

III OSK 347/23 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2025-07-01	orzeczenie prawomocne
Data wpływu	2023-02-17	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Kazimierz Bandarzewski /sprawozdawca/ Miroslaw Wincenciak /przewodniczący/ Przemyslaw Szustakiewicz	
Symbol z opisem	6099 Inne o symbolu podstawowym 609 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	
Hasła tematyczne	Inne	
Sygn. powiązane	II SA/Wr 65/22 - Wyrok WSA we Wrocławiu z 2022-10-27	
Skarżony organ	Rada Gminy	
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną	
Powołane przepisy	Dz.U. 2021 poz 1372 art. 101 ust. 1 art. 91 ust. 4 <i>Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - t.j.</i> Dz.U. 2020 poz 2028 art. 19 ust. 5 <i>Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.</i> Dz.U. 2022 poz 329 art. 147 §. 1 art. 134 §. 1 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - t.j.</i>	

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Miroslaw Wincenciak Sędziowie: Sędzia NSA Przemyslaw Szustakiewicz Sędzia del. WSA Kazimierz Bandarzewski (spr.) po rozpoznaniu w dniu 1 lipca 2025 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Rady Gminy Z. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 października 2022 r. sygn. akt II SA/Wr 65/22 w sprawie ze skargi A. Z. na uchwałę Rady Gminy Z. z dnia [...] sierpnia 2021 r. nr [...] w przedmiocie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Z. oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 27 października 2022 r. sygn. akt II SA/Wr 65/22, po rozpoznaniu sprawy ze skargi A. Z. (dalej skarżący) na uchwałę Rady Gminy Z. (dalej Rada Gminy) z dnia [...] sierpnia 2021 r. nr [...] w przedmiocie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Z., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości (pkt I), a także zasądził od Gminy Z. na rzecz strony skarżącej kwotę 797 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego (pkt II).

W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał w pierwszej kolejności, że wbrew twierdzeniem organu, skarżący legitymuje się interesem prawnym który został naruszony przez zaskarżony akt. Skarżący przedstawił dowody potwierdzające, że jest właścicielem nieruchomości na terenie gminy Z. na których realizuje konkretne inwestycje polegające na budowie domów mieszkalnych i w związku z którymi, zwracał się do przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego o przyłączenie ich do sieci wodociągowej. Co do części inwestycji realizowanych na działkach nr [...] (budynki jednorodzinne w zabudowie szeregowej) uzyskał warunki przyłączenia (dla 21 budynków). Dla pozostałej części odmówiono mu tych warunków ze względu na brak w bezpośrednim sąsiedztwie sieci wodociągowej. Skarżący podnosi jednak, że teren wokół tej inwestycji uzbrojony jest w należąca do niego sieć wodociągową przyłączoną już do sieci przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Podobna sytuacja dotyczy inwestycji realizowanej w miejscowości Ł. na działce nr [...].

Zdaniem Sądu istnieje zatem bezpośredni związek pomiędzy sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego wynikających z norm prawa materialnego, a zaskarżonym regulaminem dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Z. (dalej jako Regulamin). Skarżący wykazał bowiem, że jako właściciel nieruchomości położonych na terenie gminy Z. ubiega się o wydanie warunków przyłączenia do

sieci wodno-kanalizacyjnej, a przepisy Regulaminu określają warunki przyłączenia do tej sieci. W sposób bezpośredni kształtują więc jego sytuację prawną ograniczając mu prawo do zakończenia inwestycji (zabudowy nieruchomości) i możliwości jej użytkowania oraz korzystania z usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Dla oceny interesu prawnego skarżącego bez znaczenia pozostaje - podnoszony przez organ gminy - spór pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a skarżącym. Wystarczające jest bowiem wykazanie bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżonym Regulaminem a sytuacją prawną skarżącego rozumianą w niniejszej sprawie w ten sposób, że kwestionowane postanowienia Regulaminu kształtują jego sytuację prawną jako właściciela nieruchomości, ubiegającego się o wydanie warunków przyłączenia do sieci. W rozpatrywanej sprawie taki związek istnieje. Skarżący występuje bowiem o przyłączenie do sieci swoich nieruchomości w związku z realizowaną na nich zabudową a kwestionowane przez niego normy przekładają się na jego indywidualną sytuację ograniczając możliwość przyłączenia.

Z tych względów Sąd nie podzielił stanowiska organu gminy co do braku interesu prawnego po stronie skarżącego. Nawet jeżeli skarżący w sposób czytelny i jasny nie sformułował tak rozumianego interesu prawnego w treści skargi, to niewątpliwie wynika on ze stawianych zarzutów i przedstawionej argumentacji popartej stosowaną dokumentacją.

Oceniając przebieg postępowania Sąd stwierdził, że na gruncie rozpoznawanej sprawy granice upoważnienia rady gminy zakreślone zostały w art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2020 r. poz. 2080) zwanej dalej u.z.z.w., określającym szczegółowo zakres materii przekazanej do uregulowania w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Wynika z niego, że regulamin określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: 1. minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków; 2. warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług; 3. sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach; 4. warunki przyłączania do sieci; 5. warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych; 6. sposób dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonanego przyłącza; 7. sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków; 8. standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków; 9. warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Mając powyższe na uwadze Sąd stwierdził, że zaskarżony Regulamin nie realizuje wszystkich postanowień art. 19 ust. 5 u.z.z.w w sposób zgodny z udzielonym upoważnieniem.

W niniejszej sprawie Sąd pierwszej instancji wskazał, że Rada Gminy Z. określiła warunki przyłączenia do sieci w rozdziale 5 Regulaminu. Rozdział ten zawiera cztery przepisy (od § 7 do § 10), przy czym w § 7 mowa jest o wniosku na wydanie warunków przyłączenia do sieci, § 9 stanowi o konsekwencjach braku umieszczenia we wniosku wszystkich informacji wymaganych ustawą, § 10 dotyczy odmowy wydania warunków przyłączenia do sieci. Warunki przyłączenia do sieci określone zostały natomiast w § 8 Regulaminu. W przepisie tym Rada postanowiła, że warunki przyłączenia do sieci określają co najmniej: 1. miejsce i sposób przyłączenia nieruchomości do sieci; 2. maksymalną dobową ilość wody dostarczanej do nieruchomości; 3. maksymalną dobową ilość ścieków odprowadzanych z nieruchomości, ich rodzaj; 4. informację o okresie ich ważności; 5. załącznik graficzny. Przyjęty w przywołanym przepisie sposób określenia warunków przyłączenia wskazuje, że organ stanowiący gminy w istocie uchylił się od określenia w sposób konkretny i pełny przesłanek przyłączenia do sieci (czyli elementów, cech koniecznych od spełnienia których uzależnione jest przyłączenie) ograniczając się do wskazania warunków minimalnych przyłączenia. Świadczy o tym użyte w zdaniu wstępnym sformułowanie "co najmniej". Tymczasem przepis delegacji ustawowej zawarty w art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. nie nakłada na radę obowiązku określenia niektórych tylko warunków przyłączenia do

sieci (minimalnych) lecz wszystkich warunków. Tym samym Regulamin powinien określać je w sposób pełny, kompleksowy. Dodatkowo zauważyć należy, że za warunki przyłączenia do sieci nie można uznać informacji o okresie ich ważności, czy też załącznika graficznego. Trudno bowiem przyjąć aby sama informacja o okresie ważności warunków, czy też załącznik graficzny stanowiły przesłanki uzależniające podłączenie do sieci. Tym samym nie mieszają się one w pojęciu "warunków przyłączenia". Dodać także należy, że sam okres ważności warunków uregulowany jest ustawowo w art. 19a ust. 7 u.z.z.w. Fakt uregulowania tej kwestii bezpośrednio w ustawie oznacza, że materia ta wyłączona została z kompetencji rady gminy. Uregulowanie ich w uchwale świadczy zatem o przekroczeniu delegacji ustawowej.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu istotne także jest, że przyjęte w § 8 Regulaminu sformułowanie "co najmniej" wskazuje, że Rada Gminy Z. określając tylko niektóre warunki których spełnienie uprawniać miałyby do przyłączenia do sieci, przyjęła otwarty ich katalog. Nie określając wszystkich warunków, scedowała tym samym na inny podmiot - w tym przypadku przedsiębiorstwo - uprawnienie do szczegółowego i kompletnego ich określenia. Działanie takie jest niezgodne z normą kompetencyjną wynikającą z art. 19 ust. 3 i art. 19 ust. 5 u.z.z.w., która nie uprawnia rady gminy do przekazywania kompetencji w zakresie określenia warunków przyłączania na inne podmioty. Jest to szczególnie istotne ze względu na brzmienie art. 15 ust. 4 u.z.z.w., zgodnie z którym, przedsiębiorstwo jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie, jeżeli spełnione są warunki przyłączenia określone w regulaminie o którym stanowi art. 19 oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Także z tego względu warunki przyłączenia do sieci nie mogą być interpretowane dowolnie i powinny być określone jednoznacznie w Regulaminie. W przypadku bowiem ich spełniania odbiorca usługi ma prawo oczekiwać, że zostanie podłączony do sieci. Uprawnienia tego nie można więc uzależniać od innych warunków niż określone w Regulaminie przez radę gminy. Scedowanie określenia warunków przyłączenia na inny podmiot świadczy o niewypełnieniu przez organ stanowiący gminy obowiązku ustawowego nałożonego art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa.

Pozostając przy tematyce warunków podłączenia do sieci, zastrzeżenia Sądu budzi także § 7 ust. 2 Regulaminu, w którym określono elementy wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci "poza informacjami o których mowa w ustawie". Tymczasem treść wniosku i informacje jakie powinien on zawierać kompleksowo uregulowane zostały w art. 19a ust. 4 ustawy. Skoro ustawodawca dostrzegł potrzebę unormowania ustawowego treści wniosku o przyłączenie do sieci, to jednoznacznie wykluczył możliwość regulowania tej kwestii w Regulaminie przez radę gminy. Sąd nie dostrzega zatem podstaw do określenia przez Radę Gminy Z. innych treści wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci, poza określonymi w ustawie.

W konsekwencji w ocenie Sądu uznać należy, że zaskarżony Regulamin nie zawiera wszystkich elementów określonych prawem, gdyż jego postanowienia zawarte w rozdziale 5 nie realizują w pełni upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. Nadto wprowadzając regulację zawartą w § 7 ust. 2 Regulaminu Rada przekroczyła zakres delegacji ustawowej. Już tylko powyższe okoliczności są wystarczające dla stwierdzenia nieważności całości uchwały.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji zarzut skargi skierowany przeciwko § 8 Regulaminu, przy uwzględnieniu przedstawionej wyżej argumentacji, okazał się więc uzasadniony. W podobny sposób odnieść należy się do zarzutu dotyczącego § 11. W przepisie tym Rada zawarła bowiem warunki techniczne określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. W ocenie Sądu treść przywołanego przepisu także nie realizuje upoważnienia z art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy zobowiązującego do określenia praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług w zakresie warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Jak wcześniej wskazano ustalenie warunków technicznych (w tym przypadku dostępu do usług) wymaga przedstawienia przesłanek po spełnieniu których zaistnieje możliwość korzystania z usług wodociągowo-kanalizacyjnych (czynników

wyznaczających lub warunkujących, elementów, cech koniecznych - zob. wyroki WSA: w Opolu z 14 listopada 2019 r., sygn. akt I SA/Op 337/19 oraz w Łodzi z 3 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 841/19). § 11 Regulaminu nie określa tego rodzaju przesłanek. Zawarte w nim postanowienia dotyczące zapewnienia dostępu do usług poprzez spełnienie warunków technicznych, w tym m.in. istnienia urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych nie realizują delegacji wynikającej z ustawy. Treścią regulaminu nie może być bowiem określanie reguł dostępu do sieci w przyszłości. Poza tym, § 11 ust. 1 pkt 4 Regulaminu przewidując, że dostępność do usług uzależniona jest od posiadania tytułu prawnego do urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, stoi w oczywistej sprzeczności z kompetencyjnym przepisem ustawowym art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy, albowiem kwestie własnościowe nie mieszczą się w określaniu warunków technicznych.

W tym miejscu należy zauważyć, że dzielając zarzut wadliwości § 11, Sąd nie podzielił jednak argumentacji skarżącego, że warunki techniczne podłączenia do sieci spełnia fakt istnienia sieci wybudowanej przez przedsiębiorcę i stanowiącej jego własność, co powinno być przewidziane w regulaminie. Po pierwsze dlatego, że według ustawy, przewody wodociągowe i kanalizacyjne którymi dostarczana jest woda lub odprowadzane są ścieki muszą bowiem pozostawać w posiadaniu przedsiębiorstwa. Wynika to wprost z definicji sieci którą stanowią przewody wodociągowe i kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami którymi dostarczana jest woda lub którymi odprowadzane są ścieki będące w posiadaniu przedsiębiorstwa. Po drugie, dlatego, że kwestie przekazania sieci (wybudowanych przez inne podmioty) w posiadanie przedsiębiorstwa także uregulowane zostały kompleksowo w przepisach ustawowych (art. 31 u.z.z.w jak też art. 49 k.c.) i nie mogą być podniesione do rangi technicznego warunku przyłączenia do sieci. Rada nie ma zatem kompetencji do objęcia regulaminem tego rodzaju materii.

W konsekwencji zakwestionowania prawidłowości regulacji dotyczących warunków przyłączenia do sieci za wadliwe w ocenie Sądu należy również uznać regulacje określające sposób dokonywania przez przedsiębiorstwo odbioru wykonanego przyłącza (rozdział 7 Regulaminu) w zakresie w jakim odwołują się one do ww. warunków (§ 12 i § 13 Regulaminu).

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazał, że częściowo uzasadniony okazał się zarzut dotyczący § 4 Regulaminu. Z art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w. wynika bowiem, że ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek określenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Sąd podzielił stanowisko, że pod pojęciem "minimalny poziom świadczonych usług" należy rozumieć konkretne parametry tych usług. W orzecznictwie podkreśla się, że w zakresie dostarczanej wody parametry te dotyczą: minimalnej ilości dostarczanej wody, minimalnego jej ciśnienia oraz minimalnych wymagań dotyczących jej jakości, a w zakresie ścieków odpowiednio: minimalnej ilości odprowadzanych ścieków jak również minimalnej ich jakości (por. NSA w wyroku z dnia 10 maja 2022 r. III OSK 3279/21, z dnia 14 czerwca 2021 r. III OSK 5233/21 i przywołane w nich orzecznictwo – dostępne CBOSA).

Odnosząc powyższe uwagi do rozpoznawanej sprawy zdaniem Sądu stwierdzić należy, że w § 4 ust. 1 lit. a Regulaminu Rada Gminy określiła minimalne parametry dostarczanej wody w zakresie jej ilości i ciśnienia. Podane także zostały minimalne wymagania dotyczące jakości dostarczanej wody przez określenie konkretnych wskaźników zanieczyszczeń. W tym kontekście argumentacja skargi wskazująca na zbyt ogólne określenie parametru jakościowego wody (ze względu na użyte sformułowania dla określenia barwy, zapachu i smaku) nie jest wystarczająca dla przyjęcia, że nie została w tym zakresie wykonana delegacja ustawowa. Ubocznie zauważyć można, że także w akcie wykonawczym wydanym na podstawie delegacji zwartej w art. 13 u.z.z.w. prawodawca używa tych samych sformułowań które kwestionowane są w skardze (por. rozporządzenie MZ w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi). Treść § 4 ust. 1 lit. a Regulaminu wskazuje zatem, że Rada wywiązała się z obowiązku określenia minimalnego poziomu świadczonych usług w zakresie dostarczanej wody.

W ocenie Sądu, Rada nie wywiązała się jednak z obowiązku określenia minimalnego poziomu świadczonych usług zbiorowego odprowadzania ścieków w zakresie ich parametrów jakościowych. W § 4 ust. 1 lit. b, wskazano bowiem minimalną ilość odbieranych ścieków (nie mniej niż 0,5 m³ na dobę) natomiast w zakresie ich jakości odesłano do obowiązujących przepisów prawa ("o stanie i składzie zgodnym z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa"). Zaskarżony akt realizuje zatem w oczekiwany sposób postanowienia art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy zobowiązującego do określenia minimalnego poziomu świadczenia usług w zakresie odprowadzania ścieków, gdyż Rada zaniechała wskazania ich konkretnych parametrów jakościowych. Jak wyjaśnił NSA w przywołanym wyżej wyroku z dnia 14 czerwca 2022 r. dana gmina może wprowadzić w regulaminie lub nie zastrzone (w stosunku do przepisów ogólnych) wymagania parametrów jakościowych ścieków, jednakże w każdym przypadku ma ona obowiązek określić stosowany na jej terenie poziom jakościowy ścieków przez wskazanie jego konkretnych parametrów. W niniejszej sprawie Rada Gminy nie wyraziła parametrów jakości ścieków koniecznych dla określenia minimalnego poziomu świadczonych usług zbiorowego odprowadzania ścieków. Zaniechania prawodawczego w tym zakresie nie sanuje bowiem odesłanie do powszechnie obowiązujących przepisów prawa (por. przywołany wyżej wyrok NSA). Brak w tym zakresie oznacza więc, że Regulamin nie zawiera kolejnego obligatoryjnego elementu, w tym przypadku wynikającego z dyspozycji art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w.

Jednocześnie Sąd pierwszej instancji stwierdził, że trafny, lecz z innych względów niż podniesione w skardze, okazał się zarzut kwestionujący legalność § 4 pkt 5 Regulaminu nakładającego na przedsiębiorstwo obowiązek prowadzenia regularnej wewnętrznej kontroli jakości wody. Przepis ten, w istocie stanowi bowiem powtórzenie przepisu art. 5 ust. 1a u.z.z.w. zgodnie z którym, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do prowadzenia regularnej wewnętrznej kontroli jakości wody. Należy zatem wskazać, że zgodnie z § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. Zasady techniki prawodawczej w uchwale rady gminy nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów ustawowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisu ustawowego powoduje jego nieważność. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza bowiem w stopniu istotnym uregulowanie przez radę gminy jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego. W orzecznictwie przyjmuje się, że naruszenie w akcie prawa miejscowego uregulowań zawartych w Zasadach techniki prawodawczej stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności tego aktu.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji podobnie ocenić należy przepisy zawarte w § 5 ust. 1 i ust. 2 Regulaminu. W § 5 ust. 1 postanowiono, że dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług, co stanowi nieuprawnione powtórzenie art. 6 ust. 1 u.z.z.w. Także § 5 ust. 2 Regulaminu stanowiąc, że podpisanie umowy z odbiorcą usług następuje po złożeniu przez niego pisemnego wniosku o zawarcie umowy, powtarza regulację przepisu art. 6 ust. 2 ustawy (wynika z niego, że przedsiębiorstwo obowiązane jest zawrzeć umowę z osobą której nieruchomości została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy). Za niedopuszczalne powtórzenie i modyfikację przepisów ustawy należy uznać zdanie drugie § 5 ust. 2 Regulaminu, zgodnie z którym, umowa z osobami korzystającym z lokali w budynku wielolokalowym zawierana jest na pisemny wniosek właściciela i zarządcy budynku wielolokalowego. Tymczasem kwestia zawierania umów z osobami korzystającymi z lokali znajdujących się w budynkach wielolokalowych została uregulowana kompleksowo w art. 6 ust. 6, ust. 6a i ust. 7 ustawy. Porównanie brzmienia omawianego przepisu regulaminu z przywołanymi przepisami ustawy wskazuje, że w akcie prawa miejscowego doszło do nieuprawnionej modyfikacji tych przepisów. W konsekwencji lokalny prawodawca wkroczył swoimi uregulowaniami w materię ściśle uregulowaną ustawą – co do formy umowy i podmiotów z którymi umowa może być zawarta. Wyjaśnić zatem należy, że postanowienia dotyczące formy umowy, czy strony podmiotowej umowy nie mogą być utożsamiane z warunkami ani trybem zawierania umów, do których określenia ustawodawca zobowiązał lokalnego prawodawcę.

Sąd uznał, że wskazać również należy, że poza omówionymi przepisami odnoszącymi się do formy umowy i do podmiotów z którymi może być zawarta w § 5 ust. 4 i 3 Rada postanowiła, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne udostępni zainteresowanym podmiotom informacje o szczegółowych warunkach zawierania umów, w tym o konieczności przedstawienia przez odbiorców usług dokumentów umożliwiających podpisanie umowy oraz o czasie i miejscu, w którym możliwe jest zwanie umowy oraz udostępni wzór wniosku o zwanie umowy. Przywołane przepisy wprost wskazują zatem, że Rada nie określiła żadnych warunków zawierania umowy pozostawiając tę materię przedsiębiorstwu. Z tych też względów należy że regulacje zawarte w § 5 Regulaminu istotnie naruszają prawo gdyż wkraczają w materię ustawową (przez jej powtórzenie i modyfikację) oraz nie wypełnią w pełni normy kompetencyjnej za art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy.

Mając na uwadze powyższe okoliczności Sąd uznał, że przedstawione wyżej naruszenia prawa uzasadniają stwierdzenie nieważności Regulaminu w całości. Za oceną taką przemawia w szczególności brak obligatoryjnych elementów Regulaminu wynikający z naruszenia art. 19 ust. 2 pkt 4, pkt 1, pkt 2 u.z.z.w. Także ilość stwierdzonych naruszeń prawa a co za tym idzie konieczność stwierdzenia nieważności wielu postanowień Regulaminu czyniłby ten akt niekompletnym, co także przemawia za koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniosła Rada Gminy Z., zaskarżając go w całości. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzuciła:

I. naruszenie prawa materialnego tj.:

- a) art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) zwanej dalej u.s.g. poprzez wadliwe zastosowanie wyrażające się błędnym przyjęciem, iż skarżący posiada interes prawnym w stwierdzeniu nieważności zaskarżonego Regulaminu pomimo, iż skarżący posiada jedynie - jako inwestor i wykonawca robót budowlanych interes faktyczny w niniejszej sprawie;
- b) art. 101 ust. 1 w zw. z art. 91 ust. 4 u.s.g. poprzez uznanie, iż § 8, § 7 ust. 2, § 4 ust. 1 lit. b, oraz § 4 pkt 5 oraz § 5, § 11 ust. 4 Regulaminu naruszają prawo w całości w sposób istotny;
- c) § 118 i 143 Zasad techniki prawodawczej poprzez uznanie, iż § 4 pkt 5 oraz § 5 Regulaminu naruszają ten przepis materialny w sposób istotny z uwagi na rzekome wadliwe i nieuprawnione powtarzania zapisów ustawowych;
- d) art. 19 ust. 5 u.z.z.w. poprzez wadliwą wykładnię i związane z tym wadliwe uznanie, iż § 8, § 7 ust. 2, § 4 ust. 1 lit. b, oraz § 4 pkt 5 oraz § 5 oraz § 11 ust. 4 Regulaminu stoją w sprzeczności z upoważnieniem ustawowym pomimo, iż należyta wykładnia polegająca na właściwym zbadaniu treści i zakresu upoważnienia ustawowego wskazują, iż zaskarżone przepisy mieszczą się w treści upoważnienia ustawowego zawartego w treści ww. przepisu ustawy oraz należyście go wypełniają.

II. naruszenie przepisów postępowania w sposób istotnie wpływających na wynik postępowania tj. art. 147 § 1 w zw. z art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.) zwanej dalej P.p.s.a. poprzez nieuprawnione orzeczenie nieważności całości Regulaminu mimo braku podstawy oraz żądania w tym zakresie szczególnie biorąc pod uwagę treść zarzutów i wniosku skarżącego zawartego w skardze oraz oczywistą możliwość obowiązywania uchwały nawet w przypadku usunięcia części przepisów zaskarżonej uchwały. Działanie to narusza zasady postępowania przed sądem administracyjnym wynikające ze związania zakresem skargi i ma istotny wpływ na sposób wydanego rozstrzygnięcia sprawy.

W oparciu o powyższe zarzuty w skardze kasacyjnej wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku i skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania, względnie o zmianę uchylenie zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie skargi. Jednocześnie wniesiono o orzeczenie kosztów postępowania według norm przepisanych za

obie instancję, a także rozpoznanie skargi z pominięciem rozprawy (strona wnosząca skargę kasacyjną zrzekła się prawa do rozprawy).

Odpowiedzi na skargę kasacyjną nie wniesiono.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozagę przesłanki uzasadniające nieważność postępowania wymienione w art. 183 § 2 P.p.s.a. oraz przesłanki uzasadniające odrzucenie skargi bądź umorzenie postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, stosownie do treści art. 189 P.p.s.a. Żadna z powyższych przesłanek w tej sprawie nie zaistniała.

Sprawa podlega na podstawie art. 182 § 2 P.p.s.a. rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, ponieważ strona wnosząca skargę kasacyjną zrzekła się rozprawy, a strona przeciwna po doręczeniu odpisu skargi kasacyjnej nie zażądała jej przeprowadzenia.

Rozpoznając sprawę Naczelny Sąd Administracyjny związany jest granicami skargi. Związanie granicami skargi oznacza związanie podstawami zaskarżenia wskazanymi w skardze kasacyjnej oraz jej wnioskami. Naczelny Sąd Administracyjny bada przy tym wszystkie podniesione przez stronę skarżącą kasacyjnie zarzuty naruszenia prawa (tak NSA w uchwale pełnego składu z 26 października 2009 r. sygn. akt I OPS 10/09, opubl. w ONSAiWSA 2010 z. 1 poz. 1).

Zgodnie z art. 174 P.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, a także 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Stosownie do treści art. 176 P.p.s.a. strona skarżąca kasacyjnie ma obowiązek przytoczyć podstawy skargi kasacyjnej wnoszonej od wyroku Sądu pierwszej instancji i szczegółowo je uzasadnić wskazując, które przepisy ustawy zostały naruszone, na czym to naruszenie polegało i jaki miało wpływ na wynik sprawy. Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w postępowaniu kasacyjnym ogranicza się do skontrolowania i zweryfikowania zarzutów wnoszącego skargę kasacyjną.

Skarga kasacyjna jest niezasadna.

W sytuacji, gdy skarga kasacyjna zarzuca naruszenie prawa materialnego oraz naruszenie przepisów postępowania, co do zasady w pierwszej kolejności rozpoznaniu podlegają zarzuty naruszenia przepisów postępowania (por. wyrok NSA z 27 czerwca 2012 r. sygn. akt II GSK 819/11; wyrok NSA z 26 marca 2010 r. sygn. akt II FSK 1842/08; wyrok NSA z 4 czerwca 2014 r. sygn. akt II GSK 402/13; wyrok NSA z 17 lutego 2023 r. sygn. akt II GSK 1458/19; wyrok NSA z 1 marca 2023 r. sygn. akt I FSK 375/20). Dopiero bowiem po przesądzeniu, że stan faktyczny przyjęty przez sąd w zaskarżonym wyroku jest prawidłowy, albo nie został dostatecznie podważony, można przejść do skontrolowania procesu subsumcji danego stanu faktycznego pod zastosowany przez sąd pierwszej instancji przepis prawa materialnego. Dla uznania za usprawiedliwioną podstawę kasacyjną z art. 174 pkt 2 P.p.s.a. nie wystarcza samo wskazanie naruszenia przepisów postępowania, ale nadto wymagane jest, aby skarżący kasacyjnie wykazał, że następstwa stwierdzonych wadliwości postępowania były tego rodzaju lub skali, iż kształtowały one lub współkształtowały treść kwestionowanego w sprawie orzeczenia (por. wyrok NSA z 27 września 2024 r. sygn. akt III OSK 2890/22; wyrok NSA z 26 lutego 2014 r. sygn. akt II GSK 1868/12; wyrok NSA z 29 listopada 2022 r. sygn. akt I OSK 931/22).

Nie jest zasadny zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy w zakresie obejmującym art. 134 § 1 P.p.s.a. poprzez nieuprawnione orzeczenie

nieważności całości uchwały mimo braku podstawy oraz żądania w tym zakresie szczególnie biorąc pod uwagę treść zarzutów i wniosku skarżącego zawartego w skardze.

Zgodnie z art. 134 § 1 P.p.s.a. sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

W tej sprawie Sąd pierwszej instancji nie przekroczył granic rozpoznawania sprawy, ponieważ skarga dotyczyła całej uchwały Rady Gminy Z. z dnia 30 sierpnia 2021 r. nr 246/2021 w spraw uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Z. i przedmiot objęty zakresem tej uchwały został rozpoznany przez Wojewódzki Sąd Administracyjny.

Z art. 134 § 1 P.p.s.a. wynika, że sąd administracyjny nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, to jednak jest związany granicami danej sprawy, ponieważ ustawodawca wprost stanowi, że "sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy" (por. wyrok NSA z 12 grudnia 2016 r. sygn. akt II GSK 1142/15). Oznacza to, że sąd nie może uczynić przedmiotem kontroli zgodności z prawem, innej sprawy administracyjnej niż ta, w której wniesiono skargę (por. wyrok NSA z 20 kwietnia 2017 r. sygn. akt II GSK 2633/15; wyrok NSA z 8 maja 2019 r. sygn. akt II OSK 1488/17). Przywołany przepis wyraźnie i jednoznacznie determinuje więc zakres kognicji sądu administracyjnego. Tym samym nawet gdyby strona skarżąca nie zamieściła w swojej skardze zarzutów dotyczących każdego z przepisów zaskarżonej uchwały to i tak obowiązkiem Sądu pierwszej instancji była ocena zgodności z prawem tejże uchwały. Sąd rozstrzyga sprawę w jej granicach, którą jest sprawa rozstrzygnięta zaskarżonym aktem, nie przekroczył przedmiotu postępowania sądowoadministracyjnego oraz jego ram.

Przechodząc do kontroli zaskarżonego wyroku w zakresie zarzutów naruszenia prawa materialnego należy stwierdzić, że nie jest zasadny zarzut dokonania przez Sąd pierwszej instancji wadliwego zastosowania w tej sprawie art. 101 ust. 1 u.s.g. poprzez przyjęcie, że skarżący posiada interes prawnym w stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały pomimo, iż jest jedynie inwestorem oraz wykonawca robót budowlanych, a tym samym ma interes faktyczny w niniejszej sprawie.

Sąd pierwszej instancji trafnie uznał, że w tej sprawie skarżący posiadający tytuły prawne do m.in. następujących nieruchomości oznaczonych jako działki nr [...] i [...] w miejscowości Ł. (księga wieczysta nr [...]), nr [...] w miejscowości Ł. (księga wieczysta nr [...]) i o numerach [...] w miejscowości K. (księga wieczysta nr [...]) co do których Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji "[...]" sp. z o.o. z siedzibą w Z. określało na podstawie zaskarżonego do Sądu pierwszej instancji Regulaminu zasady odbioru wybudowanych przyłączy i sieci wodociągowych i kanalizacyjnych lub odmawiało wydawania warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej.

Tym samym skoro czynności podejmowane wprost na podstawie zaskarżonego Regulaminu dotyczyły wykonywania prawa własności i innych praw ustanawianych przez właściciela, to niewątpliwie ingerencja w to prawo stanowiła podstawę do uznania naruszenia interesu prawnego skarżącego przez Sąd pierwszej instancji. Nie ma natomiast istotniejszego znaczenia okoliczność, że sam skarżący będąc dodatkowo przedsiębiorcą realizuje inwestycje budowlane i w związku z tymi inwestycjami niezbędnym było dokonywanie takich przyłączy. Tym samym strona skarżąca kasacyjnie upatrując jedynie w skarżącym naruszenia jego interesu ekonomicznego nie uwzględniła stanowiska zawartego w zaskarżonym wyroku, w którym Sąd pierwszej instancji wyjaśnił, na czym polegało naruszenie interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. Jak przy tym wynika z protokołu rozprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zobowiązał skarżącego do przedłożenia odpisów z ksiąg wieczystych celem wykazania posiadania prawa do nieruchomości. Skarżący przed Sądem pierwszej instancji zarówno te opisy przedłożył, jak i dokumentację techniczną dotyczącą odmowy wydawania warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej.

Nie jest zasadny zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 19 ust. 5 u.z.z.w. poprzez jego wadliwą wykładnię i tym samym błędne uznanie, że § 4 ust. 1 lit. b Regulaminu w istotnym zakresie narusza prawo.

Zgodnie z tym przepisem Regulaminu przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie odprowadzania ścieków ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń kanalizacyjnych do odbioru ścieków w sposób ciągły i niezawodny, w ilości nie mniejszej niż 0,5 m³ na dobę, o stanie i składzie zgodnym z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz w sposób i na zasadach określonych w warunkach przyłączenia nieruchomości do urządzeń kanalizacyjnych przedsiębiorstwa.

Stosownie zaś do treści art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w. regulamin w zakresie odprowadzania ścieków określa m.in. minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie odprowadzania ścieków. Trafnie Sąd pierwszej instancji wskazał, powołując się na orzecznictwo sądowe, że samo określenie ilości odbioru ścieków na dobę nie stanowi realizacji wytycznych wynikających z powołanego art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w. Nie jest to wystarczające do określenia minimalnego poziomu usługi związanej z odbieraniem ścieków. Określenie minimalnego poziomu usług w zakresie odbierania ścieków oznacza wskazanie konkretnych parametrów takiej usługi. Tym samym Regulamin winien określać co najmniej minimalną ilość odprowadzanych ścieków, jak również minimalną jakość odprowadzanych ścieków. Pierwsze z zagadnień zostało uregulowane w Regulaminie, natomiast co do jakości odbieranych ścieków to regulacja zawarta w § 4 ust. 1 pkt 1 lit. b Regulaminu nie spełnia wymagań ustawowych. Tego obowiązku nie wypełnia odesłanie w tym zakresie do treści innych aktów prawnych. Każda gmina może bowiem wprowadzić lub nie zastrzone wymagania parametrów ścieków. Tym samym już brak określenia w Regulaminie pełnego określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oznacza, że w istotnym zakresie narusza on prawo. Taki pogląd wyrażono także w orzecznictwie sądowym (por. wyrok NSA z 29 lipca 2020 r. sygn. akt II OSK 761/20; wyrok NSA z 24 marca 2021 r. sygn. akt III OSK 113/21; wyrok NSA z 14 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 5233/21) i w tej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny go podtrzymuje.

Nie jest zasadny zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 19 ust. 5 pkt 5 u.z.z.w. poprzez jego wadliwą wykładnię w związku z uznaniem, że treść § 11 ust. 1 pkt 4 Regulaminu w istotnym zakresie narusza prawo. Zgodnie z tym przepisem dostępność do usług wodociągowo-kanalizacyjnych jest uzależniona od posiadania tytułu prawnego do urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne.

Zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 5 u.z.z.w. regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Wymaganie dotyczące posiadania prawa własności do urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie stanowi warunku technicznego. Taki pogląd jest powszechnie przyjmowany w orzecznictwie sądowym (por. wyrok NSA z 4 lipca 2023 r. sygn. akt III OSK 2504/21) i taki kierunek wykładni w tej sprawie akceptuje Naczelny Sąd Administracyjny.

§ 7 ust. 2 Regulaminu określa, co ma zawierać wniosek o wydanie warunków przyłączenia do sieci poza informacjami wynikającymi z ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Art. 19 ust. 5 u.z.z.w. nie zawiera delegacji do określenia warunków przyłączenia do sieci. Warunki te określa przede wszystkim art. 19a ust. 4 u.z.z.w. Tym samym przekroczenie zakresu delegacji ustawowej w zakresie § 7 ust. 2 Regulaminu także stanowi istotne naruszenie prawa (taki też pogląd zawarto m.in. w prawomocnym wyroku WSA w Poznaniu z 27 maja 2021 r. sygn. akt III SA/Po 485/21; prawomocny wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 stycznia 2022 r. sygn. akt II SA/Go 1032/21).

Nie jest zasadny zarzut skargi kasacyjnej dotyczący dokonania błędnej interpretacji § 4 pkt 5 Regulaminu. Zgodnie z jego treścią przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i

odprowadzania ścieków ma obowiązek prowadzić regularną wewnętrzną kontrolę jakości dostarczanej wody. Trafnie Sąd pierwszej instancji stwierdził, że przepis ten stanowi powtórzenie art. 5 ust. 1a u.z.z.w. zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do prowadzenia regularnej wewnętrznej kontroli jakości wody. Konstruując ten zarzut strona skarżąca kasacyjnie wskazała na naruszenie przez Sąd pierwszej instancji art. 19 ust. 5 u.z.z.w., co także czyni go niezasadnym. Nie można również uznać za zasadny argument strony skarżącej kasacyjnie, że powtórzenie tej treści ustawy w Regulaminie nie stanowi naruszenia prawa zwłaszcza w sytuacji, w której przepis ten nie ma znaczenia dla zawierania umów z odbiorcami usług świadczonych przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji "Nysa" sp. z o.o.

W orzecznictwie sądowym przyjęto jednomyślnie, że art. 19 ust. 5 u.z.z.w. nie pozwala radzie gminy na uregulowanie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków innych zagadnień niż w nim wymienione, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Regulacja ta ma charakter wyczerpujący, a to oznacza, że uchwalając na jej podstawie regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków rada gminy powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Podnosi się także, że ustawodawca wskazując zakres zagadnień mających być objętymi regulaminem nie posłużył się w delegacji ustawowej sformułowaniem "może określić" lub podobnym, ale zwrotem "regulamin powinien określać", co prowadzi do wniosku, że treść regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Wszelkie odstępstwa od katalogu zawartego w art. 19 ust. 5 u.z.z.w. przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie nieważności w całości bądź w części (por. wyrok NSA z 25 czerwca 2024 r. sygn. akt III OSK 2161/23; wyrok NSA z 4 lipca 2023 r. III OSK 2504/21; wyrok NSA z 10 maja 2023 r. sygn. akt III OSK 2179/21).

Powołane stanowisko które w tej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny uznaje za własne uzasadnia stwierdzenie, że także zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji § 5 Regulaminu poprzez jego błędną wykładnię jest niezasadny. Przepis ten regulujący warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług powtarza treść art. 6 u.z.z.w., a przy tym zawiera także nieuprawnioną modyfikację treści art. 6 ust. 6a-7 u.z.z.w. w zakresie zawierania umów z osobami korzystającymi z lokali w budynku wielorodzinnym. Trafnie wskazał na to Sąd pierwszej instancji wyjaśniając, że żaden przepis zawarty w upoważnieniu ustawowym nie daje podstaw ani do powtarzania treści ustawy ani tym bardziej do jej modyfikowania.

Nie można też uznać za zasadny zarzut dokonania przez Sąd pierwszej instancji błędnej wykładni § 8 Regulaminu. Trafnie w zaskarżonym wyroku wskazano, że to Regulamin ma określać w całości warunki przyłączenia do sieci, co wprost wynika z art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. Tym samym posłużenie się przez stronę skarżącą kasacyjnie w § 8 Regulaminu zwrotem "co najmniej" oznacza, że mogą być także określane inne (tj. dodatkowe) warunki przyłączenia do sieci. Tym samym to nie Rada Gminy Z., ale w istocie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji "[...]" sp. z o.o. będzie uprawnione do dodatkowego wskazywania takich warunków, co stanowi przekroczenie zakresu delegacji ustawowej niedopuszczającej, aby część treści regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków będącego aktem prawa miejscowego (tak wprost wynika to z art. 19 ust. 4 u.z.z.w.) mogła być stanowiona przez inny podmiot niż organ stanowiący gminy.

Wbrew argumentacji strony skarżącej kasacyjnie nie można też uznać, że odkodowanie prawidłowej treści § 8 Regulaminu jest możliwe poprzez porównywanie treści innych przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w tym z art. 19a u.z.z.w. i art. 27a tej ustawy. Art. 19a u.z.z.w. reguluje jedynie kwestie proceduralne dotyczące złożenia wniosku o wydanie warunków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przyłączenia do sieci oraz tryb procedowania takiego wniosku. § 8 Regulaminu określa zaś co mają zawierać warunki przyłączenia do sieci. Art. 27a u.z.z.w. określa właściwość rzeczową i zadania organu regulacyjnego, jakim jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie obejmującym m.in. opiniowanie

projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Nie jest to treść § 8 Regulaminu, a tym samym Sąd pierwszej instancji interpretując ten przepis nie naruszył powołanego art. 27a u.z.z.w.

Nie zasługuje także na uwzględnienie zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji § 118 i 143 Zasad techniki prawodawczej poprzez uznanie, że § 4 pkt 5 oraz § 5 Regulaminu naruszają te przepisy w sposób istotny z uwagi na rzekome wadliwe i nieuprawnione powtarzania zapisów ustawowych.

Jak zostało to już wykazane przepisy te powtarzają treść regulacji ustawowej. Jak już zostało to wskazane, przepis aktu prawa miejscowego nie może ponownie regulować tego samego, co już jest uregulowane w ustawie. Dopuszczalność powtórzeń tej samej regulacji w akcie hierarchicznie niższego rzędu prowadziłyby do powstawania sprzeczności w systemie prawa, a w tym do sytuacji, w której jedna i ta sama norma prawna zostałaby uregulowana w dwóch hierarchicznie odrębnych aktach prawnych i uchylenie jednego z tych aktów nie skutkowałoby automatycznie pozbawieniem obowiązywania danej normy w innym akcie prawnym. Ponadto takie powtarzanie istniejącej regulacji jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje i jest dezinformujące. Powtórzenie przepisów ustawowych w akcie prawa miejscowego stanowi naruszenie prawa skutkujące nakazem stwierdzenia jego nieważności, a także narusza - wbrew stanowisku strony skarżącej kasacyjnie - § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) z którego wynika, że w uchwale będącej aktem prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw.

Także z treści art. 19 ust. 1 i ust. 5 u.z.z.w. stanowiących podstawę do podjęcia uchwały w sprawie Regulaminu nie da się wywnioskować, że rada gminy została upoważniona do ponownego uregulowania tych kwestii, które już znalazły swoje uregulowanie w przepisach ustawy (por. wyrok NSA z 25 czerwca 2024 r. sygn. akt III OSK 2161/23).

Mając powyższe należy także stwierdzić, że nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 101 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 91 ust. 4 u.s.g. poprzez uznanie, że § 4 ust. 1 lit. b i pkt 5, § 5, § 7 ust. 2, § 8 i § 11 ust. 4 Regulaminu naruszają prawo w całości w sposób istotny.

Powołane przepisy stanowią istotne naruszenie prawa poprzez uregulowanie w nich materii albo przekraczających zakres delegacji ustawowej, albo modyfikujących regulację ustawową. Uchybienia te nie stanowiły nieistotnego naruszenia prawa w rozumieniu art. 91 ust. 4 u.s.g., a Sąd pierwszej instancji uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wyjaśnił, dlaczego stwierdza nieważność całej uchwały, a nie jedynie jej części.

W związku z powyższym nie stanowiło naruszenia prawa skorzystanie w tej sprawie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu z kompetencji wynikającej z art. 147 § 1 P.p.s.a. i stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały zawierającej Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Z..

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że skoro skarga kasacyjna okazała się nieuzasadniona, to Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 P.p.s.a. ją oddalił.