



**Opinia dotycząca wniosku o nadanie statusu miasta miejscowości
Skarbimierz – Osiedle**

Rada Gminy Skarbimierz, podobnie jak w latach ubiegłych, wystąpiła do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, za pośrednictwem Wojewody Opolskiego z wnioskiem o nadanie statutu miasta miejscowości Skarbimierz – Osiedle. Wniosek podpisany przez Przewodniczącą Rady Gminy wpłynął do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego z zachowaniem obowiązującego terminu w dniu 26 marca 2020 r.

Podstawą złożenia wniosku jest uchwała Nr XII/102/2020 Rady Gminy Skarbimierz z dnia 24 lutego 2020 r. w sprawie wyrażenia opinii oraz wystąpienia z wnioskiem o nadanie statusu miasta miejscowości Skarbimierz – Osiedle. Uchwała nie została dołączona do wniosku, ale wpłynęła do Wojewody Opolskiego w trybie nadzoru w dniu 5 marca 2020 r. gdzie została zbadana w zakresie zgodności z prawem i nie wniesiono w stosunku do niej środków nadzorczych przewidzianych w rozdziale 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815).

Wydanie niniejszej opinii, podobnie jak w latach ubiegłych, poprzedzone zostało wnikliwą analizą treści wniosku jak i dokumentów do niego załączonych pod względem formalnoprawnym, mając na uwadze treść § 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedziby ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz. U. z 2014 r. poz. 310), zwanego dalej Rozporządzeniem. Zważano na wszystkie aspekty proponowanej zmiany, z uwzględnieniem argumentacji oraz z poszanowaniem zasad prawdy obiektywnej i równości.

Proponowana zmiana polega na nadaniu miejscowości Skarbimierz – Osiedle statusu miasta. Tryb nadania statusu miasta jednostce osadniczej reguluje ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dla przedmiotu niniejszej opinii zasadnicze znaczenie ma art. 4 ust. 3 i 4 przywołanej wyżej ustawy, który stanowi *ustalenie i zmiana granic gmin dokonywane są w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne*





Wojewoda Opolski

Adrian Czubak

ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych. Nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalenie jego granic i ich zmiana dokonywane są w sposób uwzględniający infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy.

Definicję legalną miasta formułuje ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1443). Zgodnie z art. 2 pkt 3 przez miasto należy rozumieć: *jednostkę osadniczą o przewadze zwartej zabudowy i funkcjach nierolniczych, posiadającą prawa miejskie bądź status miasta nadany w trybie określonym odrębnymi przepisami.*

Powyższe przepisy, a także literatura przedmiotu¹, wskazują na następujące cechy miejskich jednostek osadniczych, którymi powinna się legitymować miejscowość ubiegająca się o nadanie statusu miasta:

- miejskie cechy zabudowy – układ o cechach urbanistycznych, czyli o zwartej zabudowie typu miejskiego (bez przewagi zabudowy zagrodowej, miejska parcelacja i zabudowa działek), z rynkiem, wykształconym centrum administracyjno-usługowym, miejskim układem drogowym (nawierzchnie, kanalizacja burzowa, oświetlenie),
- odpowiednio rozwinięta infrastruktura techniczna: wodociągowa, kanalizacyjna, teleinformatyczna, ciepłownicza, gazownicza,
- struktura zatrudnienia ludności - poza działami rolnictwa,
- siedziba instytucji o charakterze miastotwórczym (instytucje kultury, nauki) i ponadlokalnym,
- polityka przestrzenna zawarta w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i realizowana w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego winna rozwijać i wzmocniać powyższe cechy miejskie.

Dodatkowymi atutami miejscowości pretendującej do statusu miasta mogą być historyczne uwarunkowania jej rozwoju, takie jak posiadanie w przeszłości praw miejskich, herbu, pozostałości historycznych elementów zagospodarowania i zabudowy (np. murów miejskich).

Jak wskazano we wniosku, Skarbimierz – Osiedle liczy, według stanu na 31 grudnia 2019 r., 2168 mieszkańców zameldowanych na pobyt stały, oraz 191

¹ W. Czarnecki „Planowanie miast i osiedli” Warszawa-Poznań, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1964





Wojewoda Opolski

Adrian Czubak

zameldowanych na pobyt czasowy. Wniosek nie zawiera bliższych danych w zakresie struktury wieku, a także aktualnych prognoz demograficznych, poza ogólnym stwierdzeniem, że „występuje tendencja wzrostowa”. Na potrzeby niniejszej opinii skorzystano z danych statystycznych dotyczących całej gminy Skarbimierz. Gmina jako jedna z nielicznych w województwie opolskim typowana jest wśród tych, których nie dotkną prognozowane spadki ludności w 2030 r.² Także inne dane statystyczne pozwalają korzystnie usytuować gminę na tle powiatu brzeskiego³. Są to:

- dochody budżetu gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca – 5750 zł (4445 zł w powiecie brzeskim),
- wydatki gminy na jednego mieszkańca – 6796 zł (4817 zł w powiecie brzeskim),
- mieszkania oddane do użytkowania na 10 tys. ludności – 74 (30 w powiecie brzeskim),
- pracujący na 1000 ludności – 399 (177 w powiecie brzeskim, bez uwzględnienia m. Brzeg),
- procent powierzchni gminy objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego - 99,7%.

Powyżej przywołane dane statystyczne potwierdzają zawartą we wniosku argumentację o prężnym rozwoju demograficznym i gospodarczym gminy oraz dobrej jakości życia i dochodach mieszkańców. We wniosku wykazano ponadto, że w strukturze zatrudnienia mieszkańców brak jest działów rolnictwa, a w granicach Skarbimierza-Osiedle nie znajdują się siedziby żadnych producentów rolniczych.

Niemniej wskazać należy, że w układzie przestrzennym gminy dominują tereny po zlikwidowanej jednostce wojskowej, zwłaszcza wielohektarowe po lotnisku, w znacznej mierze niezabudowane i niezagospodarowane. W obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Skarbimierz, przyjętym uchwałą Nr XXXVII/258/2010 Rady Gminy Skarbimierz z dnia 25 lutego 2010 r., dla byłych terenów wojskowych przewiduje się funkcje usługowe (w tym usługi publiczne), produkcyjne oraz mieszane, produkcyjno-usługowe.

Główne funkcje miejskie – mieszkaniowe i usługowo-administracyjne, skupione są w północno-wschodniej części wsi. Na jej zasób mieszkaniowy składa się kilkanaście

² Główny Urząd Statystyczny „Prognoza ludności gmin na lata 2017 – 2030 (opracowanie eksperymentalne)

³ Bank Danych Lokalnych, dane dot. 2018 r., bdl.stat.gov.pl





Wojewoda Opolski

Adrian Czubak

budynków wielorodzinnych, przejętych po jednostce wojskowej oraz zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Nie występuje tu typowa jak w innych wsiach Opolszczyzny zabudowa zagrodowa z charakterystycznym dla niej rozplanowaniem i zagospodarowaniem. Elementami wyróżnionego we wniosku centrum są też obiekty użyteczności publicznej: ośrodek zdrowia, przedszkole, szkoła, urząd gminy, kościół, Centrum Sportu i Rekreacji, siedziby banków i poczty. Od północy, wschodu i południa okala opisane tereny pas gruntów rolniczych. Stanowią one jednak niewielki udział powierzchni całego sołectwa.

We wniosku o nadanie statusu miasta została wyróżniona strefa mieszkaniowo-usługowa, określona mianem Centrum. Zdaniem wnioskującej Gminy strefa ta posiada cechy miejskiego centrum, co stanowić ma kolejny argument za nadaniem Skarbimierzowi - Osiedlu statusu miasta. Po dokonaniu analizy przestrzennej tej części miejscowości stwierdza się, że posiada ona czytelny układ, oparty na przecinających się prostopadle drogach zbiorczych (ulice Akacyjowa i Parkowa). Nie występuje tu jednak typowo miejska zabudowa pierzejowa, wyznaczająca granice przestrzeni publicznych, zwłaszcza najważniejszej w postaci rynku. Brak tu też innych miejsc, które ze względu na swoją historię, walory estetyczne i położenie byłyby miejscem kształtującym lokalną tożsamość i sprzyjały nawiązywaniu kontaktów społecznych. „Obszarów przestrzeni publicznej”, w rozumieniu ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293)⁴ - nie wskazano nawet w studium gminnym z 2010 r.

Analiza istniejących uwarunkowań funkcjonalno – przestrzennych wskazuje na ograniczoną możliwość ukształtowania typowej miejskiej przestrzeni urbanistycznej po wnioskowanym uzyskaniu statusu miasta, co znajduje swoje potwierdzenie w kierunkach rozwoju przestrzennego, zapisanych w studium gminnym. Przesądzone wydaje się być przeznaczenie terenów powojkowych, wchodzących w skład Wałbrzyskiej Strefy Ekonomicznej pod funkcje przemysłowe i produkcyjne, co wiąże się z ograniczeniem przestrzennego rozwoju Centrum Skarbimierza-Osiedla w kierunkach zachodnim i południowym.

⁴ Zgodnie z art. 2 pkt 6 ustawy przez obszar przestrzeni publicznej należy rozumieć „obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”.





Wojewoda Opolski

Adrian Czubak

Zaproponowana zmiana statusu miasta Skarbimierz - Osiedle wiąże się z koniecznością poniesienia kosztów jednorazowych. Jak informuje Rada Gminy Skarbimierz w uzasadnieniu do wniosku, koszty jednorazowe wprowadzenia proponowanej zmiany (rozłożone w czasie, do trzech lat), związane są z wymianą tablic informacyjnych, pieczęci urzędowych, materiałów promocyjnych oraz materiałów graficznych, szacuje się na kwotę 25 tys. zł., podobnie jak w roku 2018 (w ubiegłym roku szacowane koszty jednorazowe kształtowały się na poziomie 20 tyś. zł). Wnioskodawca ponownie nie przewiduje ponoszenia kosztów stałych w związku z proponowaną zmianą.

Rada Gminy Skarbimierz w uzasadnieniu wniosku, nie stwierdza wprost, że okoliczności wymienione w art. 4d ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie występują. Wskutek uzyskania statusu miasta, dochody podatkowe na mieszkańca gminy nie zmieniają się, ponieważ podatki lokalne występują w jednakowej wysokości na terenie całej gminy i nie są niższe od najniższych dochodów podatkowych na mieszkańca zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (art. 4d pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Do wniosku dołączono dokumenty, tj.:

- zaświadczenie Starosty Brzeskiego z dnia 24 lutego 2020 r. nr G.6621.2.87.2020, (załącznik nr 13), lecz jego treści nie można porównać z treścią wniosku, ponieważ we wniosku nie wskazano powierzchni obszaru objętego wnioskiem,
- mapę topograficzną w skali 1:10000 (załącznik nr 15), mapę topograficzną w skali 1:25000 (załącznik nr 16) oraz mapę ewidencyjną w skali 1:5000 (załącznik nr 17), lecz brak jest wypisu z rejestru gruntów wymaganego zgodnie z §2 pkt 2 pkt 4 Rozporządzenia,
- opinię Głównego Geodety Kraju z dnia 28 lutego 2020 r. nr KN-PRG.430.36.2020.KN (załącznik nr 9).

Należy zatem uznać, że dokumentacja geodezyjna jest niekompletna.

W zakresie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, stwierdza się, iż wymóg przeprowadzenia konsultacji, w związku z proponowaną zmianą został spełniony. Konsultacje odbyły się w oparciu o uchwałę Nr X/78/2019 z dnia 28 października 2019 r. *w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami dotyczącymi nadania miejscowości Skarbimierz – Osiedle statusu miasta* oraz uchwałę Nr XXXII/233/2009 z dnia 15 października 2009 r. *w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji*





Wojewoda Opolski

Adrian Czubak

z mieszkańcami Gminy Skarbimierz. Konsultacje z mieszkańcami gminy Skarbimierz, odbyły się w dniach od 12 listopada 2019 r. do 10 stycznia 2020 r. Na podstawie zarządzenia Nr ZW/0050/31A/RI-18A/2020 Wójta Gminy Skarbimierz z dnia 28 lutego 2020 r., czyli już po zakończeniu konsultacji, została powołana komisja ds. ich przeprowadzenia. W wyniku prac komisji powstał raport z dnia 2 marca 2020 r. podsumowujący konsultacje społeczne w sprawie nadania miejscowości Skarbimierz – Osiedle statusu miasta (załącznik nr 28). Według raportu, w konsultacjach wzięło udział 3194 osoby czyli 50,51% osób uprawnionych do głosowania. Niestety szczegółowe wyniki z konsultacji zawierają błędy. W co najmniej 7 jednostkach pomocniczych gminy zostały źle zliczone głosy w zakresie ilości osób, które wzięły udział w głosowaniu a ich odpowiedziami. Niemniej jednak, w samej miejscowości Skarbimierz – Osiedle udział w konsultacjach, zgodnie z raportem, wzięło 598 osób, czyli 35% uprawnionych, które opowiedziały się w 88% za nadaniem miejscowości Skarbimierz-Osiedle statusu miasta. W stosunku do poprzednich konsultacji, przeprowadzonych na przełomie 2017 i 2018 r. zainteresowanie społeczne wykazuje tendencję zniżkową, bowiem frekwencja w samym Skarbimierzu – Osiedle wynosiła wówczas 61%, z czego głosów „za” było aż 95%.

Reasumując analizę wniosku i spełnienia przez Skarbimierz-Osiedle warunków przestrzenno-urbanistycznych nadania statusu miasta należy stwierdzić, że w granicach obszaru objętego wnioskiem wyróżnić można zasadniczo trzy strefy:

- zwartej zabudowy usługowo-mieszkaniowej (określonej we wniosku jako „Centrum”) o stosunkowo wysokiej intensywności zabudowy, z koncentracją podstawowych usług dla mieszkańców,
- strefę przemysłowo-usługową, kilkukrotnie przewyższającą powierzchnią strefę mieszkaniowo-usługową,
- grunty rolnicze opasujące tereny zabudowane od północy i wschodu, w skali miejscowości o niewielkiej powierzchni i potencjale produkcyjnym.

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Skarbimierz, przyjętym uchwałą Nr XXXVI/258/2010 Rady Gminy Skarbimierz z dnia 25 lutego 2010 r., utrzymuje się charakter i kierunek rozwoju strefy centralnej i przemysłowej. Tereny rolnicze w północnej części zostały wskazane pod rozwój funkcji mieszkaniowo-usługowej. Miejscowość posiada dobrze rozwiniętą infrastrukturę techniczną, tj. sieć wodociągową, kanalizacyjną, elektroenergetyczną i gazową.





Wojewoda Opolski

Adrian Czubak

W wyniku przeprowadzonej analizy formalnoprawnej wniosku o nadanie statusu miasta miejscowości Skarbimierz - Osiedle stwierdzić należy, że wniosek nie zawiera wszystkich niezbędnych dokumentów geodezyjnych a biorąc pod uwagę układ urbanistyczny i charakter zabudowy obszaru analizowanego uznać należy, iż miejscowość Skarbimierz-Osiedle nie posiada istotnych cech miasta: istniejąca i planowana strefa mieszkaniowo-usługowa stanowi znikomą powierzchnię wobec terenów przemysłowych, a jej układ i charakter zabudowy nie posiadają typowych cech miejskiego centrum.

Mając powyższe na uwadze, negatywnie opiniuję wniosek Rady Gminy Skarbimierz w sprawie nadania statusu miasta miejscowości Skarbimierz - Osiedle.

Wojewoda Opolski

Adrian Czubak

