

ODPIS

POSTANOWIENIE

Dnia 19 września 2023 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA Jerzy Stelmasiak (spr.)
Sędziowie Sędzia NSA Piotr Korzeniowski
Sędzia del. WSA Mariusz Kotulski

po rozpoznaniu w dniu 19 września 2023 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej

wniosku Gminy Miasta Toruń

z 6 marca 2023 r.

o rozstrzygnięcie sporu o właściwość pomiędzy Gminą Miastem Toruń a Miastem Bydgoszcz przez wskazanie organu właściwego do realizacji zadań własnych Gminy Miasta Toruń w zakresie zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych

postanawia:

1. odrzucić wniosek,
2. zwrócić Gminie Miastu Toruń ze środków budżetowych Naczelnego Sądu Administracyjnego kwotę 100 (sto) złotych uiszczoną tytułem wpisu sądowego od wniosku.



UZASADNIENIE

Wnioskiem z 6 marca 2023 r. Gmina Miasto Toruń wniosła o rozstrzygnięcie sporu o właściwość przez wskazanie Miasta Bydgoszcz jako organu właściwego w sprawie wskazania podmiotu właściwego do realizacji zadań własnych Gminy Miasta Toruń w zakresie zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, związanych z realizacją projektu pod nazwą „Budowa Zakładu Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych dla Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego”, przejętych przez Miasto Bydgoszcz na podstawie porozumienia międzygminnego zawartego pomiędzy Gminą Miasto Toruń a Miastem Bydgoszcz 29 października 2009 r.

W ocenie Gminy Miasta Toruń, złożenie wniosku o rozstrzygnięcie sporu o właściwość było konieczne, ponieważ Miasto Bydgoszcz podaje w wątpliwość okoliczność wejścia w życie porozumienia międzygminnego i na tej zasadzie zaprzestało z dniem 1 stycznia 2023 r. przyjmowania na warunkach wynikających z porozumienia międzygminnego odpadów komunalnych pochodzących z Gminy Miasta Toruń do zagospodarowania w instalacji wybudowanej w wykonaniu porozumienia międzygminnego.

W odpowiedzi na rozstrzygnięcie sporu o właściwość Miasto Bydgoszcz wniosło o wskazanie, że prawa i obowiązki (kompetencje) związane z wykonywaniem zadań publicznych Gminy Miasta Toruń określonych w porozumieniu międzygminnym z 29 października 2009 r. realizują samodzielnie organy Gminy Miasta Toruń, z uwagi na brak publikacji porozumienia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Zgodnie z art. 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 259 ze zm., dalej: p.p.s.a.), sądy administracyjne rozstrzygają spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek, a organami administracji rządowej. Rozstrzygnięcie sporów polega na wskazaniu organu właściwego do rozpoznania sprawy (art. 15 § 2 p.p.s.a.).

W orzecznictwie wskazuje się, że o sporze o właściwość lub sporze kompetencyjnym możemy mówić w sytuacji, kiedy istnieje pomiędzy organami rozbieżność stanowisk, co do zakresu ich kompetencji w odniesieniu do konkretnej, tej samej sprawy administracyjnej, nie ma natomiast sporu co do stanu faktycznego i stanu prawnego sprawy. W przeciwnym bowiem razie, kiedy nie ma zgody między organami, co do oceny stanu faktycznego i w oparciu o jakie przepisy (prawa materialnego) należy rozstrzygnąć daną sprawę, nie ma tożsamości sprawy (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 lipca 2007 r., II OW 25/07, LEX nr 384675). Przedstawiony przez Gminę Miasto Toruń stan prawny nie pozwala na wskazanie organu właściwego w sprawie. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego akcentuje się bowiem, że spory o właściwość i spory kompetencyjne, do rozpoznania których właściwy jest ten Sąd na podstawie art. 4 oraz art. 15 § 1 pkt 4 p.p.s.a., dotyczą indywidualnych spraw administracyjnych rozstrzyganych przez organy administracji w drodze decyzji lub postanowień, a także spraw, w których organy administracji podejmują inne niż decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (por. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 grudnia 2005 r., II OW 79/05, z 17 października 2018 r. II OW 121/18, z 12 grudnia 2013 r., II OW 187/13 oraz z 25 maja 2022 r. II OW 120/21). Dla powstania sporu istotne jest istnienie toczącego się postępowania administracyjnego, na którego tle powstał dany spór lub żądanie wszczęcia takiego postępowania. W przypadku sporów negatywnych postępowanie takie powinno być już wszczęte przez wniosek uprawnionej strony bądź innego podmiotu, który przypisuje sobie taką cechę. Sytuacja taka zachodzi również wówczas, gdy organ dokona wszczęcia postępowania z urzędu, a następnie powziąwszy wątpliwości co do swojej właściwości, wywoła spór kompetencyjny z innym organem. Spór taki natomiast nie będzie miał miejsca, gdy nie toczy się jeszcze postępowanie administracyjne lub gdy toczące się uprzednio postępowanie zostało zakończone (por. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz pod red. Tadeusza Wosia, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, str. 154). Tym bardziej, spór nie będzie miał miejsca, gdy nie powstanie w ogóle na tle postępowania administracyjnego i w związku z konkretną sprawą administracyjną.

Spór w tej sprawie jest sporem o to, który z organów powinien realizować zadania wynikające z porozumienia międzygminnego, zawartego na podstawie art. 74 ust. 1 i 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm. – dalej: u.s.g.), zgodnie z którym gminy mogą zawierać porozumienia

międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych (art. 74 ust. 1 u.s.g.). Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania (art. 74 ust. 2 u.s.g.). Porozumienia międzygminne uregulowane w art. 74 u.s.g. zawierane są w celu wykonania zadań należących do gmin. Przepis ten daje więc możliwość przekazania własnych zadań gminy innej gminie. Zawarcie porozumienia jest dobrowolne, a uchwały w przedmiotowym zakresie podejmowane są przez rady zainteresowanych gmin, na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 12 u.s.g.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, żeby spór, który powstał w związku z realizacją porozumienia administracyjnego, mógł zostać rozpatrzony jako spór kompetencyjny albo spór o właściwość, musi dotyczyć indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej. Sprawa, której dotyczy spór musi więc być sprawą załatwianą w postępowaniu regulowanym procedurą administracyjną, czyli musi być rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej (art. 1 pkt 1 k.p.a.). Sam publicznoprawny charakter tego rodzaju sprawy, wynikający z publicznoprawnego charakteru porozumienia międzygminnego, nie jest wystarczający, żeby spór mógł zostać rozpatrzony przez Naczelnny Sąd Administracyjny. Wynika z tego, że spór powstały w związku z wykonywaniem porozumienia administracyjnego lub jego wejścia w życie, który dotyczy sprawy załatwianej w innej prawnej formie działania niż decyzja administracyjna, nie jest ani sporem kompetencyjnym, ani sporem o właściwość i nie podlega kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego. Z tego rodzaju sytuacją mamy do czynienia na gruncie wniosku złożonego przez Gminę Miasto Toruń, szczególnie, że z § 8 pkt 2 porozumienia wynika jednoznacznie, że ewentualne spory powstałe na tle realizacji niniejszego porozumienia będą rozstrzygane przez właściwy rzeczowo sąd powszechny. Oznacza to, że tego rodzaju spór nie podlega kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego, a wniosek złożony w tym przedmiocie podlega odrzuceniu.

Z tych względów, uznając, że wniosek o rozstrzygnięcie sporu o właściwość nie był dopuszczalny, Naczelnny Sąd Administracyjny na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 w związku z art. 15 § 2 i art. 64 § 3 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji postanowienia. O zwrocie wpisu sądowego Sąd orzekł na podstawie art. 232 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

