



Analiza zróżnicowania stopnia szczegółowości ustaleń polityk przestrzennych wybranych gmin aglomeracji poznańskiej

Piotr Szczepański, Krzysztof Pyszny, Adam Zydroń
Uniwersytet Przyrodniczy, Poznań

1. Wstęp

W Polsce zarządzający gminami aglomeracyjnymi wraz z urbanistami stoją przed trudnym zadaniem – polegającym na określeniu strategicznej polityki przestrzennej antycypującej skutki obecnych suburbanizacyjnych procesów społeczno-gospodarczych w obrębie aglomeracji, w tym skokowego wzrostu zapotrzebowania na nowe tereny inwestycyjne w gminach wchodzących w skład krystalizujących się obszarów metropolitarnych.

„Suburbanizacja uznawana jest za rezultat migracji zazwyczaj grup bardziej zamożnych z podopadających dzielnic centralnych na przedmieścia, które swoim oddaleniem od centrum pozwalają na codzienne dojazdy do pracy w centrum, jednocześnie oferując zdecydowanie lepsze warunki życia niż w poprzednim miejscu zamieszkania (por. Palmisano, 2000). Suburbanizacja wiąże się ze spadkiem gęstości zaludnienia w centrach miast, a ze wzrostem gęstości na przedmieściach, przy czym saldo migracji całej aglomeracji miejskiej jest dodatnie.” [1].

W okresie intensywnej suburbanizacji w latach 2000–2010 w aglomeracji poznańskiej (przyjęto operacyjną definicję obszaru aglomeracji poznańskiej, której granice pokrywają się z granicami powiatu poznańskiego) oddano do użytku 65 tys. nowych mieszkań, z czego 31 tys. w powiecie poznańskim. Najintensywniej proces suburbanizacji zachodził w Komornikach, Swarzędzu, Luboniu i Dopiewie [4]. W niektórych gmi-

nach rozwój budownictwa mieszkaniowego nie szedł w parze z rozwojem infrastruktury (drogowej, kanalizacyjnej), co doprowadziło do przeciążenia istniejącej infrastruktury i spowodowało np. zalewanie wodami opadowymi terenów mieszkaniowych w gminie Dopiewo w Skórczewie [5].

Według europejskich standardów podstawowymi instrumentami sterowania takim rozwojem jest długoterminowy plan strategiczny. (...) W Polsce identyczną rolę powinien odgrywać plan urbanistyczny, zwany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. [3]. Studium daje podstawy do określenia polityki przestrzennej w mieście/gminie, wyznaczając w granicach danej jednostki terytorialnej obszary funkcjonalne i przyznając im określone, dopuszczalne formy zagospodarowania [4]. Zasadniczym aktem prawnym regulującym zakres SUIKZP jest ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [21] (dalej UoPiZP) oraz akt wykonawczy do ustawy – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 roku w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy [6]. Jednak zarówno ustawa, jak i rozporządzenie nie regulują dokładnie kwestii oznaczeń, nazewnictwa a przede wszystkim obligatoryjnego stopnia szczegółowości, w jakiej należy opracować studium.

2. Cel i zakres referatu

Celem naukowym niniejszej pracy jest przedstawienie różnic w stopniu szczegółowości obowiązujących SUIKZP wybranych gmin aglomeracji poznańskiej. Analiza ma charakter wielowymiarowy. Wyniki badań mogą przyczynić się do znalezienia nowej płaszczyzny budowania spójności między gminami aglomeracji. Analiza rozbieżności między praktykami decydowania o możliwościach kształtowania przestrzeni wydaje się pierwszym i koniecznym etapem w procesie budowania wspólnej polityki przestrzennej w aglomeracji poznańskiej.

Celem aplikacyjnym referatu jest wykazanie, że istnieje konieczność opracowania jednolitej metodologii planistycznej w zakresie tworzenia dokumentów planistycznych o strategicznym charakterze dla obszarów aglomeracji podmiejskich. W literaturze [1] podkreśla się brak ujednoczonego podejścia do kwestii rozwoju polskich aglomeracji, a co za tym idzie, brak wypracowanej metodyki kształtowania przestrzeni aglomeracji.

Zakres czasowy analizy dotyczy obecnego stanu rozwoju społeczno-gospodarczego. Mimo tego, że analiza obejmuje kierunki rozwoju a więc niejako stan pożądany i docelowy to jednak kreowany w istniejących uwarunkowaniach rozwojowych.

Podstawowym aktem prawnym regulującym zakres SUIKZP jest ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [21] (dalej UoPiZP) oraz akt wykonawczy do ustawy – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 roku w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy [6]. Jednak zarówno ustawa, jak i rozporządzenie nie regulują dokładnie kwestii oznaczeń, nazewnictwa a przede wszystkim obligatoryjnego stopnia szczegółowości, w jakiej należy opracować studium.

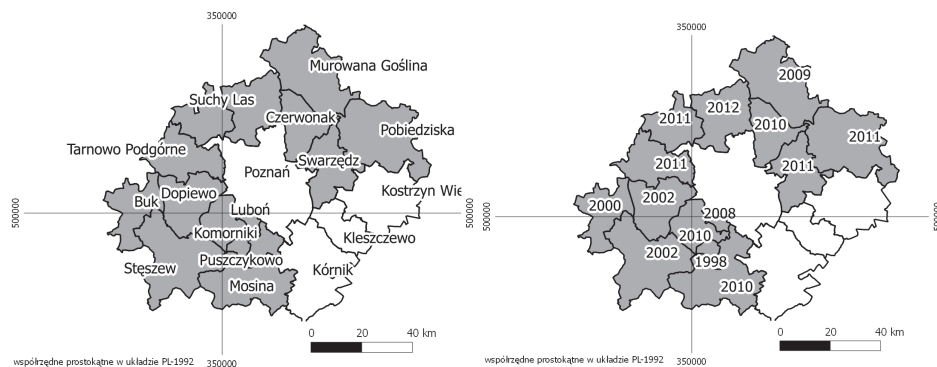
3. Materiały i metody

W pierwszym etapie analizy dokonano wyboru gmin, które posłużyły do dalszych badań. Zasadniczym kryterium wyboru było położenie gmin w sąsiedztwie Poznania, a co za tym ich usytuowanie w zasięgu dynamicznych procesów aglomeracyjnych. „Rozwój gospodarczy Poznania, a w następstwie graniczących z nim gmin wpływa również na zmianę struktury użytkowania na tych obszarach, co wiąże się ze zmianą przeznaczeniem terenów dotychczas użytkowanych rolniczo na cele nierolnicze tj. aktywizacji gospodarczej, rozwój budownictwa” [22]. Zgodnie z ugruntowaną w piśmiennictwie [4] wykładnią zasięg aglomeracji, a więc obszaru badań tożsamy jest z granicami powiatu poznańskiego. Na wybór obiektów badań wpływ miała również dostępność danych. Na podstawie tak przyjętych kryteriów wyznaczono 14 gmin powiatu poznańskiego, tj. Buk, Czerwonak, Dopiewo, Komorniki, Luboń, Mosina, Murowana Goślina, Pobiedziska, Rokietnica, Stęszew, Suchy Las, Swarzędz i Tarnowo Podgórne (rys. 1).

W pracy wykorzystano opublikowane i obowiązujące Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin [7–20]. Analizie poddano zarówno część tekstową, wyrażającą kierunki rozwoju gminy, ze szczególnym uwzględnieniem wytycznych, zawierających wskaźniki zagospodarowania terenu takie jak:

- intensywność zabudowy – intensywność zabudowy i powierzchnię zabudowy traktowano jako pojęcia tożsame. Takie założenie generalizujące było konieczne dla uzyskania porównywalności,
 - minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej,
 - minimalna powierzchnia nowowydzielonych działek,
 - maksymalna liczba budynków na działce,
 - minimalna ilość miejsc postojowych,
- oraz wytyczne dotyczące kształtowania zabudowy kubaturowej:
- wysokość zabudowy wyrażona w metrach i/lub kondygnacjach,
 - maksymalną powierzchnię zajęta przez budynek (i),
 - ustalenia dotyczące geometrii dachu,
 - ustalenia związane z kształtowaniem linii zabudowy.

W celu uzupełniania danych otrzymanych z kwerendy tekstów SUIKZP analizie poddano również część graficzną analizowanych dokumentów. Miała ona na celu sprawdzenie ile subkategorii określonej funkcji planistycznej użyto na potrzeby określania kierunków zagospodarowania przestrzennego. W wyniku badania otrzymano dane wskazujące na szczegółowość stosowanych wydzielen planistycznych w badanych gminach.



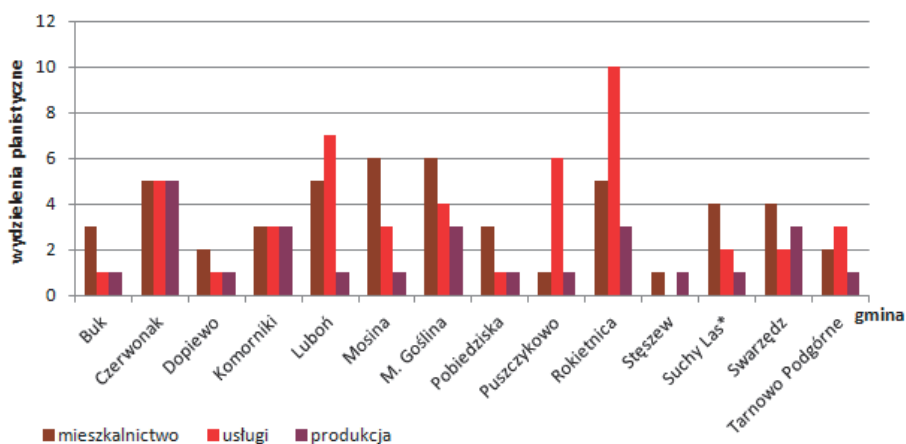
Rys. 1. Obszar badań oraz rok sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego badanych gmin

Fig. 1. Study sites and year of preparation the Study of the Conditions and Directions of Spatial Development for the studied municipalities

Uzyskane dane poddano analizie statystycznej, której wyniki przedstawiono w formie wykresów i kartogramów.

4. Wyniki i dyskusja

Analiza porównawcza zróżnicowania wewnętrznego podstawowych funkcji: mieszkaniowej, usługowej i produkcyjnej dla analizowanych gmin ujawniła znaczne różnice między przedmiotowymi dokumentami. W analizowanych SUiKZP najwięcej subkategorii funkcji planistycznych wydzielono w gminach: Rokietnica, Luboń, Mosina i Murowana Goślina. W dwóch pierwszych gminach większa szczegółowość ustaleń dotyczy funkcji planistycznej związanej z usługami, natomiast w dwóch pozostałych to funkcja mieszkaniowa została bardziej zdywersyfikowana.

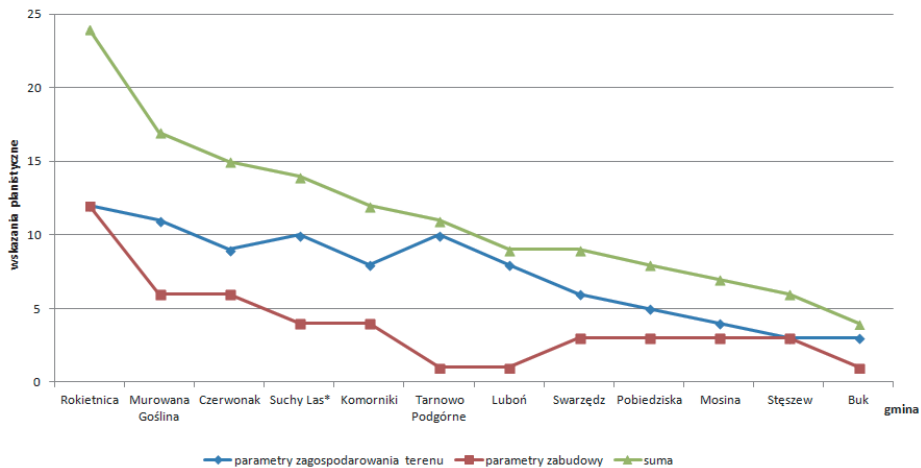


Rys.2. Zróżnicowanie badanych kategorii planistycznych w badanych gminach
Fig. 2. Differentiation of respondents planning category in studied municipalities

Najbardziej uboga funkcjonalnie, w tym zestawieniu jest polityka przestrzenna gmin: Dopiewo, Buk i Tarnowo Podgórne. W tych gminach władze lokalne stosują ogólne kategorie wydzielenia planistycznych. Szczególnym przypadkiem jest SUiKZP gminy Stęszew, w którym nie wyznaczono na załączniku graficznym terenów przeznaczonych pod zabudowę usługową. W większości badanych gmin największym stopniem szczegółowości cechują się tereny zabudowy mieszkaniowej i usługowej.

Dla tych dwóch podstawowych funkcji planistycznych ustalono najwięcej podtypów. Najogólniejsze ustalenia dotyczą funkcji związanej z produkcją, składami i magazynami. Sytuacja tak wynika zapewne ze specyfiki tej formy zagospodarowania przestrzeni i co za tym trudnościami z dookreśleniem jej parametrów.

W kolejnym etapie badań, na podstawie wyników kwerendy części tekstowych analizowanych polityk przestrzennych uzyskano dane obrazujące kompleksowość ustaleń dotyczących dwóch analizowanych poziomów: zagospodarowania terenu oraz kształtowania zabudowy (rys. 3). Pozwoliło to na uszeregowanie analizowanych gmin pod względem ilości ustaleń dotyczących zabudowy i zagospodarowania terenu.

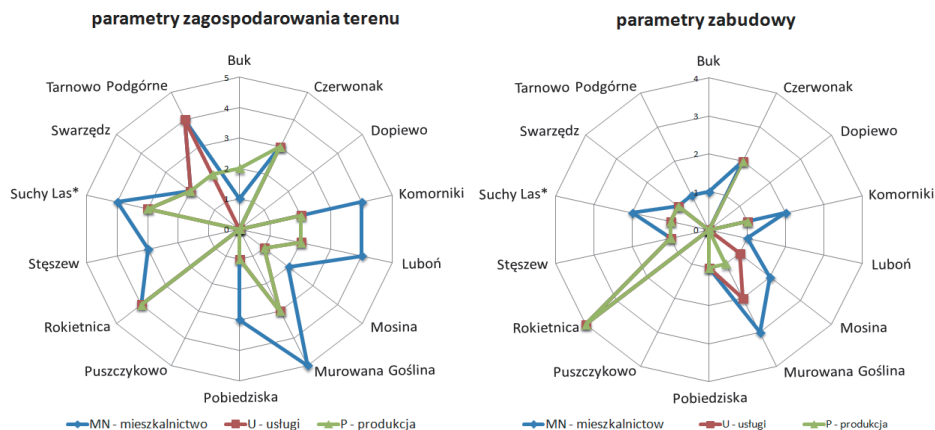


Rys. 3. Zróżnicowanie ilościowe stosowanych wskaźników planistycznych
Fig. 3. Differentiation quantitative indications for use planning

Najwięcej wytycznych dotyczących kształtowania przestrzeni planistycznej zawiera polityka przestrzenna gminy Rokietnica. Wskazania zawarte w SUiKZP tejże gminy zawierają szereg szczegółowych ustaleń dotyczących zarówno możliwości zagospodarowania terenu jak i sposobów kształtowania zabudowy kubaturowej. Najbardziej „liberalne” pod względem liczby przedmiotowych ustaleń są gminy: Buk i Stęszew. Niewielka liczba wytycznych w tych gminach koresponduje z ubogą pod względem dywersyfikacji strukturą wewnątrz rozpatrywanych funkcji planistycznych (rys. 2). W dwóch analizowanych gminach:

Luboń i Tarnowo Podgórne uwiadczenia się wyraźna różnica między szczegółowością ustaleń dla dwóch analizowanych sfer kształtujących przestrzeń. W badanych gminach w SUIKZP zdecydowanie mniej ustaleń poczyniono względem wskaźników architektonicznych kształtujących zabudowę aniżeli parametrów zagospodarowania przestrzeni. Należy podkreślić, że w pozostałych przypadkach istnieje wyraźna korelacja między szczegółowością ustaleń dotyczących zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy. Na podstawie otrzymanych wyników można stwierdzić, że w skrajnych przypadkach szczegółowość polityk przestrzennych różni się blisko pięciokrotnie w zakresie ilości ustaleń przestrzennych.

W następnym etapie badań przeprowadzona analiza miała na celu określenie liczby parametrów, dotyczących zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy, zawartych w SUIKZP badanych gmin. Analizę przeprowadzono z osobna dla każdej funkcji planistycznej.



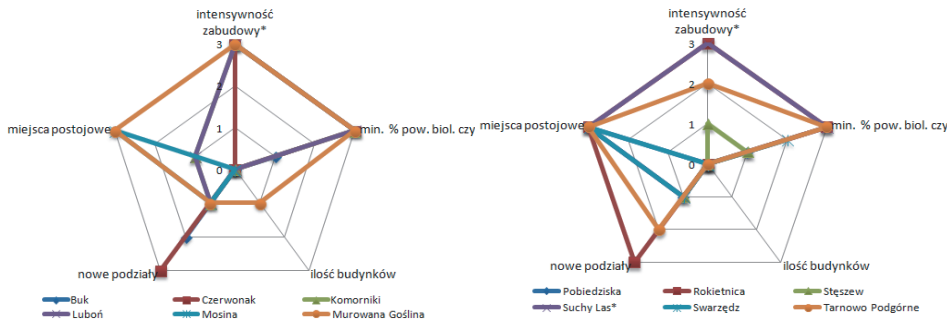
Rys. 4. Zróżnicowanie ilościowe stosowanych wskaźników planistycznych
Fig. 4. Differentiation quantitative indications for use planning

Najwięcej parametrów, dotyczących zagospodarowania terenu zostało wprowadzonych dla funkcji mieszkaniowej (rys. 4). Wśród analizowanych gmin jedynie gmina Murowana Goślina określa dla mieszkalnictwa wszystkie pięć parametrów. Najmniej szczegółowe zapisy w zakresie wszystkich trzech funkcji planistycznych zawiera SUIKZP gminy Buk. Liczba ustaleń dla funkcji produkcyjnej i usługowej wykazują po-

dobne wartości. Wyjątek w tym zakresie stanowi SUiKZP gminy Tarnowo Podgórne, które ustala tą samą liczbę wskaźników zagospodarowania terenu zarówno dla usług, jak i mieszkalnictwa.

Liczba parametrów kształtowania zabudowy w analizowanych gminach jest mniejsza niż wskaźników związanych z zagospodarowaniem terenu. Wyjątek stanowi gmina Rokietnica, która dla wszystkich trzech analizowanych funkcji określa wszystkie pięć parametrów odnoszących się do kształtowania zabudowy. Na przeciwnym biegunie znajduje się gmina Dopiewo, której polityka przestrzenna nie zawiera żadnego spośród uwzględnionych w badaniu wskaźników związanych z kształtowaniem zabudowy. Podobnie jak w przypadku zagospodarowania terenu, tak i w stosunku do kształtowania zabudowy więcej wytycznych czynionych jest w stosunku do zabudowy związanej z funkcją mieszkalną.

Podjęto próbę określenia kompletności ustaleń SUiKZP w zakresie zagospodarowania terenu (rys. 5) i kształtowania zabudowy (rys. 6). Puszczyczowo i Dopiewo nie uszczegółowiło w studium żadnego z analizowanych ustaleń dla żadnej z badanych funkcji zagospodarowania, dlatego gmin tych nie zaprezentowano na wykresach.

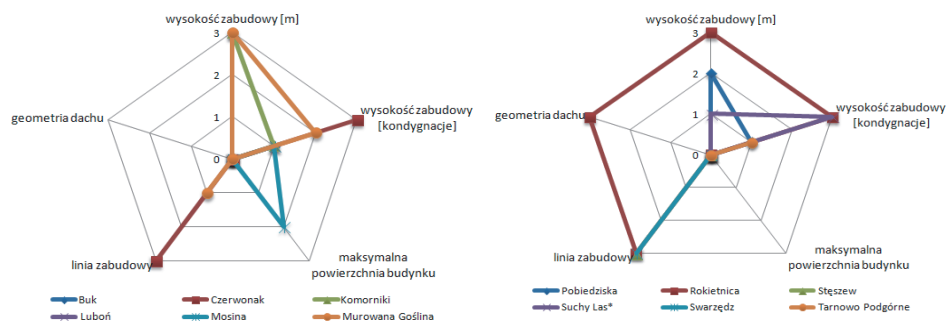


Rys. 5. Kompletności ustaleń planistycznych w zakresie zagospodarowania terenu dla trzech analizowanych funkcji

Fig. 5. Completeness of the planning arrangements for land-use planning for the three analyzed functions

Z analizy wynika, że najczęściej określanym w studium elementem jest minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej oraz liczba miejsc parkingowych w 7 badanych gminach dla wszystkich dla funkcji MN, U, P parametry te zostały określone. Liczbę miejsc parkingowych

określono przede wszystkim w najmłodszych dokumentach planistycznych. Najczęściej określanym parametrem była minimalna powierzchnia działek (intensywność zabudowy) dla terenów o funkcji mieszkaniowej w dwunastu na czternaście analizowanych gmin określono wskaźnik powierzchni zabudowy. W dziesięciu SUIKZP określono dopuszczalną maksymalną wysokość zabudowy w obszarach przewidzianych pod zabudowę mieszkaniową.



Rys. 6. Kompletności ustaleń planistycznych w zakresie kształtowania zabudowy dla trzech analizowanych funkcji

Fig. 6. Completeness of the planning arrangements for building development for the three analyzed functions

Najrzadziej definiowano liczbę budynków na działce, maksymalną powierzchnię zabudowy oraz geometrię dachu. Gmina Rokietnica posiada SUIKZP, w którym doprecyzowano najwięcej elementów, zaś najmniej szczegółowymi dokumentami są jedne z najstarszych na badanym obszarze studia w Puszczykowie i Dopiewie, w których nie określono żadnego z badanych elementów.

Obowiązujące przepisy [6, 21] nie precyzują czy analizowane parametry powinny być uszczegółowione na etapie sporządzania studium. Artykuł 15 ust 2 pkt 6 UoPiZP [21] jednoznacznie określa obligatoryjne elementy MPZP miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z tym przepisem w miejscowym planie określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny procentowy udział powierzchni biologicznie

czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Określenie wyżej wymienionych parametrów na etapie sporządzenia studium daje możliwość kształtowania ładu przestrzennego danego obszaru i zapobiega opracowywaniu MPZP, których ustalenia będą zgodne ze studium jednak wprowadzać będą zakłócenie struktury przestrzennej danego terenu.

5. Wnioski i podsumowanie

Dokładność zapisów SUIKZP określa ramy działania, w jakich poruszają się urbariści podczas przygotowywania projektów planów miejscowych. Studium jest aktem kierownictwa wewnętrznego i określa politykę przestrzenną gminy. Nie stanowi prawa miejscowego. Istotną konsekwencją takiego stanu prawnego, a także niewielkiego pokrycia gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego jest m.in. częsty fakt wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (WZiZT) sprzecznych z ustaleniami SUIKZP. Nie istnieje prawny obowiązek zachowania zgodności WZiZT ze studium, ale brak ścisłości ustaleń studium, w efekcie dowolność interpretacji ogólnych ustaleń powoduje jego deprecjacje. Prowadzić to może do klientelistycznego kształtowania przestrzeni w gminie. W analizowanych przypadkach ujawniono znaczne różnice między politykami przestrzennymi gmin w zakresie stopnia szczegółowości czynionych ustaleń. Władze takich gmin, jak: Rokietnica, Murowana Goślina czy Suchy Las nie tylko precyzyjnie określają funkcję danego wydzielenia planistycznego, ale również jasno precyzują podstawowe wskaźniki zabudowy lokalizowanej na danym terenie.

Najwięcej ustaleń odnosi się do funkcji i zabudowy związanej z mieszkalnictwem. Zapewne wynika to, z jednej strony z pokaźnego dorobku praktyki architektoniczno-urbanistycznej w kształtowaniu tego rodzaju zabudowy, a z drugiej z podstawowej roli tej funkcji dla niemal każdej gminy. Najmniejsza liczba jednoznacznych wytycznych dotyczy funkcji usługowych i produkcyjnych, związanych ze składami i magazynami. W przypadku tego rodzaju zagospodarowania najczęściej znajdują

się odwołania do przepisów odrębnych, bądź szczegółowe decyzje cedowane są na poziom MPZP, bądź WZDiZT.

Znacząca różnica w szczegółowości i kompleksowości stosowanych ustaleń w SUiKZP analizowanych gmin może stanowić przeszkodę na drodze budowania spójności między jednostkami samorządu terytorialnego wchodzącymi w skład aglomeracji poznańskiej. Wydaje się, że dążenie do niwelowania różnic w sposobie decydowania o możliwościach zagospodarowania przestrzeni w poszczególnych gminach jest wstępnym i koniecznym etapem w procesie wyznaczania wspólnych kierunków rozwoju przestrzennego dla całej aglomeracji. Właściwe wyznaczenie kierunków rozwoju przestrzennego aglomeracji wymaga pogłębionej analizy uwarunkowań w tym zakresie. Warunkiem właściwej analizy jest porównywalności obecnych polityk przestrzennych gmin aglomeracji. W związku z powyższym należy dążyć to tego aby wszystkie gminy prowadziły politykę przestrzenną na tym samym, możliwie wysokim poziomie szczegółowości i komplementarności ustaleń.

Literatura

1. **Beim M.:** *Modelowanie procesu suburbanizacji w aglomeracji poznańskiej*. Bogucki – Wydawnictwo Naukowe, Poznań, 2009.
2. **Bródka S., Markuszewska I. Łowicki D.:** *Wykorzystanie powierzchni ziemi*. W: (red.), Kaczmarek T. Zasoby przyrodnicze i ochrona w aglomeracji poznańskiej. Bogucki – Wydawnictwo Naukowe. Poznań. 12–41 (2009).
3. **Kaczmarek T.:** *Agglomeracja poznańska jako region badania i działania*. W: (red.), Mizgajski A., Kaczmarek T. Powiat poznański. Jakość przestrzeni i jakość życia. Bogucki – Wydawnictwo Naukowe. Poznań. 15–36 (2008).
4. **Kaczmarek T. (red):** *Studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego aglomeracji poznańskiej*. Centrum Badań Metropolitalnych, Poznań, 2011.
5. **Przybyła Cz., Bykowski J., Mroziak K., Napierała M.:** *Rola infrastruktury wodno-melioracyjnej w procesie suburbanizacji*. Rocznik Ochrona Środowiska (Annual Set the Environment Protection), 13, 769–786 (2011).
6. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233)
7. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Czerwonak* (Uchwała Nr 406/LVII/2010 z dnia 16 września 2010 r.)
8. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Puszczykowa* (Uchwała Nr 255/II/98 z dnia 15 czerwca 1998 r.)

9. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dopiewo* (Uchwała Nr LVII/519/02 z dnia 30 września 2002 r.)
10. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Komorniki* (Uchwała Nr LII/348/2010 z dnia 25 października 2010 r.)
11. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mosina* (Uchwała Nr LVI/386/10 z dnia 25 lutego 2010 r.)
12. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rokietnica* (Uchwała Nr XI/72/2011 z dnia 27 czerwca 2011 r.)
13. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Suchy Las – projekt wyłożony do publicznego wglądu.* 2012 r.
14. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Swarzędz* (Uchwała Nr X/51/2011 z dnia 29 marca 2011 r.)
15. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Tarnowo Podgórne* (Uchwała Nr XII/134/2011 z dnia 21 czerwca 2011 r.)
16. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Murowana Goślina* (Uchwała Nr XXXIII/321/2009 z dnia 28 września 2009 r.)
17. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Luboń* (Uchwała Nr XXIII/129/2008 z dnia 25 września 2008 r.)
18. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Pobiedziska* (Uchwała Nr V/40/2011 z dnia 24 lutego 2011 r.)
19. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Stęszew* (Uchwała Nr III/28/2002 z dnia 30 grudnia 2002 r.)
20. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Buk* (Uchwała Nr XX/149/2000 z dnia 29 lutego 2000 r.)
21. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647)
22. **Zydróż A.:** *Analiza rynku nieruchomości niezabudowanych w wybranych gminach Wielkopolski.* Rocznik Ochrona Środowiska (Annual Set the Environment Protection), 13, 2033–2048 (2011).

Analysis of Differences in the Level of Details of the Planning Provisions of Selected Municipalities in Poznań Agglomeration

Abstract

In Polish legal conditions, conducting a coherent policy within urban areas is still hindered. These areas are subject to dynamic processes of suburbanization. Suburbanization is defined as a result of migration from the city centers to the suburbs. The process results in deterioration of city centers and dynamic, often uncontrolled development of the suburbs (urban sprawl). During the period of intensive suburbanization, in the years 2000–2010 In agglomeration of Poznań, 65 000 new dwellings were built, among them 31 000, were located in Poznań county. There are no national law regulations (agglomeration law) concerning this problem, that forces local governments to act. Municipality, as the basic unit of local government in Poland has the largest authority in planning, it decides about land use and its management. Study of the Conditions and Directions of Spatial Management is an indirect tool that defines a general outline of planning policy of local governments. Local Spatial Management Plan is a main tool for forming land functions, development principles. Local Spatial Management Plan has to be consistent with the policy expressed in the Study of the Conditions and Directions of Spatial Management. Therefore, the more accurate the document is, the more consistent local spatial management plans are, which leads to a rational functioning and use of the environment. The main issue in the process of forming agglomeration structures is building a cohesion on a sub-regional level. One of the obstacles on the way of reaching that point are quantitative and qualitative differences in documents that sets the planning policy. The study shows that there are significant differences in this area, between communities of Poznań agglomeration. The differences occurs in the number of parameters relating to land development and building development indicators. In all analyzed cases, the most regulated sphere concerns housing, the least amount of guidelines relate to production and service functions. It seems that this issue can be a significant obstacle in the study of current conditions (lack of comparability), as well as in setting strategic directions for the agglomeration as an independent entity. The basic conclusion of the paper is that there is a need to develop an uniform methodology for planning for the creation of strategic planning documents for suburbs of agglomerations.