

### **III SA/Lu 216/17 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie**

LEX nr 2407704

#### **Wyrok**

#### **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie**

**z dnia 15 listopada 2017 r.**

**III SA/Lu 216/17**

#### **UZASADNIENIE**

#### **Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Robert Hałabis.

Sędziowie WSA: Grzegorz Grymuza, Ewa Ibrom (spr.).

#### **Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 7 listopada 2017 r. sprawy ze skargi P. W. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia (...) kwietnia 2017 r. nr (...) w przedmiocie odmowy zatwierdzenia regulaminu strzelnicy sportowej

**I.** uchyla zaskarżoną decyzję;

**II.** zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego na rzecz P. W. kwotę (...) zł z tytułu zwrotu kosztów postępowania.

#### **Uzasadnienie faktyczne**

Zaskarżoną decyzją z dnia (...) kwietnia 2017 r., nr (...) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L. (dalej: "organ II instancji" lub "organ odwoławczy") utrzymało w mocy decyzję Wójta Gminy S. (dalej: "organ I instancji") z dnia (...) marca 2017 r., nr (...) o odmowie zatwierdzenia regulaminu strzelnicy sportowej o nazwie "(...)".

Podstawę faktyczną powyższego rozstrzygnięcia stanowiły następujące ustalenia:

P. W. (dalej jako "skarżący") złożył wniosek o zatwierdzenie regulaminu otwartej strzelnicy sportowej. Do wniosku dołączył umowę dzierżawy działki nr 280/3, regulamin użytkowania strzelnicy "(...)" oraz plan strzelnicy.

Organ I instancji wezwał skarżącego do przedłożenia pozwolenia na budowę lub dowodu zgłoszenia budowy strzelnicy organowi administracji architektoniczno - budowlanej oraz decyzji o dopuszczeniu do użytkowania wyżej wymienionej strzelnicy, w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania.

Decyzją z (...) marca 2017 r. organ I instancji odmówił zatwierdzenia regulaminu strzelnicy sportowej "(...)" w miejscowości S., gmina S. na działce oznaczonej numerem ewidencyjnym 280/3.

W uzasadnieniu decyzji organ I instancji wskazał, że wnioskodawca nie wywiązał się z obowiązku przedstawienia pozwolenia na budowę lub dowodu zgłoszenia budowy strzelnicy organowi architektoniczno-budowlanemu oraz decyzji o dopuszczeniu strzelnicy do użytkowania.

Decyzją z (...) kwietnia 2017 r. organ II instancji, po rozpoznaniu odwołania skarżącego, utrzymał w mocy decyzję organu I instancji.

W uzasadnieniu decyzji organ odwoławczy wyjaśnił, że w myśl art. 47 ustawy o broni i amunicji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1839), dalej jako "ustawa o broni i amunicji", zatwierdzenie regulaminu strzelnicy następuje w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Po zmianie treści art. 47 ustawy o broni i amunicji przez art. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718), od dnia 11 lipca 2003 r. decyzja wydana przez właściwy organ na podstawie powyższego przepisu ogranicza się tylko do zatwierdzenia regulaminu strzelnicy, a więc nie obejmuje, jak poprzednio, również dopuszczenia do użytkowania. W ocenie organu, nie zwalnia to właściciela strzelnicy do uzyskania decyzji o dopuszczeniu strzelnicy do użytkowania, wydawanej przez właściwy organ nadzoru budowlanego. Na taki obowiązek wskazuje treść (ust. 3 pkt 2) wzorcowego regulaminu bezpiecznego funkcjonowania strzelnic, stanowiącego załącznik do rozporządzenia z dnia 15 marca 2000 r. w sprawie wzorcowego regulaminu strzelnicy (Dz. U. Nr 18, poz. 234 z późn.), wydanego na podstawie art. 46 ust. 3 ustawy o broni i amunicji. Zasadne jest, zdaniem SKO, aby organ, któremu przedłożono wniosek o zatwierdzenie regulaminu strzelnicy, najpierw poczynił ustalenia, czy obiekt, którego regulamin ma być zatwierdzony, rzeczywiście jest strzelnicą, tj. obiektem budowlanym wzniesionym zgodnie z przepisami prawa, przeznaczony do użytkowania jako strzelnica. Odnosząc się do niniejszej sprawy, organ stwierdził, że brak przedłożenia przez wnioskodawcę, pomimo wezwania przez organ I instancji, decyzji budowlanej oraz decyzji o dopuszczeniu strzelnicy do użytkowania wyklucza zatwierdzenie jej regulaminu.

Organ odwoławczy podkreślił, że istotą problemu było rozstrzygnięcie, czy przez strzelnicę, o której mowa w art. 47 ustawy o broni i amunicji należy rozumieć obiekt budowlany. Zadaniem organu była wykładnia art. 47 ustawy o broni i amunicji, który miał zastosować. Uznanie przez organ, że strzelnica jest tego rodzaju obiektem, który należy kwalifikować jako obiekt budowlany, stanowiło podstawę żądania, aby wnioskujący o zatwierdzenie regulaminu strzelnicy (tj. szczególnego rodzaju zasad użytkowania obiektu, nieujętych w Prawie budowlanym) wykazał się posiadaniem stosownych dokumentów (np. pozwoleniem na budowę, dowodem zgłoszenia, pozwoleniem na użytkowanie), świadczących o tym, że ten konkretny obiekt jest w sposób legalny przeznaczony do użytkowania jako strzelnica. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skarżący wniosł o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi skarżący podkreślił, że złożony regulamin otwartej strzelnicy sportowej "(...)" organizowanej w miejscowości S., na działce oznaczonej numerem ewidencyjnym 280/3, jest w pełni zgodny z regulaminem wzorcowym, o którym mowa w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 15 marca 2000 r.

Skarżący podniósł, że dla organizowanej przez niego strzelnicy wymagane jest wyłącznie zatwierdzenie regulaminu przez organ wykonawczy gminy. Wskazał, że w obecnym stanie prawnym - od ponad 13 lat - nie jest już wymagana decyzja o dopuszczeniu strzelnicy do użytkowania. Zmiana ta nie znalazła jeszcze odzwierciedlenia w załączniku do rozporządzenia MSWiA z dnia 15 marca 2000 r. - Wzorcowy Regulamin Bezpiecznego

Funkcjonowania Strzelnic. Wymóg umieszczenia na strzelnicy w widocznym miejscu decyzji o dopuszczeniu strzelnicy do użytkowania nadal figuruje w Rozdziale 1 pkt 3.2 regulaminu wzorcowego. Skarżący podniósł, że z uwagi na fakt, że przepis rozporządzenia jest sprzeczny z aktem prawnym wyższego rzędu jakim jest unormowanie ustawowe, decyzja o dopuszczeniu strzelnicy do użytkowania nie musi (i nie może) być - w praktyce - wywieszona na terenie strzelnicy, ponieważ decyzji takich nie wydaje się. Zachowując jednak daleko posuniętą ostrożność, skarżący umieścił również i takie postanowienie w regulaminie strzelnicy sportowej "(...)".

Za nieznajdujące umocowania w przepisach prawa uznał skarżący działania organu związane z żądaniem załączenia do wniosku pozwolenia na budowę. Skarżący jeszcze raz podkreślił, że planowana strzelnica nie jest i nie będzie obiektem budowlanym, jak również nie jest i nie będzie tymczasowym obiektem budowlanym, o którym mowa w art. 3 pkt 5, art. 29 ust. 1 pkt 12 lub art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo Budowlane.

Skarżący zwrócił również uwagę, że większa część nieruchomości sąsiadujących z przedmiotowym gruntem pozostaje w jego władaniu lub zaprzyjaźnionych sąsiadów i są to tereny zalesione albo rolne. Taka okoliczność dodatkowo potwierdza zasadność lokalizacji planowanego przedsięwzięcia, które nie naraża posiadaczy nieruchomości sąsiednich na jakiegokolwiek niedogodności związane z sąsiedztwem strzelnicy.

Skarżący zarzucił organowi oparcie decyzji na ustaleniach, z którymi ustawa prawo o broni i amunicji nie wiąże jakichkolwiek skutków prawnych. Dla zatwierdzenia regulaminu otwartej strzelnicy nie jest wymagana zgoda właścicieli sąsiadujących nieruchomości. Tymczasem organ I instancji opiera się w swoim rozstrzygnięciu na ustaleniach, że "sąsiedzi podmiotowej działki nie wyrażają zgody na zorganizowanie strzelnicy bojąc się o własne bezpieczeństwo". W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy wniósł o oddalenie skargi, podtrzymując dotychczasowe stanowisko w sprawie.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona.

Przedmiotem skargi jest decyzja odmawiająca zatwierdzenia regulaminu strzelnicy.

Przepis art. 45 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1839) stanowi, że broń palna oraz inna broń zdolna do rażenia celów na odległość może być używana w celach szkoleniowych i sportowych tylko na strzelnicach. Ustawa nie zawiera definicji strzelnicy i nie reguluje szczegółowo zasad organizowania i funkcjonowania strzelnic. W art. 46 ust. 1 zawarte jest jedynie postanowienie, że strzelnice powinny być zlokalizowane, zbudowane i zorganizowane w sposób nienaruszający wymogów związanych z ochroną środowiska oraz wykluczający możliwość wydostania się poza ich obręb pocisku wystrzelonego z broni ze stanowiska strzeleckiego w sposób zgodny z regulaminem strzelnicy.

Regulamin określa szczegółowe zasady zachowania bezpieczeństwa na strzelnicy (art. 46 ust. 2). Ustawa upoważniła ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia, wzorcowego regulaminu bezpiecznego funkcjonowania strzelnic, z uwzględnieniem warunków korzystania ze strzelnicy oraz sposobu obchodzenia się z bronią i sposobu zachowania się osób przebywających na strzelnicy. Wykonaniem powyższego

upoważnienia jest rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 marca 2000 r. w sprawie wzorcowego regulaminu strzelnic (Dz. U. z 2000 r. Nr 8, poz. 234 z późn. zm.).

Zgodnie z § 3 rozporządzenia, wzorcowy regulamin bezpiecznego funkcjonowania strzelnic stanowi załącznik do rozporządzenia. Na podstawie regulaminu wzorcowego właściciel lub zarządca strzelnicy, obowiązany jest opracować regulamin strzelnicy, w którym może w szczególności określić dodatkowe warunki bezpieczeństwa, w tym także dla osób przebywających na strzelnicy (§ 4 rozporządzenia).

Zgodnie z art. 47 ustawy, zatwierdzenie regulaminu strzelnicy następuje w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez właściwego wójta, burmistrza (prezydenta miasta).

Z powołanych przepisów wynika, że przedmiotem badania w sprawie zatwierdzenia regulaminu strzelnicy jest przedstawiony przez właściciela lub zarządcę strzelnicy regulamin, opracowany na podstawie wzorcowego regulaminu bezpiecznego funkcjonowania strzelnic, stanowiącego załącznik do rozporządzenia. Decyzja o zatwierdzeniu regulaminu powinna zatem zostać podjęta po analizie postanowień regulaminu i ocenie ich zgodności z regulaminem wzorcowym oraz wymogami zapewnienia bezpieczeństwa osób korzystających ze strzelnicy i osób przebywających na strzelnicy. Ustawa nie uzależnia zatwierdzenia regulaminu strzelnicy od spełnienia dodatkowych warunków, w szczególności od przedstawienia pozwolenia na budowę czy decyzji o dopuszczeniu strzelnicy do użytkowania, jak twierdzą organy obu instancji w sprawie niniejszej.

Regulamin dotyczy strzelnicy jako obiektu przeznaczonego do prowadzenia strzelań szkoleniowych, sportowych i rekreacyjnych oraz treningów strzeleckich (§ 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wzorcowego regulaminu). Kwestia, czy i jakiego rodzaju obiektem budowlanym jest strzelnica nie należy do zakresu badania w postępowaniu dotyczącym zatwierdzenia regulaminu strzelnicy. Ocena, czy strzelnica jest obiektem budowlanym oraz czy spełnia wymogi dotyczące budowy i utrzymania obiektów budowlanych, określone w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 z późn. zm.), należy do organów administracji architektoniczno - budowlanej i organów nadzoru budowlanego. Tylko ubocznie zauważyć należy, że skarżący twierdzi, że planowana przez niego strzelnica nie będzie obiektem budowlanym, ponieważ skarżący wykorzysta naturalne ukształtowanie terenu, a twierdzenia tego organ w żaden sposób nie podważył.

Nie jest także przedmiotem oceny w sprawie zatwierdzenia regulaminu strzelnicy spełnienie wymogów ochrony środowiska, określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 4 kwietnia 2000 r. w sprawie wymagań w zakresie ochrony środowiska dotyczących budowy i użytkowania strzelnic (Dz. U. Nr 27, poz. 341). Wymogi te badane są przez organy właściwe w sprawie ochrony środowiska.

Nie znajduje zatem żadnego uzasadnienia żądanie przedstawienia pozwolenia na budowę lub decyzji o dopuszczeniu strzelnicy do użytkowania.

Jak wynika z decyzji organu I instancji, nieprzedstawienie tych dokumentów było podstawą odmowy zatwierdzenia regulaminu strzelnicy w sprawie niniejszej. Organ I instancji nie badał natomiast w ogóle regulaminu przedstawionego przez skarżącego. Uchybienia tego nie naprawił organ II instancji. Przeciwnie, zaaprobował błędne stanowisko organu I instancji co do wymogów, jakie spełnić powinien właściciel lub zarządzający strzelnicą składając

wniosek o zatwierdzenie regulaminu strzelnicy. Zaskarżona decyzja wydana została zatem z naruszeniem art. 47 ustawy o broni i amunicji. Organ uzależnił bowiem zatwierdzenie regulaminu strzelnicy od dodatkowych, nieprzewidzianych w ustawie warunków.

Z uwagi na to, że organy obu instancji nie dokonały jakichkolwiek ustaleń faktycznych dotyczących regulaminu strzelnicy przedstawionego przez skarżącego, w szczególności nie zbadały jego postanowień pod kątem zgodności z regulaminem wzorcowym, zachodzi konieczność uchylecia nie tylko zaskarżonej decyzji, ale także oraz decyzji organu I instancji na podstawie art. 135 i 145 § 1 pkt 1 lit. a i c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm.), dalej w skrócie: "p.p.s.a."

Rozpoznając sprawę ponownie organ zobowiązany będzie uwzględnić przedstawioną przez sąd ocenę prawną. Oznacza to konieczność dokonania oceny przedstawionego przez skarżącego regulaminu w oparciu o postanowienia rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 marca 2000 r. w sprawie wzorcowego regulaminu strzelnic. Oceniając postanowienia regulaminu mieć będzie organ na względzie, że celem regulaminu jest określenie warunków bezpiecznego funkcjonowania strzelnicy. Organ powinien zatem ustalić, czy regulamin określa warunki korzystania ze strzelnicy, sposób obchodzenia się z bronią i sposób zachowania się osób przebywających na strzelnicy zgodnie z wymogami bezpieczeństwa.

Ponownie należy podkreślić, że zgodność obiektu, jakim jest strzelnica z wymogami ochrony środowiska oraz - w przypadku gdy strzelnica jest obiektem budowlanym - z warunkami określonymi w przepisach prawa budowlanego podlega ocenie w odrębnym trybie przez właściwe w tym zakresie organy.

Organ mieć będzie na uwadze, że zawarte we wzorcowym regulaminie postanowienie dotyczące umieszczenia w widocznym miejscu decyzji o dopuszczeniu strzelnicy do użytkowania straciło na aktualności, ponieważ przepis art. 47 ustawy, który przewidywał wydanie przez wójta gminy decyzji o dopuszczeniu strzelnicy do użytkowania zmieniony został z dniem 11 lipca 2003 r. przez art. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718). Skoro ustawa nie przewiduje już wydawania przez wójta decyzji o dopuszczeniu strzelnicy do użytkowania, zbędne jest zamieszczanie tego postanowienia w regulaminie.

Organ uwzględni również, że zatwierdzenie regulaminu strzelnicy nie jest uzależnione od zgody właścicieli nieruchomości sąsiednich.

Z tych wszystkich względów i na podstawie art. 135 i 145 § 1 pkt 1 lit. a i c p.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie uchylił zaskarżoną decyzję oraz decyzję organu I instancji.

O kosztach postępowania sąd orzekł na podstawie art. 200, art. 205 § 2 i art. 209 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1804 z późn. zm.). Na koszty te składają się uiszczony przez skarżącego wpis od skargi w kwocie 200 zł, wynagrodzenie pełnomocnika będącego radcą prawnym w kwocie 480 zł i uiszczona opłata skarbową od pełnomocnictwa w kwocie 17 zł.