

III OSK 5456/21, Obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Pojęcie „warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług” w rozumieniu art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 3840240

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 18 lutego 2025 r.

III OSK 5456/21

Obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Pojęcie „warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług” w rozumieniu art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w.

Status:

orzeczenie prawomocne

TEZA aktualna

Zgodnie z art. 15 ust. 4 u.z.z.w. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19 u.z.z.w., oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Z regulacji tej wynika zatem istniejący po stronie przedsiębiorcy obowiązek przyłączenia do sieci w sytuacji, gdy określone warunki zostały spełnione. Organ stanowiący nie ma zatem uprawnień do formułowania w regulaminie przesłanek stanowiących przeszkodę w przyłączeniu nieruchomości do sieci, lecz do określenia warunków, które należy spełnić aby nieruchomość została do sieci przyłączona. Powyższe rozróżnienie ma znaczenie, szczególnie dla odbiorcy usług, który w wypadku spełnienia określonych w regulaminie warunków, ma podstawy oraz prawo oczekiwać, że jego wniosek o przyłączenie do sieci zostanie uwzględniony.

TEZA aktualna

Zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. regulamin powinien określać warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, przy czym przez "warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług" należy tu rozumieć określenie warunków niezbędnych do zawarcia umowy, a więc takich, które muszą zostać spełnione, aby strony mogły skutecznie zawrzeć umowę. Tymczasem Regulamin w dziale V ("Warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług") stanowi w istocie tylko o formie pisemnej umowy oraz o możliwości zawarcia umowy w lokalu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego lub poza nim. Takie uregulowanie nie wyczerpuje dyspozycji art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Piotr Korzeniowski.

Sędziowie: NSA Jerzy Stelmasiak, del. WSA Tadeusz Kielkowski (spr.).

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 18 lutego 2025 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Rady Miasta Bydgoszczy od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 2 listopada 2020 r. sygn. akt II SA/Bd 606/20 w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego Bydgoszcz - Południe na uchwałę Nr VII/93/19 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Bydgoszczy oddala skargę kasacyjną

Uzasadnienie faktyczne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy (dalej "WSA w Bydgoszczy" lub "Sąd I instancji") wyrokiem z dnia 2 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 606/20, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego Bydgoszcz - Południe (dalej "Prokurator" lub "skarżący") na uchwałę Rady Miasta Bydgoszczy (dalej "organ") z dnia 27 lutego 2019 r. nr VII/93/19 w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków - stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.

Powyższy wyrok, od którego została złożona skarga kasacyjna, zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych.

W dniu 27 lutego 2019 r. Rada Miasta Bydgoszczy podjęła uchwałę nr VII/93/19 w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Bydgoszczy (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. Z 2019 r., poz. 1405, dalej powoływana również jako "Regulamin"). Uchwałę tę zaskarżył do WSA w Bydgoszczy Prokurator, zarzucając jej rażące naruszenie prawa, tj. art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w związku z następującymi przepisami ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1437, dalej "u.z.z.w."):

1) art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w., poprzez niewypełnienie zawartej tam delegacji ustawowej w ten sposób, że w § 3 pkt 2 Regulaminu zawarto zobowiązanie przedsiębiorstwa do dostarczania wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, nie wskazując jednak szczegółowych parametrów jakościowych dostarczanej wody, a jedynie odsyłając w tej kwestii do wydanego na podstawie art. 13 tej ustawy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia;

2) art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w., poprzez niewypełnienie zawartej tam delegacji w ten sposób, że w § 9 pkt 3 Regulaminu w sposób ogólny i nieprecyzyjny stwierdzono, że odbiorca ma prawo uczestniczyć przy kontrolach przeprowadzanych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, nie precyzując, że chodzi tu o kontrole przeprowadzane w związku z korzystaniem przez niego z usług przedsiębiorstwa w ramach zawartej umowy;

3) art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w., poprzez niewypełnienie zawartej tam delegacji ustawowej w ten sposób, że w Dziale V Regulaminu, zatytułowanym "Warunki i tryb zawierania umów z

odbiorcami usług", nie wskazano de facto warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług, poprzestając na przedstawieniu wymogu formy pisemnej, zaś ustalenie i opublikowanie szczegółowych warunków powierzono przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu;

4) art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w., poprzez niewypełnienie zawartej tam delegacji ustawowej w ten sposób, że w § 22 Regulaminu nie określono warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, przenosząc ten obowiązek na przedsiębiorstwo wodnokanalizacyjne;

5) art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w., poprzez niewypełnienie zawartej tam delegacji ustawowej w ten sposób, że w Dziale IX Regulaminu, zatytułowanym "Warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych" nie określono ani jednego warunku technicznego;

6) art. 19 ust. 5 pkt 4 i 5 w zw. z art. 15. ust. 4 u.z.z.w., poprzez niewypełnienie zawartej tam delegacji w ten sposób, że w § 27 Regulaminu w sposób ogólny i nieprecyzyjny stwierdzono, że warunkiem przystąpienia do wykonania przyłącza zgodnie z określonymi warunkami technicznymi jest wcześniejsze uzgodnienie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dokumentacji technicznej przedłożonej przez podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci oraz uzyskanie wszystkich uzgodnień i decyzji zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa bez wskazania, jaka dokładnie dokumentacja jest wymagana, podczas gdy zgodnie z treścią art. 15 ust. 4. u.z.z.w. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w Regulaminie oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług;

7) art. 19 ust. 5 pkt 8 w zw. z art. 8 ust. 1 u.z.z.w., poprzez przekroczenie zawartej tam delegacji ustawowej w ten sposób, że w § 12 Regulaminu nałożono na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek powiadomienia odbiorcy o wstrzymaniu dostawy wody w przypadkach innych niż przewidziane w art. 8 ust. 1 u.z.z.w., a tym samym przyjęto, że wstrzymanie dostaw wody w takich przypadkach może nastąpić, podczas gdy zawarty w tym przepisie ustawy katalog przesłanek uprawniających przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do odcięcia dostawy jest katalogiem zamkniętym. Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie.

W dniu 2 listopada 2020 r. WSA w Bydgoszczy wydał opisany na wstępie wyrok, którym stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd I instancji wskazał w szczególności, że stosownie do art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w. regulamin powinien określać minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo. Pod pojęciem "minimalny poziom usług" należy rozumieć m.in. jej jakość. W regulaminie nie określono natomiast parametrów jakościowych. Przy czym nie ma znaczenia to, że wymagania dotyczące jakości wody regulowane są odrębnym rozporządzeniem Ministra Zdrowia wydawanym na podstawie art. 13 ustawy (rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, Dz. U. z 2017 r. poz. 2294). Nie zwalnia to rady gminy z uwzględnienia obowiązujących standardów przy

określeniu obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie zapewnienia minimalnego poziomu świadczonych usług. Nie można uznać za spełnienie tego wymogu odesłania do aktu wykonawczego określającego parametry jakościowe wody. Przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia wyznaczają bowiem pewien minimalny poziom świadczonych usług, jednakże nie oznacza to jakości wody dostarczanej na terenie gminy, a w konsekwencji brak konieczności uszczegółowienia jej parametrów jakościowych. Z przepisów tego rozporządzenia wynika jedynie, jaki musi być zachowany minimalny poziom jakościowy wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Czym innym jest zaś określenie w ramach stosownej uchwały określonych parametrów jakościowych wody dostarczanej już końcowemu odbiorcy, której to jakość musi być co najmniej równa minimalnym wskaźnikom określonym w powyższym rozporządzeniu, ale też może być wyższa, w zależności od konkretnego ujęcia wody. Dana gmina może wprowadzić lub nie zastrzone wymagania jakościowe dla wody, która ma być dostarczana na terenie obowiązywania regulaminu, jednakże w każdym przypadku ma ona obowiązek określić stosowany na jej terenie poziom jakościowy wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi poprzez wskazanie jej konkretnych parametrów jakościowych. Gdy w samym Regulaminie nie ustanowiono konkretnych parametrów jakościowych dostarczanej wody, przewidziane w § 5 pkt 2 Regulaminu prawo jej odbiorcy do zgłaszania reklamacji dotyczących wykonywania usług przez przedsiębiorstwo czyni realizację tego uprawnienia niezwykle utrudnioną, o ile nie iluzoryczną. Precyzyjne określenie minimalnego poziomu świadczonych przez przedsiębiorstwo usług daje mieszkańcom gminy wskazówkę, jakiego co najmniej poziomu usług mogą spodziewać się po dostarczającym wskazanych świadczeń w zakresie objętym regulaminem przedsiębiorstwie. To rada w treści regulaminu daje przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu wiążące wytyczne, które przedsiębiorstwo ma obowiązek przestrzegać, zawierając umowy cywilnoprawne z odbiorcami usług. W konsekwencji brak zawarcia w Regulaminie pełnego określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków powoduje, że zaskarżona uchwała nie zawiera elementu obligatoryjnego wynikającego z dyspozycji art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w. Ponadto w zaskarżonej uchwale nie określono również innych minimalnych parametrów świadczonych usług. Skoro ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek określenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, to regulamin winien określać te parametry, tzn. co najmniej minimalne ciśnienie wody (ten parametr został określony), ale również minimalną ilość dostarczanej wody i ilość odprowadzanych ścieków (te parametry nie zostały określone).

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. poprzez niewypełnienie zawartej tam delegacji w ten sposób, że w Dziale V Regulaminu, zatytułowanym "Warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług", nie wskazano de facto warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług - Sąd I instancji stwierdził, że celem upoważnienia ustawowego zawartego w powołanym przepisie było zobligowanie organu stanowiącego gminy do uregulowania w sposób komplementarny wszystkich kwestii, które wiążą się z procedurą zawierania wszelkiego rodzaju umów z odbiorcami. Oznacza to, iż w przyznanym radzie gminy upoważnieniu mieści się też określenie, i to w sposób szczegółowy, trybu

dochodzenia do zawarcia umowy, w tym procedury negocjacyjnej, procedury rozjemczej lub odwoławczej i terminów z tym związanych oraz innych okoliczności istotnych z punktu widzenia rodzajów zawieranych umów. Wiąże się to z koniecznością uwzględnienia warunków lokalnych oraz uwzględnienia praw obu stron umowy. Poprzestanie, jak w kontrolowanym zapisie Regulaminu, na wskazaniu formy zawarcia umowy, obowiązków przedsiębiorstwa poinformowania o warunkach zawierania umowy na stronie internetowej i miejscu, gdzie umowa może zostać zawarta, powoduje, że nie został uwzględniony odnośny przepis. Z regulacji tej nie wynika bowiem np. możliwość uwzględnienia wnoszonych uwag przez podmiot zawierający umowę z przedsiębiorstwem, proponowania własnych rozwiązań przez odbiorcę usług lub ewentualności przeprowadzenia w tym zakresie negocjacji umownych itp. Pod pojęciem "warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług", użytym w art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w., należy, w ocenie Sądu I instancji, rozumieć określenie warunków niezbędnych do zawarcia umowy, a więc takich, które muszą zostać spełnione, aby strony mogły skutecznie zawrzeć umowę. Dodatkowo tak zredagowane kwestionowane zapisy Działu V Regulaminu nie wyczerpują delegacji ustawowej, która nakazuje określić w sposób szczegółowy zarówno warunki, od których uzależnione jest zawarcie umowy objętej materiały Regulaminu, ale i sposób w jaki dochodzi do zawarcia takiej umowy w zależności od podmiotu, z którym umowa jest zawierana, jej przedmiotu oraz ewentualnych okoliczności szczególnych, wynikających ze specyfiki tego rodzaju umów. Jednocześnie, według Sądu i instancji, zapisy § 15 i § 17 de facto stanowią niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawowych. W przypadku § 15, dotyczącym formy zawarcia umowy, kwestia ta jest uregulowana w art. 6 ust. 1 u.z.z.w. Jeśli chodzi o § 17 Regulaminu, to kwestia ta jest uregulowana w ustawie z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta. Z drugiej jednak strony ustawodawca zdecydował, iż to wola stron umowy ma decydujące znaczenie dla wyznaczenia zakresu "praw i obowiązków" zarówno przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jak i odbiorców jego usług. Intencją ustawodawcy było pozostawienie stronom umowy o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej swobody w ustalaniu treści tej umowy, z uwzględnieniem pozostałych zasad ustawy. Oznacza to więc, że kwestie dotyczące:

- 1) ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia;
- 2) sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń;
- 3) praw i obowiązków stron umowy; 3a) warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług;
- 4) procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych;
- 5) ustaleń zawartych w zezwoleniu, o których mowa w art. 18;
- 6) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia - muszą być, zgodnie z art. 6 ust. 3 u.z.z.w. pozostawione stronom umowy, które będą we własnym zakresie decydowały o ich treści w tym kwestiach.

Sąd I instancji za zasadny uznał również zarzut dotyczący naruszenia art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. poprzez niewypełnienie zawartej tam delegacji ustawowej w ten sposób, że w § 22 Regulaminu nie określono warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej,

przenosząc ten obowiązek na przedsiębiorstwo wodnokanalizacyjne. Z uzasadnienia tego zarzutu wynika, że de facto Prokurator zarzucał, że za niezgodny z ustawą należy uznać § 22 Regulaminu, albowiem uzależnia on określenie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne warunków technicznych na przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej od zaistnienia technicznych możliwości świadczenia usług przez to przedsiębiorstwo. Zdaniem Sądu I instancji nie znajduje ustawowego umocowania przepis wykluczający możliwość określenia warunków technicznych na przyłączenie do sieci w przypadku, gdy istnieje możliwość przyłączenia po spełnieniu określonych przesłanek. Ma to znaczenie szczególnie dla odbiorcy usług, który w wypadku spełnienia określonych w regulaminie warunków ma podstawy oraz prawo oczekiwać, że jego wniosek o przyłączenie do sieci zostanie uwzględniony, nawet jeśli początkowo nie było technicznych możliwości świadczenia usług.

W ocenie WSA w Bydgoszczy na uwzględnienie zasługuje także zarzut naruszenia art. 19 ust. 5 pkt 5 u.z.z.w. poprzez niewypełnienie zawartej tam delegacji ustawowej w ten sposób, że w Dziale IX Regulaminu, zatytułowanym "Warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych" nie określono ani jednego warunku technicznego. W ocenie Sądu I instancji zawarty w art. 19 ust. 5 pkt 5 u.z.z.w. zwrot "warunki techniczne" obejmuje swoim zakresem znaczeniowym określenie przesłanek (czynników wyznaczających lub warunkujących, elementów, cech koniecznych), po spełnieniu których zaistnieje możliwość korzystania z usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Kwestie te nie zostały uregulowane zgodnie z dyspozycją powołanego przepisu u.z.z.w.

WSA w Bydgoszczy uznał też za zasadny zarzut naruszenia art. 19 ust. 5 pkt 4 i 5 w zw. z art. 15 ust. 4 u.z.z.w. poprzez niewypełnienie zawartej tam delegacji w ten sposób, że w § 27 Regulaminu w sposób ogólny i nieprecyzyjny stwierdzono, że warunkiem przystąpienia do wykonania przyłącza zgodnie z określonymi warunkami technicznymi jest wcześniejsze uzgodnienie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dokumentacji technicznej przedłożonej przez podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci oraz uzyskanie wszystkich uzgodnień i decyzji zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa bez wskazania, jaka dokładnie dokumentacja jest wymagana, podczas gdy zgodnie z treścią art. 15 ust. 4 u.z.z.w. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w Regulaminie oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Sąd I instancji podkreślił w tym kontekście, że ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane reguluje tryb realizacji budowy przyłączy wodociągowych oraz kanalizacyjnych. Jednocześnie brak jest w przepisach kompetencyjnych upoważnienia do wydawania przez przedsiębiorstwo pisemnych uzgodnień dokumentacji technicznej. Przepis art. 6 ust. 2 u.z.z.w. natomiast zobowiązuje przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do zawarcia umowy o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzeniu ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy, zatem przedsiębiorstwo - dostawca usług - nie może uzależniać zawarcia umowy od warunków nieprzewidzianych w art. 6 u.z.z.w.

Sąd I instancji uznał za niezasadne pozostałe zarzuty skargi, natomiast dostrzegł też inne naruszenia prawa w analizowanym Regulaminie, które nie zostały wskazane przez

skarżącego. W § 8 pkt 1 Regulaminu wskazano, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma prawo wstępu na teren nieruchomości lub do obiektu budowlanego odbiorcy usług w celach określonych w art. 7 u.z.z.w. w zakresie odprowadzania ścieków. Przepis ten stanowi naruszenie art. 7 u.z.z.w., zgodnie z którym "Osoby reprezentujące przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, po okazaniu legitymacji służbowej i pisemnego upoważnienia, mają prawo wstępu na teren nieruchomości lub do obiektu budowlanego należących do osób, o których mowa w art. 6 ust. 2 i 4-7 (...)", ponieważ stanowi niedozwoloną modyfikację przepisu ustawowego, głównie poprzez pominięcie konieczności okazania legitymacji służbowej i pisemnego upoważnienia. Zdaniem WSA w Bydgoszczy podobny przypadek ma miejsce w treści § 10 pkt 6 Regulaminu, zgodnie z którym odbiorca usług ma obowiązek zapewnienia pracownikom przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego posiadającym legitymacje służbowe swobodnego dostępu do nieruchomości w celu wykonania zadań, o których mowa w art. 7 u.z.z.w. w zakresie odprowadzania ścieków. W zapisie tym pominięto konieczność posiadania pisemnego upoważnienia. Z kolei w § 10 pkt 1 odbiorcy usług zakazano dokonywania nasadzeń drzew i krzewów oraz zabudowy w pasie terenu, w którym zlokalizowana jest sieć kanalizacyjna i przyłącze kanalizacyjne. W ocenie Sądu I instancji możliwość ustanowienia takiego zakazu nie wynika z żadnego przepisu ustawy. Natomiast w myśl § 20 ust. 4 Regulaminu "Zgłoszenie przez odbiorcę usług zastrzeżeń, co do wysokości naliczonych opłat nie wstrzymuje obowiązku i terminu ich zapłaty". Zapis ten jest sprzeczny z art. 385¹ pkt 22 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym w razie wątpliwości uważa się, że niedozwolonymi postanowieniami umownymi są te, które przewidują obowiązek wykonania zobowiązania przez konsumenta mimo niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania przez jego kontrahenta.

Skargę kasacyjną od wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 2 listopada 2020 r. złożył organ (dalej także "skarżący kasacyjnie"), zaskarżając go w całości. Skarżący kasacyjnie zarzucił zaskarżonemu wyrokowi:

I. naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy:

- 1) art. 147 § 1 p.p.s.a., poprzez stwierdzenie przez Sąd I instancji nieważności zaskarżonej uchwały w całości, a nie co najwyżej stwierdzenie nieważności zakwestionowanych przepisów, na co pozwala art. 147 § 1 p.p.s.a.;
- 2) art. 141 § 4 p.p.s.a., poprzez sformułowanie uzasadnienia wyroku, będącego sprzecznym wewnątrznie, a przez to niekonsekwentnym, co z kolei pozbawia stronę skarżącą możliwości poznania uzasadniania i przesłanek, które przemawiały za podjęciem określonego rozstrzygnięcia sprawy;

II. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

- 1) art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w., poprzez bezpodstawne przyjęcie przez Sąd I instancji, że w zaskarżonym Regulaminie nie określono minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, podczas gdy parametry te zostały wskazane;
- 2) art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w., poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że przepisy Regulaminu powinny były szczegółowo uregulować warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, podczas gdy zadaniem organu jest uregulować je wyłącznie w zakresie

niezbędnym do zawarcia umowy, a nadto uznanie, że w Dziale V Regulaminu, nie wskazano de facto warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług, podczas gdy warunki i tryb zostały w istocie wskazane;

3) art. 19 ust. 5 pkt 4 i 5 w zw. z art. 15 ust. 4 u.z.z.w., poprzez ich niewłaściwą wykładnię i uznanie, że nie regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków musi nakładać na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne bezwarunkowy obowiązek wydania warunków technicznych świadczenia usług, podczas gdy z art. 15 ust. 4 u.z.z.w. wynika, że usługi mogą być świadczone w przypadku istnienia technicznych możliwości świadczenia takich usług, a nadto uznanie, że Regulamin nie wypełnia zawartej tam delegacji ustawowej w zakresie określenia warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, podczas gdy w Dziale VIII i IX Regulaminu wskazano warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych;

4) art. 15 ust. 4 u.z.z.w., poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że uchwalenie § 27 Regulaminu wykracza poza kompetencje rady gminy, podczas gdy rada gminy na podstawie tego przepisu ma prawo określenia w Regulaminie mechanizmów umożliwiających weryfikację technicznych możliwości świadczenia usług przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, m.in. poprzez uzgodnienie dokumentacji technicznej;

5) art. 7 u.z.z.w., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że § 8 pkt 1 oraz § 10 pkt 6 Regulaminu powinien wskazywać obowiązek legitymowania się przez osobę reprezentującą przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne legitymacją służbową i pisemnym upoważnieniem, podczas gdy obowiązek legitymowania się takimi dokumentami wynika wprost z art. 7 u.z.z.w. i jego powtórzenie w treści § 8 pkt 1 oraz § 10 pkt 6 Regulaminu nie jest konieczne;

6) § 10 pkt 2 Regulaminu, poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że wprowadza on zakaz nasadzeń drzew i krzewów i stanowi wykroczenie poza delegację ustawową, podczas gdy przepis ten nie wprowadza takiego zakazu, a także art. 5 ust. 1 u.z.z.w., przez jego niezastosowanie i w konsekwencji przyjęcie, iż wprowadzenie konieczności konsultowania z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym ewentualnych działań mogących wpłynąć na zdolność sieci wodociągowych i kanalizacyjnych jest niezgodna z u.z.z.w. podczas gdy dokonywanie takich uzgodnień pozostaje w zgodzie powyższym przepisem u.z.z.w.;

7) § 17 pkt 4 Rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie zakresu określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. z 2018 r. poz. 472, "Rozporządzenie Taryfowe"), poprzez jego niezastosowanie i w konsekwencji uznanie, że § 20 ust. 4 Regulaminu stanowi niedozwolone postanowienie umowne, podczas gdy regulacja zawarta w Regulaminie nie odbiega od przepisu § 17 pkt 4 Rozporządzenia Taryfowego.

Skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie skargi Prokuratora, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i skierowanie sprawy do ponownego rozpatrzenia. Ponadto skarżący kasacyjnie wniósł o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej przedstawiona została argumentacja na

poparcie sformułowanych zarzutów i wniosków. W odpowiedzi na skargę kasacyjną Prokurator wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej w całości jako niezasadnej.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935, dalej p.p.s.a.) Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej. Granice skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy. 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,
- 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Rozpoznawszy skargę kasacyjną z uwzględnieniem powyższych uwarunkowań, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że nie ma ona usprawiedliwionych podstaw i tym samym podlega oddaleniu.

Odnosząc się wpierrw do zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a., zauważyć należy, że przepis ten traktuje o elementach uzasadnienia wyroku. Zarzut naruszenia tego przepisu może być skutecznie postawiony w dwóch przypadkach: gdy uzasadnienie wyroku nie zawiera wszystkich elementów, wymienionych w tym przepisie, i gdy w ramach przedstawienia stanu sprawy wojewódzki sąd administracyjny nie wskaże, jaki i dlaczego stan faktyczny przyjął za podstawę orzekania. Naruszenie to musi być przy tym na tyle istotne, aby mogło mieć wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.). Za pomocą odnośnego zarzutu nie można skutecznie zwalczać prawidłowości przyjętego przez sąd stanu faktycznego ani kwestionować stanowiska sądu co do wykładni bądź zastosowania prawa materialnego. W ramach rozpatrywania zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany jest jedynie do kontroli zgodności uzasadnienia zaskarżonego wyroku z wymogami wynikającymi ze statutowanej tym przepisem normy prawnej. Wadliwość uzasadnienia orzeczenia może stanowić przedmiot skutecznego zarzutu kasacyjnego z art. 141 § 4 p.p.s.a. w sytuacji, gdy sporządzone jest ono w taki sposób, że niemożliwa jest kontrola instancyjna zaskarżonego wyroku (por. wyrok NSA z dnia 27 września 2024 r., III OSK 2850/22). W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego uzasadnienie zaskarżonego wyroku spełnia wymogi określone w art. 141 § 4 p.p.s.a., wyjaśnia motywy podjętego przez Sąd I instancji rozstrzygnięcia i tym samym sprawia, że poddaje się ono kontroli instancyjnej. Wbrew twierdzeniom skargi kasacyjnej uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie jest wewnętrznie sprzeczne ani niekonsekwentne, przeciwnie, jest spójne i pod względem konstrukcyjnym w pełni prawidłowe.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego niezasadny jest zarzut naruszenia art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w., bowiem Sąd I instancji prawidłowo stwierdził, że Regulamin nie czyni

zadość dyspozycji tego przepisu. Ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek określenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Dlatego odpowiednie regulacje stanowiącego regulaminu winny zobowiązywać przedsiębiorstwo do zapewnienia usługobiorcom minimalnego ciśnienia wody, minimalnej ilości dostarczanej wody oraz określać minimalne wymagania dotyczące jakości dostarczanej wody. Pod ustawowym pojęciem "minimalny poziom usług" należy rozumieć zarówno ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw, a także jej jakość. "Zaniechania prawodawczego polegającego na niewypełnieniu art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w., nie sanuje to, że wymagania dotyczące jakości wody regulowane są odrębnymi rozporządzeniami wydawanymi na podstawie przepisów u.z.z.w., czy też odwołanie się w Regulaminie do tego rozporządzenia. Ustalenia uchwały podejmowanej w przedmiocie dostarczania wody i odprowadzania ścieków winny regulować kwestię, o której mowa w art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w., z uwzględnieniem obowiązujących standardów przy określeniu obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie zapewnienia minimalnego poziomu świadczonych usług" (wyrok NSA z dnia 4 lipca 2023 r., III OSK 2504/21). Sąd I instancji słusznie wskazał zatem, że zawarte w Regulaminie odesłanie, gdy idzie o jakość wody, do rozporządzenia jest niewystarczające, a ponadto nie określono minimalnej ilości dostarczanej wody.

Zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. regulamin powinien określać warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, przy czym przez "warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług" należy tu rozumieć określenie warunków niezbędnych do zawarcia umowy, a więc takich, które muszą zostać spełnione, aby strony mogły skutecznie zawrzeć umowę (zob. wyrok NSA z dnia 10 maja 2023 r., III OSK 2179/21). Tymczasem Regulamin w dziale V ("Warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług") stanowi w istocie tylko o formie pisemnej umowy oraz o możliwości zawarcia umowy w lokalu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego lub poza nim. Takie uregulowanie nie wyczerpuje dyspozycji art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w., na co trafnie wskazał Sąd I instancji. Wbrew zarzutowi skargi kasacyjnej, nie doszło do naruszenia powołanego przepisu.

Jako niezasadny należy ocenić zarzut skargi kasacyjnej dotyczący naruszenia art. 19 ust. 5 pkt 4 i 5 w zw. z art. 15 ust. 4 u.z.z.w. W świetle art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. regulamin powinien określać warunki przyłączania do sieci, a w art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. - warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 4 u.z.z.w. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19 u.z.z.w., oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Z regulacji tej wynika zatem istniejący po stronie przedsiębiorcy obowiązek przyłączenia do sieci w sytuacji, gdy określone warunki zostały spełnione. Organ stanowiący nie ma zatem uprawnień do formułowania w regulaminie przesłanek stanowiących przeszkodę w przyłączeniu nieruchomości do sieci, lecz do określenia warunków, które należy spełnić aby nieruchomość została do sieci przyłączona. Powyższe rozróżnienie ma znaczenie, szczególnie dla odbiorcy usług, który w wypadku spełnienia określonych w regulaminie

warunków, ma podstawy oraz prawo oczekiwać, że jego wniosek o przyłączenie do sieci zostanie uwzględniony (zob. wyrok powołany wyżej NSA z dnia 4 lipca 2023 r.). Ponadto Sąd I instancji zasadnie stwierdził, że zawarty w art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy zwrot "warunki techniczne" obejmuje swoim zakresem znaczeniowym określenie przesłanek (czynników wyznaczających lub warunkujących, elementów, cech koniecznych), po spełnieniu których zaistnieje możliwość korzystania z usług wodociągowo-kanalizacyjnych - a § 26 i 27 nie regulują tej kwestii prawidłowo.

Niezasadny jest zarzut naruszenia art. 15 ust. 4 u.z.z.w., poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że uchwalenie § 27 Regulaminu wykracza poza kompetencje rady gminy.

Wspomniany § 27 Regulaminu stanowi, że "warunkiem przystąpienia do wykonania przyłącza zgodnie z określonymi warunkami technicznymi jest wcześniejsze uzgodnienie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dokumentacji technicznej przedłożonej przez podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci oraz uzyskanie wszystkich uzgodnień i decyzji zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa". Trafnie Sąd I instancji zauważył, że to ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane określa tryb realizacji budowy przyłączy wodociągowych oraz kanalizacyjnych i brak podstaw do regulowania tej materii w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, a tym bardziej brak podstaw do ustanowienia dodatkowej procedury uzgodnieniowej.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sąd I instancji trafnie zwrócił uwagę również na to, że § 8 ust. 1 oraz § 10 pkt 6 Regulaminu modyfikują odnośne normy ustawowe przez pominięcie wymogu okazania legitymacji służbowej i pisemnego upoważnienia - zrelatywizowane do tych kwestii zarzuty skargi kasacyjnej są zatem niezasadne. Nie było też podstaw do wprowadzenia do regulaminu uregulowań dotyczących nasadzeń drzew i krzewów, nawet jeśli uregulowania te nie mają postaci kategorycznego zakazu. W odniesieniu do zarzutu naruszenia § 17 pkt 4 Rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie zakresu określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, poprzez jego niezastosowanie i w konsekwencji uznanie, że § 20 ust. 4 Regulaminu stanowi niedozwolone postanowienie umowne, podczas gdy regulacja zawarta w Regulaminie nie odbiega od przepisu § 17 pkt 4 Rozporządzenia Taryfowego - stwierdzić należy, że powołane przepisy Regulaminu i Rozporządzenia rzeczywiście są ze sobą w dużej mierze zbieżne. Niemniej jednak od razu trzeba dodać, iż akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych w ogóle nie powinny wkraczać "w kwestię zastrzeżoną z woli ustawodawcy do regulacji na poziomie rozporządzenia" (por. wyrok NSA z dnia 10 maja 2022 r., III OSK 1115/21).

Zważywszy na zakres i charakter zidentyfikowanych naruszeń prawa, w tym naruszeń prawa polegających na niewypełnieniu delegacji ustawowej, Sąd I instancji zasadnie uznał, że zachodzą podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Nie doszło zatem do naruszenia art. 147 § 1 p.p.s.a.

Z tych przyczyn Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 p.p.s.a., oddalił skargę kasacyjną.