Kazimierz ZAWISNY

PLANOWANIE PRZESTRZENNE W AUSTRII

1. Ważniejsze, istotne dla ładu przestrzennego dane

Austria jest krajem bardzo małym, tak pod względem powierzchni (84 tys. km^2), jak i liczby ludności (7,6 mln). Dwie trzecie ogólnej powierzchni kraju to teren górzysty, zaś 40% stanowią lasy. W obrębie Alp Wschodnich przestrzeń osiedleńcza i gospodarcza ogranicza się wyłącznie do stref dolinnych. W Regionie Wschodnim zaś, którego centrum jest Wiedeń, mieszka i pracuje prawie połowa ludności Austrii.

Podstawowe, mające bezpośrednie bądź pośrednie odzwierciedlenie w planowaniu przestrzennym, problemy wynikają z uwarunkowań, które ogólnie sformułować można w sposób następujący:

a) niedogodny dla optymalnego kształtowania sieci powiązań gospodarczych oraz układu osadniczego kształt kraju (duże w stosunku do ogólnej powierzchni rozciągnięcie kraju na linii wschód-zachód);

b) duże oddalenie wschodniej części kraju od ośrodków wzrostu Europy Zachodniej oraz oddalenie głównego, krajowego centrum wzrostu (Wiednia) od zachodniej części kraju;

c) specyficzna funkcja obszaru i państwa Austrii, jako pomostu między Europą Wschodnią i Europą Zachodnią, a także między północną i południową częścią tego kontynentu.

Z punktu widzenia administracyjno-politycznego Austria jest federacją obejmującą 9 autonomicznych krajów związkowych - posiadających własne rządy krajowe - oraz około 2300 gmin. Ważniejsze, interesujące dla nas dane liczbowe o tych krajach zawarte są w tabeli 1.

W jednostkach tych, tzn. krajach i gminach[1] istnieją odpowiednie wydziały (komórki) zajmujące się planowaniem przestrzennym. Oprócz nich

---

[1] W Austrii występują trzy, następujące rodzaje gmin: gminy miejskie (die Stadtgemeinden), gminy rynkowe (die Marktgemeinden) oraz "zwykłe" gminy (die Gemeinden). Od początku lat sześćdziesiątych prowadzona jest polityka scalania gmin małych. I tak od 1961 r., kiedy to liczba gmin wynosiła 3999, do roku 1973 udało się zredukować ogólną liczbę gmin o 1672 jednostki. Zob. H.U.Evers, Regionalplanung als gemeinsame Aufgabe von Staat und Gemeinden, Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung, Springer-Verlag,

Tab. 1. Struktura przestrzenna wybranych charakterystyk planistycznych

Kraj związkowy	Liczba ludn. w tys. (1982 r.)	Powierzchnia w km^2	Przestrzeń osiedleńcza w km^2	Liczba gmin	Produkt glob. brutto w mln szyl. (1980r.)
Dolna Austria	1439,1	19172	11928	559	152216
Górna Austria	1270,4	11980	7032	445	157924
Burgenland	272,3	3965	2679	138	21952
Karyntia	536,7	9533	2861	121	58650
Salzburg	441,8	7154	1659	119	60459
Styria	1187,5	16387	5749	544	118670
Tyrol	586,1	12647	1894	278	76502
Vorarlberg	305,6	2601	765	96	41154
Wiedeń	1515,7	415	294	1	264583
Austria	7555,3	83855	34862	2301	952110

Źródło: Statistisches Handbuch fur die Republik Österreich, Österr. Statistischen Zentralamt, Wien 1982, s.17, oraz Regionale Strukturpolitik, Beirat fur Wirtschafts- und Sozialfragen, Wien 1984, tabl. 3.

planowaniem przestrzennym (w niewielkim wymiarze) zajmują się na szczeblu federacji właściwe komisje poszczególnych ministerstw.

Mówiąc o gminach jako o ogniwach planowania przestrzennego trzeba spośród nich wyróżnić te, w których faktyczna działalność planistyczna jest szczególnie silnie rozwinięta. Należą do nich takie duże miasta jak Wiedeń, Graz, Linz, Salzburg i Innsbruck oraz miasta średniej wielkości - Klagenfurt i Bregenz/Dorbin. Poza tym miasta te tworzą centra wielkich regionów problemowych (tzw. regionów głównych), które - z wyjątkiem Wiednia[2] - pokrywają się na ogół z granicami krajów związkowych.

Wien-New York 1976, B.22, s.32.

[2] Wiedeń jako miasto-gmina stanowi centrum regionu głównego tworzonego przez trzy kraje związkowe: Wiedeń, Austrię Dolną oraz Burgenland. Zob. Raumordnung in Österreich, Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), Schriftenreihe Nr. 15, Wien 1978, s. 18.

2. Ogólna struktura systemu

Zarys struktury systemu planów przestrzennych w Austrii wymaga kilku uwag o charakterze terminologicznym. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na pojęcie ładu (porządku) przestrzennego oraz pojęcia planowania przestrzennego.

Ład przestrzenny (die Raumordnung) rozumiany jest tu dwojako:[3] po pierwsze oznacza on **proces** racjonalnego zagospodarowywania przestrzeni (ład przestrzenny w ujęciu dynamicznym), po drugie ład przestrzenny należy rozumieć jako pewien **stan** określonych elementów przestrzeni gospodarczej (ujęcie statyczne). Może on odnosić się tak do przeszłości, teraźniejszości, jak i przyszłości. Najczęściej mówiąc o ładzie przestrzennym ma się na myśli stan przyszły (idealny) o pożądanej (optymalnej) wielkości i strukturze elementów.

Innym istotnym dla naszych rozważań rozróżnieniem tego pojęcia, to ład przestrzenny w sensie formalnoprawnym oraz w sensie funkcjonalnym. Ład przestrzenny w sensie formalnoprawnym to wszystkie akty prawne regulujące w sposób bezpośredni działalność federacji i krajów związkowych w zakresie gospodarowania przestrzenią. Ład przestrzenny w sensie funkcjonalnym jest zaś pojęciem szerszym i oprócz poprzednich obejmuje także wszystkie inne akty prawne, które w sposób pośredni regulują proces gospodarowania przestrzenią.

Planowanie przestrzenne (die Raumplanung) określane jest natomiast jako "metodyczny, oparty na wiedzy i metodach naukowych, instrument ładu przestrzennego służący do znajdowania optymalnych funkcji wyboru oraz sterowania procesem zagospodarowywania przestrzeni"[4]. Jakkolwiek w praktyce, a także często w literaturze pojęcie ładu przestrzennego używane bywa na równi z pojęciem planowania przestrzennego, to jednak - co się szczególnie podkreśla - to pierwsze ma znaczenie nadrzędne w stosunku do drugiego.

Ogólna struktura systemu planów przestrzennych w Austrii jest strukturą trójstopniową obejmującą następujące poziomy:

a) plany poziomu centralnego (plany federacji),
b) plany poziomu ponadmiejscowego (plany krajów autonomicznych),
c) plany poziomu miejscowego (plany gmin).

---

[3] Zob. K. Stiglbauer, Raumordnung in Österreich, w: Raumordnung und Regionalplanung in europäischen Ländern, Beiträge Akademie für Raumforschung und Landesplanung, B.42, Hermann Schroedel Verlag, Hannover 1980, s. 7.

[4] Tamże

Na szczeblu federacji plan (program) przestrzenny sensu stricto nie istnieje. Jego namiastkę stanowić mają opracowywane przez ministerstwa i zorientowane przestrzennie plany resortowe (die Ressortpläne).

W poszczególnych krajach autonomicznych budowane są w zasadzie trzy - poza małymi wyjątkami - rodzaje planów-programów. Są to:

- program rozwoju kraju (das Landesentwicklungsprogramm) obejmujący całe terytorium danego kraju;
- regionalne programy rozwoju (die regionalen Entwicklungsprogramme) odnoszące się do określonej części danego kraju;
- plany branżowe (die Fachpläne) odnoszące się do określonej dziedziny, w zakresie której kompetentne są władze krajowe.

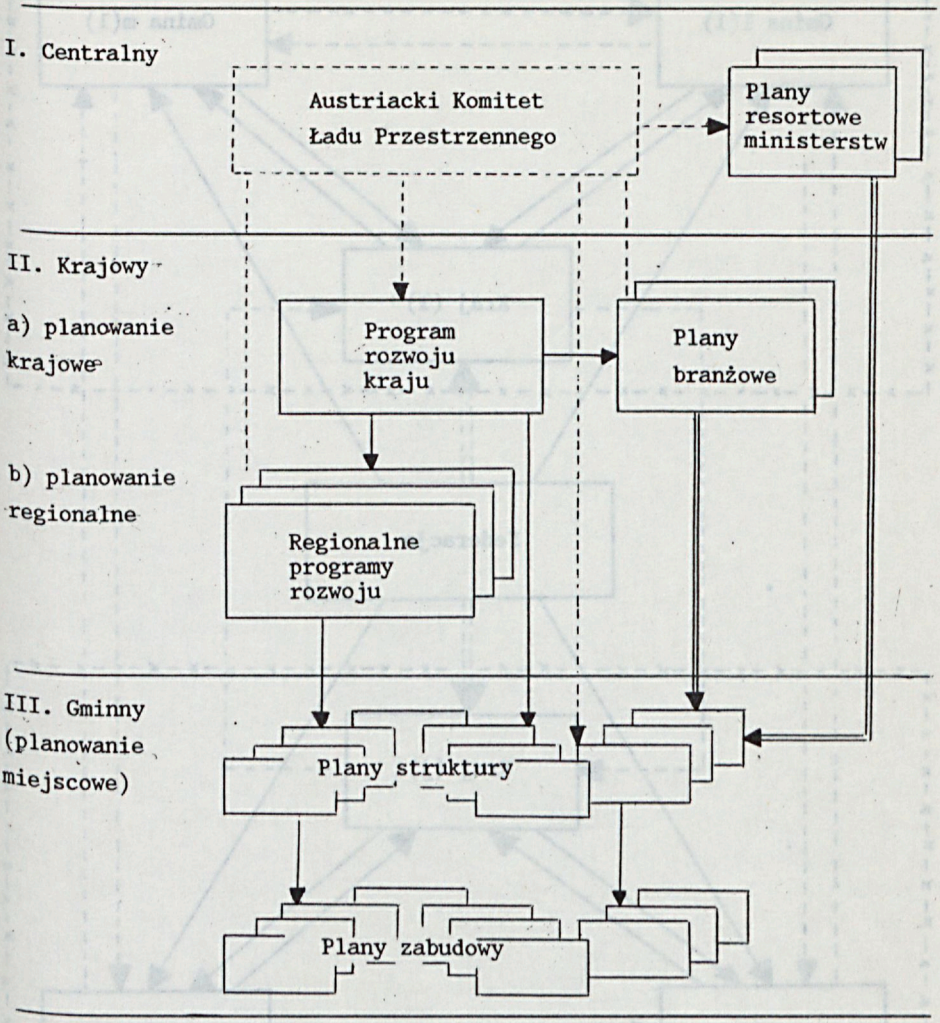
We wszystkich krajach na szczeblu gmin opracowywane są dwa rodzaje planów. Pierwszy to plan struktury (die Flächenwidmungsplan) będący planem zagospodarowania (podziału) danego obszaru według kierunków wykorzystania; drugi to plan zabudowy terenu (der Bebauungsplan) będący konkretyzacją fragmentu planu struktury.

Podstawowe współzależności między wymienionymi wyżej rodzajami planów przedstawione zostały na rys. 1, zaś na rys. 2 ujęliśmy powiązania istniejące pomiędzy centrum, krajami autonomicznymi i gminami na płaszczyźnie koncepcji ładu przestrzennego. Wiodącą rolę w austriackim systemie ładu przestrzennego mają plany-programy opracowywane na poziomie poszczególnych krajów. Z punktu widzenia formalnoprawnego wszystkie kraje autonomiczne dysponują wszelkimi uprawnieniami niezbędnymi do budowy i realizacji planów przestrzennych lub szerszej - własnej koncepcji ładu przestrzennego[5]. Rozumie się przez to, że na tym poziomie mogą być formułowane cele o charakterze ściśle przestrzennym oraz, że rządy krajowe dysponują określonymi kompetencjami ustawodawczymi i wykonawczymi w zakresie ładu przestrzennego. Plany opracowywane na szczeblu krajowym nie podlegają właściwie żadnym ograniczeniom. Muszą one być jednak zgodne z konstytucją, z ogólnymi celami państwa oraz w praktyce z koncepcją ładu przestrzennego ÖROK.

Jak widać to na rys. 2 struktura powiązań przestrzennych opiera się na 9 podsystemach typu hierarchiczno-kooperacyjnego. Każdy z nich przedstawia sobą powiązania w ramach jednego kraju autonomicznego. Regulujące te powiązania prawo przestrzenne generowane jest - jeśli tak to można określić - nie na poziomie centralnym, lecz na poziomie krajów

---

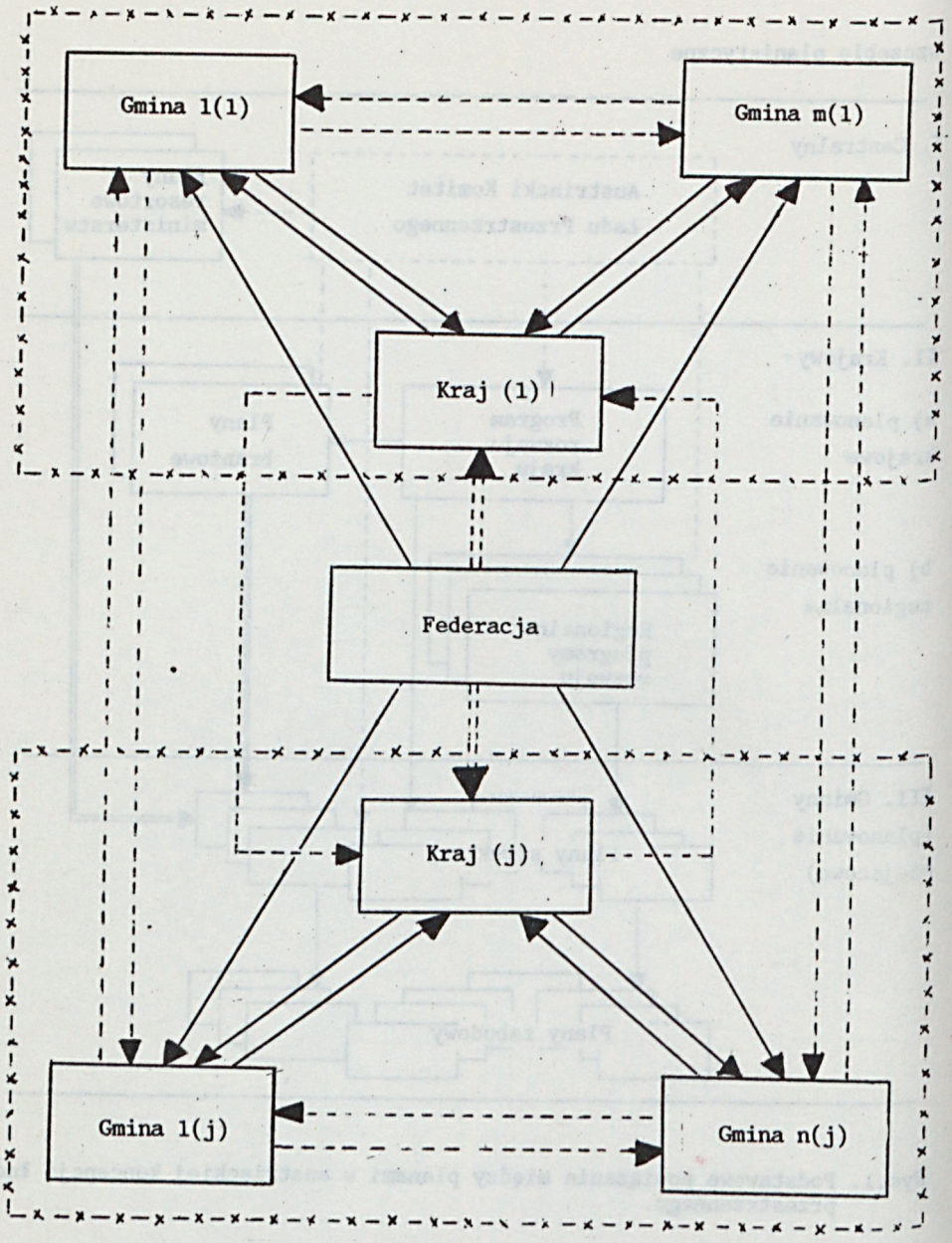
[5] Stan prawny federacji, krajów związkowych i gmin w zakresie ładu i planowania przestrzennego zawiera praca H.P. Rilla i H. Schaffera Die Rechtsnormen für die Planungskoordinierung seitens der offentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung, Österreichische Raumordnungskonferenz (OROK), Schriftenreihe Nr.6, Wien 1975.



Rys.1. Podstawowe powiązania między planami w austriackiej koncepcji ładu przestrzennego.

------- działalność koordynacyjna a także główne kierunki działań,
_____ prawnie obowiązujące główne linie powiązań,
======= konkretne decyzje w dziedzinach należących do sfery kompetencji ministerstw bądź rządów krajowych (na przykład drogi państwowe)

Źródło: na podstawie B.Wicha, Das österreichische Raumordnungskonzept. Einfuhrung, Ubersicht, Kurzdarstellung., Österreichische Raumordnungskonferenz, Schriftenreihe Nr.33, Wien 1982.



Rys.2. Schemat powiązań między centrum, krajami i gminami w zakresie kształtowania ładu przestrzennego.

-x-x-x- oznaczenia obszaru, w którym ład i planowanie przestrzenne są prawnie uregulowane,
------- dobrowolne powiązania o charakterze kooperacyjnym,
_____ powiązania obligatoryjne w trakcie budowy planów (programów) przestrzennych a także w procesie zarządzania,
======= polityczne oddziaływanie centrum.

Źródło: oprac. na podstawie materiałów ÜROK.

autonomicznych i jest obowiązujące dla wszystkich gmin danego kraju. Teoretycznie więc, w każdym z 9 krajów Austrii może funkcjonować inne prawo przestrzenne. W praktyce jednak różnice między poszczególnymi krajami są w tym względzie niewielkie bądź żadne. Na przykład we wszystkich krajach jako podstawowe instrumenty racjonalnej (planowej) działalności gmin przyjęte zostały plany struktury oraz plany zabudowy.

Plany opracowywane na szczeblu gmin, które stanowią drugie silne ogniwo systemu planowania przestrzennego, nie mogą być sprzeczne z ustaleniami wynikającymi z programu rozwoju danego kraju, krajowymi planami branżowymi oraz z regionalnymi programami rozwoju (zob. rys. 1). Zapewnić to mają prawnie uregulowane powiązania między danym krajem a jego gminą (rys. 2). Oznaczają one z jednej strony m.in. obowiązek przedkładania planów gmin do akceptacji szczebla krajowego, a ściślej właściwego wydziału rządu krajowego, z drugiej zaś strony dany kraj ma obowiązek deklarowania, które jego ustalenia muszą być przez szczebel gminy brane pod uwagę.

Ogólnie można powiedzieć, że szczebel gminny ma najmniejsze możliwości manewru w opracowywaniu swoich planów. Oprócz ustaleń programu krajowego i programów regionalnych jako daty występują w planach gminnych decyzje z planów resortowych ministerstw. Dla ścisłości należy jednak dodać, że decyzje resortowe podejmowane tak na szczeblu centralnym, jak i krajowym a dotyczące danej gminy winny być uprzednio z nią omawiane. Ograniczenia wynikające z tych planów nie są zatem dla szczebla gminnego ograniczeniami typu imperatywnego, wynikającymi z relacji podporządkowania.

Mówiąc o ogólnej strukturze systemu planów przestrzennych nie sposób pominąć roli i znaczenia Austriackiego Komitetu Ładu Przestrzennego (ÖROK). Jakkolwiek nie jest to żaden organ posiadający kompetencje planistyczne, to jednak jego obecność w całym systemie jest niezbędna. Biorąc bowiem pod uwagę fakt, iż kraje związkowe dysponują w zasadzie pełną autonomią w zakresie kształtowania ładu przestrzennego oraz, że szczebel centralny nie ma żadnych zasadniczych kompetencji w tym względzie, wydaje się oczywiste, że musi istnieć określona platforma koordynacji tych wielu niezależnych działań. Taką właśnie platformą jest ÖROK. Na rys. 1 umieściliśmy go na poziomie I (centralnym), gdyż mimo, że jest to wspólny organ centrum, krajów związkowych oraz gmin to jednak reprezentuje on interesy ogólnopaństwowe oraz wytycza główne linie działania przede wszystkim z punktu widzenia centrum. Podstawowym zadaniem ÖROK jest wspólne opracowywanie jednej koncepcji ładu przestrzennego państwa oraz koordynacja istotnych przestrzennie działań planistycznych i przedsięwzięć ekonomicznych różnych stowarzyszeń terytorialnych[6].

---

[6] Zob. Raumordnung in Österreich..., op. cit., s. 77-79.

W skład ÖROK, który ukonstytuował się w lutym 1971 roku, wchodzą[7]: a) z ramienia federacji - kanclerz oraz 13 ministrów, b) przywódcy rządowi wszystkich 9 krajów związkowych, c) z ramienia gmin - dwóch członków Austriackiego Związku Gmin oraz dwóch członków Austriackiego Związku Miast. Ponadto z głosem doradczym w skład ÖROK wchodzą przedstawiciele najważniejszych organizacji społeczno-zawodowych, jak np. prezydent Austriackiego Związku Zawodowego. Skład ten przesądza o tym, że ÖROK nie będąc organem władzy posiada duży autorytet moralny oraz nie mniejsze możliwości (m.in. za pomocą środków nacisku ekonomiczno-politycznego) realizacji podjętych wspólnie ustaleń w sferze ładu przestrzennego.

3. Cele i zadania szczebli planistycznych. Przegląd wybranych planów

3.1. FEDERACJA

Szczebel centralny, jak już powiedzieliśmy, nie posiada istotniejszych kompetencji w zakresie kształtowania ładu przestrzennego państwa. Ma on wprawdzie daleko idące uprawnienia planistyczne ale zgodnie z istniejącym systemem prawnym są to uprawnienia w zakresie ściśle określonych zagadnień. Do ważniejszych z nich zaliczyć można:[8] a) problemy zawodowe oraz problemy przemysłu, b) górnictwo, c) zagadnienia sfery pieniężno-kredytowej, d) szkolnictwo wyższe, e) obronność kraju, f) transport kolejowy i lotniczy, g) polityka zagraniczna, h) rolnictwo (częściowo), i) ochrona zdrowia (także częściowo). Są to problemy, w zakresie których centrum posiada kompetencje ustawodawcze oraz wykonawcze. Oprócz powyższych wymienić należy zagadnienia, w obrębie których ma ono kompetencje ustawodawcze, zaś kompetencje wykonawcze przypisane są szczeblowi krajowemu. Należą do nich m.in. zagadnienia polityki ludnościowej, budownictwo mieszkaniowe, szkolnictwo, sieć obiektów sanitarnych i leczniczych, operacje agrarne.

Wymienione problemy w mniejszym lub większym stopniu są przedmiotem planów (programów) gałęziowych, konstruowanych przez właściwe ministerstwa. Cechą charakterystyczną tych planów jest to, że mogą one dotyczyć wąskich problemów oraz, że obok wymiaru ekonomicznego eksponowany jest wymiar przestrzenny. Planowanie to określane jest także jako planowanie

---

[7] Zob. Zweiter Raumordnungsbericht, Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), Schriftenreihe Nr. 14, Wien 1978, s. 29-30

[8] K. Stiglbauer, Raumordnung in Österreich,...,op. cit. s. 9.

specjalistyczne w zakresie ładu przestrzennego (die Fachplanung der Raumordnung). Naturalnie ład przestrzenny w tym przypadku rozumiany być może tylko w sensie funkcjonalnym. Jak podkreśla prof. Stiglbauer podstawianie explicite tego rodzaju planowania pod ogólną koncepcją ładu przestrzennego nie wydaje się możliwe, gdyż szczebel federacji nie ma uprawnień do wyznaczania celów przestrzennych[9].

Sytuacja taka sprawia, że cele opracowane przez Austriacki Komitet Ładu Przestrzennego są nieformalnie celami najwyższego rzędu wyrażającymi podstawowe interesy państwa. Wydaje się, że interesujące jest przedstawienie ich tutaj, gdyż uzupełniając współzależności podane na rys. 1 i 2 przybliżają nam austriacką koncepcję systemu planowania przestrzennego.

Cele te ujęte w czterech głównych blokach, przedstawiają się w sposób następujący[10]:

1. Podstawowe cele państwowo-polityczne:
   a) zachowanie stałej niezależności i neutralności Austrii,
   b) zachowanie podstawowych zasad konstytucji,
   c) utrzymanie spoistości państwa,
   d) ochrona federacyjnej struktury kraju,
   e) pogłębianie współpracy międzynarodowej - przede wszystkim z krajami Europy.
2. Cele społeczne:
   a) zapewnienie i wzrost poziomu warunków życiowych ludności,
   b) wyrównywanie poziomu życia we wszystkich krajach związkowych,
   c) zapewnienie ludności mieszkań i możliwości zarobkowania,
   d) zapewnienie racjonalnego wypoczynku,
   e) rozwój urządzeń infrastruktury społecznej,
   f) stworzenie możliwie równych szans zdobycia wykształcenia.
3. Cele ekonomiczne:

---

[9] j.w. s. 10. Tak więc centralne planowanie przestrzenne sensu stricto nie istnieje. Jeśli mimo to jednak pojęcia takiego - nieco "na wyrost" - używamy, to dlatego, że: 1) występują na tym poziomie zorientowane przestrzennie plany gospodarcze (ze względu na przedmiot analizy nie omawiamy ich tutaj), 2) szeroko rozbudowany jest na tym poziomie katalog celów przestrzennych, 3) określenie to używane jest w literaturze austriackiej.

[10] Pełna lista celów oraz ich omówienie zawarte są w pracy Österreichisches Raumordnungskonzept. Entwurf, Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), Unterausschuss "Raumordnungskonzept" (KONZEPT) der Stellvertreterkommission, Wien 1981, s. 3 - 81. Przedstawione tu w skrócie cele pochodzą z cytowanej wyżej pracy.

a) zapewnienie i polepszenie warunków długookresowego rozwoju gospodarki,

b) rozwój rolnictwa zapewniający możliwie najlepsze zaopatrzenie ludności w żywność oraz zabezpieczający utrzymanie terenów rekreacyjnych,

c) zapewnienie i polepszenie zdolności konkurencyjnej przemysłu i drobnej wytwórczości,

d) utrzymanie konkurencyjności i rozwój turystyki,

e) rozwój usług państwowych i prywatnych.

4.Cele przestrzenne:

a) dążenie do zgodności w zakresie ładu przestrzennego między częścią kraju (państwa), a jego całością,

b) rozwój pojedynczych części podprzestrzeni (np. gmina, region, kraj) w takim kierunku, który umożliwia wypełnianie przez nie tych funkcji, dla których - ze względu na warunki naturalne oraz dotychczasowy rozwój - są one najbardziej predysponowane,

c) rozwój systemu osiedleńczego zapewniającego osiągnięcie w danej przestrzeni zgodności m.in. między rozmieszczeniem ludności (gęstością zaludnienia), przedsięwzięciami gospodarczymi, warunkami ekologicznymi i liniowym systemem transportu,

d) wyrównanie lub co najmniej zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego między większymi częściami kraju,

e) rozwój regionów zapewniający odpowiednie do ich wielkości i liczby ludności wyposażenie w urządzenia infrastruktury,

f) w zakresie struktur osadniczych wspieranie procesów koncentracji policentrycznej,

g) w rozwoju regionów dążenie do wykształcenia różnorodnych struktur gospodarczych pozwalających uniknąć zbytniej zależności regionu od wielkich przedsiębiorstw lub całych branż.

Wymienione wyżej cele przestrzenne są tylko małą częścią ich obszernego katalogu. Należą one do grupy tzw. ogólnych celów przestrzennych. Oprócz nich wyróżnia się cele w zakresie struktury przestrzennej, cele w odniesieniu do typów regionów, cele w zakresie poszczególnych dziedzin (problemów) oraz - ostatnia grupa - cele w odniesieniu do problemów wymagających współpracy z innymi krajami.

Cele przestrzenne zawarte w grupie przedostatniej, tj. cele w zakresie poszczególnych dziedzin (problemów) są w zasadzie jedynymi celami, które mogą wystąpić w planach (programach) budowanych na szczeblu centralnym. Są to bowiem cele przestrzenne w odniesieniu do takich dziedzin, jak na przykład przemysł, szkolnictwo, transport, gospodarka energetyczna. Ogólniej mówiąc są to cele w zakresie dziedzin leżących w

gestii właściwych ministerstw i jako takie mogą znaleźć wyraz w konstruowanych tu planach (programach) resortowych[11].

3.2. KRAJE ZWIĄZKOWE

System prawny Austrii przyznaje krajom związkowym uprawnienia wydawania aktów prawnych w zakresie ładu i planowania przestrzennego. Ważniejsze kompetencje ustawodawcze i wykonawcze z tego zakresu rozciągają się na takie obszary życia społeczno-gospodarczego jak: prawo przestrzenne organizacji gmin, prawo budowlane, drogi krajowe i gminne, przedszkola, urządzenia sportowe, ochrona przyrody, łowiectwo, rybołówstwo. Do tego doliczyć trzeba wymienione wcześniej dziedziny, w obrębie których kraje związkowe dysponują tylko kompetencjami wykonawczymi.

Przechodząc do krótkiego omówienia[12] podstawowych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego w krajach związkowych przypomnijmy, że są nimi: program rozwoju kraju, plany branżowe oraz regionalne programy rozwoju.

Formalną podstawą opracowania **programu rozwoju kraju** (także pozostałych planów-programów) jest prawo przestrzenne danego kraju związkowego. Pole tego programu obejmuje cały kraj związkowy, jego zaś horyzont nie jest bliżej sprecyzowany; przyjmuje się, że program ten winien wytyczać główne kierunki działania na okres kilku dziesięcioleci. Program ten - choć nie jest to we wszystkich krajach regułą - posiada część opisową, kartograficzną oraz statystyczną (tabelaryczną). Część kartograficzna, zazwyczaj bardzo obszerna, sporządzana jest w skali 1:200000 - 1:500000. Treść programu przedstawia - ogólnie mówiąc - globalną koncepcję rozwoju kraju. W szczególności zaś mówi ona o rozwoju takich dziedzin jak: przemysł drobny, turystyka, rolnictwo, sieć usług i ochrona środowiska. Najbardziej rozwiniętym elementem programu są cele rozwoju wyrażające interesy gospodarcze, społeczne i przestrzenne danego kraju związkowego.

---

[11] Opisy celów, środków i instrumentów programów resortowych wybranych ministerstw przedstawione są w pracy Regionale Strukturpolitik... op. cit., s. 121-144.

[12] Na podstawie prac: Erster Raumordnungsbericht, Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), Schriftenreihe Nr. 8, Wien 1975, 138-141, Zweiter Raumordnungsbericht..., op.cit., rozdz. IV; H.P.Jeschke, Die Instrumente der Raumordnung nach der Landesgesetzgebung - Dargestellt am Beispiel des öberosterreichischen Raumordnungsgesetzes, W: Mitteilungen des Österreichischen Institutes für Raumplanung, 1976 H.4, s. 167-171.

Program zawiera także wykaz środków i przedsięwzięć niezbędnych do realizacji tych celów.

Drugi z wymienionych planów (programów) - **plan branżowy** pod względem treści ogranicza się do jednej, określonej dziedziny, która dla rozwoju kraju ma duże znaczenie. (Może to być na przykład plan rozwoju transportu miejscowego). Podobnie jak poprzedni, ten opracowywany jest na okres kilku dziesięcioleci, zawiera wyraźnie sprecyzowane cele oraz przewidywane dla ich osiągnięcia środki. Jako daty występują w nim także ustalenia zawarte w planach gałęziowych ministerstw.

Regionalny program rozwoju jako trzeci składnik systemu planów poziomu krajowego polem swym obejmuje określony region danego kraju związkowego. Podstawowa różnica między nim, a programem rozwoju kraju - poza większym stopniem szczegółowości (np. część kartograficzna opracowywana jest w skali 1:10000 - 1:50000) - polega na tym, że koncentruje on uwagę na problemach charakterystycznych dla danego regionu. Regionalnych programów rozwoju może być w danym kraju związkowym tyle, ile wyodrębnionych zostało regionów planistycznych[13].

Z zarysowanych wyżej programów jedynie regionalne programy rozwoju opracowywane są w dość podobnej formie we wszystkich krajach związkowych. Program podstawowy, tj. program rozwoju kraju budowany jest w 5 krajach związkowych (Burgenland, Karyntia, Salzburg, Styria, Tyrol). We Vorarlbergu opracowywany jest, jako plan wiodący, plan przestrzenny kraju (der Landesraumplan). Programy budowane w Dolnej i Górnej Austrii noszą nazwę programów ładu przestrzennego kraju (der Landesraumordnungsprogramm) i podobnie jak wymienione wyżej są podstawowym instrumentem racjonalnej działalności na obszarze kraju związkowego. Jedynie w kraju związkowym Wiedeń plan podstawowy noszący tu nazwę planu rozwoju miasta (der Stadtentwicklungsplan) różni się istotnie, ze względu na specyfikę tego kraju, treścią i formą od poprzednio wymienionych.

Drugi z naszkicowanych tu programów, tzn. program branżowy, a ściślej program przestrzennego rozwoju określanej dziedziny charakteryzuje się największym zróżnicowaniem. W jednych krajach program ten ma postać odrębnego dokumentu (np. w Styrii), w innych zaś może być częścią programu rozwoju kraju. Na przykład w Dolnej Austrii 12 programów branżowych (programów ładu przestrzennego dla ważniejszych sektorów) tworzy szkielet programu ładu przestrzennego kraju.

Należy podkreślić, że stosowane metody opracowania, jak również stopień zaawansowania prac w odniesieniu do wszystkich wymienionych tu programów charakteryzują się, w przekroju poszczególnych krajów, znacznym zróżnicowaniem. Ogólną, wspólną cechą tych programów jest to, iż

---

[13] Na przykład Górna Austria podzielona została na 13 regionów planistycznych. Zob. Zweiter Raumordnungsbericht..., op. cit., s. 231.

miejsce konkretnych ustaleń planistycznych w coraz większym stopniu zajmują werbalnie formułowane koncepcje.

3.3. GMINY

Planowanie miejscowe na szczeblu gminnym regulowane jest, jak już powiedziano, aktami prawnymi wydanymi przez właściwe dla nich kraje związkowe. We wszystkich krajach związkowych gminy mają obowiązek przygotowania planu struktury oraz planu zabudowy.

Plan struktury[14] budowany w skali 1:5000-1:1000 i posiadający horyzont czasowy od 5 do 15 lat, jest podstawowym instrumentem kształtowania ładu przestrzennego w danej gminie. Plan ten opiera się, z jednej strony na opracowanych wcześniej celach rozwoju przestrzennego jednostki gminnej, z drugiej zaś - na odnoszących się do danej gminy ustaleniach z planów resortowych (planów szczebla centralnego) oraz ustaleniach wynikających z programów ładu przestrzennego danego kraju związkowego. Jeżeli jest to celowe, plan struktury danej gminy winien być uzgadniany z planem struktury gminy sąsiedniej (z tego samego kraju związkowego)[15]

Plan struktury składa się z następujących części:

a) budowlanej - domy mieszkalne, zakłady, itp. obiekty,

b) komunikacyjnej - sieć dróg komunikacji miejscowej,

c) powierzchni zielonych - ziemie rolnicze, boiska, parki itp.,

d) pozostałej (specjalnej) - zalicza się tu obszary, na których zlokalizowane są obiekty nie będące w gestii władz gminnych (na przykład lotniska, drogi państwowe, koleje itp.).

Drugi z planów gminnych to **plan zabudowy**[16]. Sporządzany jest on w skali 1:1000 i odnosi się do najbliższej przyszłości (horyzont czasowy około 5 lat). Plan zabudowy jest konkretyzacją ustaleń zawartych w części budowlanej planu struktury. W szczególności zawiera on dane o lokalizacji dróg publicznych oraz szczegółowe wymagania w zakresie parametrów wznoszonych budynków.

---

[14] Zob. H.P. Jeschke, Die Instrumente..., op. cit., s. 167, 173-175.

[15] W przypadku, gdy gminy należą do różnych krajów niezbędne jest porozumienie na szczeblu krajowym. Szczegółowo na temat formalnoprawnych podstaw koordynacji planów gminnych pisze K. Stiglbauer, Grenzüberschreitende Raumordnung in Österreich, W: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung, Österreichische Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung, Springer Verlag, Wien - New York 1980, H.4, s. 6.

[16] Zob. H.P. Jeschke, Die Instrumente...,op. cit., s. 176.

4. Uwagi końcowe

System planowania przestrzennego w Austrii jest systemem rozwijającym się, stale poszukującym nowych, efektywnych form i metod w zakresie kształtowania ładu przestrzennego państwa. Jest to także system, który z punktu widzenia rzeczywistego zaawansowania prac planistycznych ma różne oblicza w różnych krajach związkowych. Dokładne jego przedstawienie wymagałoby opisu działalności wszystkich krajów związkowych w zakresie planowania i ładu przestrzennego.

Wiodąca rola programów krajów związkowych w tym systemie jest bezsporna, nie oznacza to jednak, że krajowy poziom planowania przesądza o obrazie przestrzennym państwa. Jakkolwiek formalnoprawne możliwości centrum są w tym względzie niewielkie, to jednak w praktyce jego wpływ jest dość silny. Pomijając tu działalność ÖROK, trzeba bowiem pamiętać, że centrum dysponuje różnymi środkami nacisku na kraje związkowe. Są to przede wszystkim centralnie rozdzielane fundusze na aktywizację określonych terenów, są to subwencje na rozwój określonych gałęzi przemysłu, rolnictwa, są to także różnego typu przedsięwzięcia gospodarcze (na przykład budowa autostrad), lokalizacją których kraje związkowe są zainteresowane.

Na koniec warto zwrócić uwagę na stosunkowo nową tendencję w zakresie kształtowania ładu przestrzennego. Chodzi tu o umowy między krajami związkowymi w zakresie koordynacji istotnych przestrzennie przedsięwzięć. W latach 1971-1980 podpisano 6 takich porozumień. Jedno z nich ukazuje, jak się wydaje, przyszłościowy kierunek działań. Jest to porozumienie między Dolną Austrią, Wiedniem i Burgenlandem powołujące do życia tzw. Związek Planowania Wschód[17]. Oprócz wspólnego określania celów rozwoju oraz prac o charakterze koordynacyjnym, docelowo myśli się o budowie wspólnego planu dla tych trzech krajów.

---

[17] Zob. P. Jawecki, Planungsgemeintschaft Ost, W: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung, Österreichische Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung, Springer Verlag, Wien - New York 1980, H.4, s. 17.

Literatura

1. Erster Raumordnungsbericht, Österreichische Raumordnungskonferenz, Schriftenreihe Nr.8, Wien 1975.

2. Evers H.U., Regionalplanung als gemeinsame Aufgabe von Staat und Gemeinden, Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung, Springer Verlag, Wien - New York 1976, B.22.

3. Jawecki P., Planungsgemeintschaft Ost. W: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung, OGRR, Springer Verlag, Wien - New York 1980, H.4.

4. Jeschke H.P., Die Instrumente der Raumordnung nach der Landesgesetzgebung - Dargestellt am Beispiel des öberosterreichischen Raumordnungsgesetzes, W: Mitteilungen des Österreichischen Institutes für Raumplanung, 1976, H.4.

5. Österreichisches Raumordnungskonzept. Entwurf, Österreichische Raumordnungskonferenz, Wien 1981.

6. Raumordnung in Österreich, Österreichische Raumordnungskonferenz, Schriftenreihe Nr. 15, Wien 1978.

7. Regionale Strukturpolitik, Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Wien 1984.

8. Rill H.P., Schäffer H., Die Rechtsnormen für die Planungskoordinierung seitens der offentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung, Österreichische Raumordnungskonferenz, Schriftenreihe Nr.6, Wien 1975. Statistisches Handbuch für die Republik Österreich, Österr. Statistischen Zentralamt, Wien 1982.

9. Stiglbauer K., Grenzüberschreitende Raumordnung in Österreich, W: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung, OGRR, Springer Verlag Wien - New York 1980, H.4.

10. Stiglbauer K., Raumordnung in Österreich, W: Raumordnung und Regionalplanung in europäischen Ländern, Beiträge Akademie für Raumforschung und Landesplanung, B.42, Hermann Schroedel Verlag, Hannover 1980.

11. Wicha B., Das österreichische Raumordnungskonzept. Einführung, Ubersicht, Kurzdarstellung., Österreichische Raumordnungskonferenz, Schriftenreihe Nr. 33, Wien 1982.

12. Zweiter Raumordnungsbericht, Österreichische Raumordnungskonferenz, Schriftenreihe Nr.14, Wien 1978.

Kazimierz ZAWISNY

THE SPATIAL PLANNING IN AUSTRIA

(summary)

The Austrian spatial system has three levels. It comprises planning at the central, union states and commune levels. Basic interrelations among planning levels and their competence ranges have been discussed in the paper.

The following kinds of plans have been characterized:

a) for the central level - spatially oriented ministerial plans,

b) for the country level - a programme of development of the country, regional development programmes and branch plans,

c) for the commune level - plans of infrastructure and of settlements.

The author has also discussed a role and importance of the Austrian Committee of Spatial Order (ÖROK). The committee's catalogue of objectives has been also characterized.

Казимеж Зависны

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В АВСТРИИ

(р е з ю м е)

Система территориального планирования в Австрии является трехуровневой системой, охватывающей планирование на центральном уровне, планирование на уровне земель и гминное планирование.

В работе оговорены основные взаимозависимости между плановыми уровнями и объем их компетенции.

Охарактеризованы также важнейшие виды планов,которыми являются: а/ для центрального уровня - территориально ориентированные ведомственные планы, б/ для уровня земель - программа развития земли, региональные программы развития и отраслевые планы, в/ для гминного уровня - структурные планы и планы застройки.

Оговорена также роль и значение Австрийского Комитета Территориального порядка (OROK) и разработанный им каталог целей, а в нем территолиальных целей.