



**do 00:41:18; zeznania starosty M. K. - k. 226 - 226 verte i nagranie rozprawy z 2 lutego 2023 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta od 00:20:57**

**do 00:40:08 w zw. z inf. wyjaśnieniami - k. 203 verte - 204 verte i nagraniem rozprawy z 15 grudnia 2022 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta od 00:41:18**

**do 01:10:07; zeznania wicestarosty K. D. - k. 226 verte - 227**

**i nagranie rozprawy z 2 lutego 2023 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta**

**od 00:40:08 do 00:49:02 w zw. z inf. wyjaśnieniami - k. 204 verte - 205**

**i nagraniem rozprawy z 15 grudnia 2022 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta**

**od 01:10:07 do 01:25:14; protokół z uzgodnień - k. 18 - 18 verte).**

Na spotkaniu w budynku Gminy W., które odbyło się 16 stycznia 2019 r., a w którym uczestniczyli m.in. wicestarosta K. D. oraz burmistrz P. O., ustalono, iż drogi powiatowe oznaczone numerami działek: (...) (plac (...)), (...) (ul. (...)), (...) (ul. (...)), (...) (plac (...)), (...) (ul. (...)), (...) (ul. (...)),

(...) (ul. (...)), (...) (ul. (...)), (...) (ul. (...)), (...)

(ul. (...)), (...) (ul. (...)), (...) (ul. (...)), (...)

(ul. (...)), (...) (ul. (...)) i (...) (ul. (...)), (...) (ul. (...)), (...) (ul. (...)), (...) (ul. (...)), (...) (ul. (...)), (...) (ul. (...)), (...) (ul. (...)) oraz drogi niezaliczone do kategorii dróg publicznych (drogi wewnętrzne) użytkowane przez gminę, między innymi działka o numerze (...) (numer przed scaleniem: (...)), położona w S. oraz drogi powiatowe położone na terenie W.: ul. (...), ul. (...), ul. (...), ul. (...),

ul. (...), ul. (...), ul. (...) w D. oraz nie wymienione w punkcie pierwszym fragmenty ulic: (...) B., G.

i (...), zostaną pozbawione kategorii dróg powiatowych i zaliczone

do kategorii dróg gminnych, **(dowód: zeznania burmistrza P. O. - k. 225 verte - 226 i nagranie rozprawy z 2 lutego 2023 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta od 00:07:19 do 00:20:57 w zw. z inf. wyjaśnieniami**

**- k. 202 verte - 203 verte i nagraniem rozprawy z 15 grudnia 2022 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta od 00:04:15 do 00:41:18; zeznania starosty M. K. - k. 226 - 226 verte i nagranie rozprawy z 2 lutego 2023 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta**

**od 00:20:57 do 00:40:08 w zw. z inf. wyjaśnieniami - k. 203 verte - 204 verte**

**i nagraniem rozprawy z 15 grudnia 2022 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta**

**od 00:41:18 do 01:10:07; zeznania wicestarosty K. D. - k. 226 verte - 227 i nagranie rozprawy z 2**

**lutego 2023 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta**

**od 00:40:08 do 00:49:02 w zw. z inf. wyjaśnieniami - k. 204 verte - 205**

**i nagraniem rozprawy z 15 grudnia 2022 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta**

**od 01:10:07 do 01:25:14; zeznanie świadka M. P. - k. 205 verte**

**i nagraniem rozprawy z 15 grudnia 2022 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta**

**od 01:37:59 do 01:46:21; zeznania świadka M. J. - k. 206 i nagranie rozprawy z 15 grudnia 2022 r.**

**- płyta - koperta - k. 230, minuta od 01:46:21**

**do 01:51:42; zeznania świadka W. P. - k. 206 i nagranie rozprawy z 15 grudnia 2022 r. - płyta -**

**koperta - k. 230, minuta od 01:51:42**

**do 01:58:11; zeznania świadka B. P. - k. 206 - 206 verte i nagranie rozprawy z 15 grudnia 2022 r. -**

**płyta - koperta - k. 230, minuta od 01:58:11**

**do 02:04:08; protokół z uzgodnień - k. 20 - 20 verte).**

Z tego protokołu wynikało, że burmistrz zaakceptował warunkowo rozszerzoną listę dróg powiatowych (ul (...), ul (...), ul. (...), ul. (...), ul. (...), ul. (...), ul. (...), ul. (...), ul. (...), ul. (...))

w D. oraz fragmenty ulic: (...) B., G., (...), mogących zostać przekwalifikowanych na drogi gminne. Według niego warunkiem przekwalifikowania tych dróg było współfinansowanie przez powiat w minimum 50 % udziale

zadań inwestycyjnych na przedmiotowych drogach, dla których przygotowano już dokumentację budowlaną, tj. współfinansowanie przebudowy ul. (...), ul. (...) wraz z budową ciągu pieszego przez przejazd kolejowy i na odcinku od

przejazdu do granicy W. oraz rozbudowy ul. (...) wraz z budową dwóch skrzyżowań o ruchu okrężnym. Przedstawiciele powiatu uznali propozycję za korzystną i akceptowalną, pod warunkiem posiadania środków w budżecie, **(dowód:**

*częściowo zeznania burmistrza P. O. - k. 225 verte - 226 i nagranie rozprawy z 2 lutego 2023 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta od 00:07:19 do 00:20:57 w zw. z inf. wyjaśnieniami - k. 202 verte - 203 verte i nagraniem rozprawy z 15 grudnia 2022 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta od 00:04:15 do 00:41:18; zeznania starosty M. K. - k. 226 - 226 verte i nagranie rozprawy z 2 lutego 2023 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta od 00:20:57 do 00:40:08 w zw. z inf. wyjaśnieniami - k. 203 verte - 204 verte i nagraniem rozprawy z 15 grudnia 2022 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta od 00:41:18 do 01:10:07; zeznania wicestarosty K. D. - k. 226 verte - 227 i nagranie rozprawy z 2 lutego 2023 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta od 00:40:08 do 00:49:02 w zw. z inf. wyjaśnieniami - k. 204 verte - 205 i nagraniem rozprawy z 15 grudnia 2022 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta od 01:10:07 do 01:25:14; częściowo zeznanie świadka M. P. - k. 205 verte i nagranie rozprawy z 15 grudnia 2022 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta od 01:37:59 do 01:46:21; częściowo zeznania świadka M. J. - k. 206 i nagranie rozprawy z 15 grudnia 2022 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta od 01:46:21 do 01:51:42; zeznania świadka W. P. - k. 206 i nagranie rozprawy z 15 grudnia 2022 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta od 01:51:42 do 01:58:11; zeznania świadka B. P. - k. 206 - 206 verte i nagranie rozprawy z 15 grudnia 2022 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta od 01:58:11 do 02:04:08; **protokół z uzgodnień - k. 20 - 20 verte**).*

Uchwałą nr (...) z 24 stycznia 2019 r. Rada Miejska w W. wyraziła zgodę na przekazanie w drodze darowizny na rzecz powiatu udziału gminy wynoszącego (...) części we współwłasności nieruchomości położonej w W., składającej się z działek o numerach (...), o łącznej powierzchni 1,2875 ha, dla której Sąd Rejonowy w Wieluniu prowadził księgę wieczystą (...), z przeznaczeniem na cel publiczny (działalność oświatową), **(dowód: uchwała nr V/116/19 - k. 19)**.

Pismem z 7 maja 2019 r. przewodniczący zarządu powiatu zwrócił się do burmistrza z wnioskiem o wydanie opinii w sprawie pozbawienia kategorii dróg powiatowych wymienionych w załączniku, **(dowód: pismo - k. 19)**.

W piśmie z 27 maja 2019 r. burmistrz częściowo zaopiniował pozytywnie powyższy wniosek i jednocześnie przypominał o konieczność zawarcia umowy w zakresie wspólnego finansowania przebudowy ul. (...), ul. (...) i ul. (...) - zgodnie z istniejącymi projektami, **(dowód: pismo - k. 23 - 26 z załącznikiem)**.

Uchwałą z 30 lipca 2019 r. o nr (...) zarząd powiatu zaopiniował pozytywnie propozycje zaliczenia do kategorii dróg gminnych dróg wymienionych w załączniku, **(dowód: uchwała z załącznikiem - k. 25 - 26)**.

Pismem z 8 listopada 2019 r. burmistrz poinformował starostę m.in. o tym, że w 2020 r. gmina zamierza rozpocząć przebudowę ul. (...) i oczekuje współfinansowania w 50 % tej inwestycji przez powiat, **(dowód: pismo - k. 30 - 31)**.

Pismem z 9 grudnia 2019 r. wicestarosta poinformował burmistrza, że powiat realizuje szereg inwestycji przy wsparciu środków zewnętrznych, m.in. z Funduszu (...). Nie odniósł się kategorycznie do prośby o współfinansowanie przebudowy ul. (...), **(dowód: pismo - k. 32)**.

Pismem z 18 grudnia 2019 r. burmistrz poinformował starostę o złożonych przez gminę wnioskach o dofinansowania różnych inwestycji drogowych przez (...) i (...) i o konieczności partycypacji powiatu w kosztach przebudowy ul. (...) na poziomie 50 %, **(dowód: pismo - k. 34 - 35)**.

Pismem z 27 sierpnia 2020 r. burmistrz poinformował starostę

o podpisaniu umowy na przebudowę ul. (...) i o kosztach tej inwestycji, a także o zamiarze przeprowadzenia postępowań na przebudowę ul. (...) i ul. (...). Poprosił o zabezpieczenie w budżecie i w (...) powiatu (...) kwot umożliwiających wywiązanie się z deklaracji w zakresie partycypacji w kosztach na poziomie 50 %, **(dowód: pismo - k. 29)**.

W piśmie z 14 września 2020 r., będącym odpowiedzią na powyższe pismo burmistrza, starosta powiadomił go, że zarząd powiatu pochylił się nad jego wnioskami przy konstruowaniu budżetu na rok 2021/2022, **(dowód: pismo - k. 128)**.

Uchwałą nr (...) września 2019 r. Rada Miejska w W. zaliczyła do dróg gminnych działki wskazane w załączniku, **(dowód: uchwała nr (...) z załącznikiem - k. 27-28)**.

Pismem z 10 grudnia 2020 r. burmistrz poinformował starostę o rozstrzygnięciu kolejnego przetargu na przebudowę ul. (...) i o kosztach tej inwestycji. Poprosił o zabezpieczenie w budżecie powiatu (...) kwot umożliwiających wywiązanie się z deklaracji w zakresie partycypacji w tych kosztach na poziomie 50 % i o podpisanie przez przedstawicieli starostwa powiatowego, w tym przez wicestarostę K. D., umów na przebudowę ul. K. i ul. (...). Poinformował także o tym, że w niedługim czasie zostanie ogłoszony przetarg na przebudowę ul. (...) Poprosił o uwzględnienie w planach finansowych kosztów tej inwestycji na poziomie 50 % jej wysokości, **(dowód: pisma - k. 33)**.

Pismem z 11 stycznia 2021 r. starosta przyznał, iż podpisany protokół z 16 stycznia 2019 r. wyrażał wolę partycypacji w kosztach przebudowy przedmiotowych dróg, jednakże w związku z sytuacją epidemiczną oraz znacznymi ograniczeniami w budżecie niemożliwym będzie współfinansowanie tych zadań. Podał, że na mocy tego dokumentu nie została zawarta żadna umowa czy porozumienie pomiędzy tymi jednostkami. Stwierdził, że sam protokół jest dokumentem roboczym, który nie zawiera oświadczeń woli uprawnionych do zaciągania zobowiązań w imieniu starostwa i że dokument ten nie uprawniał gminy do przeprowadzenia postępowania przetargowego w imieniu i na rzecz pozwanego, **(dowód: pismo - k. 36 - 37)**.

W dniu 2 marca 2021 r. odbyło się spotkanie burmistrza i jego zastępczyni ze starostą i wicestarostą, z którego została sporządzona notatka. Wynika z niej, że starosta i wicestarosta nie uchylał się od ustaleń w zakresie partycypowania w kosztach przebudowy dróg. Jednakże z ust starosty i wicestarosty takie deklaracje na tym spotkaniu nie padły, nie podpisali oni również tej notatki, **(dowód: częściowo zeznania burmistrza P. O. - k. 225 verte - 226 i nagranie rozprawy z 2 lutego 2023 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta od 00:07:19 do 00:20:57 w zw. z inf. wyjaśnieniami - k. 202 verte - 203 verte i nagraniem rozprawy z 15 grudnia 2022 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta od 00:04:15 do 00:41:18; zeznania starosty M. K. - k. 226 - 226 verte i nagranie rozprawy z 2 lutego 2023 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta od 00:20:57 do 00:40:08 w zw. z inf. wyjaśnieniami - k. 203 verte - 204 verte i nagraniem rozprawy z 15 grudnia 2022 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta od 00:41:18 do 01:10:07; zeznania wicestarosty K. D. - k. 226 verte - 227 i nagranie rozprawy z 2 lutego 2023 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta od 00:40:08 do 00:49:02 w zw. z inf. wyjaśnieniami - k. 204 verte - 205 i nagraniem rozprawy z 15 grudnia 2022 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta od 01:10:07 do 01:25:14; częściowo zeznanie świadka J. S. - F. - k. 205 - 205 verte i nagranie rozprawy z 15 grudnia 2022 r. - płyta - koperta - k. 230, minuta od 01:29:23 do 01:37:59; notatka służbowa - k. 38)**.

Pismem z 28 czerwca 2021 r. wicestarosta poinformował burmistrza, że proponuje pokrycie kosztów przebudowy dróg w M., K.

i ul. (...) bez udziału środków gminy. Wskazał, że wartość tych robót bilansuje się z kwotami wnioskowanymi przez gminę o dofinansowanie przebudowy ul. (...), ul. (...) i ul. (...), **(dowód: pismo - k. 39)**.

Pismem z 4 sierpnia 2021 r. burmistrz nie przystał na powyższą propozycję, **(dowód: pismo - k. 40 - 41)**.

Pismem z 9 września 2021 r. starosta podtrzymał propozycję zawartą w piśmie z 28 czerwca 2021 r., **(dowód: pismo - k. 39)**.

Pismem z 4 października 2021 r. burmistrz poinformował starostę, że gmina oczekuje respektowania przez powiat uzgodnień z 16 stycznia 2019 r. Jednakże w celu rozwiązania sporu, gmina skłonna jest wyrazić zgodę na to, aby tytułem rekompensaty za niedochodzenie przez nią od powiatu należności wynikającej z protokołu z 16 stycznia 2019 r., powiat na swój koszt dokonał przebudowy drogi powiatowej w M., w K. i ul. (...)

aż do B., **(dowód: pismo - k. 126 - 126 verte)**.

Pismem z 3 listopada 2021 r. starosta poinformował burmistrza, że powiat nie ma żadnego zobowiązania wobec gminy w zakresie finansowania przebudowy ul. (...), ul. (...) i ul. (...). Ponadto wyjaśnił, że pisząc o zbilansowaniu wartości inwestycji realizowanych przez gminę z inwestycjami planowanymi przez powiat nie miał na uwadze zadośćuczynienia roszczeniom gminy, lecz chodziło mu o wykazanie zaangażowania ze strony powiatu w stan dróg publicznych w stopniu zbliżonym do zaangażowania gminy. Potwierdził, że powiat dołoży starań, aby zaakceptowane przez burmistrza inwestycje drogowe w K., M. i na ul. (...) zostały zrealizowane, **(dowód: pismo - k. 127)**.

Pismem z 27 grudnia 2021 r. powód wezwał pozwanego do zapłaty kwoty 2 060 114,36 zł w terminie 7 dni od jego doręczenia. Pozwany odebrał wezwanie 31 grudnia 2021 r., a pismem z 14 stycznia 2021 r. odmówił zapłaty żądanej kwoty, **(dowód: wezwanie wraz z potwierdzeniem odbioru - k. 44 - 45 verte)**.

Powyższy stan faktyczny jest częściowo bezsporny, gdyż został ustalony na podstawie dokumentów, które nie były negowane przez strony.

Stan faktyczny został także ustalony w oparciu o zeznania starosty i wicestarosty oraz świadków W. P. i B. P., którym Sąd przyznał wiarę w całości, a także częściowo w oparciu o zeznania powoda oraz świadków J. F., M. P. i M. J..

Oceniając zeznania burmistrza P. O. oraz świadków J. F., M. P. i M. J., Sąd nie przyznał im waloru wiarygodności w zakresie, w jakim twierdzili, iż władze powiatu zgodziły się na partycypowanie w 50 % w kosztach przebudowy ul. (...), ul. (...) i ul. (...). Zeznania te przeczą zasadom logiki, doświadczenia życiowego oraz nie znajdują potwierdzenia w pozostałym, zebranim w sprawie materiale dowodowym, o czym będzie mowa w dalszej części uzasadnienia. Ponadto twierdzenia strony powodowej są wzajemnie sprzeczne w zakresie charakteru prawnej zawartej umowy na spotkaniu w dniu 16 stycznia 2019 r. (najpierw mowa o umowie o partycypowanie w kosztach przebudowy ulic, a potem o umowie przedwstępnej, w której pozwany zobowiązał się do zawarcia umowy o partycypowanie w kosztach przebudowy ulic). Na takich twierdzeniach Sąd nie może budować stanu faktycznego, zwłaszcza, że są one sprzeczne z jasnymi i logicznymi zeznaniami strony pozwanej, która od 2019 r. prezentuje jasny i logiczny pogląd, że strony nie zawierały 16 stycznia 2019 r. żadnej umowy dotyczącej udziału powiatu w kosztach przebudowy trzech ulic.

Sąd pominął wniosek stron o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego, gdyż jest on nieprzydatny do poczynienia ustaleń w sprawie, a jego przeprowadzenie znacznie wydłużyłoby postępowanie w niniejszej sprawie

### **Sąd Okręgowy zważył, co następuje:**

Zgodnie z treścią art. 353 § 1 zd. 1 k.c. zobowiązanie polega na tym,

że wierzyciel może żądać od dłużnika świadczenia, a dłużnik powinien świadczenie spełnić. Zobowiązanie może wynikać m.in. z umowy, która dochodzi do skutku przez zgodne oświadczenie woli co najmniej dwóch stron mające na celu powstanie, zmianę lub ustanie skutków prawnych.

Według treści art. 65 § 1 k.c., oświadczenie woli należy tak tłumaczyć, jak tego wymagają ze względu na okoliczności, w których złożone zostało, zasady

współzycia społecznego oraz ustalone zwyczaje. Natomiast - jak stanowi art. 65 § 2 k.c. - w umowach należy raczej badać, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, aniżeli opierać się na jej dosłownym brzmieniu. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się jednolicie na gruncie tego przepisu tzw. kombinowaną metodę wykładni (patrz uchwała składu siedmiu sędziów z 29 czerwca 1995 r., III CZP 66/95, OSNC 1995, nr 5, poz. 168 oraz wyroki Sądu Najwyższego z 21 listopada 1997 r., I CKN 825/97, OSNC 1998, nr 5, poz. 85 i z 20 maja 2004 r., II CK 354/03, niepublikowany). Metoda ta przyznaje pierwszeństwo

- w wypadku oświadczeń woli składanych innej osobie - temu znaczeniu oświadczenia woli, które rzeczywiście nadały mu strony w chwili jego złożenia (subiektywny wzorzec wykładni). Wyjaśniono przy tym, że wyrażane niekiedy zapatrywanie, iż nie można uznać prawnej doniosłości znaczenia nadanego oświadczeniu woli przez same strony, gdy odbiega ono od jasnego sensu oświadczenia woli wynikającego z reguł językowych nawiązuje do niemającej oparcia w art. 65 k.c., anachronicznej koncepcji wyrażonej w paremii clara non sunt interpretanda (patrz wyroki Sądu Najwyższego z: 21 listopada 1997 r., I CKN 825/97, OSNC 1998, nr 5, poz. 81; 8 czerwca 1999 r., II CKN 379/98, OSNC 2000, nr 1, poz. 10; 7 grudnia 2000 r., II CKN 351/00, OSNC 2001, nr 6, poz. 95; 30 stycznia 2004 r., I CK 129/03; 25 marca 2004 r., II CK 116/03; 8 października 2004 r., V CK 670/03, OSNC 2005, nr 9, poz. 162 i 26 lipca 2012 r., II CSK 9/12,

niepublikowane). Dla ustalenia, jak strony rzeczywiście pojmowały oświadczenie woli w chwili jego złożenia może mieć znaczenie także ich postępowanie

po złożeniu oświadczenia, np. sposób wykonywania umowy (patrz wyrok Sądu Najwyższego z 17 lutego 1998 r., I PKN 532/97, OSNAPiUS 1999, nr 3, poz. 81).

Jeżeli okaże się, że strony różnie rozumiały treść złożonego oświadczenia

woli, to za prawnie wiążące - zgodnie z kombinowaną metodą wykładni - należy uznać znaczenie oświadczenia woli ustalone według wzorca obiektywnego. W tej fazie wykładni potrzeba ochrony adresata oświadczenia woli, przemawia za tym, aby było to znaczenie oświadczenia, które jest dostępne adresatowi przy założeniu

- jak określa się w doktrynie i judykaturze (patrz uchwała Sądu Najwyższego

z 29 czerwca 1995 r., III CZP 66/95) - starannych z jego strony zabiegów

interpretacyjnych. Na ochronę zasługuje bowiem tylko takie zaufanie adresata

do znaczenia oświadczenia woli, które jest wynikiem jego starannych zabiegów

interpretacyjnych. Potwierdza to nakaz zawarty w art. 65 § 1 k.c., aby oświadczenia woli tłumaczyć tak, jak tego wymagają ze względu na okoliczności, w których zostało złożone, zasady współzycia społecznego i ustalone zwyczaje.

Ustalając znaczenie oświadczenia woli mającej formę pisemną należy

zacząć od sensu wynikającego z reguł językowych. Trzeba jednak uwzględnić nie

tylko interpretowany zwrot, ale także jego kontekst. Przy wykładni oświadczenia

woli należy - poza kontekstem językowym - brać pod uwagę także okoliczności

złożenia oświadczenia woli, czyli tzw. kontekst sytuacyjny (art. 65 § 1 k.c.). Poza

tym należy uwzględnić przy wykładni umowy jej cel (patrz wyroki Sądu Najwyższego z: 2 grudnia 2011 r., III CSK 55/11; 14 czerwca 2012 r., I CSK 485/11; 19 września 2013 r., I CSK 688/12; 24 czerwca 2014 r., I CSK 392/13,

niepublikowane).

Powódka argumentowała swoje stanowisko w przedmiotowym sporze

na wiele sposobów. W początkowej fazie twierdziła, iż pomiędzy stronami doszło

do zawarcia umowy o współfinansowaniu przebudowy przedmiotowych dróg. Następnie, iż zawarta umowa miała charakter adhezyjny, do której realizacji pozwany przystąpił występując o zaopiniowanie zmiany kategorii dróg

powiatowych i uznając w korespondencji kierowanej do powódki swoje zobowiązanie do partycypowania w kosztach przedmiotowych inwestycji.

Na dalszym etapie postępowania powódka twierdziła, iż umowa zawarta pomiędzy stronami miała charakter umowy przedwstępnej, a pozwany nie przystąpił do zawarcia umowy przyrzeczonej. Ponadto powódka wskazała, że w sprawie nastąpił zbieg roszczeń - kontraktowego i deliktowego. Zatem to na powódce spoczywał obowiązek udowodnienia swoich twierdzeń, które zdaniem Sądu wzajemnie się wykluczają.

Zgodnie z treścią art. 6 k.c., ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne. Przepis ten określa reguły dowodzenia, tj. przedmiot dowodu oraz osobę, na której spoczywa ciężar udowodnienia faktów mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Zaznaczyć też trzeba, że przy rozpoznawaniu sprawy na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego rzeczą sądu nie jest zarządzenie dochodzeń w celu uzupełnienia lub wyjaśnienia twierdzeń stron i wykrycia środków dowodowych pozwalających na ich udowodnienie, ani też sąd nie jest zobowiązany do przeprowadzenia z urzędu dowodów zmierzających do wyjaśnienia okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy (art. 232 k.p.c.). Również z przepisów postępowania cywilnego wynika, że obowiązek przedstawienia dowodów spoczywa na stronach (art. 3 k.p.c.), a ciężar udowodnienia faktów mających dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie (art. 227 k.p.c.) spoczywa na stronie, która z faktów tych wywodzi skutki prawne. Zaprzeczenie dokonane przez stronę procesową powoduje, że istotne dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności stają się sporne i muszą być udowodnione. W razie ich nieudowodnienia sąd oceni je na niekorzyść strony, na której spoczywał ciężar dowodu, chyba że miał możliwość przekonać się o prawdziwości tych twierdzeń na innej podstawie.

Mając na uwadze powyższe oraz zebrany w sprawie materiał dowodowy należy stwierdzić, że powódka nie udźwignęła obowiązku wynikającego z treści art. 6 k.c. Dlatego, u względniając uwagi dotyczące interpretacji art. 65 § 1 i 2 k.c., Sąd uznał za niezasadne jej twierdzenia, z których wynika, że na spotkaniu roboczym w dniu 16 stycznia 2019 r. pomiędzy stronami doszło do zawarcia umowy o współfinansowaniu przez strony przebudowy dróg lub umowy przedwstępnej, w której pozwany zobowiązał się w przyszłości do zawarcia takiej umowy.

Po pierwsze, z samych twierdzeń powódki nie wynika, jaki był w tym dniu zamiar obu stron. Powódka twierdziła przez kilka lat i w toku tego procesu, że strony 16 stycznia 2019 r. zawarły umowę o współfinansowaniu przebudowy dróg, po czym w ostatnim piśmie procesowym zmieniła zdanie twierdząc, że strony 16 stycznia 2019 r. zawarły umowę przedwstępną, zobowiązującą do zawarcia umowy o współfinansowaniu przebudowy dróg. Zatem skoro powódka sama przez wiele lat nie wiedziała jaką umowę zawarła, nie wspominając już o pozwanym, który twierdził stanowczo, że nie zawarł żadnej umowy, to należy stwierdzić, iż nie miała ona zamiaru ani woli zawarcia w tym dniu jakiegokolwiek umowy.

Po drugie, na krótkim spotkaniu roboczym w dniu 16 stycznia 2019 r., które dotyczyło ustalenia ilości dróg, które miały zostać przekazane przez powiat na rzecz gminy, po raz pierwszy pojawiła się propozycja partycypowania w kosztach przebudowy spornych ulic. Wyszła ona od powódki, a nie od pozwanego, który jedynie ten pomysł zaakceptował. Strony nie miały zatem w tym dniu woli i zamiaru zawarcia jakiegokolwiek umowy, co potwierdza pismo burmistrza z 27 maja 2019 r., w którym podkreślał on konieczność zawarcia umowy (porozumienia) w zakresie wspólnego finansowania przedmiotowej inwestycji. Zatem należy stwierdzić, że burmistrz był świadomy, iż na spotkaniu w dniu 16 stycznia 2019 r. nie doszło do zawarcia jakiegokolwiek umowy, tym bardziej, że jako doświadczony samorządowiec musiał zdawać sobie sprawę z tego, jak takiego rodzaju umowy są zawierane, jakie są warunki formalne tych umów (np. kontrasygnata skarbnika), kto jest uprawniony do reprezentowania obu stron (potwierdza to jego pismo z 10 grudnia 2020 r., w którym prosi o podpisanie przez przedstawicieli starostwa, w tym przez wicestarostę K. D., umów na przebudowę u. K. i ul. (...)).

Po trzecie, tylko powódka przystąpiła do realizacji przebudowy spornych dróg. Pozwany nie uczestniczył w tej inwestycji w żadnym zakresie. Więcej, twierdził konsekwentnie, że brak środków uniemożliwił mu zaakceptowanie propozycji powódki z 16 stycznia 2019 r. To daje podstawę do stwierdzenia, że nigdy nie miał woli ani zamiaru zawierania z powódką jakichkolwiek umów z tym zakresie, wiedząc, że nie ma na to środków.

Po czwarte, praktycznie wszelkie zapisy o intencji partycypowania w kosztach przedmiotowej inwestycji tworzone były w zasadzie przez powódkę w pismach kierowanych do pozwanego i notatkach urzędowych, co tym bardziej nie potwierdza woli i zamiaru pozwanego zawarcia jakiegokolwiek umowy dotyczącej finansowania przebudowy dróg.

Z tych wszystkich względów należało uznać, że pomiędzy stronami nie było ani zamiaru, ani woli zawarcia jakiegokolwiek umowy w dniu 16 stycznia 2019 r., która dotyczyłaby współfinansowania przebudowy dróg. Dlatego Sąd powództwo oddalił, o czym orzekł, jak w pkt 1 wyroku.

Nawet gdyby hipotetycznie założyć, że między stronami doszło do zawarcia umowy przedwstępnej, albo że na skutek konwersji ta kulejąca (nieważna) umowa o współfinansowaniu przebudowy spornych dróg przekształciła się w umowę przedwstępną, to należy stwierdzić, że brak jest podstaw do żądania przez powódkę od pozwanego kwoty wskazanej w pozwie. Trzeba w tym miejscu zauważyć, że brak jest dowodu na to, że strony uzgodniły karę umowną na skutek nie zawarcia umowy przyrzeczonej lub jakiegokolwiek odszkodowanie z tego tytułu. Zatem przewidziana w art. 390 § 1 k.c. odpowiedzialność odszkodowawcza

ogranicza się do naprawienia szkody w zakresie ujemnego interesu umowy, czyli szkody, którą strona poniosła przez to, że liczyła na zawarcie umowy przyrzeczonej. Na szkodę tę składają się w szczególności koszty zawarcia umowy przedwstępnej i koszty przygotowania do zawarcia umowy przyrzeczonej. Odpowiedzialność z tego tytułu nie obejmuje uszczerbku, którego strona doznała na skutek niewykonania umowy przyrzeczonej (patrz m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 22 maja 2019 r., IV CSK 109/10).

Nawet jeśli ponownie hipotetycznie założymy, że kwota wskazana w pozwie choć w części zawiera w sobie koszty zawarcia umowy przedwstępnej i koszty przygotowania do zawarcia umowy przyrzeczonej, to i tak roszczenie powódki podlega oddaleniu. W tym miejscu trzeba bowiem zauważyć, że z treści art. 390

§ 3 k.c. wynika, iż roszczenia z umowy przedwstępnej przedawniają się z upływem roku od dnia, w którym umowa przyrzeczona miała być zawarta. W związku

z powyższym oraz mając na uwadze to, że umowa przyrzeczona musiała zostać zawarta przed realizacją spornych inwestycji drogowych (najpóźniej w roku 2020), to należy stwierdzić, że roszczenie powódki jest przedawnione, gdyż pozew został złożony w 2022 r. Z tego względu powództwo także podlega oddaleniu.

W dalszej kolejności należy stwierdzić, choć są to kwestie uboczne, ale również prowadzące do oddalenia powództwa, że podczas spotkania w dniu

16 stycznia 2019 r., co w sprawie jest bezsporne, zarząd powiatu był reprezentowany przez wicestarostę. Zgodnie z treścią art. 26 ustawy

o samorządzie powiatowym, zarząd powiatu jest organem wykonawczym powiatu (ust. 1); w skład zarządu powiatu wchodzi starosta jako jego przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie (ust. 2). Według art. 34 ust. 1 tej ustawy, starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. Nie oznacza to jednak jednoosobowej reprezentacji powiatu przez starostę w znaczeniu podejmowania działań cywilnoprawnych w imieniu powiatu, w szczególności składania oświadczeń woli konstytuujących czynności prawne. To zarząd powiatu jest uprawniony do składania oświadczeń woli w imieniu powiatu, a nie starosta lub wicestarosta. Nie oznacza to jednak wcale, że zarząd jako organ kolegialny składa oświadczenia woli kolegialnie - przez podjęcie uchwały z udziałem wszystkich członków zarządu. Jedynie wówczas, gdyby obowiązujące przepisy nie regulowały zasad składania oświadczeń woli przez powiat, konieczne byłoby kolegialne działanie wszystkich członków zarządu powiatu. Ustawodawca uznał jednak, że taki sposób



reprezentowania powiatu byłby nie tylko niepraktyczny, ale w rzeczywistości faktycznie trudny do zrealizowania w związku z koniecznością

zebrania wszystkich członków zarządu w celu podjęcia uchwały o dokonaniu jakiegokolwiek czynności prawnej. Dlatego - wzorując się na innych regulacjach dotyczących kolegiałnych organów osób prawnych, np. gminy albo spółek kapitałowych prawa handlowego - przyjął, że optymalnym rozwiązaniem będzie składanie oświadczeń woli w imieniu powiatu w sprawach cywilnych (majątkowych) przez dwóch członków zarządu. Do zasad reprezentacji powiatu

w obrocie cywilnoprawnym odnosi się art. 48 ustawy o samorządzie powiatowym, stanowiąc, że oświadczenie woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd (ust. 1); zarząd może upoważnić pracowników starostwa, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu (ust. 2); jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika powiatu lub osoby przez niego upoważnionej (ust. 3); skarbnik powiatu, który odmówił kontrasygnaty, ma jednak obowiązek jej dokonania na pisemne polecenie starosty, przy równoczesnym powiadomieniu o tym rady powiatu i regionalnej izby obrachunkowej (ust. 4).

Należy zatem stwierdzić, że wicestarosta nie miał w dniu 16 stycznia 2019 r. umocowania do zawarcia umowy z powódką, co jednak nie pozwala

na stwierdzenie, że umowa z tego względu, jeśli doszłoby do jej zawarcia, była nieważna. Zauważyć bowiem należy, iż o ile w orzecznictwie początkowo dominował pogląd, że umowa zawarta przez wadliwego reprezentanta osoby prawnej jest bezwzględnie nieważna, o tyle aktualnie dominującym poglądem judykatury jest pogląd dopuszczający możliwość stosowania w drodze analogii instytucji art. 103 k.c. do dokonania czynności prawnej przez wadliwego reprezentanta osoby prawnej (patrz: postanowienie Sądu Najwyższego

z 11 marca 2010 r., IV CSK 413/09, LEX nr 677902; wyrok Sądu Najwyższego

z 26 kwietnia 2013 r., II CSK 482/12, LEX nr 1347838 i wyrok Sądu Najwyższego z 22 stycznia 2014 r., III CSK 33/13, LEX nr 1455726). Konsekwencją przyjęcia powyższego poglądu, jest z kolei to, że umowa zawarta przez niemającego należytego umocowania do reprezentowania pozwanego powiatu starostę (wicestarostę) jest czynnością prawną niezupełną do czasu ewentualnego potwierdzenia przez organ uprawniony do reprezentacji powiatu, co uczyniło by ją ważną i skuteczną lub też odmowy potwierdzenia, co uczyniło

by ją nieważną. Zdaniem Sądu Okręgowego w przedmiotowej sprawie nie doszło do potwierdzenia czynności prawnej dokonanej przez nienależycie umocowanego wicestarostę w postaci zawarcia umowy 16 stycznia 2019 r. Po pierwsze, powódka nigdy nie wystąpiła do pozwanego z żądaniem potwierdzenia takiej umowy. Nawet gdyby założyć, że takim żądaniem byłby pozew w niniejszej sprawie, to wypada stwierdzić, iż pozwany zawarcia takiej umowy nie potwierdził. Zatem już z tego względu, nawet gdyby przyjąć hipotetycznie, że strony miały wolę i zamiar zawarcia umowy w dniu 16 stycznia 2019 r., należało ją uznać

za nieważną. Ponadto z zebranego w sprawie materiału dowodowego nie wynika, że pozwany w sposób dorozumiany potwierdził, że strony w dniu 16 stycznia 2019 r. zawarły umowę o partycypowaniu w kosztach przebudowy dróg lub umowę przedwstępną, zobowiązującą powiat do zawarcia takiej umowy. Możliwość potwierdzenia czynności przez osobę prawną per facta concludentia jest powszechnie akceptowana w judykaturze (vide: wyrok SN z 26.09.2008r., V CSK 108/08, OSNC-ZD 2009/4/90). W tym miejscu należy stwierdzić, że na żadnym etapie realizacji spornych inwestycji drogowych przez gminę, powiat nie brał udziału. Ponadto nigdy nie partycypował w kosztach tych inwestycji jakąkolwiek kwotą, nigdy nie wskazywał w projektach swoich budżetów środków na pokrycie tych kosztów. Taka sama sytuacja dotyczy kontrasygnaty skarbnika powiatu. Zatem nie można uznać, że umowy, o których mowa w pozwie i w późniejszych pismach powódki, były ważne.

W braku potwierdzenia ten, kto zawarł umowę w cudzym imieniu, obowiązany jest do zwrotu tego, co otrzymał od drugiej strony w wykonaniu umowy, oraz do naprawienia szkody, którą druga strona poniosła przez

to, że zawarła umowę nie wiedząc o braku umocowania lub o przekroczeniu jego zakresu. Przepis ten reguluje odpowiedzialność rzekomego pełnomocnika

za szkodę wynikłą dla kontrahenta z działania bez umocowania lub

z przekroczeniem umocowania. Oparta na nim odpowiedzialność jest niezależna od tego, czy rzekomy pełnomocnik był świadomy braku umocowania,

a podlegająca naprawieniu szkoda po stronie kontrahenta wynika z wdania

się w zawarcie umowy, która nie doszła do skutku. Mowa tu także

o odszkodowaniu w granicach tzw. ujemnego interesu umowy, (patrz m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 4 grudnia 1998 r., III CKN 60/98, OSNC 1999, nr 7-8, poz. 126). Szkoda ta może obejmować zarówno straty, takie jak koszty związane

z procesem zawierania umowy lub spełnieniem świadczenia, jak również utracone korzyści, wynikające z nie zawarcia innej umowy, mimo istnienia ku temu realnej możliwości. Odnotować należy także, że w razie zawinionego

działania rzekomego pełnomocnika w judykaturze dopuszczono możliwość żądania naprawienia dalej idącej szkody od rzekomego pełnomocnika na podstawie art. 415 k.c. w związku z art. 361 k.c. (patrz wyrok Sądu Najwyższego z 18 marca

2010 r., V CSK 319/09, OSNC-ZD 2010, nr 4, poz. 107, a także orzeczenie Sądu Najwyższego z 13 października 1937 r., C. I 3376/36, Zb. Orz. 1938, poz. 358). Jednakże w okolicznościach niniejszej sprawy powódka nie żądała naprawienia

szkody od rzekomego pełnomocnika, lecz od podmiotu, z którym miała zawrzeć umowę, co czyni jej powództwo niezasadnym, tym bardziej, że Sąd Najwyższy stwierdził, że kontrahent zawierający umowę z osobą nieumocowaną

do reprezentowania osoby prawnej nie może dla uzasadnienia odpowiedzialności tej osoby powołać się na treść art. 429 k.c. lub art. 430 k.c., ponieważ przepisy

te nie dotyczą odpowiedzialności wynikającej ze szkody wyrządzonej czynnością prawną, choćby przekraczała ona zakres uprawnień osoby, której daną czynność powierzono. Stanowisko to potwierdzono w późniejszym orzecznictwie

przez wskazanie, że odpowiedzialność wynikająca z art. 430 k.c. nie powstaje, gdy podwładny (pracownik) nie był upoważniony do dokonywania czynności prowadzących do wyrządzenia szkody (patrz wyroki Sądu Najwyższego z 8

maja 2003 r., II CKN 46/01, niepublikowany i z 29 listopada 2013 r., I CSK 87/13, niepublikowany). Aprobata dla tego poglądu wykluczałaby a priori możliwość wywiedzenia odpowiedzialności pozwanego z art. 430 k.c. Ponoszenie

odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 430 k.c. obliuguje

do naprawienia szkody, ale w granicach adekwatnego związku

przyczynowego (art. 361 § 2 k.c.). W granicach tych nie mieści się uszczerbek

wynikający z tego, że powódka nie uzyskała środków pieniężnych według

zasad ustalonych w umowie w sytuacji, w której umowa ta w związku

z przekroczeniem granic umocowania i odmową potwierdzenia przez pozwaną,

była dotknięta nieważnością. Nie można w szczególności podzielić poglądu, według którego w braku czynu wywołującego szkodę, tj. przekroczenia umocowania przez pełnomocnika (pracownika) pozwanej, doszłoby do

realizacji

umowy w pełnym zakresie. Ocena relacji kauzalnej w kontekście granic odpowiedzialności odszkodowawczej dotyczy określonych zdarzeń (zachowań), nie zaś ich kwalifikacji jako zgodnych z prawem lub bezprawnych. Przyczyną

ewentualnej szkody w analizowanej sytuacji byłoby zachowanie pracownika pozwanej polegające na zawarciu umowy z zawinionym błędnym założeniem istnienia umocowania, wywołujące u kontrahenta uzasadnione oczekiwanie,

że umowa będzie realizowana przez mocodawcę. Nie jest nią natomiast samo przekroczenie umocowania, decydujące o bezprawności zachowania *falsus procuratoris*, lub działanie doprowadzające umowę do jej nieważności. Nie można w

związku z tym przyjąć, że w braku zdarzenia szkodzącego doszłoby między stronami do skutecznego zawarcia umowy o tej samej treści, a w konsekwencji

do uzyskania przez kontrahenta wynikających z tej umowy korzyści. Osoba,

w imieniu której działał rzekomy pełnomocnik, nie jest bowiem - z zastrzeżeniem sytuacji szczególnych - zobowiązana do zawarcia umowy, a kontrahent nie

ma prawa tego od niej żądać. Może ona podjąć decyzję o odmowie potwierdzenia umowy, co pozwala sądzić, że gdyby pełnomocnik działał w ramach umocowania, umowa takiej treści nie zostałaby i tak zawarta. Hipotetyczny

stan majątku kontrahenta, stanowiący punkt odniesienia dla oceny wysokości szkody, nie może zatem obejmować

korzyści, które kontrahent uzyskalby na podstawie tej umowy; może natomiast obejmować korzyści, które z dużym prawdopodobieństwem weszłyby do jego majątku, gdyby nie wdał się w proces zawarcia umowy.

Na koniec rozważań należy odnieść się do żądania powódki opartego na przepisach o czynach niedozwolonych. Twierdzenia faktyczne uzasadniające tę podstawę prawną, które zaprezentowała powódka w swoim ostatnim piśmie procesowym, są dość mgliste i nielogiczne. Mając ich treść na uwadze należy jednak stwierdzić, że wobec uznania, iż strony nie zawarły jakiegokolwiek umowy 16 stycznia 2019 r., działań wicestarosty (brak umocowania do zawarcia umowy) nie można rozpatrywać w kategoriach czynów niedozwolonych. Z tego również względu Sąd powództwo oddalił.

O kosztach procesu należnych pozwanemu orzeczono, jak w pkt 2 wyroku, na podstawie art. 98 § 1 i § 3 k.p.c. Za stronę przegrywającą sprawę uznać należało powódkę, i dlatego zasądzono od niej na rzecz pozwanego kwotę 15 000,00 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego, która została ustalona na podstawie § 2 pkt 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn., Dz. U. z 2018 r. poz. 265 ze zm.).