. 4.

Omawianego problemu nie da się jednak rozstrzygnąć jednoznacznie. Z jednej strony, z uwagi na przytoczony już argument, iż realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych jest zadaniem publicznym, postulaty te należy uznać za w pełni zasadne. Wciąż za wykonanie przedmiotowego zadania publicznego odpowiada organ administracji publicznej[20]. Jak już wspomniano, celem powoływania drogowych spółek ma być realizacja przedsięwzięć drogowych wyodrębnionych spośród zadań GDDKiA[21], a omawiane podmioty będą mogły korzystać ze środków publicznych na ten cel (art. 8 ust. 1 udssp). Z drugiej strony jednak w literaturze podkreśla się, że w sytuacji, gdy wszystkimi akcjami spółki dysponuje jeden podmiot, zauważalna jest jego tendencja do „wtrącania się we wszystkie sprawy spółki, także w bieżące kierowanie, oraz do podporządkowywania sobie jej organów, które traktuje nie jak organy mające własne kompetencje, lecz jak wykonawców swych poleceń"[22]. Ingerowanie przez polityków (często pod wpływem bieżących wydarzeń politycznych) w pracę menedżerów kierujących określoną organizacją może zakłócić podejmowane przez nich działania, a przez to negatywnie wpłynąć na przeprowadzenie całego projektu. Nie chodzi tylko o to, że omawiane oddziaływanie może być wyrazem braku zaufania do menedżerów kierujących działalnością dssp. Rzecz w tym, że piastun organu administracji publicznej może nie mieć kompetencji takich, jakie posiada menedżer zarządzający spółką[23]. Należy przy tym pamiętać, że projekty autostradowe (planowanie, budowa

---

[20] Zob. M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa–Kraków 2007, s. 101.

[21] Zob. *Uzasadnienie. Rządowy projekt ustawy o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia. Druk nr 856 z dnia 7.12.2006 r.*, s. 4–5, http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/856 (dostęp: 28.09.2016 r.).

[22] J. Szwaja, *Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Zagadnienia ustrojowe*, „Studia Prawnicze" 1995, z. 1–4, s. 16.

[23] Przedstawiciele koncepcji *New Public Management* wskazywali, że zarządzanie w administracji publicznej powinno należeć do menedżerów, a nie do polityków. Wyrażano to w haśle *let managers manage*. Zob. J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, w: *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 483. Zob. też M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011, s. 69.

i eksploatacja obiektu budowlanego) realizowane są w pełni przez kilkadziesiąt lat. W tym czasie kierownictwo naczelnych organów administracji publicznej oraz koncepcje polityczne zmieniają się wielokrotnie. Ponadto należy zauważyć, że na spółkach może ciążyć obowiązek spłaty zaciągniętych przez nie kredytów, a organy administracji publicznej nie powinny mieć przecież wpływu na wywiązywanie się przez dssp z jej zobowiązań finansowych wobec podmiotów trzecich[24].

Podsumowując należy podkreślić, że brak nadzoru nad działalnością dssp przez organ założycielski może rodzić niekorzystne skutki z perspektywy interesu publicznego. Jednakże możliwość stosowania przez organ o charakterze politycznym, jakim jest minister właściwy do spraw transportu, środków wpływających na bieżącą działalność inwestycyjną spółki również może stanowić zagrożenie dla prawidłowej realizacji przedsięwzięcia drogowego. Trudno jednak przewidzieć, w jaki sposób omawiane narzędzia będą przez ministra wykorzystywane w praktyce.

2. Finansowanie inwestycji realizowanych przez dssp

Podczas prac nad ustawą o dssp podkreślano dużą elastyczność tej formy realizacji inwestycji drogowych w zakresie możliwych do zastosowania metod ich finansowania. Finasowanie to może się bowiem odbywać całkowicie ze środków publicznych, jak i całkowicie ze środków prywatnych, w sposób nieobciążający długu publicznego i sektora finansów publicznych. Ustawodawca nie wprowadził tu bowiem żadnych ograniczeń[25]. Stanowi to niewątpliwą zaletę formuły drogowych spółek z uwagi na możliwość jej zastosowania

---

[24] Pozbawienie organów administracji publicznej prawa do bezpośredniej ingerencji w stosunki cywilnoprawne przedsiębiorców jest konsekwencją zmiany ustroju modelu gospodarczego RP z gospodarki centralnie sterowanej na społeczną gospodarkę rynkową. Zob. J. Szwaja, op.cit., s. 19.

[25] Zob. *Ocena skutków regulacji. Rządowy projekt ustawy o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia. Druk nr 856 z dnia 7.12.2006 r.*, s. 1–2, http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/856 (dostęp: 28.09.2016 r.).

w różnych warunkach. Występuje ona bowiem nie tylko, gdy skorzystaniem z niej zainteresowany jest podmiot publiczny z uwagi na koszty przedsięwzięcia w perspektywie zadłużenia publicznego, ale także gdy partnerzy prywatni nie są zainteresowani wykonywaniem danej inwestycji np. z uwagi na zbyt duże ryzyko[26]. Jednocześnie zakładano, że omawiane podmioty będą przeprowadzały przedsięwzięcia drogowe taniej niż obecnie czynią to koncesjonariusze prywatni[27].

Oba wskazane sposoby finansowania realizacji inwestycji mają wady i zalety, przez co mogą wpływać na poziom efektywności wykonywanego projektu. Szanse i zagrożenia związane z przyjętym systemem finansowania projektu przez dssp będą zatem wynikać z możliwości powielenia się odpowiednio zalet lub wad każdej z tych metod. Można ich już dzisiaj doświadczać przy okazji przeprowadzania projektów drogowych przez organy administracji drogowej lub spółki autostradowe.

Finansowanie realizacji przedsięwzięcia ze środków publicznych uznaje się za tańsze, ale powiększające poziom długu publicznego[28]. W tym wypadku wykonywanie zadania publicznego wydaje się jednak bardziej pozostawać pod kontrolą odpowiedzialnych za to podmiotów. W związku z tym podczas realizacji tego zadania możliwe jest uwzględnianie również innych wartości niż tylko ekonomiczna efektywność przedsięwzięcia[29], co skutkuje często zmniejszeniem

---

[26] Zob. P. Wierzbicki, M. Łysakowski, *Drogowe spółki specjalnego przeznaczenia*, „Autostrady" 2013, nr 12, s. 60. Małe zainteresowanie przedsiębiorców, z uwagi na trudności w zapewnieniu opłacalności przedsięwzięcia bez znacznej pomocy ze strony państwa, ujawniło się np. podczas przetargu na wyłonienie koncesjonariusza autostrady A1 na odcinku Gdańsk–Toruń w latach 1996–1997. Zob. *Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań przez administrację publiczną w zakresie budowy autostrady A-1 północ-południe*, Najwyższa Izba Kontroli. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych, Warszawa 2006, s. 34–35, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,962.html (dostęp: 28.09.2016 r.).

[27] Zob. *Ocena*, s. 4.

[28] Zob. B. Zagożdżon, *Dylematy finansowania infrastruktury transportowej w formule PPP*, „Logistyka" 2012, nr 2, s. 319.

[29] Zob. J. Supernat, op.cit., s. 488–489.

wysokości opłat za korzystanie z obiektów stanowiących przedmiot inwestycji[30].

Z uwagi na permanentny niedobór środków publicznych najbardziej interesującą administrację publiczną formułą może okazać się przekazywanie dssp obowiązków koncesjonariusza. W modelu tym drogowej spółce może bowiem zostać powierzone także zadanie pozyskania kredytów na budowę i eksploatację danego odcinka drogi krajowej. Należy podkreślić, że w tej materii bez wątpienia sukcesem powołanej spółki będzie dokonanie tzw. zamknięcia finansowego, czyli zapewnienie niezbędnych źródeł finasowania inwestycji. Znane są bowiem w Polsce przypadki, kiedy to stwierdzano wygaśnięcie koncesji na budowę i eksploatację autostrady właśnie z powodu niedokonania w określonym terminie zamknięcia finansowego przez koncesjonariusza[31]. Szansą w tym zakresie będzie niewątpliwie to, że nowo powstające spółki nie mają negatywnej historii kredytowej, co może stanowić ich zaletę. Na spłatę kredytów dssp będą mogły także uzyskiwać poręczenia i gwarancje ze strony Skarbu Państwa (art. 8 ust. 3 udssp). Takich gwarancji udzielano w przeszłości także koncesjonariuszom prywatnym. W omawianym kontekście szansą będzie także wspomniana już możliwość wyprowadzenia omawianych podmiotów poza sektor publiczny w zakresie klasyfikacji statystycznych przyjętych na potrzeby obliczania wysokości długu publicznego. Innymi słowy można tak ukształtować umowy z dssp, żeby długu tych podmiotów nie zaliczać do długu publicznego[32].

Jednakże organizowanie finansowania realizacji inwestycji na podstawie środków prywatnych pożyczanych za zasadach komer-

---

[30] Zob. J. Kaliński, *Autostrady w Polsce, czyli drogi przez mękę*, Łódź 2011, s. 63.

[31] Zob. B. Zagożdżon, *Infrastruktura logistyczna – możliwości finansowania przez kapitał prywatny*, „Logistyka" 2014, nr 3, s. 6835–6836.

[32] Jak wskazywał Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej – zdaniem Eurostatu, aby tak się stało, m.in. konieczne jest przekazanie spółce pełnej swobody decyzji biznesowych, choć ostatecznie kluczowe będą postanowienia umowy ze spółką oraz treść ustawy o dssp. Zob. pismo MTBiGM z dnia 13.08.2013 r., http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/166600/166625/166628/dokument82119.pdf (dostęp: 28.09.2016 r.). Zob. też P. Wierzbicki, M. Łysakowski, op.cit., s. 59.

cyjnych, kiedy to spłata zaciągniętych zobowiązań finansowych następuje w oparciu o przychody uzyskiwane z przedsięwzięcia, nie tylko uznaje się za droższe[33], ale również skutkuje zwiększeniem wpływu instytucji kredytujących na sposób wykonania danego zadania publicznego. W konsekwencji następuje pewne usztywnienie warunków współpracy podmiotu prywatnego z organem administracji drogowej, który zamówił realizację przedsięwzięcia. W praktyce problemy te można zaobserwować na przykładzie zarządzania autostradami płatnymi przez koncesjonariuszy prywatnych. Uzgodnienie z tymi podmiotami wprowadzenia zmian w sposobie zarządzania powierzonymi im odcinkami autostrad jest szczególnie problematyczne w sytuacjach, w których zmiany te mogłyby, nawet tylko teoretycznie, wpłynąć negatywnie na poziom uzyskiwanych przychodów z projektu. Jako przykład można podać nieudaną próbę wprowadzenia elektronicznego systemu poboru opłat za przejazd po drogach krajowych na koncesjonowanych odcinkach autostrad[34]. Problem ten występuje z uwagi na fakt, iż koncesjonariusze zawierają dodatkowo umowy z bankami, które kredytują realizację danej inwestycji. Dla banków kluczową sprawą jest oczywiście odzyskanie zainwestowanych środków wraz z zakładanym zyskiem. Reformy systemu zarządzania przedmiotem przedsięwzięcia, nawet jeśli są przeprowadzane w interesie publicznym, wydają się wtedy schodzić na dalszy plan. Trzeba mieć zatem świadomość, iż jeśli organizujemy wykonywanie zadań publicznych w oparciu o zasady rynkowe, to „twarda ekonomia" czasami może „wziąć górę" nad polityką lub interesem publicznym.

Przedstawione rozważania można podsumować stwierdzeniem, że skoro finansowanie działalności drogowych spółek wykorzystywać będzie znane nam już instrumenty, to oczekiwanie, że re-

---

[33] Zob. B. Zagożdżon, *Dylematy*, s. 319. Na wzrost kosztów budowy w tym systemie finansowania inwestycji wpływa również kryzys finansowy, który powoduje trudności w pozyskiwaniu środków finansowych ze strony instytucji finansowych. Zob. J. Kaliński, op.cit., s. 69.

[34] Zob. E. Kłossowski, *Po co nam eksterytorialne autostrady*, „Rzeczpospolita" 2011, nr 240, s. C10. Zob. też *E-myto. Raport otwarcia*, red. E. Kłossowski, s. 5, http://www.jagiellonski.pl/wp-content/uploads/2011/09/E-myto_Raport-otwarcia.pdf (dostęp: 28.09.2016 r.).

alizacja inwestycji drogowych przez te podmioty wolna będzie od negatywnych konsekwencji stosowania każdego z nich jest złudne. W związku z tym konieczne jest zapewnienie istnienia mechanizmu prawnego gwarantującego możliwość dostosowywania umów z drogowymi spółkami do zmieniającego się stanu prawnego w zakresie zarządzania drogami publicznymi. Trzeba się jednak liczyć z tym, że możliwość wprowadzania zmian do tych umów będzie uznana przez banki za okoliczność, która zwiększa ryzyko odzyskania inwestowanych środków. Może to spowodować podwyższenie kosztów udzielania przez nich pożyczek na ten cel. Jeśli natomiast ryzyko zostanie ocenione jako zbyt wysokie, może to doprowadzić nawet do odmówienia przez banki udziału w finansowaniu realizacji tych inwestycji. Stąd kluczowe jest także zapewnienie istnienia mechanizmów gwarantujących uwzględnianie interesu instytucji kredytujących podczas dokonywania zmian w umowach z dssp.

3. Zakres przekazywanych dssp zadań i kompetencji

Niewątpliwą zaletą dssp jest możliwość powierzania im szerokiego zakresu zadań związanych z przygotowaniem i realizacją przedsięwzięcia drogowego, w tym także na etapie eksploatacji drogi publicznej. Ustawodawca uregulował to zagadnienie w art. 4 ust. 2 udssp, zgodnie z którym drogowym spółkom można powierzać m.in.: budowę, przebudowę, remont, utrzymanie, ochronę dróg, organizację finansowania powierzonego im przedsięwzięcia drogowego, a także wykonywanie części obowiązków zarządcy drogi[35]. Wydaje się, że nie ma przeszkód, aby podmioty te pełniły np. funkcję inwestora bezpośredniego drogi publicznej, inwestora zastępczego, aby powierzać im do przeprowadzenia tylko poszczególne zadania przykładowo wymienione w art. 4 ust. 2 udssp bądź kompleks tych zadań jednocześnie.

---

[35] W zakresie określonym w art. 20 pkt 2–7 i 9–20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 1440).

Już w uzasadnieniu do projektu udssp podkreślano, że umowa pomiędzy ministrem właściwym do spraw transportu a drogową spółką może kształtować relacje z dssp przede wszystkim jako z inwestorem zastępczym, który przejmie obowiązki GDDKiA, bądź jako z koncesjonariuszem publicznym[36]. W pierwszym przypadku zadaniem spółki będzie przede wszystkim zorganizowanie procesu budowlanego, co może być finansowane ze środków publicznych. W przypadku przekazywania funkcji koncesjonariusza zadaniem omawianego podmiotu będzie natomiast zorganizowanie: finansowania realizacji inwestycji, procesu budowlanego oraz zarządzania oddanym do użytku obiektem budowlanym, w wyniku którego uzyskane zostaną przychody umożliwiające spłatę zaciągniętych na wykonanie przedsięwzięcia kredytów. Założeniem tworzenia dssp miało być zwiększenie zdolności krajowych w zakresie realizacji kluczowych przedsięwzięć infrastruktury drogowej. Można zatem postawić pytanie: czy wspomniane dwa zasadnicze warianty powierzania drogowym spółkom zadań mają szansę przyczynić się do urzeczywistnienia tego założenia?

Pierwszy z przytoczonych modeli to powierzanie drogowym spółkom zadań inwestora, które polegają głównie na zorganizowaniu procesu budowlanego, w tym na zamawianiu wykonania robót budowlanych. Multiplikowanie zamawiających mogłoby mieć sens tylko w sytuacji, w której: na rynku usług budowlanych występuje odpowiednia liczba przedsiębiorców świadczących swe usługi, dostępne są środki publiczne na przeprowadzenie tych inwestycji, ale zamawiający nie jest w stanie realizować w pełni swoich obowiązków. Chodzi tu głównie o przygotowywanie i przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, wszczynanych w celu dokonania wyboru oferty wykonawcy, z którym zostanie zawarta umowa o zamówienie publiczne, a także o zawieranie tych umów i podejmowanie działań związanych z ich realizacją. Konieczne jest bowiem chociażby kontrolowanie jakości wykonywanych robót budowlanych i ewentualne dochodzenie roszczeń z tytułu nienależytego wykonania umowy. Wydaje się, że to właśnie ta sytuacja była wskazana w uzasadnieniu do projektu udssp, gdzie podkreślano, że GDDKiA

---

[36] Zob. *Ocena*, s. 3.

nie jest już zdolna do realizacji pełnego zakresu swych zadań, czego dowodem miał być fakt, że nie wykorzystuje ona całości środków finansowych przyznawanych jej corocznie na przeprowadzanie inwestycji drogowych[37]. W literaturze słusznie stawiany był w związku z powyższym zarzut, że zamiast wzmocnić GDDKiA, ustawodawca umożliwił tworzenie odrębnych od niej podmiotów i powierzanie im jej zadań[38]. Przeznaczenie środków finansowych na zreformowanie GDDKiA należy w omawianej sytuacji uznać za alternatywę dla tworzenia dssp. Ponadto należy jeszcze raz podkreślić, że sama tylko multiplikacja zamawiających nie wzmocni omawianego systemu wykonywania przedsięwzięć w zakresie dróg krajowych, jeśli nie będzie dostatecznej liczby przedsiębiorców świadczących usługi na etapie przygotowania i realizacji inwestycji drogowych oraz eksploatacji dróg publicznych, gdyż to na tych podmiotach opierał się dotychczasowy system budowy dróg publicznych w Polsce[39].

Drugi ze wskazanych wariantów to powierzanie drogowym spółkom zadań, które do tej pory wypełniali koncesjonariusze prywatni (spółki autostradowe). Powstanie tej koncepcji, jak się wydaje, było rezultatem dotychczasowych doświadczeń administracji drogowej z wykonywaniem przez tych przedsiębiorców przekazanych im zadań w zakresie infrastruktury autostradowej. Z jednej strony wyniki kontroli NIK wykazały w kilku przypadkach małe zainteresowanie przedsiębiorców postępowaniami przetargowymi dotyczącymi budowy i eksploatacji autostrad płatnych[40]. Z drugiej zaś w uzasadnieniu do projektu udssp podkreślano, że wyłanianie koncesjonariuszy może trwać nawet do 10 lat[41], a zatem zdecydowanie zbyt długo. Rozwiązaniem tych problemów miało być umożliwienie administracji drogowej tworzenia spółek specjalnego przeznaczenia oraz powierzania im swoich zadań.

---

[37] Zob. *Uzasadnienie*, s. 2–3.

[38] Zob. W. Hartung, K. Sampławski, op.cit., s. 20.

[39] Nt. analizy możliwości produkcyjnych małych i średnich przedsiębiorstw jako potencjalnych podwykonawców w programie budowy autostrad zob. *Autostrady. Małe i średnie przedsiębiorstwa w programie budowy autostrad*, red. T. Klimczak, Warszawa 1996, s. 28–47.

[40] Zob. *Informacja*, s. 34.

[41] Zob. *Uzasadnienie*, s. 1.

Gdyby dssp miały działać na wzór dotychczas znanych prywatnych spółek autostradowych, to pojawi się kluczowe pytanie o zdolność tych nowo powstałych podmiotów do realizacji tak skomplikowanych zadań. Chodzi m.in. o to, czy będą posiadały odpowiednio przygotowane i doświadczone kadry pracowników, *know-how*, potencjał techniczny i technologiczny. Należy zauważyć, że w przypadku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (a także postępowania o zawarcie umowy koncesji)[42] przedmiotem oceny zamawiającego jest m.in. zdolność wykonawcy do należytego wykonania zamówienia. W tym celu zamawiający może określić warunki udziału w postępowaniu, które mogą dotyczyć: kompetencji lub uprawnień do prowadzenia określonej działalności zawodowej, o ile wynika to z odrębnych przepisów; sytuacji ekonomicznej lub finansowej; zdolności technicznej lub zawodowej (art. 22 ust. 1–1b pzp)[43]. Dokonania podobnej oceny w przypadku drogowych spółek ustawodawca nie wymaga. Oczywiście taka modelowa sytuacja, w której „zastępujemy" partnera prywatnego posiadającego bogate doświadczenie w wykonywaniu przedmiotowych inwestycji drogową spółką bez doświadczenia, dopiero „uczącą się" realizować przedsięwzięcia drogowe – byłaby niekorzystna z perspektywy interesu publicznego. Swoistym ratunkiem dla omawianych podmiotów może okazać się profesjonalizacja kadry i wdrożenie menedżerskiego systemu zarządzania, o czym była już mowa w pierwszej części niniejszego opracowania. Dodatkowo wydaje się, że nie ma przeszkód, aby drogowe spółki korzystały z potencjału podmiotów trzecich, jeśli to konieczne, oraz aby nawiązywano współpracę pomiędzy poszczególnymi spółkami.

Kluczowe, jeśli chodzi o określenie zakresu zadań, które zostaną powierzone dssp w przypadku konkretnych projektów inwestycyjnych, mogą okazać się analizy wstępne, które mają umożliwić dokonanie wyboru jednego spośród kilku wariantów realizacji danego

---

[42] Zob. art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 113). Zob. też E. Norek, *Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 68.

[43] Zob. szerzej J. Pieróg, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 120 i n.

projektu[44]. W analizach tych powinno uwzględniać się przywołane uwarunkowania konkretnego projektu inwestycyjnego, takie jak: dostępność środków budżetowych, podaż na rynku usług budowlanych, zainteresowanie podmiotów prywatnych wykonaniem danej inwestycji drogowej, także w modelu koncesyjnym, oraz dostępność środków finansowych z sektora bankowego na realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych. Dopiero po przeanalizowaniu tych czynników powinno się udzielać odpowiedzi na pytanie, które kompetencje administracji drogowej powierzać drogowym spółkom. Jeśli bowiem np. stwierdzone zostanie małe zainteresowanie przedsiębiorców prywatnych wykonaniem przedsięwzięcia autostradowego z uwagi na trudności w pozyskaniu na ten cel środków finansowych z sektora bankowego, to wydaje się, że należy gruntownie rozważyć, czy będzie miało sens powoływanie dssp w celu realizacji takiej inwestycji, przy założeniu jej finansowania ze środków prywatnych oraz bez znacznego wsparcia danego projektu ze strony Skarbu Państwa. Drogowe spółki musiałyby się bowiem w tej sytuacji zmierzyć z tymi samymi problemami co przedsiębiorcy prywatni.

4. Relacje pomiędzy dssp a GDDKiA. Dssp a jednolitość systemu zarządzania drogami krajowymi

Jak podkreślano w uzasadnieniu do projektu ustawy o dssp – celem powoływania drogowych spółek nie ma być tworzenie konkurencji dla GDDKiA, ale raczej uzupełnienia w wykonywaniu jej zadań[45]. Wskazywać na to może także zauważalna tożsamość zadań GDDKiA oraz tych, które można powierzać drogowym spółkom w zakresie zarządzania drogami publicznymi[46]. Jednak część z zadań admini-

---

[44] Zob.: E.R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*, przeł. M. Płonka, Kraków 2008, s. 98 i n.; *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, red. M. Bejm, Warszawa 2014, s. 25–26.

[45] Zakładano, iż „zadania dotychczasowej administracji drogowej i nowych spółek będą komplementarne i razem zwiększą zdolności krajowe w zakresie budowy dróg krajowych". Zob. *Uzasadnienie*, s. 4.

[46] Zob. J. Krzak, op.cit., s. 3.

stracji drogowej została zastrzeżona przez ustawodawcę wyłącznie na rzecz GDDKiA, co oznacza, że zadań tych nie można powierzać omawianym podmiotom. Chodzi tu głównie o działania władcze, takie jak wydawanie decyzji administracyjnych, w tym zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdy z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych, ale także o działania o charakterze planistycznym[47]. W związku z tym zauważono, że ta sytuacja może prowadzić nie tylko do rozproszenia niektórych procesów decyzyjnych, ale i do konfliktów pomiędzy spółkami a GDDKiA[48]. Jak podkreślano, „w przypadku rozstrzygnięć niebędących decyzjami administracyjnymi GDDKiA może mieć trudności z ich egzekwowaniem – musząc wtedy działać za pośrednictwem akcjonariusza takiej spółki – czyli ministra. Ten ostatni przy pomocy mechanizmów właścicielskich będzie mógł wymusić działanie spółki, żądane przez GDDKiA"[49]. Stwierdzono także, że może dojść do sytuacji, w której GDDKiA i dssp będą konkurowały ze sobą nie tylko w zakresie pozyskiwania pracowników, ale i środków z Krajowego Funduszu Drogowego, gdzie dssp mogą mieć priorytet[50]. Sformułowano wręcz opinię, iż tworzenie tych podmiotów będzie działaniem na szkodę obecnej administracji drogowej, gdyż to z niej odejdą pracownicy do drogowych spółek[51].

Bez wątpienia pojawienie się konfliktów będzie stanowiło zagrożenie dla efektywności realizacji zadań przez omawiane podmioty. Co prawda ustawodawca nałożył na Generalnego Dyrektora DKiA obowiązek współdziałania ze spółką w wykonaniu zawartej z nią

---

[47] Zob. *Uzasadnienie*, s. 9.

[48] Zob. *Opinia na temat skutków projektu ustawy o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia w zakresie funkcjonowania GDDKiA, wpływu na zarządzanie drogami krajowymi, przyszłości spółek w sytuacji ograniczenia finansowania dróg przez budżet państwa i UE* (dostęp: 28.09.2006 r.), Biuro Analiz Sejmowych, s. 3, http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk5.nsf/Opwsdr?OpenForm&856 (dostęp: 28.09.2016 r.).

[49] Ibidem.

[50] Zob. *Biuletyn z posiedzenia Komisji Infrastruktury (nr 73) Nr 1019/V kad. 24.08.2006 r.*, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, s. 25, http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/91F7FCB829B1AC23C12571FD00499A4D/$file/0101905.pdf (dostęp: 28.09.2016 r.).

[51] Ibidem, s. 21.

umowy (art. 6 ust. 4 udssp)[52], jednakże ten przepis nie stanowi gwarancji, że takie konflikty nie wystąpią. Może być przecież tak, że to sama spółka drogowa, a nie Generalny Dyrektor DKiA (do którego odnosi się przywołany przepis), będzie utrudniać współpracę. Ziszczenie się tego ryzyka mogłoby osłabić efektywność całego systemu wykonywania inwestycji w zakresie dróg krajowych.

Projektowi ustawy o dssp zarzucono również, że w efekcie powierzania spółkom zarządu nad poszczególnymi odcinkami dróg krajowych dojdzie do rozbicia jednolitości systemu zarządzania tymi drogami, co może negatywnie wpłynąć na jego efektywność. Uznaje się, że drogi krajowe tworzą kluczowy dla państwa system drogowy. W związku z powyższym sugerowano, iż zarząd nad tymi drogami powinien być skoncentrowany w jednej instytucji państwowej, a nie podzielony między różne podmioty[53]. Tę kwestię można jednak uznać za dyskusyjną. Należy bowiem zauważyć, że jeszcze przed uchwaleniem ustawy o dssp taki podział zarządzania drogami krajowymi już *de facto* nastąpił. Obecnie kilkoma odcinkami autostrad płatnych zarządzają przecież prywatne spółki, a pozostałymi GDDKiA[54]. Od lat nie ma już jednego centralnego ośrodka zarządzania wszystkimi drogami krajowymi w Polsce. Zazwyczaj nie stawia się zarzutów co do jakości zarządzania autostradami przez podmioty prywatne. Co do zasady drogi te funkcjonują prawidłowo[55]. Wydaje się zatem, że z samego faktu powierzania kompetencji związanych z zarządzaniem poszczególnymi odcinkami dróg publicznych różnym podmiotom nie musi płynąć zagrożenie dla jakości tego zarządu.

---

[52] Umowa ta określa zakres i warunki przygotowania lub realizacji przedsięwzięcia drogowego.

[53] Zob. J. Krzak, op.cit., s. 6.

[54] Zob. S. Rybak, w: H. Jędrzejewski et al., *Ustawa o autostradach płatnych. Komentarz, przepisy wykonawcze*, Warszawa–Zielona Góra 1996, s. 18.

[55] Zarzuty, które do tej pory stawiano koncesjonariuszom, wydają się natomiast wynikać z innych przyczyn np. z przyjętego modelu finansowania realizacji inwestycji drogowych, o czym była już mowa.

5. Wnioski końcowe

Poszukiwanie przez administrację publiczną nowych form organizacyjnoprawnych wykonywania jej zadań jest zjawiskiem znanym na całym świecie od lat. Niestety nie ma gwarancji, że próby te zakończą się sukcesem.

Na pewno szansą dla drogowych spółek jest to, że łączą one możliwość działania typowego zarówno dla podmiotu publicznego, jak i prywatnego[56]. Omawiane spółki mogą bowiem działać na takich samych zasadach co Generalny Dyrektor DKiA, zastępując go w pełnieniu funkcji inwestora poszczególnych odcinków dróg krajowych, ale mogą także stanowić swoisty publicznoprawny odpowiednik prywatnych koncesjonariuszy autostradowych, powielając ich model działania. Szansą dla dssp może być także: bardziej elastyczne dostosowanie ich struktury do realizowanych zadań, wdrożenie menedżerskiego sposobu zarządzania, zatrudnienie profesjonalnej kadry pracowników czy koncentracja na zadaniu. Jako zagrożenie dla sukcesu przedmiotowej formuły przeprowadzania inwestycji drogowych należy natomiast wskazać traktowanie stanowisk w spółkach jako synekur, szkodliwe wpływanie polityków na działalność omawianych podmiotów czy brak zabezpieczenia środków finansowych na działalność dssp w skali odpowiedniej do wykonywanych przez nie zadań.

Realizacja danego przedsięwzięcia przez drogową spółkę nie zawsze musi jednak stanowić optymalnego rozwiązania. Dla rozstrzygnięcia tego zagadnienia kluczowe mogą okazać się wyniki analiz, których przeprowadzenie ma umożliwić dokonanie wyboru trybu przeprowadzenia danej inwestycji drogowej. Konieczne jest bowiem dokładne rozeznanie i uwzględnienie wszystkich istotnych uwarunkowań poszczególnych projektów inwestycyjnych. Wyniki wspomnianych analiz powinny być uwzględnianie także przy określaniu zakresu zadań powierzanych drogowym spółkom w ramach konkretnych przedsięwzięć drogowych.

---

[56] Zob. W. Hartung, K. Sampławski, op.cit., s. 23.

Należy także postulować, aby w przypadkach, w których omawiane podmioty zostaną powołane, od początku ich istnienia prowadzone były szczegółowe analizy, które umożliwią dokonanie globalnej oceny praktyki ich funkcjonowania, w tym efektywności wykonywanych przez nie przedsięwzięć drogowych. Należy przy tym pamiętać, że w przypadku inwestycji autostradowych finalizowanie projektów nie kończy się wraz z oddaniem drogi do użytku, ale wraz z przekazaniem organom administracji drogowej zarządu nad danym odcinkiem drogi. Następuje to dopiero po spłacie przez koncesjonariusza zaciągniętych w tym celu kredytów, co trwa zazwyczaj kilkadziesiąt lat.

STRESZCZENIE

Drogowe spółki specjalnego przeznaczenia jako podmioty realizujące inwestycje w zakresie dróg publicznych – szanse i zagrożenia (część II)

Drogowe spółki specjalnego przeznaczenia (w skrócie dssp) miały stanowić nową kategorię podmiotów realizujących inwestycje drogowe w Polsce. Z działalnością drogowych spółek łączono i nadal łączy się ogromne nadzieje związane z przyspieszeniem wykonania zapóźnionego programu budowy autostrad i dróg ekspresowych. Jednakże koncepcja ta budzi tyle samo nadziei, ile obaw. Ponieważ dotychczas nie powołano żadnego podmiotu tego typu, brakuje doświadczeń praktycznych związanych z wykonywaniem przez nie przedsięwzięć drogowych. Celem referatu jest określenie szans i zagrożeń dla efektywnego wykonywania inwestycji drogowych za pośrednictwem dssp. Chodzi przede wszystkim o szanse i zagrożenia związane z urzeczywistnianiem założeń ustawowego modelu omawianych spółek. W części drugiej niniejszego opracowania analizie poddane zostały zagadnienia: wpływu organu założycielskiego na działalność drogowych spółek specjalnego przeznaczenia, finansowania przedsięwzięć realizowanych przez te podmioty, zakresu przekazywanych im zadań i kompetencji, relacji pomiędzy dssp a GDDKiA oraz wpływu działalności drogowych spółek na jednolitość systemu zarządzania drogami krajowymi.

Słowa kluczowe: drogowe spółki specjalnego przeznaczenia; inwestycje w zakresie dróg publicznych; zarządzanie drogami publicznymi

SUMMARY

Special purpose road companies as entities implementing investment in public roads – opportunities and threats (part II)

Special purpose road companies (abbreviated to SPRC) were supposed to be a new category of entities performing road investments in Poland. It was expected that the activities of such companies will contribute to accelerate the implementation of a backward program of construction of motorways and expressways in Poland. However, this concept raises as much hope as fear. No company of this type has yet been established so there is no practical experience related to their realization of road projects. The aim of this paper is to identify opportunities and threats to the effective implementation of road projects through SPRC. It is mainly about opportunities and threats associated with the implementation of the statutory rules of the model of these companies. In the second part of this study are analyzed the issues of: the influence of the founding body for the activities of SPRC, financing of investments implemented by SPRC, SPRC scope of tasks and competences, relations between the SPRC and The General Directorate for National Roads and Motorways, the impact of activities of SPRC on the uniformity of the management system of national roads.

Keywords: special purpose road companies; investment in public roads; management of public roads

BIBLIOGRAFIA

Autostrady. Małe i średnie przedsiębiorstwa w programie budowy autostrad, red. T. Klimczak, Warszawa 1996.

Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994.

Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie. Cele, uwarunkowania, efekty*, Warszawa 2010.

Dembiński H., *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno–Poznań 1934.

E-myto. Raport otwarcia, red. E. Kłossowski, http://www.jagiellonski.pl/wp-content/uploads/2011/09/E-myto_Raport-otwarcia.pdf (dostęp: 28.09.2016 r.).

Hartung W., Sampławski K., *Drogowe spółki specjalnego przeznaczenia – drogi do EURO 2012 czy kolejne drogi donikąd?*, „Prawo Zamówień Publicznych" 2007, nr 3.

Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań przez administrację publiczną w zakresie budowy autostrady A-1 północ–południe, Najwyższa Izba Kontroli, Departament Komunikacji i Systemów Transportowych, Warszawa 2006.

Instytucje prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego, t. 1, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015.

Jagielski J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Nietypowe podmioty administrujące –kilka refleksji*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.

Jędrzejewski H. et al., *Ustawa o autostradach płatnych. Komentarz, przepisy wykonawcze*, Warszawa–Zielona Góra 1996.

Kaliński J., *Autostrady w Polsce, czyli drogi przez mękę*, Łódź 2011.

Kłossowski E., *Po co nam eksterytorialne autostrady*, „Rzeczpospolita" 2011, nr 240, s. C10.

Krzak J., *Opinia nt. rządowego projektu ustawy o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (druk nr 856) w zakresie pytań sformułowanych przez Podkomisję nadzwyczajną*, http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk5.nsf/Opwsdr?OpenForm&856 (dostęp: 28.09.2016 r.).

Łysakowski M., Wierzbicki P., *Drogowe spółki specjalnego przeznaczenia*, „Autostrady" 2013, nr 12.

Norek E., *Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Komentarz*, Warszawa 2009.

Ocena skutków regulacji. Rządowy projekt ustawy o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia. Druk nr 856 z dnia 7.12.2006 r., http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/856 (dostęp: 28.09.2016 r.).

Opinia na temat skutków projektu ustawy o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia w zakresie funkcjonowania GDDKiA, wpływu na zarządzanie drogami krajowymi, przyszłości spółek w sytuacji ograniczenia finansowania dróg przez budżet państwa i UE z dnia 28.09.2006 r., Biuro Analiz Sejmowych, http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk5.nsf/Opwsdr?OpenForm&856 (dostęp: 28.09.2016 r.).

Pieróg J., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015.

Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.

Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa–Kraków 2007.

Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, w: *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004.

Szafrański A., *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008.

Szwaja J., *Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Zagadnienia ustrojowe*, „Studia Prawnicze" 1995, z. 1–4.

The tools of government. A guide to the new governance, red. L.M. Salamon, Oxford 2002.

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz, red. M. Bejm, Warszawa 2014.

Uzasadnienie. Rządowy projekt ustawy o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia. Druk nr 856 z dnia 7.12.2006 r., http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/856 (dostęp: 28.09.2016 r.).

Yescombe E.R., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*, przeł. M. Płonka, Kraków 2008.

Zagożdżon B., *Dylematy finansowania infrastruktury transportowej w formule PPP*, „Logistyka" 2012, nr 2.

Zagożdżon B., *Infrastruktura logistyczna – możliwości finansowania przez kapitał prywatny*, „Logistyka" 2014, nr 3.

Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011.