

II OSK 1755/14 - Wyrok NSA z 2016-03-22

Sprawa ze skargi na uchwałę Rady Miejska w Piasecznie w przedmiocie zatwierdzenia taryf na zbiorowe odprowadzanie wód deszczowych i roztopowych

Sentencja

Dnia 22 marca 2016 roku Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Anna Łuczaj sędzia NSA Leszek Kamiński sędzia del. WSA Dorota Dąbek /spr./ Protokolant sekretarz sądowy Tomasz Bogdan Godlewski po rozpoznaniu w dniu 15 marca 2016 roku na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Gminy P. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 2014 r. sygn. akt IV SA/Wa 2894/13 w sprawie ze skargi T. sp. z o.o. z siedzibą w P. na uchwałę Rady Miejska w Piasecznie z dnia [...] listopada 2012 r. nr [...] w przedmiocie zatwierdzenia taryf na zbiorowe odprowadzanie wód deszczowych i roztopowych 1. oddała skargę kasacyjną; 2. zasądza od Gminy P. na rzecz T. sp. z o.o. z siedzibą w P. kwotę 200 (dwieście) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 10 marca 2014r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że uchwała Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia [...] listopada 2012r. nr [...] w sprawie zatwierdzenia taryf na zbiorowe odprowadzanie wód deszczowych i roztopowych została wydana z naruszeniem prawa oraz że nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się tego wyroku.

Powyższy wyrok zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych:

Rada Miejska w Piasecznie uchwałą z dnia [...] listopada 2012r. nr [...] zatwierdziła taryfy na zbiorowe odprowadzanie wód deszczowych i roztopowych na terenie miasta i gminy Piaseczno obsługiwanych przez P. sp. z o.o. w P.

Pismem z dnia 26 sierpnia 2013r. T. sp. z o.o. z siedzibą w P. na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wezwała Radę Miejską w Piasecznie do usunięcia naruszenia prawa powyższą uchwałą.

W odpowiedzi na to wezwanie Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę w dniu [...] września 2013r., [...], którą oddaliła powyższe wezwanie dotyczące naruszenia interesu prawnego.

W piśmie z dnia 25 października 2013r. T. sp. z o.o. z siedzibą w Piasecznie wniosła skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia [...] listopada 2012 r. nr [...], podnosząc zarzuty naruszenia:

1) art. 26 i art. 27 ust. 4 i ust. 5 w zw. z art. 6 ust. 1 i ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, poprzez zatwierdzenie taryfy określającej sposób ustalania ilości odprowadzanych wód opadowych i roztopowych wykraczającej

poza wskazany ustawą przedmiot regulacji taryfy, wkraczając w ten sposób w sferę zarezerwowaną przez ustawodawcę dla stosunków cywilnoprawnych;

2) art. 2 pkt 8 lit. c powyższej ustawy, poprzez zatwierdzenie sposobu ustalania ilości odprowadzanych wód opadowych i roztopowych, zaliczając do powierzchni zanieczyszczonych o trwałej nawierzchni dachy, co skutkuje tym, że uchwała zatwierdza taryfy za odprowadzanie wód deszczowych i roztopowych, które nie są ściekami w rozumieniu powołanych przepisów;

3) § 5, § 7 i § 8 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006r. w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków w zw. z art. 23 ustawy, poprzez ustalenie niezbędnych przychodów dla potrzeb obliczenia cen taryfowych w sposób sprzeczny z wyżej powołanymi przepisami ustawy;

4) § 15 ust. 8 Regulaminu Dostarczania Wody i Odprowadzania Ścieków w Gminie Piaseczno przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia [...] września 2012r. nr [...], poprzez przyjęcie uchwały, która zatwierdza sposób ustalania ilości odprowadzanych wód opadowych i roztopowych, wykraczając poza wskazany regulaminem zakres.

W uzasadnieniu skargi zarzucono naruszenie wprowadzoną taryfą za odprowadzanie wód deszczowych interes prawny skarżącej spółki, gdyż obciążana jest ona przez P. sp. z o.o. w P. opłatami wprowadzonymi tą taryfą. W ocenie strony skarżącej umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, zawierana w razie braku urządzeń pomiarowych na podstawie art. 27 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług, ma charakter umowy cywilnoprawnej. Skoro zatem ustawodawca zastrzegł do regulacji umownych ustalenie ilości odprowadzanych ścieków, co potwierdził też w art. 6 w/w ustawy wskazując, że sposób i termin wzajemnych rozliczeń stanowią obligatoryjny element umowy, to ustalenie w taryfie - w sposób jednostronny - sposobu określenia ilości odprowadzanych ścieków, czyni ją sprzeczną z ustawą. Za naruszający prawo strona skarżąca uznała też wskazany w uchwale sposób ustalenia ilości odprowadzonych ścieków opadowych i roztopowych poprzez odniesienie się do sumy opadów na terenie Gminy Piaseczno - wątpliwości wzbudziła dopuszczalność określania średniej ilości opadów dla całej Gminy Piaseczno w oparciu o jeden punkt pomiarowy, który znajduje się na obrzeżach Gminy (stacja meteorologiczna Pilawa). Dane takie, zdaniem wnoszącego skargę, nie mogą być traktowane jako miarodajne dla całego obszaru Gminy Piaseczno, w szczególności zaś nie mogą stanowić podstawy do określenia ilości odprowadzonych ścieków opadowych i roztopowych dla konkretnych dostawców. Ponadto określony w uchwale algorytm szacunkowego obliczania ilości odprowadzanych ścieków w rzeczywistości odnosi się do niedozwolonego przez ustawę kryterium powierzchni. W ocenie strony skarżącej, zatwierdzona taryfa jedynie pozornie określa cenę za

odprowadzanie 1m³ ścieków opadowych i roztopowych, zaś w rzeczywistości opłata ta naliczana jest za każdy m² powierzchni, co jest sprzeczne z przepisami ustawy.

Za naruszające prawo strona skarżąca uznała też naliczanie opłat m.in. za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych z powierzchni dachów (w rzucie poziomym) budynków przemysłowych, handlowych, usługowych, zabudowy mieszkaniowej, użyteczności publicznej i sakralnej, gdyż do określonego w art. 2 pkt 8 lit. c ustawy pojęcia "powierzchni zanieczyszczonej" nie można zaliczyć powierzchni dachów. Tym samym uchwała zatwierdza taryfy za odprowadzanie wód deszczowych i roztopowych, które nie są ściekami w rozumieniu przepisów ustawy.

Strona skarżąca zarzuciła też niezgodność z § 5, § 7 i § 8 rozporządzenia ujęcie w budżecie stanowiącym podstawę wyliczenia stawek kwoty 406.000 zł, która ma być przeznaczona na zakup "Koncepcji Rozwoju Odwodnienia w Gminie Piaseczno". Zdaniem skarżącej Spółki, zgodnie z powszechnie obowiązującymi zasadami rachunkowości tak wysokie wydatki o charakterze koncepcyjno-inwestycyjnym mogą być ujmowane w bilansie spółki wyłącznie jako wartości niematerialne i prawne, a ich wpływ na koszty spółki może nastąpić dopiero w kolejnych latach w postaci odpisów amortyzacyjnych. Nieprawidłowe wykazanie tej pozycji w planie P. sp. z o.o. w P., w przypadku jego faktycznej realizacji, będzie skutkowało dwukrotnym ujęciem tej pozycji przy kalkulacji stawki: pierwszy raz w bieżącym roku w całości, jako planowanego wydatku inwestycyjnego oraz w kolejnych latach jako odpisy amortyzacyjne wartości niematerialnej i prawnej powstałej w wyniku realizacji tegoż projektu.

Zdaniem strony skarżącej, przepisy uchwały są ponadto sprzeczne z obowiązującym na terenie Gminy Piaseczno regulaminem. Zgodnie bowiem z § 15 ust. 8 regulaminu "w przypadku rozliczeń za odprowadzone wody deszczowe i roztopowe, w razie braku urządzenia pomiarowego ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie zapisów umowy". Rada w istocie dokonała więc powtórzenia w regulaminie zasad dokonywania rozliczeń za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych określonych w ustawie. Tymczasem treść uchwały w sposób nieuprawniony ingeruje w materię zastrzeżoną dla stosunków cywilnoprawnych, naruszając tym samym również postanowienia regulaminu.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Piasecznie wniosła o oddalenie skargi podnosząc, że wskazane zarzuty nie zasługują na uwzględnienie.

W uzasadnieniu swojego wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, iż z przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, jak i z wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia [...] czerwca 2006r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, nie wynika obowiązek płacenia opłat za wody opadowe przy zastosowaniu jako przelicznika 1 m² powierzchni dachów. Wręcz przeciwnie, z

definicji ceny za odprowadzone ścieki określonej w § 2 pkt 10 rozporządzenia wynika, że odbiorca usług jest obowiązany zapłacić przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu za 1 m³ odprowadzonych ścieków powierzchni zanieczyszczonej o trwałej nawierzchni, z której odprowadzane są ścieki opadowe i roztopowe kanalizacją deszczową. Tymczasem Rada Miejska zatwierdziła taryfę, w której wyszczególnione zostały powierzchnie utwardzone w postaci powierzchni dachów liczonych w rzucie poziomym po obrysie budynków u podnóża gruntu. W związku z tym Sąd I instancji uznał, że naliczenie opłat za odprowadzanie ścieków w postaci wód opadowych i roztopowych przy zastosowaniu jako przelicznika 1 m² powierzchni dachów nie ma oparcia w przepisach prawa. Obowiązek płacenia tego rodzaju opłat - jak zresztą wszystkich obciążeń finansowych - winien wyraźnie wynikać z przepisów ustawy. Zdaniem Sądu, nie ma podstaw, by włączać do taryfy koszty generowane przez odprowadzanie wód opadowych i roztopowych. Wprowadzenie opłaty za wody opadowe i roztopowe za m² powierzchni odwadnianego dachu jest niezgodne z ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, gdyż wody opadowe i roztopowe nie są w tym przypadku ściekami, albowiem powierzchnie dachów nie są trwałymi nawierzchniami (nie znajdują się na powierzchni ziemi), w związku z czym nie podlegają opłatom za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych. Według Sądu sposób rozliczeń z odbiorcami za odprowadzone ścieki, jak i sposób ustalania ilości odprowadzanych ścieków, zostały określone w art. 26 ust 1 i art. 27 ust. 4 i ust. 5 ustawy, która nie przewiduje, aby ilość odprowadzanych ścieków mogła być ustalona w jakikolwiek inny sposób niż wskazany w art. 27 ust. 4 i ust. 5 ustawy, a zwłaszcza nie przewiduje, by ilość ścieków mogła być zastąpiona innymi danymi, w tym wielkością powierzchni nieruchomości, z której mają być odprowadzane ścieki - obszar w m².

Wobec powyższego w ocenie Sądu definicje ścieków przyjęte w ustawie wykazują rażący brak spójności z przedmiotem unormowań komentowanej ustawy, jak również brak jest spójności przepisów rozporządzenia z przepisami ustawy, bowiem przepisy rozporządzenia w części dotyczącej konstrukcji cen za ścieki opadowe i roztopowe są niezgodne z ustawą, gdyż nie określają należności za ilość ścieków wyrażoną w m³, lecz nakazują ustalać ją pośrednio i wiązać z powierzchnią określoną w m². Zdaniem Sądu I instancji, takie naruszenie zakresu delegacji stanowi o wadliwości aktu wykonawczego. Przepisy § 2 pkt 10 i § 5 pkt 4 rozporządzenia są niekonstytucyjne, ponieważ wykraczają poza treść upoważnień ustawowych zawartych w art. 23, art. 25 ust. 2 ustawy. Te przepisy rozporządzenia zostały wydane bez podstawy prawnej, nie jest bowiem dopuszczalne ustalenie odpłatności za usługę odprowadzania ścieków według zasad przyjętych z rozszerzającej interpretacji przepisów delegacji ustawowej. Żaden przepis ustawy nie przewiduje możliwości rozliczeń za odprowadzanie ścieków według jednostki pomiarowej m² powierzchni zanieczyszczonej, tylko według jednostki objętości m³. Ponadto ani przepis ustawy, ani rozporządzenia nie przewiduje obowiązku płacenia za odprowadzanie ścieków z powierzchni dachów według przelicznika za 1 m²

powierzchni. WSA w Warszawie uznał zatem, że z powyższych względów nie ma prawnej możliwości legalnego pobierania należności za świadczone usługi polegające na odbiorze ścieków opadowych i roztopowych, chyba że ich ilość zostanie potwierdzona wskazaniem urządzenia pomiarowego. Ponieważ jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, w tym opłat, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, a z treści art. 178 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że w toku rozpoznawania sprawy sąd może ocenić, czy przepisy rozporządzenia są zgodne z przepisami ustawy i jeżeli stwierdzi niekonstytucyjność aktu niższej niż ustawa rangi, może odmówić z tego powodu jego stosowania, w niniejszej sprawie Sąd I instancji odmówił zastosowania wyżej wskazanych przepisów rozporządzenia.

Za wadliwy - w kontekście omówionych regulacji prawnych - Sąd I instancji uznał także wprowadzony w zatwierdzonej zaskarżonej uchwałą taryfie, warunek i sposób rozliczenia za odprowadzanie ścieków opadowych i roztopowych w przypadku braku urządzenia pomiarowego polegający na ustaleniu w takiej sytuacji ilości odprowadzanych ścieków opadowych i roztopowych jako iloczynu wielkości powierzchni o trwałej nawierzchni oraz sumy opadów na terenie Gminy Piaseczno w przyjętym okresie rozliczeniowym (według danych Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie, stacja meteorologiczna Pilawa, Gmina Piaseczno). W ocenie Sądu, sposób zdefiniowania, zawartego w warunkach stosowania taryfy, algorytmu obliczeń czyni go niezrozumiałym i w praktyce utrudnia jego zastosowanie. WSA w Warszawie zwrócił przy tym uwagę, że jak wynika z uzasadnienia do uchwały Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia [...] września 2013r. nr [...], stacja Pilawa to jedyna stacja położona na terenie Gminy Piaseczno i została ona w 2012r. zlikwidowana. Zatem zatwierdzona taryfa na 2013r. wprowadza w błąd odbiorców usług i nie podaje prawdziwych informacji, gdzie dokonywane będą pomiary opadów atmosferycznych dla Gminy Piaseczno, stanowiące podstawę obliczeń. Obecnie najbliższą stacją jest stacja Okęcie w Warszawie, która znajduje się poza obszarem Gminy Piaseczno. Zatem dane takie, pochodzące z innych obszarów, nie mogą być traktowane jako dane miarodajne dla obszaru Gminy Piaseczno i nie mogą stanowić podstawy do określenia ilości odprowadzanych ścieków opadowych i roztopowych. Przepisy ustawy jednoznacznie wskazują, że ilość odprowadzanych ścieków opadowych i roztopowych co do zasady winna być ustalana na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych, a w ich braku na podstawie pisemnej umowy o odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Zdaniem Sądu, analiza przedstawionych przepisów nie pozostawia wątpliwości, że umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, która zostaje zawarta między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług, ma charakter umowy cywilnoprawnej.

WSA w Warszawie uznał zatem, że wprowadzając do taryfy sposób wyliczenia ceny za m³ ścieków opadowych i roztopowych jako iloczyn wielkości zanieczyszczonej powierzchni utwardzonej i średnich

rocznych opadów z 10 lat, przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne wadliwie zamieściło tam zapisy wykraczające poza wskazany ustawą przedmiot regulacji taryfy, pozostające w sprzeczności z podstawowymi ustawowymi regułami rozliczeń. Skoro bowiem w określonych sytuacjach wprowadzono system umownego określenia ilości odprowadzanych ścieków, to brak było podstaw do szczegółowego regulowania tej materii w taryfach. Zawarte w nich postanowienia są bowiem wiążące dla przedsiębiorstwa i odbiorców usług, co w praktyce wprowadzałoby pewien wzorzec umowny, a w konsekwencji wykraczało poza sferę przedmiotową taryfy. Kwestie te - inaczej ustalone niż w ustawie - nie mogły być wprowadzone do taryfy. Wprawdzie w § 4 ust. 1 rozporządzenia odnotowano, że w taryfach umieszcza się warunki rozliczeń z uwzględnieniem wyposażenia nieruchomości w przyrządy pomiarowe, niemniej jednak z przepisu aktu wykonawczego do ustawy nie można wyprowadzić uprawnienia do określenia w taryfie tego, co ustawodawca odesłał do umowy. Co prawda w § 2 pkt 10 oraz w § 5 pkt 4 rozporządzenia pojawiają się określenia, które wprost wskazują, że cena za odprowadzanie ścieków opadowych i roztopowych uzależniona jest od powierzchni zanieczyszczonej o trwałej nawierzchni oraz że taryfa winna zawierać ową cenę za jednostkę miary powierzchni zanieczyszczonej i trwałej nawierzchni, z której odprowadzane są ścieki opadowe i roztopowe kanalizacją deszczową, uwzględniającą rodzaj i sposób zagospodarowania powierzchni, jednak - zdaniem Sądu - są one sprzeczne z treścią delegacji ustawowej, stanowiąc przekroczenie granic delegacji określonej w art. 23 ustawy.

WSA w Warszawie uznał zatem, że Rada Gminy zaskarżoną uchwałą dopuściła się naruszenia prawa walidując taryfę niezgodną z obowiązującymi regulacjami, tj. art. 26 ust. 1 oraz art. 27 ust. 5 w zw. z art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy, a także z § 15 pkt 8 regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w Gminie Piaseczno. Sąd podkreślił przy tym wzajemną zależność między uchwałą dotyczącą regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, a ustalaniem taryfy za zbiorowe odprowadzanie ścieków opadowych i roztopowych, ta ostatnia stanowi bowiem konsekwencję i wykonanie regulaminu.

Od powyższego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie Rada Gminy Piaseczno wniosła skargę kasacyjną, domagając się jego uchylenia i przekazania sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania. Wyrokowi WSA w Warszawie skarżąca kasacyjnie zarzuciła, na podstawie art. 174 ust. 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, naruszenie prawa materialnego, poprzez błędną wykładnię:

1. art. 23 i art. 25 ust. 2 i art. 27 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w związku z § 2 pkt 10 i § 5 pkt 4 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, poprzez uznanie przepisów rozporządzenia, uwzględniających 1 m² powierzchni dachów, jako podstawę dla

naliczania opłat za odprowadzanie ścieków i wód opadowych za niezgodne z ustawą. Powyższe miało wpływ na treść orzeczenia, gdyż wskutek dokonania błędnej wykładni w/w przepisów WSA stwierdził, iż przepisy rozporządzenia nie mogą być zastosowane, a zatem wydana na ich podstawie uchwała wydana została bez podstawy prawnej;

2. art. 2 ust. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, poprzez uznanie, iż dachy nie stanowią powierzchni o trwałej nawierzchni, co skutkowało uznaniem przez Sąd, iż Rada Miasta Piaseczno akceptując ich zakwalifikowanie jako takich w uchwale, działała niezgodnie z prawem;

3. art. 24 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 4 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, poprzez uznanie, iż Rada Miasta Piaseczno podjęła uchwałę o zatwierdzeniu taryfy bez jej wcześniejszej weryfikacji przez Burmistrza Miasta Piaseczno nie wywiązała się z obowiązku dokonania weryfikacji stawek za odprowadzanie ścieków zaproponowanych przez P. Piaseczno.

Skarżąca kasacyjnie podniosła, że ilość odprowadzanej wody musi być liczona w metrach sześciennych, jednak uwzględnienie czynnika metrów kwadratowych stanowi jedynie sposób na jej wyliczenie, będąc podstawą do obliczenia ilości odprowadzanej wody. Finalnym wynikiem obliczeń musi być ilość odprowadzanej wody wskazana w metrach sześciennych. Taki przelicznik ma zastosowanie w przypadku zainstalowania przez stronę/klienta urządzenia pomiarowego. Natomiast w przypadku braku zainstalowania takiego urządzenia, w rozporządzeniu pojawia się ustalenie sposobu wyliczenia opłaty opartego na metrach kwadratowych powierzchni zanieczyszczonej. Ta podstawa wyliczeń przemnożona przez ilość wody (średnią ilość opadów na danym terenie) stanowi taryfę.

Skarżąca kasacyjnie podzieliła pogląd Sądu I instancji, że ustawa nie przewiduje, aby ilość odprowadzanych ścieków mogła być ustalona w jakikolwiek inny sposób niż wskazany w art. 27 ust. 4 i ust. 5 ustawy, zwłaszcza nie przewiduje, by ilość ścieków mogła być zastąpiona innymi danymi, w tym wielkością powierzchni nieruchomości, z której mają być odprowadzane ścieki - obszar w m². Jednak zdaniem skarżącej kasacyjnie, ustawodawca w art. 27 ust. 3 wyraźnie przewiduje sytuacje, w których brak jest urządzenia pomiarowego i w tych przypadkach wydaje upoważnienia dla ministra do określenia sposobu wyliczenia w rozporządzeniu, które to rozporządzenie przewiduje taki sposób ustalania ilości odprowadzanej wody, jaki został zastosowany w zaskarżonej uchwale. Przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie określają wprost jednostek, w których mierzona ma być ilość ścieków, można jedynie wywieść pośrednio, że jednostką tą jest jednostka, w której mierzy się objętość (metry sześciennie). Tym bardziej nie jest wskazany sposób, w jaki ta wielkość ma zostać obliczona. Z faktu, iż w celu określenia ilości odprowadzanych ścieków ustalana jest ich objętość, nie wynika zakaz ustalania opłat, których wysokość ustala się na

podstawie powierzchni, z której odprowadzane są ścieki, liczonej w metrach kwadratowych - jest to bowiem jedynie uproszczony i dopuszczalny sposób określania objętości odprowadzanych ścieków. Zastosowanie innego rozwiązania, tj. instalowanie urządzeń pomiarowych do obliczania ilości wody spadłej na dach, parking lub inną utwardzoną powierzchnię, byłoby nieracjonalne z ekonomicznego punktu widzenia, choć technicznie możliwe.

W ocenie skarżącej kasacyjnie regulacja z art. 27 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków ma charakter wyłącznie pomocniczy, na wypadek braku urządzeń pomiarowych u klienta. Rozwiązanie takie jest jednak mniej korzystne dla przedsiębiorstwa. Wbrew twierdzeniom T. sp. z o.o. podstawą rozliczeń między przedsiębiorstwem a T. jest właśnie umowa między stronami zawarta per facta concludentia, czyli w wyniku faktycznego wykonywania usługi przez P., co jest dopuszczalną formą zawarcia takiej umowy. Wykonywanie usługi w ten sposób wymaga także określenia ceny za taką usługę i tę cenę P. określa, a rada gminy zatwierdza, jako iloczyn powierzchni o trwałej nawierzchni i sumy opadów. Jest to regulacja szczególna na wypadek braku zawarcia umowy przez P. z dostawcą ścieków. W razie niezawarcia umowy w sposób pisemny i w braku urządzeń pomiarowych nie istniałby bowiem mechanizm obliczania należności przedsiębiorstw wodociągowych. Nie oznacza to jednak bezwzględnego narzucenia przez gminę wysokości opłat drogą administracyjną ponad upoważnienie ustawowe. W dalszym ciągu podstawą stosunków pomiędzy P. a klientem jest bowiem (powinna być) umowa pisemna. Ma ona charakter cywilnoprawny i strony mogą w tej umowie uregulować swoje prawa i obowiązki w sposób dowolny. Nie ma zatem przeszkód, żeby strony w sposób odmienny rozstrzygnęły kwestie odpłatności za usługę i sposobu naliczania opłat. Element ceny za ścieki stanowi jednak już imperium organu gminy. Na wypadek braku regulacji umownych i braku urządzeń pomiarowych uchwała Rady Miejskiej określa sposób liczenia opłaty. W takiej sytuacji podanie podstawy wyliczenia (ilości ścieków) stanowi *conditio sine qua non* prawidłowego określenia ceny. Stąd maksymalnie precyzyjne wskazanie elementów kształtujących cenę, czyli odwołanie się do średnich (szacunkowych) opadów i wskazanie miejsca najbliższej stacji meteorologicznej jako podstawy wyliczenia ilości opadów. Brak takiego wskazania oznaczałby uchylene się przez gminę od obowiązku ustawowego ustalenia ceny na wypadek braku ustaleń umownych. Treść zaskarżonej uchwały nie stanowi przepisu o charakterze *iuris cogentis*, wiążącego przedsiębiorstwo wodociągowe i jego klienta co do sposobu określenia wolumenu wody pobranej, strony mają bowiem swobodę w tym zakresie. Zapis taryfy reguluje natomiast kwestię podstawy naliczenia opłaty, gdy strony umowy w sposób pisemny nie zawrą. W związku z powyższym skarżąca kasacyjnie uważa, że zakwestionowane przez Sąd I instancji przepisy rozporządzenia, na podstawie których P. ustalił taryfę zatwierdzoną uchwałą, należy uznać za zgodne z ustawą.

W skardze kasacyjnej zakwestionowano też pogląd Sądu I instancji, że wody opadowe lub roztopowe spływające z dachów nie są ściekami w rozumieniu ustawy, gdyż dachy nie są "powierzchniami o trwałej nawierzchni". Według skarżącej kasacyjnie dachy w miastach stanowią powierzchnię zanieczyszczoną, a zaliczenie do powierzchni zanieczyszczonych odbywa się nie na podstawie rodzaju trwałej nawierzchni, ale na podstawie lokalizacji tych powierzchni. Powierzchnie o trwałej nawierzchni położone w miastach są traktowane jako powierzchnie zanieczyszczone. Skarżąca kasacyjnie wskazała, że to z powierzchni dachowej na grunt spływają ścieki, które są odprowadzane do sieci kanalizacyjnej i nie ma powodu do odrębnego traktowania powierzchni dachowych od powierzchni parkingowych czy sklepowych. Z tego powodu wody opadłe na powierzchnię dachów powinny zostać zaliczone do kategorii ścieków, wobec czego P. w Piasecznie uwzględniając je w taryfie i Rada Miasta Piaseczno zatwierdzając taryfę uchwałą, działały w ramach obowiązujących przepisów.

W ocenie skarżącej kasacyjnie - wbrew twierdzeniom Sądu I instancji - została również zachowana procedura wydawania zaskarżonej uchwały, gdyż Burmistrz Miasta Piaseczno dokonał weryfikacji taryfy, a sama propozycja taryfy podlegała ocenie rewidenta, który stwierdził prawidłowość wyliczeń P. Brak jest zatem podstaw do uznania, że zaskarżona uchwała została wydana niezgodnie z prawem, zaś zatwierdzony w niej sposób obliczania ilości odprowadzanych ścieków i stawek za ich przyjmowanie przez P. nie znajduje oparcie w obowiązujących przepisach.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm., cyt. dalej jako p.p.s.a.), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie występują przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Z tego względu Naczelny Sąd Administracyjny przy rozpoznaniu sprawy związany był granicami skargi kasacyjnej. Granice te są wyznaczone wskazanymi w niej podstawami, którymi - zgodnie z art. 174 p.p.s.a. - może być:

- 1) naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;
- 2) naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Skarga kasacyjna powinna zawierać przytoczenie podstaw kasacyjnych oraz ich uzasadnienie (art. 176 p.p.s.a.). Przytoczenie podstaw kasacyjnych to wskazanie konkretnych przepisów prawa materialnego lub przepisów postępowania, które w ocenie skarżącego zostały naruszone przez sąd pierwszej instancji i precyzyjne wyjaśnienie, na czym polegało niewłaściwe zastosowanie lub błędna wykładnia prawa materialnego, bądź wykazanie istotnego wpływu naruszenia prawa procesowego na

rozstrzygnięcie sprawy przez sąd pierwszej instancji. Związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej polega na tym, że jest on władny badać naruszenie jedynie tych przepisów, które zostały wyraźnie wskazane przez stronę skarżącą. Ze względu na ograniczenia wynikające ze wskazanych regulacji prawnych, Naczelny Sąd Administracyjny nie może we własnym zakresie konkretyzować zarzutów skargi kasacyjnej, uściślać ich ani w inny sposób korygować.

Rozpoznając skargę kasacyjną w tak zakreślonych granicach, stwierdzić należy, że nie jest ona uzasadniona i z tego powodu nie została przez Sąd uwzględniona.

W rozpatrywanej sprawie w skardze kasacyjnej podniesiono wyłącznie zarzuty naruszenia prawa materialnego, zarzucono mianowicie błędną wykładnię art. 23 i art. 25 ust. 2 i art. 27 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w związku z § 2 pkt 10 i § 5 pkt 4 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, a także art. 2 ust. 8 oraz art. 24 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 4 pkt 1 tej ustawy.

Dokonując oceny zasadności zarzutów skargi kasacyjnej należy na wstępie wskazać, że przedłożone przez skarżącą kasacyjnie po rozprawie przed NSA dokumenty wyjaśniają relację rozpoznawanej sprawy ze sprawą wcześniejszą, tj. sprawą zakończoną wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 24 października 2012r., IV SA/Wa 978/12. Wynika z nich mianowicie, że w zaskarżonej w niniejszej sprawie uchwale Rady Miejskiej w Piasecznie nie rozstrzygano o przedłużeniu poprzednio obowiązujących taryf na kolejny rok tj. na rok 2013, lecz rozstrzygano o nowym wniosku o zatwierdzenie taryf. Wprawdzie początkowo P. Sp. z o.o. w Piasecznie w dniu [...] października 2012r. złożyło wniosek o przedłużenie poprzednio obowiązujących taryf na kolejny rok, ale potem ten wniosek został zmodyfikowany w dniu [...] października 2012r. i wniesiony w nowym kształcie w dniu 5 listopada 2012r. Ten zmodyfikowany wniosek potraktować należy jako nowy wniosek dotyczący taryf za 2013r., niniejsza sprawa pozostaje zatem poza zakresem sprawy rozstrzygniętej wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 24 października 2012r., IV SA/Wa 978/12. W rozpoznawanej sprawie wniosek o zatwierdzenie taryf przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne złożyło do organu dopiero w dniu 5 listopada 2012, a więc nie dochowano wymaganego w art. 24 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków terminu 70 dni przed planowanym dniem wejścia w życie taryf, skoro taryfy weszły w życie 1 stycznia 2013r. Zaskarżona uchwała zapadła zatem z naruszeniem przewidzianych ustawą wymogów w zakresie procedury jej podjęcia.

Odnosząc się do podniesionego w skardze kasacyjnej zarzutu błędnej wykładni przez Sąd I instancji materialnoprawnej podstawy rozstrzygnięcia należy zwrócić uwagę, że błędna wykładnia prawa materialnego przejawiać się może w nieprawidłowym odczytaniu treści prawa tj. mylnym

zrozumieniu treści lub znaczenia przepisu prawnego lub na niezrozumieniu intencji ustawodawcy, względnie w zastosowaniu prawa nieobowiązującego. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego do takiego naruszenia prawa materialnego w niniejszej sprawie nie doszło.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nieuzasadniony jest pierwszy z podniesionych w skardze kasacyjnej zarzutów, tj. zarzut błędnej wykładni art. 23 i art. 25 ust. 2 i art. 27 ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006r., Nr 123, poz. 856 z późn. zm.) w związku z § 2 pkt 10 i § 5 pkt 4 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. z 2006r., Nr 127, poz. 886) polegającej na błędnym uznaniu za niezgodne z ustawą przepisów rozporządzenia uwzględniających 1 m² powierzchni dachów jako podstawę dla naliczania opłat za odprowadzanie ścieków i wód opadowych i w konsekwencji błędnej odmowie zastosowania przepisów rozporządzenia. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego dokonana przez Sąd I instancji wykładni art. 23 i art. 25 ust. 2 oraz art. 27 ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w związku z § 2 pkt 10 i § 5 pkt 4 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków była prawidłowa. Sąd I instancji zasadnie wskazał, że zestawienie tych przepisów ze sobą prowadzi do wniosku o sprzeczności rozporządzenia z delegacją ustawową zawartą w art. 23, art. 25 i art. 27 ust. 2 ustawy.

Zasady ustalania opłat za ścieki uregulowane zostały w art. 27 ust. 4-6 w/w ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Ustawodawca wskazał mianowicie, że ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych, a w razie braku urządzeń pomiarowych ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie. W rozliczeniach ilości odprowadzonych ścieków, ilość bezpowrotnie zużytej wody uwzględnia się wyłącznie w przypadkach, gdy wielkość jej zużycia na ten cel ustalona jest na podstawie dodatkowego wodomierza zainstalowanego na koszt odbiorcy usług.

Ustawodawca upoważnił w ustawie do uszczegółowienia powyższej regulacji ustawowej w drodze rozporządzenia, w zakreślonych upoważnieniem granicach. W art. 23 ust. 1 upoważniono ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do wydania rozporządzenia dotyczącego szczegółowych sposobów określenia taryf, wskazując równocześnie w art. 23 ust. 2 kryteria, jakie minister ten winien mieć na uwadze, w tym m.in. przy różnicowaniu cen i stawek opłat - średniodobową i maksymalną wielkość zużycia wody i ilość odprowadzanych ścieków (art. 23 ust. 2 pkt 3 a) oraz strukturę cen i stawek opłat (art. 23 ust. 2

pkt 3 c). W art. 25 ustawy upoważniono wskazanego wyżej ministra do wydania rozporządzenia dotyczącego wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz niezbędnego zakresu informacji zawartych w uzasadnieniu taryf, z uwzględnieniem m.in. zestawienia cen i stawek opłat (pkt 1) oraz kalkulacji opłat (pkt 2), wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych (pkt 3) oraz informacji finansowych zawierających sprawozdania finansowe (pkt 4). Z kolei w art. 27 ust. 2 ustawy zawarto upoważnienie dla tego ministra do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków prowadzenia rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, biorąc pod uwagę wyposażenie nieruchomości w przyrządy i urządzenia pomiarowe, natomiast w ust. 3 zawarto upoważnienie do określenia przez ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, w drodze rozporządzenia, przeciętnych norm zużycia wody dla poszczególnych odbiorców usług, które stanowią podstawę ustalania ilości pobranej wody w razie braku wodomierza, biorąc pod uwagę specyfikę poszczególnych odbiorców usług oraz wskaźniki średniego zużycia wody określone w szczególności dla gospodarstw domowych, usług oraz innej działalności w miastach i na wsiach.

W wykonaniu powyższych upoważnień ustawowych wydane zostało rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. z 2006r., Nr 127, poz. 886), w którym w §2 pkt 10 przewidziano, że cena za odprowadzone ścieki to wielkość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą odbiorca usług jest obowiązany zapłacić przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu za 1 m³ odprowadzonych ścieków lub za jednostkę miary powierzchni zanieczyszczonej o trwałej nawierzchni, z której odprowadzane są ścieki opadowe i roztopowe kanalizacją deszczową; do ceny dolicza się podatek od towarów i usług. W § 5 pkt 4 tego rozporządzenia przewidziano, że taryfy, w zależności od ich rodzaju i struktury, dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców zawierają cenę za jednostkę miary powierzchni zanieczyszczonej o trwałej nawierzchni, z której odprowadzane są ścieki opadowe i roztopowe kanalizacją deszczową, uwzględniającą rodzaj i sposób zagospodarowania powierzchni.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego prawidłowo przyjął Sąd I instancji, że przytoczone przepisy rozporządzenia dotyczące zasad rozliczeń za ścieki opadowe i roztopowe wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego. W rozliczeniach między przedsiębiorstwem świadczącym usługi zbiorowego odprowadzania ścieków a odbiorcą usług, ustawodawca nie przewidział możliwości rozliczeń przy uwzględnieniu jednostki pomiarowej ilości ścieków opadowych i roztopowych za m² powierzchni. Wprowadzenie takich zasad rozliczeń przez wskazane przepisy § 2 pkt 10 i § 5 pkt 4 wykonawczego do tej ustawy rozporządzenia nie ma podstawy prawnej w ustawie. W świetle zasad wynikających z ustawy nie jest dopuszczalne ustalenie odpłatności za usługę odprowadzania ścieków

według zasad przyjętych w cytowanych przepisach rozporządzenia. Żaden przepis ustawy nie przewiduje obowiązku płacenia za odprowadzanie ścieków z powierzchni dachów według przelicznika za 1 m² powierzchni, nie można zatem takiego obowiązku wywodzić z wykładni przepisów wykonawczego do ustawy rozporządzenia, dokonując rozszerzającej wykładni delegacji ustawowej do jego wydania. W tym zakresie Naczelny Sąd Administracyjny podziela pogląd prezentowany w wielu wcześniejszych wyrokach tego sądu, w tym m.in. w wyroku NSA z dnia 26 marca 2015r., sygn. akt II OSK 2612/12; także w wyroku NSA z dnia 17 lutego 2015r., sygn. akt II OSK 1704/13; w wyroku NSA z dnia 12 marca 2013r., sygn. akt II OSK 2730/12; w wyroku NSA z dnia 4 grudnia 2012r., sygn. akt II OSK 2239/12; w wyroku NSA z dnia 19 sierpnia 2010r., sygn. akt II OSK 893/10 oraz wyroku NSA z dnia 24 maja 2007r., sygn. akt II OSK 256/07, jak również w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych, m.in. w wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 19 sierpnia 2015r., sygn. akt II SA/Rz 355/15 i z dnia 20 października 2015r., sygn. akt II SA/Rz 356/15, nie podziela natomiast poglądu wyrażonego w wyroku WSA w Warszawie z dnia 10 marca 2014r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/13. Opłaty o charakterze publicznoprawnym mogą być nakładane na obywateli jedynie wówczas, gdy istnieje do tego wyraźne upoważnienie ustawowe. Art. 84 Konstytucji RP przewiduje, że "Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie." W razie braku wyraźnej ustawowej podstawy do nałożenia ciężarów i świadczeń publicznych, niedopuszczalna jest rozszerzająca wykładnia przepisów delegacji ustawowej, prowadząca w konsekwencji do wywiedzenia obowiązku ponoszenia opłat niewynikającego wprost z ustawy. Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie zawiera wyraźnej podstawy prawnej do pobierania opłat za ścieki opadowe i roztopowe odprowadzane do kanalizacji deszczowej według powierzchni dachów, a nie według ilości ustalonej na podstawie urządzeń pomiarowych lub - w razie ich braku - równej ilości wody pobranej bądź określonej w umowie. Nie można zatem - wobec braku do tego stosowanego upoważnienia ustawowego - takiej podstawy prawnej wyprowadzać z wykonawczego do tej ustawy rozporządzenia. Mając powyższe na uwadze należy zatem uznać, że - wbrew zarzutom skargi kasacyjnej - analiza prawna relacji przepisów rozporządzenia do przepisów ustawy została przez Sąd I instancji przeprowadzona prawidłowo. Trafna jest dokonana przez Sąd I instancji ocena, że wskazane przepisy rozporządzenia tj. § 2 pkt 10 i § 5 pkt 4 wykraczają poza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 27 ustawy.

Nieuzasadniony jest też zarzut strony skarżącej kasacyjnie braku podstaw dla Sądu do odmowy zastosowania wskazanych przepisów rozporządzenia. Sąd I instancji prawidłowo powołał się na art. 178 ust. 1 Konstytucji RP który przewiduje, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Oznacza to, że w toku rozpoznawania sprawy sąd może ocenić, czy przepisy aktu niższej niż ustawa rangi są zgodne z przepisami ustawy i jeżeli stwierdzi niezgodność rozporządzenia z ustawą, może odmówić z tego powodu jego zastosowania w danej

sprawie. Uprawnienie sądów do samodzielnego odmawiania zastosowania przepisu rozporządzenia, w stosunku do którego stwierdzają niezgodność z normą ustawową, wynika bezpośrednio z art. 178 ust. 1 Konstytucji, który wprowadza zasadę podległości sędziów tylko Konstytucji i ustawom, a nie wszelkim innym aktom prawnym, nawet jeśli one mają charakter aktów powszechnie obowiązujących. Art. 8 ust. 2 Konstytucji przewiduje, że Konstytucja jest najwyższym prawem i że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio. Art. 178 ust. 1 Konstytucji może zatem być zastosowany bezpośrednio, stanowiąc podstawę kompetencji sądów do odmowy zastosowania niezgodnego z ustawą przepisu rozporządzenia. Dotyczy to także sądów administracyjnych, sprawujących na podstawie art. 175 ust. 1 i art. 184 Konstytucji wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 85/11, LEX nr 1082813). Mając powyższe na uwadze należy zatem uznać, że Sąd I instancji w niniejszej sprawie prawidłowo odmówił zastosowania wyżej wskazanych przepisów rozporządzenia jako niezgodnych z ustawą, a zarzut skargi kasacyjnej w tym zakresie nie jest uzasadniony.

Nie mógł odnieść zamierzonego przez stronę skarżącą kasacyjnie skutku powołany jako uzasadnienie pierwszego z podniesionych w skardze kasacyjnej zarzutów argument, że zawarta w zaskarżonej uchwale regulacja uzależniająca ustalanie opłat za ścieki od powierzchni dachu w rzucie poziomym stanowi regulację "rodzaju i sposobu zagospodarowania powierzchni", o których mowa w § 5 pkt 4 rozporządzenia w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, skoro ten przepis rozporządzenia został przez Sąd prawidłowo uznany za wykraczający poza zakres upoważnienia ustawowego.

Za nieuzasadniony uznać należy również drugi z podniesionych w skardze kasacyjnej zarzutów, tj. zarzut błędnej wykładni art. 2 ust. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, którego skarżąca kasacyjnie upatruje w uznaniu przez Sąd I instancji, iż dachy nie stanowią powierzchni o trwałej nawierzchni, co skutkowało uznaniem przez Sąd, iż Rada Miasta Piaseczno, akceptując w uchwale takie ich zakwalifikowanie, działała niezgodnie z prawem. W art. 2 ust. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków przewidziano, że przez ścieki wprowadzane do wód lub do ziemi, rozumieć należy "wody opadowe lub roztopowe, ujęte w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacyjne, pochodzące z powierzchni zanieczyszczonych o trwałej nawierzchni, w szczególności z miast, portów, lotnisk, terenów przemysłowych, handlowych, usługowych i składowych, baz transportowych oraz dróg i parkingów". W dotychczasowym orzecznictwie, w tym zwłaszcza w przytoczonych powyżej orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że powierzchnia dachów nie mieści się w ustawowym pojęciu "powierzchni zanieczyszczonych o trwałej nawierzchni". Podzielając ten pogląd

należy dodatkowo zwrócić uwagę, że wymienione w tym przepisie przykłady stanowią wprawdzie katalog otwarty, jednakże wskazują kierunek wykładni użytego przez ustawodawcę pojęcia "powierzchni zanieczyszczonej o trwałej nawierzchni". Szczegółowa analiza tych wskazanych przez ustawodawcę przykładów prowadzi do konkluzji, że brak jest podstaw do objęcia pojęciem "powierzchni zanieczyszczonej o trwałej nawierzchni" dachów budynków przemysłowych, handlowych, usługowych, zabudowy mieszkaniowej, użyteczności publicznej i sakralnej, z uwagi na zupełnie odmienny charakter powierzchni dachów budynków, całkowicie odbiegający od specyfiki podanych przez ustawodawcę przykładów. Należy również zwrócić uwagę, że nawet podzielenie poglądu strony skarżącej kasacyjnie o możliwości objęcia tą definicją ustawową także dachów, nie miałyby wpływu na wynik niniejszej sprawy, gdyż nie zmieniłoby to wskazanej powyżej konkluzji, że opłaty za ścieki można pobierać tylko w przypadkach wskazanych w art. 27 ust. 4 i 5 ustawy, a w tych przepisach nie ma podstaw do nałożenia w taryfach opłat za ścieki z wód opadowych i roztopowych z dachów według powierzchni tych dachów, a nie według ilości ścieków ustalonej na podstawie urządzeń pomiarowych lub - w razie ich braku - równej ilości wody pobranej bądź określonej w umowie.

Nieuzasadniony jest także trzeci z powołanych w skardze kasacyjnej zarzutów, tj. zarzut błędnej wykładni art. 24 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 4 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, poprzez uznanie, iż Rada Miasta Piaseczno podjęła uchwałę o zatwierdzeniu taryfy bez jej wcześniejszej weryfikacji przez Burmistrza Miasta Piaseczno i nie wywiązała się z obowiązku dokonania przez Burmistrza weryfikacji stawek za odprowadzanie ścieków zaproponowanych przez P. Piaseczno. Należy zwrócić uwagę, że - wbrew zarzutowi skargi kasacyjnej - Sąd nie dokonał w zaskarżonym wyroku takiej oceny prawnej zaskarżonej uchwały. Sąd nie naruszył zatem art. 24 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 4 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, bowiem na potrzeby rozstrzygnięcia niniejszej sprawy nie dokonywał wykładni tych przepisów. W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku rzeczywiście Sąd obszernie opisał procedurę podejmowania uchwał zatwierdzających taryfy, jednakże opisując m.in. przewidziany w przepisach wymóg sprawdzenia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) czy taryfy zostały opracowane zgodnie z przepisami i zweryfikowania kosztów pod względem celowości ich ponoszenia, Sąd nie sformułował oceny, że w toku podejmowania zaskarżonej uchwały doszło do naruszenia powyższych zasad przez Burmistrza Miasta Piaseczno. Sama strona skarżąca kasacyjnie zastrzegła zresztą, uzasadniając ten zarzut skargi kasacyjnej, że jest on trudny do weryfikacji, gdyż Sąd I instancji "poświęca w swym orzeczeniu wiele miejsca temu zagadnieniu, ale bez oczywistych konkluzji co do wypełnienia przez burmistrza formalnych wymogów nadzoru."

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skoro skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw, to podlega ona oddaleniu na podstawie art. 184 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 209 w zw. z art. 204 pkt 2 i art. 205 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.