

III SA/Gd 915/18 - Wyrok

Data orzeczenia	2019-03-14
Data wpływu	2018-11-27
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku
Sędziowie	Janina Guść Jolanta Sudoł /przewodniczący/ Paweł Mierzejewski /sprawozdawca/
Symbol z opisem	6319 Inne o symbolu podstawowym 631
Hasła tematyczne	Administracyjne postępowanie Broń i materiały wybuchowe
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
Treść wyniku	Oddalono skargę
Powołane przepisy	Dz.U. 2018 nr 0 poz 2096; art. 16 par. 1, art. 156 par. 1; Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego - tekst jedn. Dz.U. 2012 nr 0 poz 576; art. 46 ust. 1, art. 47; Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji - tekst jednolity Dz.U. 2018 nr 0 poz 1302; art. 151; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w składzie następującym: Przewodniczący: Sędzia WSA Jolanta Sudoł Sędziowie: Sędzia WSA Janina Guść Sędzia WSA Paweł Mierzejewski (spr.) Protokolant: asystent sędziego Krzysztof Pobjewski po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 marca 2019 r. spraw ze skarg Prokuratora Rejonowego w K. oraz "A" Gazety Regionalnej na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego [...] z dnia 26 września 2018 r. nr [...] w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji dotyczącej zatwierdzenia regulaminu strzelnicy oddała skargi.

Uzasadnienie

Decyzją z dnia 22 października 2013 r. nr [...] wydaną na podstawie art. 47 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 576 ze zm.) oraz art. 104 i 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 267; dalej w skrócie jako "k.p.a.") Wójt Gminy - po rozpatrzeniu wniosku R. W. - zatwierdził regulamin strzelnicy zlokalizowanej na działce nr [...] położonej w obrębie ewidencyjnym K.

W uzasadnieniu wydanej decyzji organ pierwszej instancji stwierdził, że przedłożony wraz z wnioskiem z dnia 30 września 2013 r. projekt regulaminu strzelnicy spełnia warunki określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 marca 2000 r. w sprawie wzorcowego regulaminu strzelnic (Dz. U. Nr 18, poz. 234 ze zm.). Regulamin strzelnicy w K. Wójt Gminy uczynił załącznikiem do wydanej decyzji. Decyzja została doręczona pełnomocnikowi reprezentującemu wnioskodawcę oraz właścicielowi nieruchomości – W. S. i stała się ostateczna.

Pismem z dnia 12 marca 2018 r. Wójt Gminy zwrócił się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego z prośbą o rozważenie możliwości wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności wydanej decyzji celem zweryfikowania zarzutu rażącego naruszenia prawa poprzez brak poprzedzających wydanie decyzji ustaleń w zakresie legalności lokalizacji i budowy strzelnicy oraz możliwości legalnego przystąpienia do jej użytkowania. 20 kwietnia 2018 r. do Kolegium wpłynął ponadto datowany na dzień 3 kwietnia 2018 r. sprzeciw Prokuratora Prokuratury Rejonowej w K. od wyżej wskazanej decyzji z dnia 22 października 2013 r. Prokurator wnosząc o stwierdzenie nieważności wskazanej decyzji podniósł zarzuty rażącego naruszenia prawa, to jest:

- art. 129 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze poprzez akceptację strzelnicy bez decyzji o zakończeniu rekultywacji terenu poeksploatacyjnego zakładu górniczego;
- § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia 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) poprzez zatwierdzenie regulaminu strzelnicy bez wcześniejszej decyzji określającej dopuszczalny poziom hałasu;
- przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie dopuszczalnego przeznaczenia terenu działki nr [...] obręb K.

Pismem z dnia 20 kwietnia 2018 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze zawiadomiło strony o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności wyżej wskazanej decyzji z dnia 22 października 2013 r. nr [...], następnie postanowieniami z dnia 13 lipca 2018 r. nr [...] wstrzymało wykonanie weryfikowanej decyzji oraz orzekło o dopuszczeniu do postępowania w charakterze podmiotu działającego na prawach strony szeregu organizacji społecznych ("A" Gazety Regionalnej, Klubu Strzelecko - Kolekcjonerskiego [...], Stowarzyszenia Strzeleckiego [...] oraz [...] Stowarzyszenia Strzelecko – Kolekcjonerskiego [...]).

Decyzją z dnia 26 września 2018 r. nr [...] wydaną na podstawie art. 158 § 1 w zw. z art. 156 § 1 k.p.a. oraz art. 46 ust. 1 i art. 47 ustawy o broni i amunicji Samorządowe Kolegium Odwoławcze odmówiło stwierdzenia nieważności wyżej wskazanej decyzji Wójta Gminy z dnia 22 października 2013 r. nr [...].

W uzasadnieniu wydanej decyzji Kolegium przedstawiając określony w art. 156 § 1 k.p.a. katalog przesłanek uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej oraz charakter postępowania prowadzonego w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wskazało, że kwestionowana decyzja Wójta Gminy nie narusza prawa w stopniu uzasadniającym jej wyeliminowanie z obrotu prawnego.

Kolegium podniosło, że zgodnie z art. 46 ust. 2 ustawy o broni i amunicji szczegółowe zasady zachowania bezpieczeństwa na strzelnicy określa regulamin strzelnicy. Wzorcowy regulamin bezpiecznego funkcjonowania strzelnic, określił, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw wewnętrznych uwzględniając warunki korzystania ze strzelnicy oraz sposób

obchodzenia się z bronią i sposób zachowania się osób przebywających na strzelnicy. Regulamin strzelnicy ma charakter aktu normatywnego wewnętrznego, regulującego prawa i obowiązki osoby prowadzącej strzelnicę oraz jej użytkowników m.in. w zakresie oznaczenia i wyposażenia strzelnicy, sposobu obchodzenia się z bronią oraz zachowania osób przebywających na terenie strzelnicy. Regulamin strzelnicy dla swej skuteczności wymaga zatwierdzenia przez właściwego miejscowo ze względu na miejsce położenia strzelnicy wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Kolegium wskazało, że istotą kontrowersji w niniejszej sprawie pozostaje czy w granicach kompetencji wójta zakreślonych treścią art. 47 ustawy o broni i amunicji pozostaje jedynie ocena samego regulaminu strzelnicy (pod kątem jego zgodności z wzorcem normatywnym określonym rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 marca 2000 r. w sprawie wzorcowego regulaminu strzelnic, czy też jego obowiązkiem przed ewentualnym zatwierdzeniem regulaminu strzelnicy jest ocena całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych determinujących legalne funkcjonowanie obiektu strzelnicy na danym, konkretnym terenie, w tym warunków i ograniczeń wynikających z szeregu przepisów szczególnych m.in. w zakresie ochrony środowiska, planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa geologicznego i górniczego, prawa budowlanego itd.

Kolegium podało, że sygnalizowana wątpliwość nie doczekała się jak dotąd jednolitego rozstrzygnięcia. W orzecznictwie sądowym spotkać można bowiem dwa odmienne ujęcia omawianej problematyki. Zgodnie z pierwszym z wyrażanych w orzecznictwie stanowisk organ prowadzący postępowanie w oparciu o art. 47 ust. 1 ustawy o broni i amunicji nie jest uprawniony do badania innych kwestii niż sama treść regulaminu. Zgodnie z tym stanowiskiem kwestia, czy i jakiego rodzaju obiektem budowlanym jest strzelnica nie należy do zakresu badania w postępowaniu dotyczącym zatwierdzenia "regulaminu strzelnicy". Przedmiotem oceny dokonywanej w powyższym zakresie nie jest także 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. Wymogi te badane są przez organy właściwe w sprawie ochrony środowiska (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w L. w wyroku z dnia 15 listopada 2017 r.; sygn. akt III SA/Lu 216/17). Z kolei zgodnie z przeciwstawnym stanowiskiem, przyjętym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2018 r. (sygn. akt II OSK 1462/17) czy też w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B. z dnia 21 listopada 2016 r. (sygn. akt II SA/Bd 416/16) oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w R. z dnia 27 marca 2018 r. (sygn. akt II SA/Rz 66/18) zasadne jest aby organ, któremu przedłożono wniosek o zatwierdzenie regulaminu strzelnicy najpierw poczynił ustalenia czy obiekt, którego regulamin ma być zatwierdzony, rzeczywiście jest strzelnicą, to jest obiektem budowlanym wzniesionym zgodnie z przepisami prawa i przeznaczonym do użytkowania jako strzelnica. Przed wydaniem stosowanej decyzji wójt musi zatem zażądać od wnioskodawcy wykazania, że podjął on stosowne działania, w tym uzyskał rozstrzygnięcia właściwych organów (na przykład pozwolenie na budowę, zgłoszenie budowy, pozwolenie na użytkowanie) pozwalające stwierdzić, że obiekt w sposób legalny przeznaczony jest do użytkowania jako strzelnica. Bez potwierdzenia odpowiedniej lokalizacji strzelnicy oraz jej zbudowania i użytkowania zgodnie z obowiązującym prawem brak jest podstaw do stwierdzenia czy dana strzelnica będzie gwarantowała wespół z zatwierdzonym regulaminem osiągnięcie celu ustawy o amunicji i

broni w postaci wymogów związanych z bezpieczeństwem i ochroną środowiska. W myśl tego z kierunków interpretacji, w trakcie postępowania dotyczącego zatwierdzenia regulaminu strzelnicy wójt może dokonać ustaleń odnośnie tego, czy wnioskodawca posiada uprawnienie do zlokalizowania strzelnicy w danym miejscu oraz czy strzelnica powstała zgodnie z prawem na podstawie odpowiednich zgód, w tym tych udzielonych przez organy administracji architektoniczno – budowlanej.

Kolegium wskazało, że ocena, które ze stanowisk uznać należy za prawidłowe a w konsekwencji za miarodajne dla oceny decyzji Wójta Gminy z dnia 22 października 2013 r. zależna jest od rozstrzygnięcia co do przyjętego przez prawodawcę w przypadku strzelnic innych niż strzelnice Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Więziennej oraz Służby Ochrony Państwa sposobu reglamentacji takiej działalności.

Zdaniem Kolegium można w tym zakresie wyróżnić dwa warianty regulacji. Pierwszy, który można by określić jako "liniowy", czy "szeregowy", zakłada, że podjęcie określonej działalności możliwe jest dopiero po spełnieniu określonych prawem warunków potwierdzanych kolejno uzyskiwanymi rozstrzygnięciami organów administracji publicznej, z których wcześniejsze warunkują wydanie kolejnych. W tym przypadku podejmując rozstrzygnięcie w zakresie swoich kompetencji kolejne organy obowiązane są ustalić i zbadać czy i jak zakończyły się wcześniejsze postępowania oraz czy inwestor legitymuje się wcześniej uzyskanymi pozytywnymi orzeczeniami. Tak np. uregulowany jest proces inwestycyjny w przypadku obiektów istotnie oddziałujących na środowisko. Drugi sposób regulacji, który można by umownie określić mianem "równoległego", czy "rozproszonego", zakłada, że podjęcie i prowadzenie danej działalności również zależne jest od spełnienia szeregu wymogów określonych przepisami prawa stosownie do konkretnych okoliczności faktycznych danego przypadku, tyle tylko, że wymogi te określane lub sankcjonowane są w odrębnych, równolegle prowadzonych procedurach administracyjnych wszczynanych przez właściwe organy stosownie do okoliczności sprawy, które wszakże nie kończą się jedną finalną "zgoda" na prowadzenie działalności, której wydanie miałoby potwierdzać spełnienie wszystkich ustawowo dla danej działalności określonych i gdy to konieczne skonkretyzowanych aktami indywidualnymi, wymogów. W tym przypadku inwestor (wnioskodawca) podejmując działalność musi legitymować się szeregiem niezależnie od siebie uzyskiwanych aktów administracyjnych (zgód, pozwoleń, zgłoszeń) oraz spełniać bezpośrednio określone w przepisach prawa warunki, których badanie (weryfikacja) nie pozostaje jednak w gestii (kompetencji) jednego organu administracji, który miałby udzielać finalnej zgody na prowadzenie działalności, czy też dopuszczać do jej prowadzenia, lecz pozostaje we właściwości różnych organów, które działają niezależnie od siebie w granicach swoich przedmiotowo zakreślonych kompetencji (np. administracja architektoniczno-budowlana, organy ochrony środowiska, organy administracji górniczej, organy właściwe w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego, itd.). Działania te podejmowane są albo na wniosek osoby zamierzającej prowadzić daną działalność przed jej podjęciem, albo z urzędu, w przypadku gdy działalność została podjęta lub jest prowadzona z naruszeniem prawa, np. na skutek braku wymaganych pozwoleń budowlanych, przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu, czy nieuprawnionej zmiany przeznaczenia terenu. Ponieważ przepisy w tym przypadku

nie przewidują "zezwolenia" na prowadzenie danej działalności, ewentualne naruszenia prawa (budowlanego, ochrony środowiska, górniczego, wodnego itd.) sankcjonowane są jedynie w oparciu o właściwe przepisy odrębne i w sposób w nich przewidziany (np. wstrzymanie użytkowania obiektu budowlanego, nakaz rozbiórki, ustalenie dopuszczalnego poziomu hałasu, nakaz przywrócenia pierwotnego przeznaczenia nieruchomości, wymierzenie kary administracyjnej itd.). Naruszenia te nie wpływają natomiast z zasady na byt, czy też wadliwość innych aktów administracyjnych (decyzji) wydanych przez odrębne organy w granicach ich kompetencji.

Dalej wskazano, że Kolegium nie jest uprawnione do formułowania sądów odnośnie potrzeby bardziej restrykcyjnej czy swobodniejszej regulacji omawianego zagadnienia. Zadaniem Kolegium pozostaje ocena przyjętych de lege lata rozwiązań normatywnych, mając na uwadze całokształt regulacji, tak zawartej w ustawie o broni i amunicji wraz z aktami wykonawczymi, jak i w przepisach odrębnych, mogących w zależności od okoliczności znaleźć zastosowanie także do strzelnic.

Kolegium powołując wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2018 r. (sygn. akt II OSK 1462/17) stwierdziło, że fakt, iż każdy obiekt, w tym strzelnica powinien zostać poddany odpowiedniej kontroli w trakcie procesu inwestycyjno-budowlanego, który prowadzony jest na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy - Prawo budowlane, nie oznacza jeszcze, że organem weryfikującym, czy tak rzeczywiście się stało jest organ właściwy do oceny regulaminu strzelnicy. Podobnie słuszna konstatacja, że prawidłowe zorganizowanie strzelnicy zależne jest nie tylko od treści jej regulaminu ale także od spełnienia przez dany obiekt wymogów wynikających z przepisów odrębnych, w tym przepisów prawa budowlanego i ochrony środowiska wcale nie prowadzi do konkluzji, że to na etapie zatwierdzania regulaminu badać należy, czy wszystkie te wymogi zostały spełnione. Wątpliwe jest także by proces organizowania strzelnicy zawsze musiał przebiegać wedle sekwencji zdarzeń obejmującej kolejno "potwierdzenie legalności lokalizacji i budowy strzelnicy oraz możliwości przystąpienia do użytkowania strzelnicy, zaś końcowo - zatwierdzenie regulaminu strzelnicy" (tak Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanym wyżej wyroku).

Zdaniem Kolegium przeciwnie, zważywszy na treść wzorcowego regulaminu strzelnicy obejmującego m.in. konieczność uregulowania w nim takich kwestii jak drogi ewakuacyjne, czy wyznaczenie punktu sanitarnego, to właśnie zatwierdzony regulamin i przyjęte tam konkretne rozwiązania mogą rzutować na sposób zagospodarowania i zabudowy działki, na której zlokalizowana ma być strzelnica (m.in. w zakresie tablic informacyjnych, dróg ewakuacyjnych, stanowisk strzeleckich, punktu sanitarnego, ich lokalizacji i konstrukcji), który z kolei może wymagać uzyskania zgód budowlanych, czy planistycznych w oparciu o przedłożony projekt zagospodarowania terenu i, ewentualnie, projekty zlokalizowanych na strzelnicy obiektów budowlanych.

Dalej podano, że część zagadnień związanych z legalnym funkcjonowaniem strzelnicy, przede wszystkim dotyczących ochrony środowiska, w tym ochrony przed przekraczaniem dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku może być przedmiotem wiążących ocen dopiero po rozpoczęciu funkcjonowania przez strzelnicę. Wbrew wyrażonym w sprzeciwie

stanowisku prokuratora, decyzja o dopuszczalnym poziomie hałasu nie może poprzedzać decyzji w sprawie zatwierdzenia regulaminu strzelnicy. Decyzja przewidziana w art. 115a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 799 ze zm.) wydawana jest w przypadku gdy stwierdzono, że poza zakładem, w wyniku jego działalności, przekroczone są dopuszczalne poziomy hałasu, a zatem dotyczy sytuacji, gdy dana instalacja (zakład) już funkcjonuje i generuje hałas przekraczający dopuszczalne poziomy. Siłą rzeczy strzelnica pozbawiona swego regulaminu nie może jeszcze funkcjonować, a zatem nie można zbadać czy jej prowadzenie prowadzi do naruszenia ograniczeń w zakresie ochrony środowiska przed hałasem.

Podobnie rzecz przedstawia się z wymogami ochrony środowiska przewidzianymi w § 5 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 4 kwietnia 2000 r. w sprawie wymagań w zakresie ochrony środowiska dotyczących budowy i użytkowania strzelnic. Także w tym wypadku organy ochrony środowiska mogą zbadać przestrzeganie powyższego przepisu dopiero w praktyce funkcjonowania strzelnicy. Jedynie tytułem uzupełnienia można wskazać, że również kompetencje wójta określone mocą art. 59 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym aktualizują się dopiero w przypadku dokonanej, a nie jedynie planowanej zmiany przeznaczenia terenu wbrew wiążącym aktom planistycznym. Ponadto wyjaśnić należy, że sygnalizowany przez prokuratora art. 129 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze przewidując możliwość obciążenia przedsiębiorcy obowiązkiem likwidacji zakładu górniczego lub jego oznaczonej części nie reguluje z osobna skutków wykorzystania terenu pogórniczego niezgodnie z nałożonymi na przedsiębiorcę obowiązkami w zakresie likwidacji zakładu górniczego. Niewykonanie decyzji w sprawie likwidacji zakładu górniczego wiąże się natomiast z koniecznością wdrożenia egzekucji administracyjnej. Z kolei w razie niezakończenia rekultywacji gruntów zdewastowanych w okresie, o którym mowa w art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1161) stosuje się opłatę roczną podwyższoną o 200 % od dnia, w którym rekultywacja gruntów powinna zostać zakończona. Kompetencje do prowadzenia kontroli odnośnie wykonywania obowiązku rekultywacji gruntu oraz stosowania sankcji w przypadku niezakończenia rekultywacji w terminie przysługują staroście. Rozwiązania w tym przedmiocie pozostają zatem zupełnie niezależne od decyzji wójta wydawanej na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy o broni i amunicji.

Zdaniem Kolegium, za tezą o rozłączności regulacji przewidzianej przez przepisy ustawy o broni i amunicji w zakresie zatwierdzania regulaminu strzelnicy od reżimów odpowiedzialności z tytułu naruszenia wymogów ochrony środowiska, prawa budowlanego, planowania i zagospodarowania przestrzennego, czy też innych przepisów odrębnych świadczy również brak w ustawie o broni i amunicji jakichkolwiek wymogów formalnych w zakresie treści wniosku o zatwierdzenie regulaminu strzelnicy i koniecznych do niego załączników. Zakładać należy, że gdyby intencją ustawodawcy było przyznanie wójtowi kompetencji do badania warunków funkcjonowania strzelnicy na danym terenie i w danej postaci w szerszym ujęciu niż tylko ograniczonym do samego tekstu regulaminu, to nałożyłby na wnioskodawcę obowiązek załączenia do wniosku stosownych dokumentów potwierdzających m.in. przeznaczenie terenu, uzyskanie zgód i pozwoleń budowlanych, prawa do dysponowania terenem itd. Tymczasem w ustawie o broni i amunicji oraz w cyt. rozporządzeniu w sprawie wzorcowego regulaminu strzelnicy rozwiązań takich brak.

Kolegium stwierdziło - mając na uwadze wcześniejsze wywody - że z przepisów prawa nie wynika, by decyzja w sprawie zatwierdzenia regulaminu strzelnicy była aktem finalnym, kończącym i niejako podsumowującym z punktu widzenia zgodności z prawem cały proces organizowania strzelnicy, a w konsekwencji stanowiącym wyłączną podstawę przystąpienia do jej legalnego użytkowania, co zbliżałoby tą decyzję w swej konstrukcji do swoistego zezwolenia na prowadzenie strzelnicy. Przeciwnie, sam fakt zatwierdzenia regulaminu strzelnicy jako zgodnego z wzorcem określonym w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 marca 2000 r. w sprawie wzorcowego regulaminu strzelnic, wcale nie przesadza, że strzelnica spełnia wszystkie określone prawem w danych okolicznościach faktycznych wymogi, a zatem, że będzie funkcjonować legalnie. Ocena dokonywana przez wójta na podstawie art. 47 ustawy o broni i amunicji w zw. z § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wzorcowego regulaminu strzelnic zgodnie z literalnym brzmieniem tego przepisu ograniczona jest do samej treści przedkładanego regulaminu, tym bardziej, że, jak to wynika z normatywnego wzoru regulaminu, jego zapisy obejmują jedynie warunki korzystania ze strzelnicy, sposobu obchodzenia się z bronią oraz sposobu zachowania się osób przebywających na strzelnicy, a zatem nie regulują całości problematyki związanej z legalnym funkcjonowaniem strzelnicy w tym zwłaszcza kwestii jej lokalizacji i konstrukcji. Na taki - ograniczony przedmiotowo - charakter wydanego na podstawie art. 47 ustawy o broni i amunicji rozstrzygnięcia wskazują także jego skutki. Decyzja zatwierdzająca regulamin konkretyzuje jedynie uprawnienia i obowiązki osoby prowadzącej strzelnicę, a pośrednio osób korzystających ze strzelnicy, w zakresie objętym treścią regulaminu. Dopiero m.in. w wykonaniu obowiązków wynikających z zatwierdzonego regulaminu osoba prowadząca strzelnicę obowiązana jest tak zagospodarować teren, na którym strzelnica będzie prowadzona, w tym ewentualnie przedsięwziąć roboty budowlane objęte obowiązkiem zgłoszenia bądź pozwolenia, względnie uzyskać zgodę na zmianę sposobu zagospodarowania nieruchomości, by zapisy regulaminu mogły być stosowne w praktyce funkcjonowania strzelnicy.

Powyższej wykładni nie zmienia w ocenie Kolegium zawarty we wzorcowym regulaminie korzystania ze strzelnicy wymóg umieszczenia w widocznym miejscu na jej terenie decyzji o dopuszczeniu strzelnicy do użytkowania. Wymóg ten korespondował z treścią art. 47 ustawy o broni i amunicji w brzmieniu sprzed 11 lipca 2003 r., kiedy to mocą art. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw, zmieniono treść powyższego przepisu, modyfikując charakter decyzji wydanej na jego podstawie. Na skutek przywołanej nowelizacji w miejsce decyzji o "dopuszczeniu strzelnicy do użytkowania oraz zatwierdzeniu jej regulaminu", ustawodawca przewidział decyzję o zatwierdzeniu regulaminu strzelnicy.

W ocenie Kolegium zmiana ta zmieniła nie tylko stylistykę przepisu, ale także przedmiotowy zakres decyzji wydawanej na jego podstawie i w konsekwencji granice określonej nim kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Z dniem 11 lipca 2003 r. wójt wydając decyzję na podstawie art. 47 ustawy o broni i amunicji nie dopuszcza strzelnicy do użytkowania, nie orzeka o prawie do jej eksploatacji, lecz zatwierdza treść regulaminu strzelnicy kształtując prawa i obowiązki prowadzącego strzelnicę i jej użytkowników jedynie w zakresie warunków korzystania ze strzelnicy, sposobu obchodzenia się z bronią, sposobu

zachowania się osób przebywających na strzelnicy. Rozstrzygnięciem (w tym pozytywnym) nie są zatem objęte wszystkie kwestie związane z użytkowaniem strzelnicy. Niewątpliwie zmiana ta zawężyła kompetencje wójta w omawianym zakresie, skutkowałą też rozluźnieniem reżimu prawnego funkcjonowania strzelnic. Nie można jednak twierdzić, że pomimo uchylecia przepisu w części przewidującej kompetencje wójta do dopuszczania strzelnicy do użytkowania, a zatem weryfikowania legalności całego procesu przygotowywania jej do eksploatacji, organ ten nadal zachował uprawnienia do badania, czy obiekt strzelnicy przed przystąpieniem do jej użytkowania uzyskał wszystkie wymagane prawem w danych okolicznościach faktycznych zgody i pozwoleń administracyjne oraz, czy pozostaje w zgodzie z normami planistycznymi obowiązującymi na danym terenie. Brak nowelizacji aktu wykonawczego celem dostosowania go do zmienionej treści przepisu ustawy nie może wpływać na rozumienie samej normy przepisem ustawowym wyrażonej. Rozporządzenie pozostawać musi w zgodzie z aktem hierarchicznie wyższej rangi, a ewentualne sprzeczności należy rozstrzygać kierując się zasadą *lex superior derogat legi inferiori*, względnie nadając normie wyrażonej w rozporządzeniu treść zgodną z normą ustawową w drodze wykładni. Zdaniem Kolegium tak interpretowany przepis wzorcowego regulaminu strzelnicy należy poczynawszy od dnia 11 lipca 2003 r. rozumieć w ten sposób, iż ustanawia on wymóg umieszczenia na strzelnicy w miejscu widocznym treści decyzji o zatwierdzeniu regulaminu strzelnicy (a nie decyzji o dopuszczeniu strzelnicy do użytkowania, to bowiem nie jest już wydawana).

W świetle powyższych rozważań Kolegium skonstatowało, że Wójt Gminy wydając decyzję na podstawie art. 47 ustawy o broni i amunicji w brzmieniu obowiązujących w chwili podejmowania decyzji, nie mógł badać kwestii innych niż sama treść przedkładanego regulaminu, w szczególności oceniać zgodności lokalizacji strzelnicy z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, konieczności uzyskania zgód i pozwoleń budowlanych, czy też wpływu lokalizacji strzelnicy na środowisko i uzależniać treści rozstrzygnięcia w sprawie zatwierdzenia regulaminu strzelnicy do takich ustaleń.

Takie działanie zgodnie z zasadą praworządności (art. 6 i 7 k.p.a.) nakazującą organom działać wobec obywateli jedynie w granicach ściśle wyznaczonych przez prawo kompetencji nie znajdowałyby podstawy prawnej w przepisach ustawy o broni i amunicji wraz z aktami wydanymi w celu jej wykonania. Wójt w granicach postępowania prowadzonego w oparciu o art. 47 ustawy o broni i amunicji nie był także kompetentny by weryfikować wykonanie przez inwestora obowiązków wynikających z decyzji innych organów, w tym administracji górniczej, czy organów właściwych w sprawie ochrony gruntów rolnych i leśnych. Ewentualne postępowania w tym zakresie mogły i nadal mogą być prowadzone przez właściwe organy. Decyzja w sprawie zatwierdzenia regulaminu strzelnicy nie zamyka drogi do prowadzenia przez właściwe organy odrębnych postępowań w granicach kompetencji określonych m.in. prawem budowlanym, ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prawem geologicznym i górniczym, czy też przepisami o ochronie środowiska, we wszystkich tych przypadkach, gdy działalność strzelnicy wypełnia stan faktyczny objęty hipotezą stosownych przepisów szczególnych. Nie można tu wykluczyć także działań samego wójta, prowadzonych jednak nie w oparciu o art. 47 ustawy o broni i amunicji, lecz art. 59 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie zmienia to w ocenie Kolegium faktu, że wydając decyzję z dnia 22 marca 2013 r. Wójt Gminy nie naruszył rażąco

żadnego z przepisów prawa. Wydana decyzja podjęta została w granicach zakreślonych przez jej podstawę prawnego dlatego też Kolegium odmówiło stwierdzenia jej nieważności

Powyższa decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku przez Prokuratora Prokuratury Rejonowej w K. Wydanej przez Kolegium decyzji (a także decyzji Wójta Gminy z dnia 22 października 2013 r.) Prokurator zarzucił wydanie ich z rażącym naruszeniem art. 46 ust. 1 i art. 47 ustawy o broni i amunicji. Podnosząc wskazane zarzuty Prokurator wniósł o uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Skarżący nie zgodził się z przyjętym stanowiskiem Kolegium odwołując się do odmiennej linii orzeczniczej w tego typu sprawach. Powołano się na orzeczenia sądów administracyjnych, z których wynika, że kwestię zorganizowania strzelnicy należy uzależnić od odpowiednich zgód właściwych organów na jej zrealizowanie oraz użytkowanie. Bez potwierdzenia odpowiedniej lokalizacji strzelnicy oraz jej zbudowania i użytkowania zgodnie z obowiązującym prawem brak jest podstaw do stwierdzenia czy dana strzelnica będzie gwarantowała wespół z zatwierdzonym regulaminem osiągnięcie celu ustawy o broni i amunicji. Wskazano również, że prawidłowe funkcjonowanie strzelnicy uzależnione jest od zachowania odpowiedniej sekwencji zdarzeń - najpierw potwierdzenia legalności lokalizacji i budowy strzelnicy, możliwości przystąpienia do jej użytkowania, zaś końcowo zatwierdzenia regulaminu strzelnicy.

Wskazano też, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2018 r. (sygn. akt II OSK 1462/17) został wydany w sprawie mającej prawie analogiczny stan faktyczny. Prokurator podkreślił, że w sprzeciwie wskazywał na naruszenie:

- art. 129 ustawy - Prawo geologiczne i górnicze bowiem na części działki, na której zlokalizowano strzelnicę jest teren poeksploatacyjny po zakładzie górniczym, a w materiałach sprawy, w tym w załączonym wniosku o zatwierdzenie regulaminu strzelnicy nie znajduje się decyzja starosty o zakończeniu rekultywacji tego terenu;
- § 3 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymagań w zakresie ochrony środowiska dotyczących budowy i użytkowania strzelnic z uwagi na niezyskanie od wnioskodawcy decyzji dot. poziomu hałasu;
- planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż działka przeznaczona jest jako teren eksploatacji żwiru, a w tym zakresie nie został zmieniony plan zagospodarowania.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku na powyższą decyzję Kolegium skierowała także "A" Gazeta Regionalna. Skarżąca wniosła o uchylenie decyzji wydanej przez Kolegium a także decyzji Wójta Gminy z dnia 22 października 2013 r. W ocenie skarżącej wskazane decyzje zostały wydane z naruszeniem ustawy o broni i amunicji, ustawy - Praw budowlane, ustawy - Prawo geologiczne i górnicze, ustawy o ochronie środowiska i ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że skarżąca co najmniej od dwóch domaga się zlikwidowania

dwóch nielegalnie działających strzelnic w miejscowości K. Wskazano, że sprawa jest rozpatrywana przez różne organy państwa, ale brak jest konkretnej decyzji zamykającej działalność nielegalnych strzelnic w K. Skarżąca wskazała, że strzelnice są zbyt blisko zabudowań wsi, co utrudnia życie i zakłóca mir domowy. Jedna ze strzelnic znajduje się na obszarze Natura 2000 - zwanym R. D., terenie szczególnie chronionym, na którym nie można prowadzić żadnej działalności gospodarczej a tym bardziej strzelnic.

Zdaniem skarżącej celem ustawy o broni amunicji w odniesieniu do strzelnic jest zapewnienie prawidłowego ich funkcjonowania, to jest w sposób nie naruszający wymogów związanych z ochroną środowiska oraz nie powodujący zagrożenia bezpieczeństwa. Skoro w niniejszej sprawie mamy do czynienia z zagadnieniem prawnym, to kwestie zorganizowania strzelnicy należy uzależnić od uzyskania odpowiednich zgód właściwych organów na jej zrealizowanie, oraz użytkowanie. W innym wypadku nie można by w ogóle stwierdzić czy strzelnica jako obiekt budowlany spełnia określone wymagania, ponieważ wójt gminy (burmistrz, prezydent miasta) nie posiada na podstawie przepisów ustawy o broni i amunicji kompetencji do zatwierdzenia lokalizacji, budowy i użytkowania strzelnicy. W tym zaś zakresie ustawa o broni i amunicji wyraźnie formułuje wymóg, zgodnie z którym strzelnice powinny być odpowiednio zlokalizowane i zbudowane. Te wymagania zostały szczegółowo określone, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 48 ustawy o broni i amunicji, w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 4 kwietnia 2000r w sprawie wymagań w zakresie ochrony środowiska dotyczących budowy i użytkowania strzelnic. Ponadto dodatkowe wymogi bezpieczeństwa jakie powinna spełniać strzelnica wynikają z ustępu 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wzorcowego regulaminu strzelnic. Są to dodatkowe wymagania jakie normodawca formuje w odniesieniu do procesu inwestycyjno - budowlanego dla strzelnic i łączy je przedmiotowo z odpowiednim sposobem organizacji strzelnicy. Stąd wniosek, że bez potwierdzenia odpowiedniej lokalizacji strzelnicy oraz jej zbudowania i użytkowania zgodnie z obowiązującym prawem brak jest podstaw do stwierdzenia czy dana strzelnica będzie gwarantowała wespół z zatwierdzonym regulaminem osiągnięcie celu ustawy o broni i amunicji w postaci wymogów związanych z bezpieczeństwem i ochroną środowiska.

W tym zakresie w trakcie postępowania dotychczasowego zatwierdzenia regulaminu strzelnicy wójt może jedynie dokonać ustaleń odnośnie faktu, czy wnioskodawca posiada uprawnienie do zlokalizowania strzelnicy w danym miejscu, czy strzelnica powstała zgodnie z prawem na podstawie odpowiednich zgód m.in. organów architektoniczno - budowlanych (np. na zmianę sposobu użytkowania obiektów poligonowych niebędących strzelnicą). Są to zatem okoliczności które powinny być przedmiotem postępowania wyjaśniającego prowadzonego na podstawie art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a., które wójt powinien ustalić przed zatwierdzeniem regulaminu strzelnicy. Jeśli w trakcie postępowania o zatwierdzenie regulaminu strzelnicy organ ustali, że wnioskodawca nie uzyskał odrębnych zgód, które przecież dotyczą prawidłowego, a więc legalnego funkcjonowania strzelnicy - brak jest tym samym podstaw do zatwierdzenia regulaminu strzelnicy. W innym wypadku w znaczeniu prawnym trudno mówić aby przedmiotem postępowania była strzelnica jako obiekt budowlany, który powinien zostać poddany odpowiedniej kontroli w trakcie procesu inwestycyjno - budowlanego, który prowadzony jest na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ustawy - Prawo budowlane.

Zdaniem skarżącej, aby strzelnice mogły działać legalnie niezbędne jest spełnienie wszystkich wymagań dla ich powstania. Zdaniem skarżącej dla rozstrzygnięcia sprawy, znaczenie mają trzy podstawowe kwestie:

prawo podmiotu do prowadzenia strzelnicy;

status prawny gruntu, na którym ma być organizowana strzelnica;

decyzja w sprawie dopuszczenia strzelnicy do użytku.

W odpowiedzi na skargi Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniósł o ich oddalenie nie znajdując podstaw do zmiany swojego stanowiska. Uzupełniająco organ wskazał, że ewentualne uzasadnione i potwierdzone orzecznictwem rozbieżności w wykładni przepisów stanowiących podstawę działania organu wyłączają możliwość uznania decyzji podjętej w oparciu o jedną z możliwych interpretacji jako wydaną z rażącym naruszeniem prawa. Opisana w uzasadnieniu wydanej decyzji oraz sygnalizowana we wniesionych środkach zaskarżenia rozbieżność co do interpretacji art. 47 ustawy o broni i amunicji, niezależnie od stanowiska co do poprawności którejś z tych interpretacji, nie pozwala na przypisanie

Wójtowi Gminy rażącego naruszenia prawa przy wydawaniu weryfikowanej decyzji.

Postanowieniem z dnia 17 stycznia 2019 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku działając na podstawie art. 111 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi połączył sprawę o sygn. akt III SA/Gd 915/18 (sprawa ze skargi Prokuratora Rejonowego w K.) ze sprawą o sygn. akt III SA/Gd 916/18 (sprawa ze skargi "A" Gazety Regionalnej) w celu ich łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

Przed rozprawą wyznaczoną na dzień 14 marca 2019 r. swoje stanowisko w sprawie wyraził uczestnik postępowania R. W. wnosząc o oddalenie skarg.

Na rozprawie przeprowadzonej w dniu 14 marca 2019 r. R. W. podtrzymał wniosek o oddalenie skarg.

O oddalenie skarg wniósł również przedstawiciel uczestnika postępowania - Stowarzyszenia Strzeleckiego [...].

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 2107 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Postępowanie przed sądami administracyjnymi prowadzone jest na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.; dalej w skrócie jako "p.p.s.a."). W myśl art. 134 § 1 tej ustawy sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz

powołaną podstawą prawną.

Skargi okazały się niezasadne i jako takie podlegały oddaleniu.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w połączonych postanowieniem z dnia 17 stycznia 2019 r. sprawach kontroli zgodności z prawem poddana została decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego, którą odmówiono stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy z dnia 22 października 2013 r. nr [...].

Postępowanie o stwierdzenie nieważności wskazanej powyżej decyzji zainicjowane zostało z urzędu w następstwie:

- wniosku z dnia 12 marca 2018 r. Wójta Gminy o wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności wydanej decyzji celem zweryfikowania, czy decyzja wydana została z rażącym naruszeniem prawa poprzez brak poprzedzających wydanie decyzji ustaleń w zakresie legalności lokalizacji i budowy strzelnicy oraz możliwości legalnego przystąpienia do jej użytkowania;

- sprzeciwu Prokuratora Prokuratury Rejonowej w K. od wyżej wskazanej decyzji Wójta Gminy z dnia 22 października 2013 r., w którym podniesiono, że wskazana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, to jest:

a) art. 129 ustawy - Prawo geologiczne i górnicze bowiem na części działki nr [...], na której zlokalizowano strzelnicę jest teren poeksploatacyjny po zakładzie górniczym, a w materiałach sprawy, w tym w załączonym wniosku o zatwierdzenie regulaminu strzelnicy nie znajduje się decyzja starosty o zakończeniu rekultywacji tego terenu;

b) § 3 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymagań w zakresie ochrony środowiska dotyczących budowy i użytkowania strzelnic z uwagi na niez uzyskanie od wnioskodawcy decyzji dot. poziomu hałasu;

c) planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż wskazana działka przeznaczona jest jako teren eksploatacji żwiru, a w tym zakresie nie został zmieniony plan zagospodarowania.

Sąd po rozważeniu argumentacji stron podzielił w niniejszej sprawie stanowisko organu, w świetle którego kwestionowana decyzja nie jest dotknięta żadną z wad kwalifikowanych określonych w art. 156 § 1 k.p.a.

Należy w tym miejscu zauważyć, że zarzuty skarg zostały sformułowane w sposób specyficzny. Prokurator Rejonowy w K. zarzucił Kolegium wydanie decyzji z rażącym naruszeniem art. 46 ust. 1 i art. 47 ustawy o broni i amunicji (pkt II petitum skargi; s. 2). Z kolei "A" Gazeta Regionalna podnosząc względem Kolegium zarzut "wydania decyzji z naruszeniem ustawy o broni i amunicji, Prawa budowlanego, Prawa geologicznego i górniczego, ustawy o ochronie środowiska i ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym" zaakcentowała sprzeczność decyzji Kolegium z orzecznictwem sądów administracyjnych (wnioski skargi zawarte w jej petitum; s. 1 i 2).

W pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z art. 156 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

- 1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;
- 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
- 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco;
- 4) została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;
- 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;
- 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;
- 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że z zasady trwałości decyzji administracyjnych określonej w art. 16 § 1 k.p.a. wynika, że przepisy, na podstawie których możliwe jest wzruszenie ostatecznej decyzji, nie mogą być w żadnym przypadku interpretowane rozszerzająco. Istotą postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest bowiem wyłącznie ustalenie, czy kwestionowana decyzja dotknięta jest jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. Oznacza to, że w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji nie można rozpatrywać sprawy co do jej istoty, tak jak w postępowaniu toczącym się w trybie zwykłym. W postępowaniu w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji organ zasadniczo dokonuje ocen przez pryzmat akt postępowania zwykłego, nie przeprowadza zaś nowych dowodów, które miałyby na celu podważanie, czy też kwestionowanie stanu faktycznego sprawy zakończonej decyzją, która jest przedmiotem kontroli w postępowaniu nadzorczym. Co istotne, ewentualne wady prowadzące do stwierdzenia nieważności decyzji muszą tkwić w samej decyzji, a nie w postępowaniu, które doprowadziło do jej wydania.

W postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji organ ogranicza się tylko do zbadania przesłanek wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a., a zatem koncentruje swoje zainteresowanie przede wszystkim na poszukiwaniu wad materialnoprawnych, gdyż w postępowaniu nadzorczym są rozpoznawane kwestie prawne. Skoro stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej jest wyjątkiem od ogólnej zasady stabilności decyzji, to może ono mieć miejsce jedynie w przypadku, gdy decyzja dotknięta jest w sposób niewątpliwy (to jest oczywisty) przynajmniej jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się, że przesłanka rażącego naruszenia prawa, o jakiej mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., wymaga spełnienia łącznie trzech odrębnych elementów, to jest oczywistości naruszenia prawa, uwzględnienia charakteru przepisu oraz skutków społeczno - gospodarczych decyzji niemożliwych do zaakceptowania z punktu widzenia obowiązującej zasady praworządności. Przy tym, jako "rażącego" nie można

traktować takiego rozstrzygnięcia, które wynika z odmiennej interpretacji danej normy prawnej. Jeżeli przepis dopuszcza rozbieżną interpretację, nawet mniej lub bardziej uzasadnioną, to wybór jednej z takich interpretacji, jeżeli nawet później zostanie uznany za nieprawidłowy, nie może być oceniany jako "rażące" naruszenie prawa (zob. w tej materii m.in.: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 21 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1405/15; z dnia 27 sierpnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2375/13; z dnia 16 stycznia 2014 r., sygn. akt II GSK 1666/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl). Jednolite w tym względnie stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego nie pozostawia wątpliwości, iż powołanie się na rażące naruszenie prawa może dotyczyć tylko sytuacji wyjątkowych, gdzie takie naruszenie jest oczywiste i nie wynika z błędnej czy niejednolitej interpretacji przepisów. Należy ponadto wskazać, że również w doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, że rażące naruszenie prawa zachodzi w przypadku naruszenia przepisu, którego treść bez żadnych wątpliwości interpretacyjnych może być ustalona w bezpośrednim rozumieniu. Podstawą zastosowania tej przesłanki może być zatem niebudzący wątpliwości stan prawny. Rażące naruszenie prawa to naruszenie oczywiste, wyraźne i bezsporne (zob. w tej materii m.in.: B. Adamiak, J. Jendrośka, "Zagadnienie rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym", PiP 1986, nr 1, s. 69 i n.). Należy przy tym zaakceptować stanowisko, zgodnie z którym prawo zostaje naruszone w sposób rażący, gdy określony akt administracyjny został wydany wbrew zakazom lub nakazom ustanowionym w przepisach prawa, a także wtedy, gdy wbrew przesłankom przepisu nadano prawa lub nałożono obowiązki lub ich stronie w ogóle odmówiono (zob.: G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, Postępowanie administracyjne ogólne, Warszawa 2003, s. 818). W związku z tym naruszenie prawa ma cechę "rażącego" wtedy, gdy czynności postępowania organu lub istota załatwienia sprawy są w swej treści zaprzeczeniem treści obowiązującej regulacji prawnej, a działanie organu w toku postępowania lub rozstrzygnięcie sprawy w decyzji w ogóle nie odpowiada nakazom wynikającym z prawa obowiązującego lub łamie zakazy w nim ustanowione.

W realiach rozpatrywanej sprawy z taką sytuacją nie mamy do czynienia. Nie można bowiem uznać, że decyzja wydana przez Wójta Gminy w ogóle nie odpowiada nakazom wynikającym z prawa obowiązującego lub łamie zakazy w nim ustanowione.

W rozpatrywanej sprawie istota sporu koncentruje się wokół prawidłowego ustalenia właściwej treści art. 47 ustawy o broni i amunicji. Udzielenie odpowiedzi na pytanie czy decyzja Wójta Gminy z dnia 22 października 2013 r. została wydana z rażącym naruszeniem prawa jest uzależniona od wskazania, czy organ ten miał kompetencje do badania kwestii innych niż treść przedkładanego regulaminu, a w szczególności oceniania zgodności lokalizacji strzelnicy z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodności z regulacjami z zakresu prawa budowlanego czy też wpływu strzelnicy na wymogi wynikające z regulacji z zakresu prawa ochrony środowiska oraz prawa geologicznego i górniczego.

Zagadnienie powyższe nie jest jednolicie postrzegane w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W uzasadnieniu wydanej decyzji Samorządowe Kolegium Odwoławcze wskazało w sposób w pełni zasadny, że zgodnie z pierwszym z wyrażonych w orzecznictwie sądowym stanowisk

organ prowadzący postępowanie w oparciu o art. 47 ustawy o broni i amunicji nie jest uprawniony do badania innych kwestii niż sama treść regulaminu. Zgodnie z tym stanowiskiem kwestia, czy i jakiego rodzaju obiektem budowlanym jest strzelnica nie należy do zakresu badania w postępowaniu dotyczącym zatwierdzenia "regulaminu strzelnicy". Przedmiotem oceny dokonywanej w powyższym zakresie nie jest także 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. Wymogi te badane są przez organy właściwe w sprawie ochrony środowiska. Takie zapatrywanie wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 15 listopada 2017 r. (sygn. akt III SA/Lu 216/17). Z kolei zgodnie z przeciwnym stanowiskiem, przyjętym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2018 r. (sygn. akt II OSK 1462/17) czy też w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 21 listopada 2016 r. (sygn. akt II SA/Bd 416/16) oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 27 marca 2018 r. (sygn. akt II SA/Rz 66/18) zasadne jest aby organ, któremu przedłożono wniosek o zatwierdzenie regulaminu strzelnicy najpierw poczynił ustalenia czy obiekt, którego regulamin ma być zatwierdzony, rzeczywiście jest strzelnicą, to jest obiektem budowlanym wzniesionym zgodnie z przepisami prawa i przeznaczonym do użytkowania jako strzelnica. Przed wydaniem stosownej decyzji wójt musi więc zażądać od wnioskodawcy wykazania, że podjął on stosowne działania, w tym uzyskał rozstrzygnięcia właściwych organów (na przykład pozwolenie na budowę, zgłoszenie budowy, pozwolenie na użytkowanie) pozwalające stwierdzić, że obiekt w sposób legalny przeznaczony jest do użytkowania jako strzelnica. Bez potwierdzenia odpowiedniej lokalizacji strzelnicy oraz jej zbudowania i użytkowania zgodnie z obowiązującym prawem brak jest podstaw do stwierdzenia czy dana strzelnica będzie gwarantowała wespół z zatwierdzonym regulaminem osiągnięcie celu ustawy o broni i amunicji w postaci wymogów związanych z bezpieczeństwem i ochroną środowiska. W myśl tego kierunku interpretacji, w trakcie postępowania dotyczącego zatwierdzenia regulaminu strzelnicy wójt może dokonać ustaleń odnośnie tego, czy wnioskodawca posiada uprawnienie do zlokalizowania strzelnicy w danym miejscu oraz czy strzelnica powstała zgodnie z prawem na podstawie odpowiednich zgód, w tym tych udzielonych przez organy administracji architektoniczno – budowlanej.

Sąd wskazuje, że stosownie do treści art. 46 ust. 1 ustawy o broni i amunicji (dalej w skrócie jako "u.b.a.") funkcjonowanie strzelnicy nie może powodować naruszenia wymogów związanych z ochroną środowiska oraz stwarzać możliwość wydostania się poza jej obręb pocisku wystrzelonego z broni ze stanowiska strzeleckiego w sposób zgodny z regulaminem strzelnicy. Gwarancją przestrzegania przedmiotowych rygorów jest właściwe zlokalizowanie, zbudowanie i zorganizowanie strzelnicy (art. 46 ust. 1 u.b.a., ab initio). Regulamin strzelnicy, zatwierdzany w drodze decyzji administracyjnej przez właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta (art. 47 u.b.a.) określa wyłącznie zasady bezpiecznego funkcjonowania strzelnicy. Wynika to wprost z treści art. 46 ust. 2 u.b.a., który stanowi, iż regulamin określa "szczegółowe zasady zachowania bezpieczeństwa na strzelnicy". Normatywnym wsparciem przyjętej wykładni jest także sformułowana w art. 46 ust. 3 u.b.a. delegacja ustawowa dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia w drodze rozporządzenia "wzorcowego regulaminu bezpiecznego funkcjonowania strzelnic". Konstruując treść rozporządzenia minister powinien uwzględniać "warunki korzystania ze strzelnicy oraz sposób obchodzenia się z bronią i sposób zachowania się osób przebywających na strzelnicy". Dodatkowo należy

również wskazać, iż już w art. 1 u.b.a., w którym ustawodawca sformułował zakres przedmiotowy ustawy mowa jest wyłącznie o tym, że w stosunku do strzelnic, ustawa ma określać jedynie zasady jej funkcjonowania. Z powołanych przepisów (art. 46 ust. 1 – 3 i art. 47 u.b.a.) należy wyprowadzić wniosek, że regulamin strzelnicy jako dokument o charakterze wewnętrznym odnosi się wyłącznie do kwestii zorganizowania strzelnicy, pozostawiając poza zakresem swojej treści jej właściwą lokalizację oraz proces budowy.

Należy podkreślić, że wszystkie wskazane powyżej orzeczenia, w tym te w których wyrażono pogląd wskazujący na konieczność zażądania od wnioskodawcy wykazania, że podjął on stosowne działania, w tym uzyskał rozstrzygnięcia właściwych organów (na przykład pozwolenie na budowę, zgłoszenie budowy, pozwolenie na użytkowanie) pozwalające stwierdzić, że obiekt w sposób legalny przeznaczony jest do użytkowania jako strzelnica, zapadły już po wydaniu kwestionowanej decyzji. Podkreślenia wymaga wskazanie, że powołanie się na rażące naruszenie prawa może dotyczyć tylko sytuacji, w których naruszenie jest oczywiste i nie wynika z błędnej czy niejednolitej interpretacji przepisów. Jak wcześniej podniesiono, rażące naruszenie prawa zachodzi w przypadku naruszenia przepisu, którego treść bez żadnych wątpliwości interpretacyjnych może być ustalona w bezpośrednim rozumieniu. Regulacja zawarta w art. 47 u.b.a. nie uzależnia wprost zatwierdzania regulaminu strzelnicy od badania wszelkich warunków funkcjonowania strzelnicy na danym terenie i w ujęciu szerszym niż tylko ograniczonym do samego tekstu regulaminu. Skoro na konieczność taką wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych w procesie wykładni prawa Sąd podziela pogląd Kolegium, że Wójtowi Gminy nie można postawić skutecznego zarzutu wydania kwestionowanej decyzji z rażącym naruszeniem prawa.

Należy w tym miejscu zaakcentować, że zaskarżona decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego jest modelowym przykładem decyzji wydanej w przedmiocie stwierdzenia nieważności innej decyzji ostatecznej. Szczegółowość i racjonalność przedstawionej argumentacji jak i fakt kompleksowego odniesienia się do wszystkich stawianych decyzji organu pierwszej instancji zarzutów uzasadniają przekonanie, że zaskarżona decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego jest aktem w pełni prawidłowym.

Uznawszy w reasumpcji zarzuty podniesione w skargach za niezasadne jak i nie znajdując podstaw do stwierdzenia z urzędu w granicach rozstrzyganej sprawy, że zaskarżona decyzja narusza prawo (art. 134 § 1 p.p.s.a.) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku oddalił wniesione skargi na podstawie art. 151 p.p.s.a., o czym orzeczono jak w sentencji wyroku.