

II OSK 1462/17, Kwestie związane z prawnym dopuszczeniem strzelnicy do użytkowania. Zatwierdzenie regulaminu strzelnicy. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 2446376

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 24 stycznia 2018 r.

II OSK 1462/17

**Kwestie związane z prawnym dopuszczeniem strzelnicy do użytkowania.
Zatwierdzenie regulaminu strzelnicy.**

Status:

orzeczenie prawomocne

TEZA aktualna

1. Kwestię 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 z 1999 r. o broni i amunicji kompetencji do zatwierdzania 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.

2. 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 tym zakresie w trakcie postępowania dotyczącego 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 dotychczasowych obiektów poligonalnych nie będących strzelnicą).

3. Powyższe okoliczności 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. Jeżeli w trakcie postępowania o zatwierdzenie regulaminu strzelnicy organ ustali, że wnioskodawca nie uzyskał odrębnych zgód, które dotyczą prawidłowego, a więc legalnego funkcjonowania strzelnicy - brak jest tym samym podstaw do zatwierdzenia regulaminu strzelnicy.

4. Prawidłowe funkcjonowanie strzelnicy uzależnione jest od zachowania odpowiedniej sekwencji zdarzeń, najpierw - potwierdzenia legalności lokalizacji i budowy strzelnicy oraz możliwości przystąpienia do użytkowania strzelnicy, zaś końcowo - zatwierdzenia regulaminu strzelnicy, zgodnie z którym prowadzący strzelnicę powinien na strzelnicy w widocznym miejscu umieścić m.in. decyzję o dopuszczeniu strzelnicy do użytkowania. Brak takiej decyzji stanowi przeszkodę do stwierdzenia, czy przedstawiony do zatwierdzenia regulamin strzelnicy będzie rzeczywiście spełniał wymogi związane z odpowiednim funkcjonowaniem strzelnicy.

5. Kwestie związane z prawnym dopuszczeniem strzelnicy do użytkowania stanowią jeden z koniecznych elementów potwierdzających prawidłowe zorganizowanie strzelnicy, co ma wykluczać możliwość wydostania się poza obręb strzelnicy pocisku wystrzelonego z broni ze stanowiska strzeleckiego w sposób zgodny z regulaminem. Zatwierdzony regulamin ma takie gwarancje realizować, co jednak nie jest możliwe bez uprzedniego potwierdzenia w trybie p.b., że użytkowanie strzelnicy jest zgodne z prawem; a w tym zakresie mieszczą się stosowne wymogi dotyczące bezpieczeństwa, jak i ochrony środowiska.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Teresa Kobylecka.

Sędziowie: NSA Paweł Miładowski (spr.), del. WSA Agnieszka Wilczewska-Rzepecka.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 24 stycznia 2018 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Fundacji B. w B. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 21 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Bd 416/16 w sprawie ze skargi Fundacji B. w B. (dawniej Fundacja S.) na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B. z dnia (...) stycznia 2016 r. nr (...) w przedmiocie zatwierdzenia regulaminu strzelnicy oddala skargę kasacyjną

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 21 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 416/16, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, oddalił skargę Fundacji B. w B. (dawniej Fundacja S.) na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego, zwanego dalej "SKO", w B. z dnia (...) stycznia 2016 r., nr (...), w przedmiocie zatwierdzenia regulaminu strzelnicy. W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy.

Decyzją z dnia (...) grudnia 2015 r., nr (...), Wójt Gminy S., na podstawie art. 47 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2012 r. poz. 576 z późn. zm.), odmówił ww. Fundacji zatwierdzenia regulaminu strzelnicy "(...)" w D.

W związku z treścią art. 47 ustawy o broni i amunicji organ ustalił, że wniosek dotyczy działki nr (...), która stanowi grunt rolny. Nieruchomość ta ma więc

przeznaczenie rolne. Ponadto znajdują się na niej obiekty niegdyś wykorzystywane przez Wojsko Polskie. Jednak obiekty te (budowle ziemne) nie były strzelnicą. Przedmiotowy teren nie jest objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym urządzenie strzelnicy z wykorzystaniem dotychczasowych obiektów oznacza zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, co wymaga ustalenia warunków zabudowy. Trzeba mieć też na względzie ograniczenia wynikające z art. 7 ust. 2 i ust. 2a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909). W związku z powyższym, aby ww. działka mogła zostać przeznaczona na inny cel, w tym prowadzenie strzelnicy, konieczne jest: - wykonanie inwentaryzacji działek, - zmiana klasyfikacji gruntu, - ustalenie warunków zabudowy, - wystąpienie do Starosty Bydgoskiego o zmianę sposobu użytkowania obiektu. Ponadto ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718) nie zlikwidowano całkowicie obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie strzelnicy. A zatem przed wydaniem decyzji zatwierdzającej regulamin strzelnicy organ administracyjny jest zobligowany do ustalenia, czy taki obiekt powstał zgodnie z przepisami prawa. Zmiana art. 47 ustawy o broni i amunicji nie zwalnia właściciela strzelnicy od uzyskania decyzji o dopuszczeniu strzelnicy do użytkowania, wydanej przez właściwy organ nadzoru budowlanego. Na taki obowiązek wskazuje treść ust. 3 pkt 2 wzorcowego regulaminu bezpiecznego funkcjonowania strzelnic, stanowiący załącznik do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 marca 2000 r. w sprawie wzorcowego regulaminu strzelnic (Dz. U. Nr 18, poz. 234 z późn. zm.). Odwołanie od ww. decyzji wniosła ww. Fundacja.

Zaskarżoną decyzją SKO w B. utrzymało w mocy ww. decyzję Wójta.

Organ odwoławczy podzielił stanowisko organu I instancji, że regulamin strzelnicy jest ostatnim etapem organizacji strzelnicy, o tyle ważnym, że jego zatwierdzenie oznacza faktyczne otwarcie strzelnicy dla użytkowników. Rolą organu jest w tej sytuacji nie tylko zatwierdzenie regulaminu, gdy jest on zgodny z wzorcowym regulaminem strzelnic, ale przede wszystkim ustalenie, czy taki obiekt powstał zgodnie z przepisami prawa.

Podobnie jak organ I instancji Kolegium stwierdziło, że zmiana treści art. 47 ustawy o broni i amunicji nie zwalnia właściciela strzelnicy od uzyskania decyzji o dopuszczeniu strzelnicy do użytkowania, wydanej przez właściwy organ nadzoru budowlanego, co wynika także z załącznika do ww. rozporządzenia z 2000 r.

Kolegium stwierdziło również, że w świetle art. 3 pkt 1b i pkt 3 oraz art. 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.) strzelnica to obiekt budowlany, którego budowa wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. Ponadto, biorąc pod uwagę, że użytkowanie strzelnicy może zagrażać bezpieczeństwu ludzi, a także naruszać wymogi związane z ochroną środowiska, Kolegium podkreśliło, że budowa strzelnicy ze swej istoty wymaga by zachowane zostały wszelkie warunki, jakim budowa taka winna odpowiadać w szczególności zapewnić bezpieczeństwo dla ludzi, zwierząt i mienia.

Na poparcie swojego stanowiska organ wskazał wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 października 2005 r., sygn. akt II SA/Po 2807/03.

Powyższą decyzję zaskarżyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ww. Fundacja, domagając się uchylenia zaskarżonej decyzji.

Zaskarżonej decyzji strona skarżąca zarzuciła naruszenie: - art. 47 ustawy o broni i amunicji w związku z art. 46 ust. 1, 2 tej ustawy oraz pkt 3 załącznika do ww. rozporządzenia z 2000 r. w związku z art. 46 ust. 3 ustawy o broni i amunicji; - art. 3 pkt 1b i pkt 3 Prawa budowlanego oraz art. 29, art. 36 ust. 1 pkt 5 i art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego; - art. 6, art. 7, art. 8 i art. 10 § 1 k.p.a. w związku z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1659).

W odpowiedzi na skargę SKO w B. wniosło o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zaprezentowane w zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy wyrokiem z dnia 21 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 416/16, oddalając skargę, wskazał, że ustawa o broni i amunicji określa m.in. zasady funkcjonowania strzelnic. Ustawa stawia wymóg, że to regulamin strzelnicy określa szczegółowe zasady zachowania bezpieczeństwa na strzelnicy (art. 46 ust. 2). Taki też wniosek wynika z wzorcowego regulaminu stanowiącego załącznik do ww. rozporządzenia z 2000 r. Wynika z tego, że regulamin strzelnicy reguluje zatem tylko jeden z aspektów powstania i działania strzelnicy, tj. kwestię jej zorganizowania. W art. 46 ust. 1 ustawy o broni i amunicji ustawodawca wskazał natomiast, że cel, który chce osiągnąć (tj. zachowanie wymogów ochrony środowiska oraz wykluczenie możliwości wydostania się poza obręb strzelnicy pocisku wystrzelonego z broni ze stanowiska na strzelnicy), ma być uzyskany nie tylko przez odpowiednie zorganizowanie, ale także przez odpowiednie zlokalizowanie i zbudowanie strzelnicy. Skoro ww. ustawa reguluje tylko kwestię zorganizowania strzelnicy to inne wskazane przez ustawodawcę aspekty (zlokalizowanie i zbudowanie strzelnicy) powinny być regulowane Prawem budowlanym. Zdaniem Sądu, strzelnica to obiekt budowlany, zlokalizowany i zbudowany w sposób nienaruszający wymogów związanych z ochroną środowiska oraz wykluczający możliwość wydostania się poza ich obręb pocisku wystrzelonego z broni ze stanowiska w sposób zgodny z regulaminem strzelnicy.

Regulamin strzelnicy nie może być zatem zatwierdzony w stosunku do obiektu, który nie jest strzelnicą w powyższym rozumieniu. Nie byłby to bowiem w takim przypadku regulamin "strzelnicy" w rozumieniu ustawowym, ale regulamin "miejsca, które uznano za przydatne do używania broni palnej i innej broni zdolnej do rażenia celów na odległość", a które sam organizator nazwał strzelnicą.

W tej sytuacji zasadne jest 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. W przedmiotowej sytuacji skarżąca Fundacja we wniosku o zatwierdzenie

regulamin strzelnicy wskazała, że ma się ona znajdować na terenie byłej jednostki wojskowej, a w piśmie z dnia 16 września 2015 r. wskazała, że jest to teren przekształcony przez poprzedniego właściciela (Wojsko Polskie): w miejscu określanym jako strzelnica znajdują się wykopy (okopy), w których wojsko ukrywało samochody ciężarowe, posiadające dostateczną głębokość i długość oraz dodatkowe nasypy - które skarżąca zamierza wykorzystać jako gotowe osie strzeleckie z kulochwytnymi i wałami bocznymi. Z tego opisu wynika, że mamy do czynienia z obiektem budowlanym, jednakże - jak wynika z akt sprawy, nie jest to strzelnica w rozumieniu ustawowym, ale inny obiekt, który miał pierwotnie inne przeznaczenie niż strzelnica, a który może być zaadaptowany na strzelnicę. Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego wymaga jednakże dokonania stosownego zgłoszenia organowi architektoniczno-budowlanemu (art. 71 ust. 2 Prawa budowlanego). Nie jest sporne w przedmiotowej sprawie, że skarżąca nie posiada ani pozwolenia na budowę strzelnicy, ani nie przeprowadziła procedury zmiany sposobu użytkowania istniejącego obiektu budowlanego na strzelnicę. Ustalenie zatem, że przedstawiony organowi do zatwierdzenia dokument - regulamin strzelnicy - nie dotyczy obiektu, który zgodnie z wymogami prawa, w tym Prawa budowlanego, stanowi obiekt budowlany dopuszczony do użytkowania jako strzelnica, uzasadniał odmowę zatwierdzenia regulaminu.

Nie są przy tym zasadne zarzuty naruszenia prawa procesowego, które sprowadzają się w istocie do zarzutów braku zwrócenia się do podmiotów wskazanych przez skarżącą i oparcia rozstrzygnięcia na ich opinii oraz zarzutu braku zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu.

Sąd zgodził się ze skarżącą, że wójt nie jest władny do oceny, czy strzelnica spełnia wymogi wynikające z Prawa budowlanego. Oceny czy dany, konkretny obiekt budowlany został zaprojektowany i wzniesiony oraz jest użytkowany zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, pod względem merytorycznym dokonują właściwe organy architektoniczno-budowlane i nadzoru budowlanego. Jednakże organ w przedmiotowej sprawie nie dokonywał takiej oceny. Istotą problemu rozstrzyganego przez organ było rozstrzygnięcie, czy przez strzelnicę, o której mowa w art. 47 ustawy o broni i amunicji należy rozumieć obiekt budowlany. Zadaniem organu była zatem wykładnia art. 47 ustawy o broni i amunicji, który miał zastosować. Brak jest podstaw, aby w tej wykładni mogły go wyręczyć wskazane przez skarżącą organy, które nie są właściwe do rozstrzygnięcia w sprawie zatwierdzenia regulaminu strzelnicy. Przedłożone przez skarżącą pisma mogły być potraktowane jedynie jako przedstawienie argumentów, z którymi organ winien się zmierzyć.

Słuszne uznanie przez organ, że strzelnica jest tego rodzaju obiektem, który należy kwalifikować jako obiekt budowlany, w konsekwencji dało podstawę nie do oceny całego procesu budowlanego (w taki sposób jak czynią to organy architektoniczno-budowlane czy nadzoru budowlanego), ale jedynie do żądania, aby wnioskujący o zatwierdzenie regulaminu strzelnicy (tj. szczególnego rodzaju zasad użytkowania obiektu, nie ujętych 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. Trudno byłoby bowiem zaakceptować np. sytuację, że organizator strzelnicy może uzyskać zatwierdzenie regulaminu strzelnicy zorganizowanej w obiekcie będącym samowolą budowlaną, tj. w obiekcie, który zgodnie z prawem w ogóle nie może być użytkowany. Prawo nie może wynikać z bezprawia.

Jako niezasadny Sąd uznał także zarzut braku zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.).

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku opartą na przesłance z art. 174 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718), zwanej dalej "p.p.s.a.", złożyła Fundacja B. w B., wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Bydgoszczy oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie prawa materialnego, tj. art. 46 ust. 1 i 2 w zw. z art. 47 ustawy o broni i amunicji przez ich błędną wykładnię polegającą na błędnym przyjęciu, że Wójt Gminy w ramach postępowania w przedmiocie zatwierdzenia regulaminu strzelnicy, na podstawie powołanych przepisów uprawniony jest do weryfikowania (badania), czy strzelnica zbudowana jest z zachowaniem wymogów prawa budowlanego oraz czy jest dopuszczona do użytku w rozumieniu przepisów, m.in. przez żądanie przedłożenia przez wnioskodawcę pozwolenia na użytkowanie obiektu, podczas gdy zatwierdzeniu w drodze decyzji wydawanej przez Wójta Gminy podlega wyłącznie regulamin strzelnicy (art. 47 ustawy o broni i amunicji) określający szczegółowe zasady zachowania bezpieczeństwa na strzelnicy (art. 46 ust. 2 ustawy o broni i amunicji), tj. warunki korzystania ze strzelnicy oraz sposób obchodzenia z bronią i sposób zachowania osób przebywających na strzelnicy, nie zaś zgodność zbudowania strzelnicy z zachowaniem wymogów prawa budowlanego, potwierdzoną w decyzji o pozwoleniu na użytkowaniu obiektu wydaną przez organ nadzoru budowlanego, którą to kompetencję zdjęto z ww. organu mocą nowelizacji przepisów ustawy o broni i amunicji ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw.

Strona wnosząca skargę kasacyjną zrzekła się rozprawy, zaś strona przeciwna nie zażądała przeprowadzenia rozprawy, dlatego przedmiotowa skarga kasacyjna podlega rozpoznaniu w trybie art. 182 § 2 p.p.s.a. na posiedzeniu niejawnym.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu biorąc pod rozwagę jedynie nieważność postępowania.

Wobec tego, że w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a., a nadto nie zachodzi również żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku Sądu pierwszej instancji, Naczelny Sąd Administracyjny dokonał takiej kontroli zaskarżonego wyroku jedynie w zakresie wyznaczonym podstawami skargi kasacyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny orzekający w niniejszej sprawie za niezasadny uznał zarzut skargi kasacyjnej naruszenia prawa materialnego.

Wbrew stanowisku strony skarżącej kasacyjnie, Sąd I instancji dokonał prawidłowej wykładni art. 46 ust. 1 i 2 w zw. z art. 47 ustawy o broni i amunicji, zgodnie z którą wójt gminy posiada kompetencję do weryfikowania (badania), czy strzelnica zbudowana jest z zachowaniem wymogów prawa budowlanego oraz czy jest dopuszczona do użytku w rozumieniu przepisów, m.in. przez żądanie przedłożenia przez wnioskodawcę pozwolenia na użytkowanie obiektu. Jak trafnie ocenił Sąd I instancji, regulamin strzelnicy nie może być zatwierdzony w stosunku do obiektu, który nie jest strzelnicą. Trudno bowiem uznać aby zatwierdzenie regulaminu strzelnicy miało odnosić się abstrakcyjnie do mającej dopiero powstać strzelnicy lub miejsca, w którym faktycznie ma odbywać się użycie broni w celach szkoleniowych i sportowych. Celem ustawy o broni i amunicji w odniesieniu do strzelnic jest zapewnienie prawidłowego ich funkcjonowania, tj. w sposób nienaruszający wymogów związanych z ochroną środowiska oraz niepowodujący zagrożenia bezpieczeństwa. Skoro w niniejszej sprawie mamy do czynienia z zagadnieniem prawnym, to kwestię 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 zatwierdzania 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 2000 r. w sprawie wymagań w zakresie ochrony środowiska dotyczących budowy i użytkowania strzelnic (Dz. U. Nr 27, poz. 341). 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 formułuje 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 amunicji i broni w postaci wymogów związanych z bezpieczeństwem i ochroną środowiska. W tym zakresie w trakcie postępowania dotyczącego 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 dotychczasowych obiektów poligonalnych nie będących 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. Jeżeli 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. Strona skarżąca kasacyjnie nie wykazała bowiem aby istniał jakikolwiek przepis obowiązującego prawa, który w odniesieniu do strzelnic wyłączałby zastosowanie zasad wynikających w ww. ustaw. Takiego wyraźnego wyłączenia nie zawiera zaś ustawa o broni i amunicji. To, że na podstawie art. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw "zdjęto" z wójta (burmistrza, prezydenta miasta) kompetencję do dopuszczenia strzelnicy do użytkowania nie oznacza, że aktualnie tego rodzaju zagadnienie nie jest w sposób prawny uregulowane. Mają bowiem w tym zakresie zastosowanie ogólne reguły wynikające z Prawa budowlanego (• zgodnie z art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego roboty budowlane można rozpocząć na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-31; • zgodnie z art. 54 Prawa budowlanego do użytkowania można przystąpić po dokonaniu skutecznego zgłoszenia; • zgodnie z art. 55 Prawa budowlanego m.in. obiekty kategorii "V" - sportowe i kategorii "XVII" - usługowe np. szkoleniowe, do których zaliczają się strzelnice, wymagają uzyskania pozwolenia na użytkowanie; • zgodnie zaś z art. 71 ust. 2 Prawa budowlanego zmiana użytkowania obiektu budowlanego wymaga zgłoszenia właściwemu organowi architektoniczno-budowlanemu). Stąd zatem wynikało uprawnienie Wójta do ustalenia w okolicznościach tej sprawy, czy wnioskodawca może użytkować strzelnicę zgodnie z prawem. Uzyskanie w tym zakresie stosownej zgody właściwego organu, z uwagi także na cele Prawa budowlanego, stanowi potwierdzenie użytkowania obiektu, w tym strzelnicy, zgodnie z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Ponadto Sąd I instancji prawidłowo ocenił, że prawidłowe funkcjonowanie strzelnicy uzależnione jest od zachowania odpowiedniej sekwencji zdarzeń, a mianowicie, najpierw potwierdzenia legalności lokalizacji i budowy strzelnicy oraz możliwości przystąpienia do użytkowania strzelnicy, zaś końcowo - zatwierdzenie regulaminu

strzelnicy, zgodnie z którym prowadzący strzelnicę powinien na strzelnicy w widocznym miejscu umieścić m.in. decyzję o dopuszczeniu strzelnicy do użytkowania. Brak takiej decyzji stanowi zatem przeszkodę do stwierdzenia czy przedstawiony do zatwierdzenia regulamin strzelnicy będzie rzeczywiście spełniał wymogi związane z odpowiednim funkcjonowaniem strzelnicy. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, kwestie związane z prawnym dopuszczeniem strzelnicy do użytkowania stanowią jeden z koniecznych elementów potwierdzających prawidłowe zorganizowanie strzelnicy, co ma przecież wykluczać możliwość wydostania się poza obręb strzelnicy pocisku wystrzelonego z broni ze stanowiska strzeleckiego w sposób zgodny z regulaminem. Zatwierdzony regulamin ma więc takie gwarancje realizować, co jednak nie jest możliwe bez uprzedniego potwierdzenia w trybie ustawy - Prawo budowlane, że użytkowanie strzelnicy jest zgodne z prawem; a w tym zakresie mieszczą się stosowne wymogi dotyczące bezpieczeństwa, jak i ochrony środowiska. Dlatego zarzut skargi kasacyjnej dotyczący naruszenia art. 46 ust. 1 i 2 w zw. z art. 47 ustawy o broni i amunicji nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

Z tych względów, na podstawie art. 184 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku.