

PRIMERNA ZEMLJIŠČA ZA JAVNO STANOVANJSKO GRADNJO

Prof. dr. Boštjan KERBLER, Urbanistični inštitut Republike Slovenije (korespondenčni avtor)¹

Barbara ČERNIČ, Geodetski inštitut Slovenije

Dr. Peter LAMOVEC, Geodetski inštitut Slovenije

Dominik FAJDIGA, Geodetski inštitut Slovenije

Robi KOŠČAK, Urbanistični inštitut Republike Slovenije

1 UVOD

Stanovanje je ključen dejavnik kakovosti življenja in blaginje ljudi, saj omogoča zasebnost, varnost in izražanje osebne identitete (Saunders, 1990; Mandič, 2011). Pravica do ustreznega in cenovno dostopnega stanovanja spada med temeljne človekove pravice (glej Leckie, 1994) in je zapisana tudi v 78. členu Ustave Republike Slovenije, ki določa, da mora država ustvarjati pogoje, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje. Zato je ena od ključnih nalog stanovanjske politike zagotavljanje zadostnega števila kakovostnih javnih najemnih stanovanj, ki prispevajo k socialni varnosti, enakosti, družbeni stabilnosti in uravnoveženemu razvoju mest.

V Sloveniji je **pomanjkanje cenovno dostopnih stanovanj** izrazito, predvsem v urbanih središčih, kjer se potrebe nenehno povečujejo zaradi gospodarskega razvoja in priseljevanja prebivalstva. Analizo potreb po javnih najemnih stanovanjih je leta 2025 izvedlo Ministrstvo za solidarno prihodnost, ki je ocenilo primanjkljaj na 11.389 stanovanj (glej Ministrstvo za solidarno prihodnost, 2025). Zaradi priseljevanja in rasti števila prebivalcev, predvsem v mestih, se bodo potrebe po javnih najemnih stanovanjih v prihodnje verjetno še povečevale. Hkrati se povečuje tudi delež najemnikov (glej Hafner-Fink idr., 2024), kar kaže na naraščajoče izzive na stanovanjskem trgu. To zahteva celovito in premišljeno stanovanjsko politiko, ki bo omogočila zadostno oskrbo cenovno dostopnih javnih najemnih stanovanj za vse družbene skupine. Strategija prostorskega razvoja Slovenije 2050 (v nadaljevanju: ReSPR50) (glej Ministrstvo za naravne vire in prostor, 2023) zato med cilji posebej poudarja povečanje dostopnosti in deleža javnih najemnih stanovanj kot ključnega kazalnika za doseganje kakovostnega in dostopnega bivanja.

Za javno stanovanjsko gradnjo je ključnega pomena predvsem **zagotavljanje zadostnega števila zemljišč**. Državna ali občinska zemljišča za javno stanovanjsko gradnjo namreč omogočajo znižanje cen stanovanj, saj se vrednost zemljišča ne preliva neposredno v ceno stroška gradnje stanovanj. Poleg tega omogočajo taka zemljišča dolgoročno načrtovanje in stabilno stanovanjsko politiko, saj se lahko z razpoložljivimi zemljišči lažje načrtuje gradnja glede na potrebe prebivalstva. Pomembno je, da so ta zemljišča ustrezno vključena v prostorske načrte in opredeljena kot stavbna zemljišča, saj to zagotavlja pravno podlago za pridobivanje gradbenih dovoljenj in začetek gradnje. Pri tem Zakon o urejanju prostora (ZUreP-3, Ur. l. RS, št. 199/21 in posodobitve) poudarja pomen urejenosti zemljišč ter določa postopke za njihovo komunalno opremljanje in pripravo za gradnjo. Urejena in komunalno opremljena zemljišča namreč omogočajo hitrejšo izvedbo projektov in zmanjšujejo stroške, povezane z infrastrukturnimi prilagoditvami. S premišljenim načrtovanjem in ustrezno pripravo zemljišč lahko torej država in občine zagotovijo pogoje za kakovostno in cenovno dostopno javno stanovanjsko gradnjo, ki odgovarja na potrebe različnih družbenih skupin prebivalstva.

¹ E-pošta: bostjan.kerbler@uir.si; telefon: 01 420 13 38

Da bi ugotovili, koliko je potencialnih in primernih zemljišč v javni lasti v Sloveniji, ki bi jih bilo mogoče uporabiti za javno stanovanjsko gradnjo, so Ministrstvo za solidarno prihodnost, Ministrstvo za naravne vire in prostor ter Javna agencija za znanstvenoraziskovalno in inovacijsko dejavnost Republike Slovenije razpisali in financirali projekt z naslovom *Primernost in potencial zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo*. **Namen projekt** je bil evidentirati primerna zemljišča za javno stanovanjsko gradnjo. Projekt je trajal 12 mesecev, in sicer od 1. 10. 2024 do 30. 9. 2025, izvajala pa sta ga Urbanistični inštitut Republike Slovenije in Geodetski inštitut Slovenije.

Cilji projekta so bili:

- določiti merila in postopke za presojo primernosti zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo,
- vzpostaviti evidenco primernih zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo,
- oblikovati priporočila za dolgoročno načrtovanje in aktivacijo zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo.

Na podlagi izvedenih dejavnosti je bilo v projektu celovito obravnavano vprašanje zagotavljanja ustreznih zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo. Sistematičen pristop – od analize potreb, oblikovanja meril in testiranja metodologije na pilotnih območjih, do priprave priporočil in priročnika – je omogočil oblikovanje uporabnega modela, ki raziskovalni vidik povezuje s prakso. Rezultati tako nudijo trdno strokovno podlago za načrtovanje javne stanovanjske gradnje ter podpirajo občine, ministrstva, javne sklade, neprofitne stanovanjske organizacije in druge deležnike pri učinkovitem prepoznavanju, iskanju in aktivaciji primernih zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo.

2 METODE DELA

Izvedba projekta je potekala v treh fazah, v okviru katerih so bile izvedene številne dejavnosti.

V **prvi fazi**, ki je trajala pet mesecev, je potekala vzpostavitev evidence primernih zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo. V okviru te faze so bile izvedene te dejavnosti:

- določitev prostorskih in urbanističnih meril za presojo primernosti zemljišč, vključno s preverjanjem zemljiškoknjižnega stanja;
- pregled in opredelitev obstoječih podatkovnih virov, ki omogočajo vzpostavitev evidence primernih zemljišč v lasti javnih pravnih oseb;
- vzpostavitev evidence primernih zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo, kar je vključevalo:
 - določitev meril za primernost,
 - obdelavo vhodnih podatkov za izločitev neustreznih površin (analiza namenske rabe prostora, izločitev neprimernih površin, pregled izločenih površin),
 - pripisovanje lastnosti posameznim zemljiščem,
 - določitev primernih zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo,
 - ovrednotenje primernih zemljišč glede na njihove značilnosti.

V **drugi fazi**, ki je trajala pet mesecev, je bila na podlagi pilotnih območij opravljena poglobljena analiza izbranih zemljišč, hkrati pa je bil namen tega tudi testiranje metodologije, da bi se v praksi razkrili izzivi pri aktivaciji zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo, ki jih v evidencah ni mogoče zaznati. V okviru te faze so bile izvedene te dejavnosti:

- izbor pilotnih območij,
- podrobna analiza značilnosti izbranih zemljišč na podlagi evidenc, kar je vključevalo:
 - analizo značilnosti zemljišča na podlagi izbranih meril,
 - vrednotenje lastnosti zemljišča glede na posamezna vrednostna merila,

- pregled prostorskih izvedbenih pogojev,
- analiza dostopnosti do pomembnejše družbene infrastrukture, dejavnosti splošnega pomena, zelene infrastrukture, lege zemljišča glede na prednostna območja za stanovanjsko oskrbo (v nadaljevanju: PROSO) in ureditveno območje naselja,
- preveritev omejitev v prostoru,
- analiza stvarnopravnih pravic,
- preverjanje in pridobivanje dodatnih podatkov, s čimer so bile zbrane podrobnejše informacije, ki niso bile dostopne v javnih evidencah, kar je vključevalo:
 - povpraševanje pri pristojnih službah na lokalni ravni,
 - razgovore z lokalnimi odločevalci,
 - terenske ogleda,
- sintezne ugotovitve o primernosti posameznih izbranih zemljišč za aktivacijo javne stanovanjske gradnje na njih.

V **tretji fazi**, ki je trajala dva meseca, so bile izvedene te dejavnosti:

- oblikovanje priporočil in omejitev za dolgoročno načrtovanje in aktivacijo zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo,
- izdelava priročnika, ki vodi uporabnika skozi celoten postopek ocenjevanja primernosti zemljišč ter omogoča sistematično prepoznavanje in oceno potencialnih zemljišč in zagotavlja ponovljivost raziskave za različne uporabnike (občine, ministrstva, javni skladi, neprofitne stanovanjske organizacije ali raziskovalci).

2.1 VHODNI PODATKI IN NJIHOVA OBDELAVA ZA IZLOČITEV NEUSTREZNIH ZEMLJIŠČ

Za vzpostavitev evidence primernih zemljišč za namene javne stanovanjske gradnje so bili preučeni obstoječi javno dostopni podatkovni viri. Podatkovni viri so bili izbrani glede na to, katere lastnosti na zemljiščih želimo identificirati, nabor iskanih lastnosti pa je bil določen v skladu z izbranimi prostorskimi in urbanističnimi merili, ki so podrobneje predstavljena v poglavju 2.2. Podatki so se zbirali na dveh ravneh, in sicer na ravni države in na ravni občin.

Nabor podatkov, ki smo jih analizirali je sledeč:

- podatki registra prostorskih enot (občine in statistične regije),
- podatki katastra nepremičnin (parcele in podatki o lastništvu javnih pravnih oseb ter stavbe),
- podatki iz zbirnega katastra gospodarske javne infrastrukture (za ceste, železnico, vodovod, kanalizacijo in elektriko),
- podatki zbirke prostorskih aktov (namenska raba prostora) in podatki generalizirane namenske rabe prostora, območja predvidenih občinskih podrobnih prostorskih načrtov (v nadaljevanju: OPPN),
- podatki iz zbirke podatkov o graditvi (akti o graditvi – zaključeni in v pripravi),
- podatki evidence stavbnih zemljišč (poseljena zemljišča),
- podatki javne cestne in železniške infrastrukture (dejanska raba),
- podatki funkcionalno razvrstjenih območij (v nadaljevanju: FRO),
- podatki o poplavni nevarnosti (majhni, srednji in veliki),
- podatki o vodovarstvenih območjih (zajetja in prvo vodovarstveno območje za državno in občinsko raven),
- podatki o javnem potniškem prometu (železniški promet, medkrajevni avtobusni promet, mestni avtobusni promet),

- podatki občin o dostopnosti do javnega potniškega prometa,
- podatki o PROSO,
- podatki o središčih v policentričnem urbanem sistemu,
- podatki o stopnji centralnosti naselij.

Pridobljene podatke je bilo treba pred izvedbo analize ustrezno pripraviti ter oblikovati v strukturo, primerno za nadaljnjo uporabo.

Podatke smo standardizirali ter integrirali v okolju PostgreSQL/PostGIS. Nosilni referenčni sloj je predstavljala **namenska raba prostora** – v občinah z veljavnim občinskim prostorskim načrtom (v nadaljevanju: OPN) smo uporabili podrobno namensko rabo, v občinah brez OPN pa generalizirano namensko rabo, ki smo jo preslikali v oznake, skladne z občinskimi akti. V nadaljnjo presojo so bila uvrščena zgolj območja z rabo SS (stanovanjske površine) in CU (osrednja območja centralnih dejavnosti). Poligone SS in CU smo združili v zaokrožene enote, zato je analiza potekala **na ravni območij** (torej zemljišč sestavljenih iz ene ali več parcel). S tem smo opredelili območja, na katerih je v skladu s prostorskimi akti predvidena stanovanjska gradnja.

Iz območij z namensko rabo SS in CU smo v nadalje izločili že pozidane površine - poseljena zemljišča, površine dejanske rabe javne prometne infrastrukture (državne in občinske ceste ter železnico). Pri nepopolnih evidencah dejanske rabe smo koridorje rekonstruirali iz linijskih slojev gospodarske javne infrastrukture (v nadaljevanju: GJI) in Baze cestnih podatkov. Tako smo opredelili nabor nepozidanih stavbnih zemljišč znotraj SS in CU.

V naslednjem koraku smo iz tega nabora odstranili območja z izbranim **prostorskimi omejitvami**, in sicer območja velike poplavne nevarnosti ter vodovarstvena območja. Rezultat je sloj nepozidanih stavbnih zemljišč na območjih z rabo SS in CU, ki ne leži na območju navedenih varstvenih režimov.

Ključni pri obdelavi podatkov je bil **podatek o lastništvu**, in sicer so bila v nadaljnji nabor primernih zemljišč vključena le zemljišča v 100-odstotni lasti javnih pravnih oseb. Klasifikacija subjektov je temeljila na analizi GURS-a, in sicer stanje na 17. 12. 2022.

Ker javna najemna gradnja zahteva **ustrezno velikost in geometrijo** gradbenih zemljišč, smo na koncu uporabili še geometrijski kriterij ter izločili območja neustrezne oblike oziroma dimenzij, v katera ni mogoče vrisati kroga s premerom ≥ 20 m.

Končni rezultat obdelave javno dostopnih podatkov je sloj nepozidanih stavbnih zemljišč z rabo SS/CU, v 100-odstotni javni lasti, brez izbranih prostorskih omejitev ter primerne velikosti in oblike. Na tako izbrana zemljišča smo v nadaljevanju pripisali lastnosti (attribute) za presojo njihove ustreznosti in razvrščanje po primernosti za javno stanovanjsko gradnjo.

2.2 PROSTORSKA IN URBANISTIČNA MERILA ZA DOLOČITEV PRIMERNOSTI ZEMLJIŠČ

Na podlagi pregleda strokovne literature in metode viharjenja (ang. *brainstorming*) so bila določena prostorska in urbanistična merila za določitev primernosti zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo. Merila so bila razdeljena v tri sklope:

1. izločitvena merila – z njimi so bila izločena zemljišča, ki niso primerna za javno stanovanjsko gradnjo;

2. vrednostna merila – z njimi so bile določene vrednosti za razvrščanje neizločenih zemljišč po primernosti za javno stanovanjsko gradnjo;
3. dodatna merila za analizo pilotnih območij.

Zemljiščem so bila v prvi fazi določene lastnosti na podlagi izločitvenih meril, ki so podrobneje opisana v poglavju 2.2.1. Lastnosti so bile pripisane na vsako posamezno zemljišče (glej 2.2.2). To je omogočalo nadaljnje vrednotenje zemljišč glede na izbrana merila in presoji njihove ustreznosti za javno stanovanjsko gradnjo (glej 2.2.3).

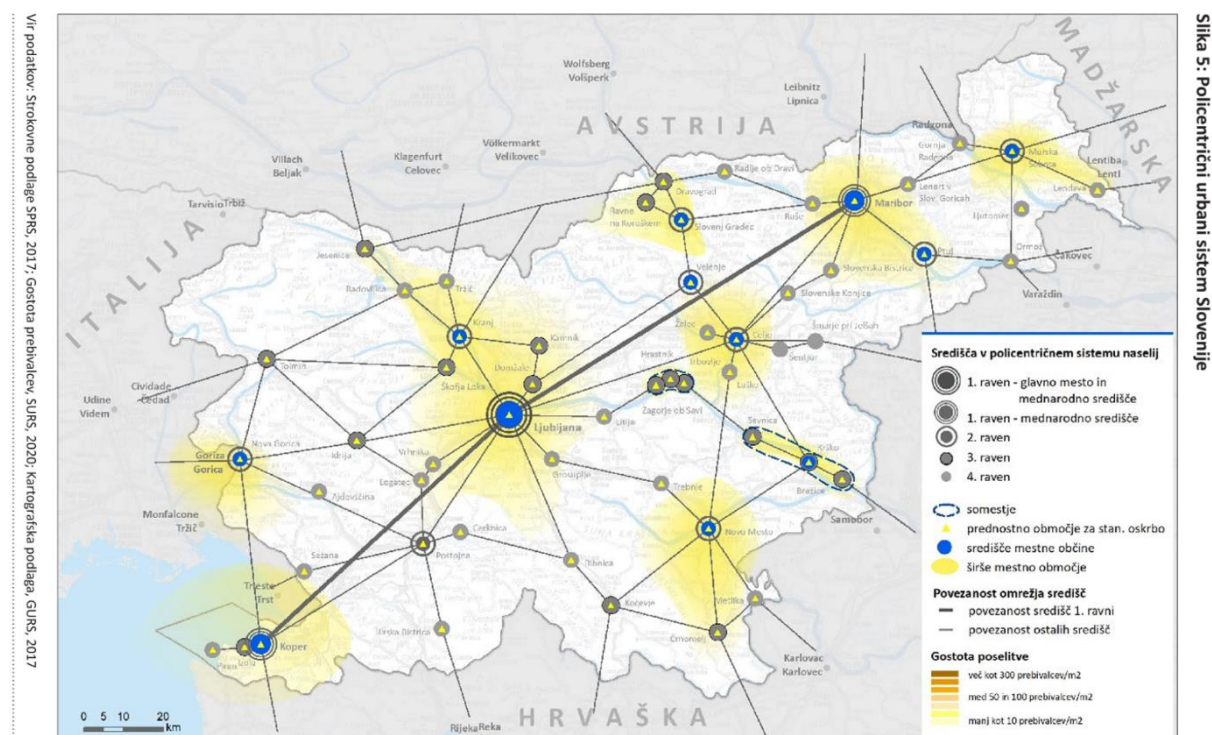
2.2.1 Izločitvena merila

Določena so bila štiri izločitvena prostorska in urbanistična merila, in sicer:

1. Središča v policentričnem urbanem sistemu in stopnja centralnosti naselij
2. Dostopnost do sistema javnega potniškega prometa
3. PROSO
4. Območja z omejitvami

Središča v policentričnem urbanem sistemu in stopnja centralnosti naselij

Upošteevane so bile občine s središči v policentričnem urbanem sistemu od I. do IV. ravni, kot so določena v ReSPR50 (Ministrstvo za naravne vire in prostor, 2023). ReSPR50 namreč določa, da je treba območja za gradnjo javnih najemnih stanovanj umeščati v središča na vseh štirih ravneh.

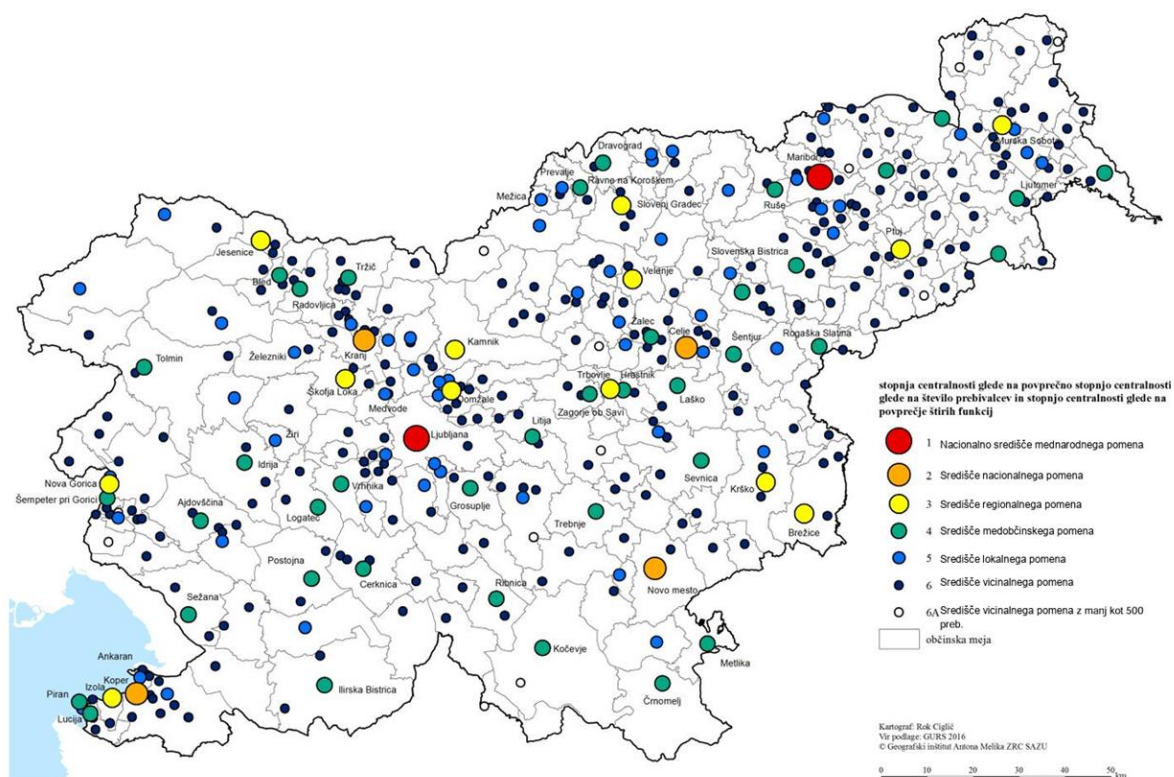


Slika 5: Policentrični urbani sistem Slovenije

Slika 1: Policentrični urbani sistem Slovenije (vir: Ministrstvo za naravne vire in prostor, 2023)

Središča v policentričnem urbanem sistemu, kot jih določa ReSPR50, so bila pri projektu dopolnjena še z ustreznimi naselji glede na stopnjo centralnosti, ki so jih opredelili Nared idr. (2016), upoštevali pa so jih tudi v študiji o razvoju prometnih koridorjev in vozlišč (Nared idr., 2024), saj se lahko z zgoščanjem

poselitve ob teh storitvah zmanjša obseg potovanj. Nared idr. (2016) so opredelili šest stopenj centralnosti naselij, pri čemer so bila za določitev primernosti zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo upoštevane občine z naselji od 1. do 4. stopnje. V četrto stopnjo spadajo središča medobčinskega pomena, ki so še ustrezno opremljena s storitvami.



Slika 2: Centralna naselja v Sloveniji (Nared idr., 2016)

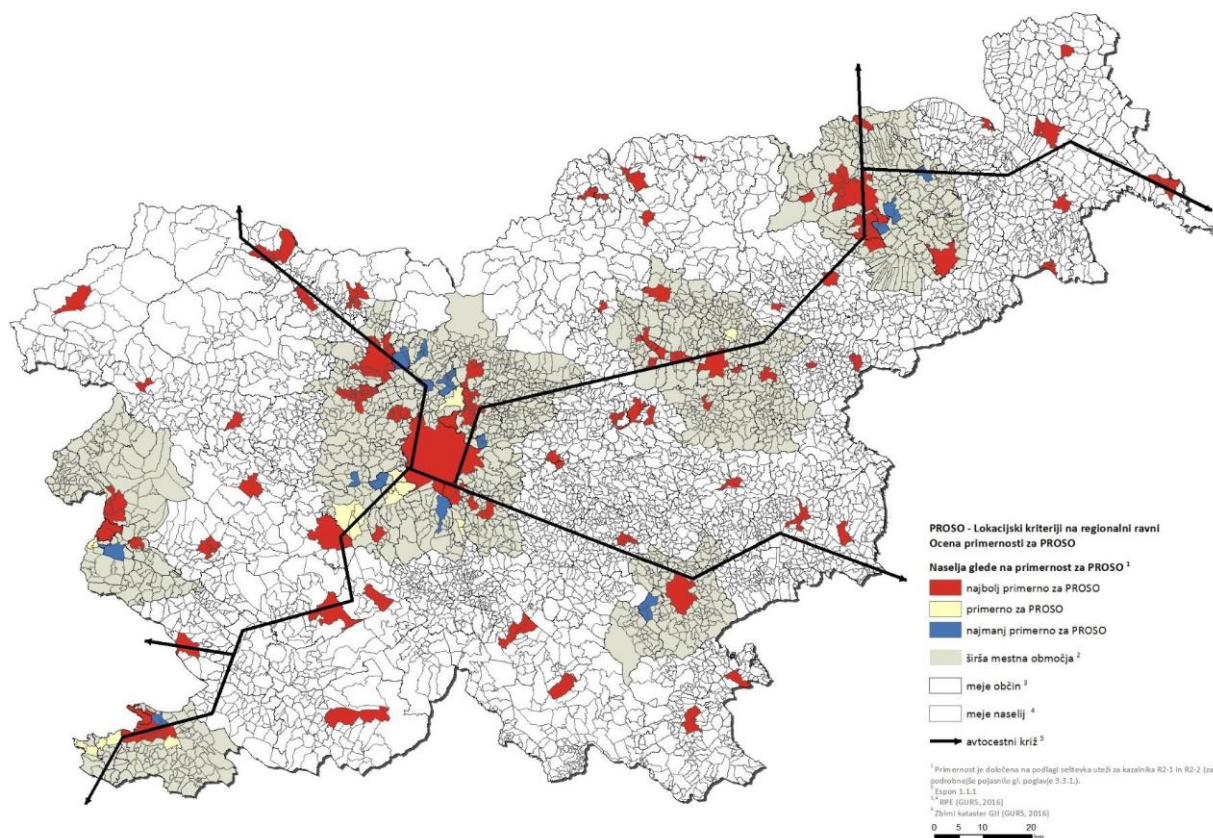
Da se ne izločijo stična naselja, ki so organsko povezana s temi središči oziroma naselji in s tem prav tako primerna za javno stanovanjsko gradnjo, se bile vključene tudi občine s temi naselji.

Dostopnost do sistema javnega potniškega prometa

Po ReSPR50 je pomembno, da so zemljišča za javno stanovanjsko gradnjo na območjih z dobro dostopnostjo do sistema javnega potniškega prometa, v bližini prometnih vozlišč in prestopnih točk javnega potniškega prometa ter predvsem železnice (Ministrstvo za naravne vire in prostor, 2023). Upoštevane so bile občine z naselji, za katere so Nared idr. (2024) navedli, da imajo dovolj kakovosten javni potniški promet, konkurenčen avtomobilskemu prometu.

Prednostna območja za stanovanjsko oskrbo (PROSO)

Resolucija o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 (ReNSP 15–25) določa, da so aktivnosti in ukrepi za gradnjo javnih najemnih stanovanj prednostno usmerjeni v območja, kjer je potreba prebivalstva in gospodarstva po javnih najemnih stanovanjih največja (Ministrstvo za okolje in prostor, 2016). Gre za PROSO, ki so jih na ravni naselij opredelili Pogačar idr. (2016). Upoštevane so bile občine z naselji, opredeljenimi kot PROSO.



Slika 3: Naselja glede na primernost za PROSO (Pogačar idr., 2016)

Območja z omejitvami

Pomembno je, da zemljišča za javno stanovanjsko gradnjo niso na območjih z omejitvami, kot so poplavno ogrožena območja, erozijska, plazljiva in plazovita območja, vodovarstvena območja in območja kopalnih voda, kar izhaja iz ReSPR50 (Ministrstvo za naravne vire in prostor, 2023). Upoštevana so bila poplavna in vodovarstvena območja, medtem ko erozijska, plazljiva in plazovita območja niso bila upoštevana, saj so podrobne karte v merilu 1 : 25.000 izdelane le za nekatere občine. Zaradi tega vse občine ne bi morale biti obravnavane po enakem merilu. Karta na ravni Slovenije ni uporabna, saj je v merilu 1 : 250.000.

2.2.2 Pripis izbranih lastnosti na zemljišča

Na zemljišča, ki so bila določena na način, kot je opisano v poglavju 2.1 *Vhodni podatki in njihova obdelava za izločitev neustreznih zemljišč*, so bile v nadaljevanju pripisane lastnosti, ki pomagajo pri presoji njihove ustreznosti za javno stanovanjsko gradnjo. Lastnosti izhajajo iz nabora prostorskih in urbanističnih meril za določitev primernosti zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo. S temi lastnostmi se lahko določa, katera zemljišča so bolj ustrezna za gradnjo oziroma se jih razvršča po primernosti. Nabor lastnosti je prikazan v preglednici 1.

Preglednica 1: Lastnosti zemljišča

Lastnost	Razčlenitev lastnosti	Opis lastnosti
središče v policentričnem sistemu naselij*	občina	
	statistična regija	

	središče do 4. ravni (da/ne)
	raven
centralnost naselij*	centralnost do 4. stopnje (da/ne)
	stopnja centralnosti
PROSO*	opredelitev kot PROSO (da/ne)
	primernost za PROSO ¹
velikost zemljišča	velikost (v m ²)
prostost zemljišča	delež prostega zemljišča ²
	oznaka rabe
	šifra neskladja
pozidanost zemljišča	delež pozidanosti ³
OPN	veljavni OPN (da/ne)
OPPN	zahtevana izdelava OPPN (da/ne)
	delež zemljišča ⁴
razvrednoteno območje	obstoj funkcionalne razvrednotenosti (da/ne)
	delež površine razvrednotenosti ⁵
lastništvo (javna pravna oseba)	število javnih lastnikov
	poimenovanje
namenska raba	delež rabe SS
	delež rabe CU
poplavna nevarnost ⁶	srednja
	majhna
	preostala
sistem JPP*	dostopnost do sistema JPP (da/ne)
razdalja JPP ⁷	železnica
	medkrajevni avtobus
	mestni avtobus
pogostnost voženj JPP ⁸	železnica
	medkrajevni avtobus
	mestni avtobus
mestni promet	izvajanje mestnega prometa (da/ne)
razdalja do linijskih objektov GJI ⁷	ceste (brez avtocest, hitrih cest, javnih poti za kolesarje, gozdnih cest, planinskih poti)
	elektrika (napetost do vključno 20 kV)
	vodovod
	kanalizacija (mešalni ali fekalni vod)

Opombe:

* Določeno za raven naselja.

¹ Najbolj primerno za PROSO oziroma primerno za PROSO.

² Odstotni delež zemljišča, ki ni bilo izločeno zaradi rabe ali šifre neskladja, saj leži na območju podrobnejših dejanskih rab poseljenih zemljišč, ki so potencialno prosta in lahko omogočajo gradnjo.

³ Odstotni delež zemljišča, ki leži na območju zaključenih gradbenih dejavnosti (zgrajenih objektov) ali dejavnosti (objektov) v pripravi za gradnjo.

⁴ Odstotni delež zemljišča, ki leži na območju, na katerem se zahteva izdelava OPPN.

⁵ Odstotni delež površine zemljišča, na katerem je določena razvrednotenost po podatkih FRO.

⁶ Odstotni delež zemljišča, ki leži na območju določene poplavne nevarnosti.

⁷ Najkrajša razdalja (v metrih).

⁸ Število voženj. Če se ugotovi, da je pogostnost voženj od drugega najbližjega postajališča javnega potniškega prometa večja, se navede tudi pogostnost voženj za to postajališče.

Pripis prostorskih enot (RPE)

Na izbrana zemljišča so bili pripisani podatki o prostorskih enotah, v katerih ležijo: naselje, občina in statistična regija. Ti podatki omogočajo nadaljnje združevanje, primerjave in poročanje po upravnih ravneh.

Pripis nabora javnih pravnih oseb (lastništvo)

Na izbrana zemljišča so bili pripisani podatki o številu in seznamu javnih pravnih oseb, ki nastopajo kot lastniki. Podatek služi za identifikacijo deležnikov vključenih v proces aktivacije zemljišč in s tem oceno kompleksnosti postopkov (usklajevanje med lastniki zemljišč).

Pripis deleža funkcionalno razvrednotenih območij (FRO)

Na izbrana zemljišča je bil pripisan delež površine, ki se prekriva z evidenco FRO. Podatek služi kot merilo za presojo možnosti prenove in usklajenosti z načeli krožnega gospodarjenja s prostorom.

Pripis razdalje do linijskih objektov GJI

Na izbrana zemljišča so bile pripisane najkrajše razdalje do relevantnih linijskih objektov GJI:

- cest (brez avtocest, hitrih cest, kolesarskih poti, gozdnih cest in planinskih poti),
- elektroenergetskega omrežja (napetost do vključno 20 kV),
- vodovodnega omrežja,
- kanalizacijskega omrežja (mešalni ali fekalni vod).

Podatek služi za oceno opremljenosti in izvedljivosti priključevanja ter okvirno časovno in stroškovno oceno komunalnega opremljanja.

Pripis razdalje in pogostosti javnega potniškega prometa

Na izbrana zemljišča so bili pripisani podatki o najkrajši razdalji do postaje/postajališča ter pogostosti voženj za: železnico, medkrajevni avtobus in mestni avtobus. Dodatno je bil pripisan indikator, ali v občini deluje mestni promet (da/ne), kar omogoča sklepanje o potencialni razširitvi linij.

Podatek služi za oceno dostopnosti in usklajenosti z načeli trajnostne mobilnosti ter za oceno možnosti nadgradnje obstoječih storitev.

Pripis deleža poplavne nevarnosti

Na izbrana zemljišča so bili pripisani deleži površine po razredih srednje, majhne in preostale poplavne nevarnosti, kar omogoča oceno izpostavljenosti in ogroženosti zaradi naravnih nesreč.

Pripis deleža poseljenih zemljišč, ki ni bil izločen zaradi rabe ali šifre neskladja, ki lahko omogoča gradnjo

Na izbrana zemljišča so bili pripisani podatki o deležu površine, ki leži na območjih podrobnejših dejanskih rab poseljenih zemljišč, ki so potencialno prosta. Navedena je tudi oznaka rabe oziroma šifra neskladja (npr. 3410 – izpraznjeno/neizgrajeno, 9000 – neopredeljena raba). Podatek služi za iskanje primernih zemljišč, ki jih zgolj na podlagi osnovnih analiz nad podatki ni mogoče identificirati.

Pripis deleža že zgrajenih objektov ali objektov v pripravi

Na izbrana zemljišča so bili pripisani podatki o deležu površine, ki leži na območjih z zaključenimi gradbenimi akti oziroma akti v pripravi, kar omogoča presojo stanja izkoriščenosti in časovne izvedljivosti.

Pripis ustreznosti občine za gradnjo javnih najemnih stanovanj

Na zemljišča je bil pripisan binaren podatek (da/ne) o ustreznosti občine glede na prostorsko-urbanistična merila, določena na občinski ravni: središča policentričnega urbanega sistema in stopnja centralnosti naselij, dostopnost do javnega potniškega prometa ter PROSO. Podatek je pomemben pri določanju prednostnih zemljišč za aktivacijo.

Pripis deleža območij z obvezno izdelavo OPPN

Na izbrana zemljišča je bil pripisan delež površine, ki leži znotraj območij, kjer je v občinskih aktih zahtevana izdelava OPPN. Podatek služi za oceno časovne in postopkovne zahtevnosti aktivacije izbranih zemljišč.

Pripis deleža SS in CU

Podatek omogoča odločanje glede na delež zemljišča, ki je po podrobni namenski rabi SS ali CU. Ker so bila zemljišča v fazi analize in obdelave podatkov združena ne glede na podrobnejšo namensko rabo prostora (PNRP), je bil v tem koraku pripisan delež posamezne rabe (SS in CU).

2.2.3 Vrednostna merila in njihovo točkovanje

Za potrebe ovrednotenja primernosti zemljišč, je bilo določenih šest vrednostnih meril, in sicer:

1. Območja z omejitvami
2. Dostopnost do sistema javnega potniškega prometa
3. PROSO
4. Razvrednotena območja
5. Opremljenost z GJI
6. Velikost zemljišč

Vrednotenje po teh merilih se je izvedlo s točkovanjem. Vsakemu zemljišču se je na podlagi tega pripisala vsota vseh točk. V nadaljevanju je opisano in v preglednici 2 tudi prikazano vrednotenje lastnosti zemljišč glede na posamezna vrednostna merila.

Preglednica 2: Vrednotenje lastnosti zemljišč glede na posamezna vrednostna merila

Vrednostna merila	Lastnost/podmerilo	Točke
območja z omejitvami	srednja poplavna nevarnost	-3
	nizka poplavna nevarnost	-2
	preostala poplavna nevarnost	-1
PROSO ¹	najbolj primerno za PROSO	2*
	primerno za PROSO	1
razvrednotena območja	razvrednoteno območje, opredeljeno kot FRO (vsaj 50-% prekrivnost zemljišča s FRO)	2*
velikost zemljišča	nad 40.000 m ² – velika zemljišča	4
	od 20.000 do 40.000 m ² – večja zemljišča	3
	od 5.000 do 20.000 m ² – srednje velika zemljišča	2

	od 1.000 do 5.000 m ² – majhna zemljišča	1
	pod 1.000 m ² – zelo majhna zemljišča	0
dostopnost do sistema javnega potniškega prometa	dostopnost do železniške postaje ali postajališča (do 1 km in pogostnost 46 voženj ali več)**	2*
	dostopnost do postaje ali postajališča medkrajevnega javni potniškega prometa (do 500 m zračne razdalje in pogostnost 46 voženj ali več)**	1
	dostopnost do postaje ali postajališča javnega potniškega mestni promet (do 500 m zračne razdalje in pogostnost 46 voženj ali več)**	1
	spodobnost mesta za podaljšanje linije javnega potniškega prometa**	1
opremljenost z GJI	energetska infrastruktura (oddaljenost do 100 m)	1
	komunalna infrastruktura – vodovod (oddaljenost do 50 m)	1
	komunalna infrastruktura – kanalizacija (oddaljenost do 50 m)	1
	neposredna priključitev na javno cesto v širini najmanj 3 m (oddaljenost 0 m)	1

Opomba:

¹ Določeno in ovrednoteno za raven naselja.

* Ker imajo najbolj primerna območja za PROSO, prevoz z vlakom in gradnja na razvrednotenih območjih prednostni pomen, so bila ta podmerila ovrednotena z dvema točkama.

** Če najbližje postajališče ne zadošča merilu pogostnosti voženj s 46 vožnjami ali več, je treba preveriti tudi druga bolj oddaljena postajališča, ki pa so še vedno znotraj oddaljenosti do 500 m oz. do 1.000 m.

*** Izračuna in točkuje se le, če ne ustreza podmerilu javni potniški mestni promet.

Območja z omejitvami

Upoštevana so bila poplavna območja srednje, majhne in preostale poplavne nevarnosti. Razpon mogoče vrednosti točk je bil med –3 in 0.

Dostopnost do sistema javnega potniškega prometa

Merila so bila določena na podlagi študije o dostopnosti avtobusnih postajališč (glej Gabrovec in Bole, 2006, ter Gabrovec idr., 2025) in priporočil iz ReSPR50 glede dostopnosti do železniške postaje ali postajališča (Ministrstvo za naravne vire in prostor, 2023).

Upoštevana so bila ta podmerila:

- dostopnost do železniške postaje ali postajališča (do 1 km in pogostnost 46 voženj ali več),
- dostopnost do postaje ali postajališča medkrajevnega javnega potniškega prometa (do 500 m zračne razdalje in pogostnost 46 voženj ali več),
- dostopnost do postaje ali postajališča javnega potniškega mestnega prometa (do 500 m zračne razdalje in pogostnost 46 voženj ali več),
- sposobnost mesta za podaljšanje linije javnega potniškega prometa.

Razpon mogoče vrednosti točk je bil med 0 in 4, saj se sposobnost za prilagoditev mestnega prometa računa, samo če zemljišče nima dostopa do ustreznega mestnega javnega prometa.

Prednostna območja za stanovanjsko oskrbo (PROSO)

Upoštevana so bila naselja, ki so bila v študiji za določitev PROSO (glej Pogačar idr., 2016) opredeljena kot PROSO in razdeljena v tri skupine:

- najbolj primerno za PROSO,
- primerno za PROSO,
- najmanj primerno za PROSO.

Razpon mogoče vrednosti točk je bil med 0 in 2.

Razvrednotena območja

Po ReSPR50 je pomembno, da so zemljišča za javno stanovanjsko gradnjo na razvrednotenih območjih, s čimer se zmanjšuje pritisk na nova stavbna zemljišča in prispeva k doseganju ničelne neto letne rasti pozidanih zemljišč po letu 2050 (glej Ministrstvo za naravne vire in prostor, 2023).

Upoštevana so bila območja, ki so opredeljena kot FRO. Zemljišče se je opredelilo kot del FRO, če se je vsaj 50 % njegove površine prekrivalo s površino zemljišča, ki je v evidenci opredeljeno kot FRO. Mogoči vrednosti točk sta bili 0 in 2.

Opremljenost z GJI

Merila so bila določena v skladu z veljavnim Pravilnikom o merilih za določitev komunalno opremljenega nepozidanega stavbnega zemljišča (Ur. l. RS, št. 12/24).

Upoštevana so bila ta podmerila:

- energetska infrastruktura – infrastruktura za prenos in distribucijo električne energije (oddaljenost do 100 m),
- komunalna infrastruktura – vodovod, kanalizacija (oddaljenost do 50 m),
- javni dostop – neposredna priključitev na javno cesto v širini najmanj 3 m (oddaljenost 0 m).

Razpon mogoče vrednosti točk je bil med 0 in 4.

Velikost zemljišč

Kot merilo za vrednotenje so bile upoštevane tudi velikosti zemljišč, za katera je bilo ugotovljeno, da so primerna za javno stanovanjsko gradnjo. Razpon točk je bil med 0 in 4.

Smiselno bi bilo sicer opredeliti in vključiti tudi vrednostno merilo »potrebe po javnih najemnih stanovanjih« glede na to, kje so največje potrebe po javni stanovanjski gradnji. Vendar pa so lahko pri tem težave, saj bi bile to le ocene, za katere ni nujno, da izhajajo iz enotne metodologije zajemanja podatkov. Prav tako bi lahko bilo problematično, da bi bile te ocene le na ravni občin, ne pa naselij. Poleg tega ni nujno, da bi bili podatki na voljo za vse občine.

3 REZULTATI

3.1. NABOR PRIMERNIH ZEMLJIŠČ

Kot že omenjeno v poglavju 2.1, je končni rezultat obdelave vhodnih podatkov sloj nepozidanih stavbnih zemljišč z rabo SS/CU, v 100-odstotni javni lasti, brez izbranih prostorskih omejitev (ni na območja velike poplavne nevarnosti ter vodovarstvena območja) ter primerne velikosti in oblike. **Sloj zajema 2.458 zemljišč, skupaj 1.100 ha, v 190-tih občinah. Največje zemljišče je veliko 150.000 m², najmanjše pa 400 m².** Sloj zajema vse občine v Sloveniji brez upoštevanja prostorskih in urbanističnih meril za določitev primernosti zemljišč, ki so opisane v poglavju 2.2. Število in površina zemljišč je prikazan v preglednici 3.

Preglednica 3: Število in površina primernih zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo na območju celotne Slovenije.

Površina (m ²)	Število	Delež (%)
do 1.000	767	31,2
od 1.000 do 2.000	740	30,1
od 2.000 do 5.000	287	11,7
od 5.000 do 10.000	136	5,5
od 10.000 do 20.000	78	3,2
od 20.000 do 50.000	435	17,7
več kot 50.000	15	0,6

Če pri zgornjih zemljiščih dodamo zahtevo, da so **v občini, ki je ustrezna glede na izbrana prostorska in urbanistična merila** (poglavje 2.2), je takih **1.894 zemljišč s skupno površino 880 hektarjev in v 82 občinah**. Porazdelitev zemljišč po površini je prikazana v preglednici 4.

Preglednica 4: Število in površine primernih zemljišč z izločenimi občinami glede na ustreznost za gradnjo javnih najemnih stanovanj

Površina (m ²)	Število	Delež (%)
do 1.000	580	30,6
od 1.000 do 2.000	569	30,0
od 2.000 do 5.000	221	11,7
od 5.000 do 10.000	108	5,7
od 10.000 do 20.000	59	3,1
od 20.000 do 50.000	342	18,1
več kot 50.000	15	0,8

Za izbrana zemljišča prikazana v preglednici 4 je bilo v nadalje izvedeno vrednotenje in točkovanje po izbranih vrednostnih merilih (glej poglavje 2.2).

3.2 OVREDNOTENJE PRIMERNIH ZEMLJIŠČ

Od 1.894 zemljišč, ki so v občinah, ustreznih za gradnjo javnih najemnih stanovanj, je več kot 44 % teh zemljišč prejelo med 7 in 13 točk (glej preglednico 5).

Preglednica 5: Število primernih zemljišč glede na vsoto vseh točk z izločenimi občinami na podlagi ustreznosti za gradnjo javnih najemnih stanovanj

Vrednost (vsota točk)	Število zemljišč	Delež (%)
-1	2	0,1
0	11	0,6
1	37	2,0
2	105	5,5
3	174	9,2
4	199	10,5
5	242	12,8
6	274	14,5
7	407	21,4
8	243	12,8
9	117	6,2
10	57	3,0
11	19	1,0
12	6	0,3
13	1	0,1

Porazdelitev vseh zemljišč glede na vsoto vseh točk je blizu normalni porazdelitvi z nekoliko manjšim vrhom v sredini – povprečna vrednost je 5,4 (standardni odklon 2,3). Če smiselno zaokrožimo meji intervala, v katerem je večina vrednosti, ima 58 % zemljišč število točk med vključno 4 in vključno 7, 23 % zemljišč ima 3 točke ali manj, 18 % zemljišč pa 8 točk ali več (glej preglednico 6).

Preglednica 6: Povprečne vrednosti posameznih vrednostnih meril za tri skupine zemljišč, določenih na podlagi porazdelitve v predhodnem koraku.

Skupina zemljišč	Povprečno število točk	Varstveni režimi	PROSO	Razvrednotena zemljišča	Velikost	Dostopnost	Opremljenost z GJI
3 točke ali manj	2,25	-0,63	0,11	0,00	0,74	0,17	1,88
od vključno 4 do vključno 7 točk	5,56	-0,19	1,12	0,03	1,06	0,73	2,82
8 točk ali več	8,71	-0,11	1,96	0,12	1,60	1,94	3,21
sprememba med najslabšo in najboljšo skupino		0,52	1,85	0,12	0,86	1,77	1,33
sprememba med srednjo in najboljšo skupino		0,08	0,84	0,09	0,54	1,21	0,39

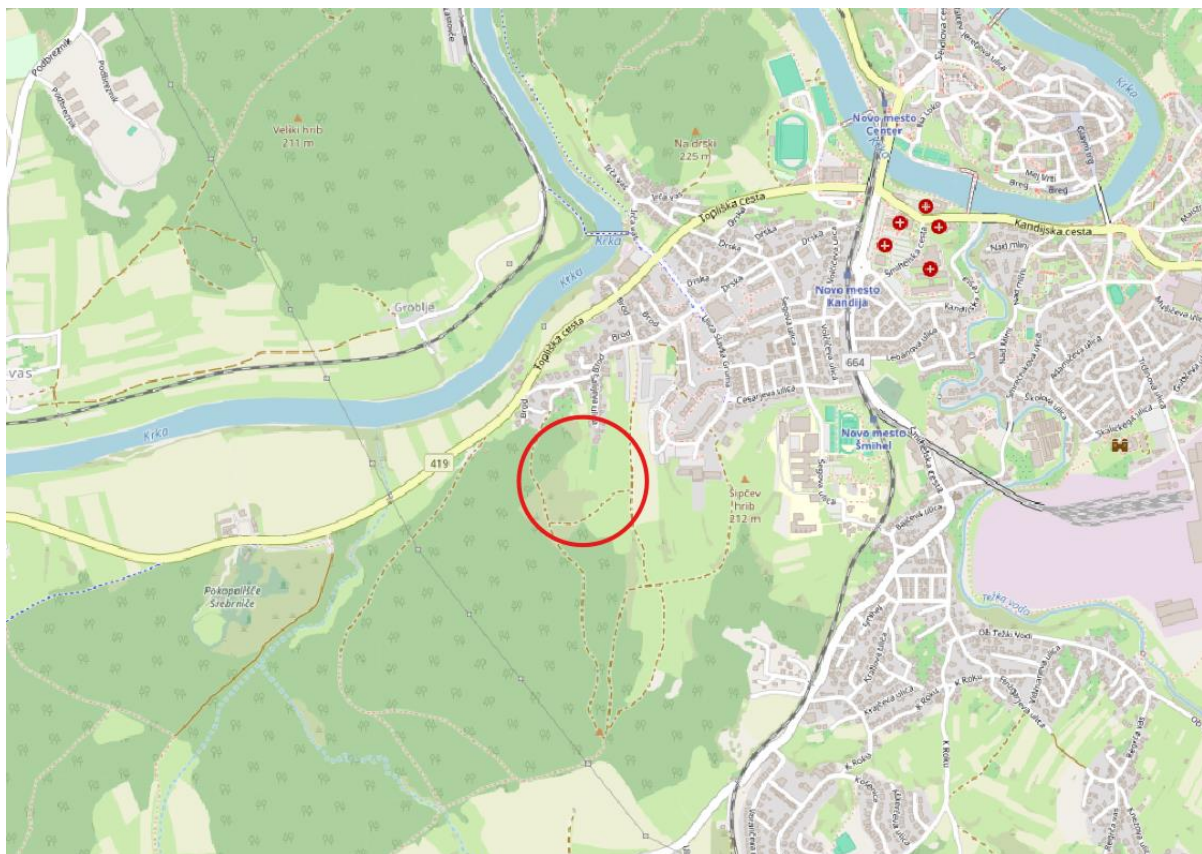
Na podlagi preglednice 6 lahko sklepamo, da nekatera vrednostna merila bolj vplivajo na končne vrednosti večjega števila zemljišč. Če primerjamo povprečno vrednost posameznega vrednostnega merila, in sicer spremembo med vrednostjo za prvo (najslabšo) skupino (3 točka ali manj) in vrednostjo za tretjo (najboljšo) skupino zemljišč (8 točk in več), vidimo, da je največja razlika pri PROSO in dostopnosti do sistema javnega potniškega prometa. Ta sprememba je dokaj velika tudi pri opremljenosti z GJI, vendar je pri tem manjša sprememba med drugo (srednjo) skupino in najboljšo skupino, kar pomeni manjši vpliv na preskok iz srednjih v najboljše zemljišča. Dokaj velik vpliv ima še velikost zemljišč, medtem ko imajo razvrednotena območja in varstveni režimi manjši vpliv na večje število zemljišč.

3.3 PILOTNA OBMOČJA

Z Ministrstvom za solidarno prihodnost smo na podlagi rezultatov predhodnih analiz podatkov izbrali sedem pilotnih območij, in sicer tri v Mestni občini Ljubljana, po eno pa v mestnih občinah Koper, Novo mesto in Slovenj Gradec. Želja Ministrstva za solidarno prihodnost je bila, da so pilotna območja večja od 10.000 m². Ker na Koroškem ni bilo ustreznega zemljišča v taki velikosti (neustrezna dostopnost, preveliki nakloni na delu zemljišča, neustrezna oblika za gradnjo ipd.), smo tam znižali merilo za velikost območja na vsaj 5.000 m².

V Mestni občini Ljubljana so bila izbrana zemljišča na Parmovi, v Bizoviku in na območju Sibirije, v Mestni občini Koper znotraj območja Tomos, v Mestni občini Novo mesto pa je bilo zemljišče, predvideno za sososko Brod – Drage. V Mestni občini Slovenj Gradec sta bili izbrani dve zemljišči, in sicer zemljišče SG-72 med ulicama/cestama Pot ob Homšnici in Gozdna pot ter zemljišče PA-05 v Pamečah, severno od Trobeljščice. Šest izbranih zemljišč je dosegalo nadpovprečne vrednosti vrednotenja lastnosti zemljišč glede na posamezna vrednostna merila, eno zemljišče pa povprečno vrednost. Rezultati so pokazali, da sta bili le dve izbrani zemljišči primerni za takojšnjo aktivacijo, in sicer zemljišče na Parmovi in zemljišče Brod – Drage. To kaže, da je med vsemi zemljišči, ki so bila kot potencialna za gradnjo javnih stanovanj določena na podlagi različnih evidenc, dejansko le malo primernih. Razlogov je več. Mnoge lokacije so prostorsko neustrezno umeščene ali pomanjkljivo opremljene z GJI, dodatno pa jih omejujejo prostorski in okoljski režimi. V številnih občinah še niso izdelane strokovne podlage niti sprejeti OPPN ali celo OPN, kar pomeni dolgotrajen proces priprave. Tudi tam, kjer OPPN že obstaja, so pred gradnjo pogosto potrebni dodatni postopki, kot so urbanistični natečaj ali arheološke raziskave, kar dodatno odloži možnost čimprejšnje aktivacije zemljišč. Poleg tega so na nekaterih obravnavanih zemljiščih predvideni načrti za druge oblike gradnje in ne za stanovanjsko.

Zemljišče v **Mestni občini Novo mesto** je med vsemi izbranimi pilotnimi območji edino, za katerega je že tudi predvidena aktivacija za javno stanovanjsko gradnjo, saj je OPPN že sprejet in je v njem že določena gradnja javnih najemnih stanovanj za to območje. Strokovne podlage za to območje so bile že pripravljene. Območje je komunalno opremljeno do začetka lokacije, v pripravi sta tudi že projektiranje in gradnja komunalne infrastrukture na zemljišču. Dostopnost lokacije je dobra, so pa pomisleki o prometni pretočnosti po tem, ko bo zgrajena sososka, zaradi ožjih dovoznih cest Na Dragah in Brod. Sicer je pilotno območje prometno dobro povezano, saj so v neposredni bližini postajališča javnega potniškega prometa, ki bodo s podaljšanjem avtobusnih linij in posodobitvijo omrežja dodatno izboljšana. Lokacija ima vzpostavljene dobre peš- in kolesarske povezave z mestom in rekreativnimi površinami. V bližini območja je pomembnejša družbena in zelena infrastruktura, načrtovane pa so tudi večje zelene površine, ki bodo dolgoročno oblikovale največji mestni park v neposredni bližini pilotnega območja. Pilotno območje ima pomembno razvojno funkcijo, saj končuje obstoječo sososko, ki se širi že od osemdesetih let in v kateri je višja gostota pozidave.



Slika 4: Širše območje pilotnega območja Novo mesto, OPPN za sosesko Brod – Drage, EUP: NDS_04 (lokacija pilotnega območja je označena z rdečim praznim krogom) (vir: OpenStreetMap, 2025)



Slika 5: Trenutno stanje na pilotnem območju Novo Mesto, OPPN za sosesko Brod – Drage, EUP: NDS_04 (foto: Filip Živković, 2025)

V **Mestni občini Slovenj Gradec** nobenega pilotnega območja ni mogoče aktivirati za javno stanovanjsko gradnjo, pri čemer pilotnega območja v Pamečah za ta namen ne bo mogoče aktivirati niti v prihodnje, saj se na izbranem zemljišču že načrtuje izgradnjo vrtca in medgeneracijskega središča. Za to je že bila narejena idejna zasnova.

Se je pa na podlagi razgovora na občini in terenskega dela izkazalo, da obstaja alternativno zemljišče (KO 850, parcela 1021), za katero občina Slovenj Gradec načrtuje javno stanovanjsko gradnjo. Zemljišče je v središču mesta, v neposredni bližini je pomembnejša družbena in zelena infrastruktura. Pred približno dvema letoma je občina za to zemljišče pridobila gradbeno dovoljenje. Na občini čakajo le še na ustrezen razpis, ki bi financiral gradnjo predvidenih 16 stanovanjskih enot, ki bi bile namenjene mladim družinam, predvsem za tiste kadre, ki jih potrebuje občina. To kaže, da je pri iskanju primernih zemljišč izjemno pomemben osebni stik z odločevalci na lokalni ravni ter izvedba terenskih ogledov, saj to omogoča pridobitev informacij, ki jih ni mogoče razbrati iz javno dostopnih evidenc in ki jih poznajo le na lokalni ravni. Takšen pristop omogoča boljše razumevanje lokalnih okoliščin in realnih razvojnih možnosti.



Slika 6: Trenutno stanje na alternativnem zemljišču KO 850, parcela 1021 v Slovenj Gradcu (foto: Filip Živković, 2025)

3.4 PRIROČNIK

V okviru raziskovalnega projekta je nastal priročnik za ugotavljanje primernosti in potenciala zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo. **Namenjen** je širokemu krogu uporabnikov – občinam in državi, javnim stanovanjskim skladom, neprofitnim stanovanjskim organizacijam, pa tudi raziskovalcem, načrtovalcem in drugim strokovnjakom, ki se ukvarjajo z vprašanjem stanovanjske politike in prostorskega načrtovanja.

Priročnik **uporabnika vodi skozi celoten postopek**, ki je bil uporabljen v raziskavi – od pregleda javno dostopnih evidenc, določanja meril in vrednotenja zemljišč do končne presoje njihove primernosti. Vključuje vodila za sodelovanje z lokalnimi skupnostmi ter pridobivanje informacij s terenskim delom, kar omogoča pridobitev dodatnih podatkov, ki niso dostopni v javnih evidencah, in s tem bolj poglobljeno razumevanje stanja na terenu. Proces dela, ki ga opisuje **zagotavlja ponovljivost postopka** za različne uporabnike in različna območja, hkrati pa se omogoča tudi prilagoditev specifičnim lokalnim okoliščinam in potrebam. Opredeljena je **časovnica poteka dela**, kar daje jasen okvir trajanja in omogoča uporabnikom, da si časovno načrtujejo izvedbo posameznih aktivnosti ter ocenijo zahtevnost postopka.

Z uporabo priročnika je mogoče na strukturiran in ponovljiv način pridobiti podrobne informacije o primernosti zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo, kar omogoča dolgoročno načrtovanje, usklajevanje prostorskih politik in učinkovito aktivacijo zemljišč v skladu s potrebami prebivalstva.

Priročnik, kot je nastal v sklopu projekta, bo do konca leta 2025 na voljo v tiskani obliki.

4 GLAVNI POUDARKI

Na podlagi izvedene analize je bilo ugotovljeno, da **nabor potencialno primernih zemljišč ne odraža njihove dejanske razpoložljivosti** za javno stanovanjsko gradnjo. Čeprav je v evidenci primernih zemljišč, ki je nastala v okviru projekta, opredeljenih 1.894 zemljišč s skupno površino 880 ha v 82 občinah, je delež lokacij, ki so primerne za takojšno aktivacijo v resnici majhen. To so potrdile tudi nadaljnje natančnejše analize, ki so vključevale sistematičen pregled značilnosti zemljišč, **zbiranje podatkov prek povpraševanj, razgovorov na lokalni ravni ter dela na terenu** – za takojšno aktivacijo sta primerni le 2 od 7 analiziranih lokacij.

To pomeni, da proces identifikacije in priprave zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo ne more temeljiti le na pregledu evidenc, temveč zahteva poglobljene analize ter usklajevanja na različnih ravneh odločanja. Izkušnje pri izvedbi projektne naloge kažejo, da je pri tem **ključno vključevanje lokalnih akterjev**, saj le ti najbolj poznajo omejitve, potenciale in razvojne načrte svojih območij. Poleg tega lahko poznajo zemljišča z boljšo umeščenostjo, ustrežnejšo infrastrukturo ali hitrejšo možnostjo realizacije gradnje stanovanj na njih, kot je bilo mogoče ugotoviti zgolj na podlagi evidenc in točkovnih vrednotenj. Hkrati **oseben stik** krepi zaupanje, iz pogovorov pa se pogosto razvijejo tudi dodatne ideje in uvidi, na katere predhodno sploh ne bi pomislili, kar lahko odpre povsem nove možnosti za obravnavo in izbor zemljišč. Vse to so okoliščine, ki jih je treba pri iskanju lokacij in načrtovanju javne stanovanjske gradnje nujno upoštevati, hkrati pa predstavljajo ključno informacijo pri dejanski aktivaciji potencialnih zemljišč in določanju časovnice zanjo.

Pomembna ugotovitev raziskave je tudi, da **velikost zemljišča ne sme biti togi pogoj** za uspešno umeščanje javne stanovanjske gradnje. Zunaj večjih mest je smiselno ciljno vključevati manjša zemljišča (2.000–5.000 m²), saj večje površine stavbnih zemljišč v javni lasti niti niso na voljo. Manjša zemljišča omogočajo gradnjo manjših stanovanjskih objektov, ki so primernejši za takšna lokalna okolja, takšni projekti so prav tako izvedljivi v krajšem času ter hkrati bolje sledijo realnim razvojnim načrtom posameznih občin.

5 ZAKLJUČEK

Spoznanja projektne raziskave so pokazala potrebo po **dolgoročnem načrtovanju** umestitev javne stanovanjske gradnje, kar med drugim pomeni **vnapijše komunalno opremljanje in pripravo zemljišč** za javno stanovanjsko gradnjo za čim hitrejšo aktivacijo. To zahteva vključevanje širšega kroga deležnikov, vključenih v prostorsko načrtovanje, in zagotavljanje primernih bivanjskih razmer ter tesno sodelovanje med občino in državo (naloge države je, da gradnjo usmerja, naloga lokalnih skupnosti pa, da presodijo realne možnosti teh usmeritev in opremijo ustrezna zemljišča). Izkazalo se je namreč, da pomanjkljivo usklajevanje med državno in lokalno ravno pogosto zmanjšuje učinkovitost javne stanovanjske politike, predvsem zaradi neobstoja vmesne ravni, na ravni regij. Zato je smiselno, da se dolgoročno načrtovanje dopolni z jasnimi časovnicami, prioritetskimi območji in vzpostavitev stalnih mehanizmov usklajevanja med obstoječima ravnema odločanja.

Nujno bi bilo treba vzpostaviti tudi **vmesno (regijsko) raven**, ki bi lahko pripomogla k boljši koordinaciji ter učinkovitejšemu prenosu informacij in odločitev med različnimi ravnmi. Čeprav vmesna raven odločanja v Sloveniji še ni vzpostavljena, pa bi vsebina raziskovalnega projekta lahko služila kot strokovna podlaga pri pripravi regionalnih prostorskih načrtov, saj ponuja analitične izhodišče

podatke, merila in ugotovitve, ki so uporabni za dolgoročno prostorsko načrtovanje javne stanovanjske gradnje na ravni regij.

Glede na to, da vmesna (regijska) raven odločanja še ni vzpostavljena, bi bilo nujno treba vzpostaviti **stalno kontaktno točko** na državni ravni, na katero bi se lahko obrnile lokalne skupnosti, kadar razpolagajo z morebitnimi primernimi zemljišči za javno stanovanjsko gradnjo. Ta kontaktna točka bi zagotavljala celovite informacije o postopkih, pogojih in možnostih vključitve zemljišč v načrtovanje, hkrati pa bi služila kot vezni člen med državo in občinami ter s tem bistveno olajšala komunikacijo in pospešila aktivacijo potencialnih zemljišč. Poleg tega bi morale občine aktivno pristopiti k pripravi zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo, kar vključuje določitev jasnega načrta – kje se bo gradilo, koliko stanovanj bo zagotovljenih in za katere ciljne skupine –, pripravo prostorskih aktov, komunalno opremljanje zemljišč in ureditev vseh drugih potrebnih postopkov. Za zemljišča, na katerih se načrtuje javna stanovanjska gradnja, bi bilo zaželeno, da so postopki gradbene dokumentacije že urejeni, s čimer so zemljišča pripravljena za takojšnjo gradnjo. Občine bi lahko k razvoju javnih najemnih stanovanj pristopile tudi same ali v sodelovanju z lokalnimi javnimi stanovanjskimi skladi in neprofitnimi organizacijami, s čimer bi dopolnile pobude države. Tak proaktivni pristop bi omogočil učinkovitejše načrtovanje, hitrejšo izvedbo projektov in boljšo uskladitev potreb prebivalstva z razpoložljivimi zemljišči.

Pri izvedbi projektne raziskave se je izkazala potreba po uvedbi **posebne kategorije za javno stanovanjsko gradnjo v okviru namenske rabe stanovanjskih površin**, kot je trenutno opredeljena v občinskih prostorskih aktih (OPN/OPPN). Taka kategorija bi zemljišča formalno zaščitila pred špekulacijami, omogočila prednostno obravnavo pri pridobivanju gradbenih dovoljenj ter jasnejše usmeritve za lokalne skupnosti in investitorje. Poleg tega bi uvedba posebne kategorije olajšala dolgoročno načrtovanje javne stanovanjske gradnje, saj bi se na določenih parcelah jasno določili namen, pogoji in omejitve gradnje, kar bi povečalo transparentnost in zanesljivost procesov pri aktivaciji teh zemljišč.

Postopek vzpostavitve evidence primernih zemljišč v lasti javnih pravnih oseb za javno stanovanjsko gradnjo in tudi evidenca sta pomembna koraka k učinkovitemu načrtovanju stanovanjske politike v Sloveniji. Celovit pristop, ki vključuje pregled potreb po stanovanjih, prostorska in urbanistična merila, analizo obstoječih podatkovnih virov, vrednotenje zemljišč, vključitev lokalnih akterjev in terensko delo, je dobra osnova, da se v prihodnje na ravni države oblikuje **sistemski pristop opredelitve zemljišč**, ki so primerna za gradnjo javnih najemnih stanovanj. Obenem je tak raziskovalni pristop primeren tudi za oblikovanje metod, s katerimi bi lahko vzpostavili sistematično evidenco primernih zemljišč v lasti javnih pravnih oseb za javno stanovanjsko gradnjo.

Kljub celovitosti projektne pristopa pa je treba poudariti, da lahko uporabljeni pristop glede na razpoložljive podatke za zdaj poda le oceno stanja in ne omogoča nadaljnega vzdrževanja evidence primernih zemljišč v lasti javnih pravnih oseb za javno stanovanjsko gradnjo. Za vzpostavitev take evidence bi bilo najprej treba zagotoviti **evidenco stavbnih zemljišč** (ESZ) na ravni države, ki bi zagotavljala ažurne podatke o trenutnem stanju poselitve in zasedenosti prostora s človekovimi dejavnostmi ter o količini in značilnostih nepozidanih stavbnih zemljišč, na podlagi katerih sta razvidna potencial in razvitost stavbnega zemljišča za načrtovani namen. Le taki podatki lahko omogočajo dolgoročno načrtovanje prostora, načrtovanje komunalnega opremljanja zemljišč, načrtovanje izvajanja zemljiške politike in spremljanje stanja v prostoru. Z upoštevanjem prostorskih in urbanističnih meril za določitev primernosti zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo, opredeljenih v tem raziskovalnem projektu, bi taki podatki bili dovolj kakovostna podlaga za natančno opredelitev

ustreznih zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo v skladu s potrebami prebivalstva in težnjami trajnostnega upravljanja prostora. Pomembno pa je tudi, da je taka baza podatkov zasnovana tako, da omogoča ustvarjanje stalne »zaloge« primernih zemljišč, ki so vnaprej pripravljena za potencialne investitorje. S tem bi se izognili zamudnemu iskanju, ki se začne šele ob izraženem interesu za gradnjo, in bi bistveno pospešili izvedbo projektov.

Poleg vsega navedenega je projektna naloga razkrila tudi potrebo po nadgradnji raziskave ter usmeritvi prihodnjih dejavnosti v sistematično opredelitev in pridobivanje ustreznih nepremičnin po **načelih krožnega gospodarjenja s prostorom**. To pomeni revitalizacijo FRO, sanacijo dotrajanih objektov in aktivacijo praznih nepremičnin, ki imajo velik potencial za preobrazbo v kakovostna javna najemna stanovanja, predvsem v taka z nizko porabo energije. Taka usmeritev sledi nacionalnim ciljem trajnostnega razvoja in evropskim energetske standardom, ki zahtevajo prehod v nizkoogljično družbo in zmanjševanje porabe energije v stavbah. Krožno gospodarjenje s prostorom hkrati sledi načelom evropskega Zelenega dogovora ter prizadevanjem EU za zmanjševanje prostorske potrošnje, omejevanje širjenja naselij na kmetijska zemljišča in učinkovitejšo rabo že obstoječih virov. Za uspešno izvajanje teh nalog je ključno, da se v proces vključijo različna ministrstva, občine, javni stanovanjski skladi in neprofitne stanovanjske organizacije, saj lahko le z usklajenim delovanjem vseh ključnih akterjev zagotovimo učinkovito izvajanje teh nalog. Ob tem pa je nujno treba že vnaprej razmisliti o ustreznih virih financiranja, saj so omenjeni načini pridobivanja javnih najemnih stanovanj povezani z visokimi začetnimi finančnimi vložki, čeprav tak pristop upravljanja prostora in nepremičnin dolgoročno omogoča, da so družbeni stroški dolgoročno bistveno manjši. Ustrezni finančni mehanizmi, kot so kombinacija državnih sredstev, evropskih kohezijskih skladov in dolgoročnih posojil javnih stanovanjskih skladov, bi lahko omogočili hitrejšo in stabilnejšo aktivacijo teh zemljišč in objektov.

O AVTORJIH

Dr. Boštjan Kerbler je znanstveni svetnik na Urbanističnem inštitutu Republike Slovenije ter redni profesor za področje prava in managementa nepremičnin na Evropski pravni fakulteti Nove univerze. Ukvarja se z nepremičninskimi, stanovanjskimi in prostorskimi študijami. Je vodja številnih raziskav s teh področij; trenutno vodi ali sodeluje v raziskavah *Modeli aktivacije velikih družinskih hiš s praznimi ali delno praznimi bivalnimi površinami*, *Posodobitev metodologije za določanje prednostnih območij za stanovanjsko oskrbo*, *Analiza razmer na zasebnem najemnem trgu*, *Bivanje študentske populacije v visokošolskih središčih v Sloveniji*, *Zasnova prostorskega plana Slovenije* in drugih.

Barbara Černič je samostojna strokovna svetovalka na Geodetskem inštitutu Slovenije, kjer vodi projekte s področja upravljanja prostora. Osredotoča se predvsem na procese prostorskega načrtovanja, rabe prostora in spremljanja stanja prostora, s poudarkom na uvajanju konceptov krožnega gospodarjenja s prostorom. Aktivno sodeluje pri razvoju in izvajanju strokovno-tehničnih nalog Ministrstva za naravne vire in prostor ter Geodetske uprave RS, vključno z uvajanjem sistemskih rešitev za urejanje prostora. Sodeluje tudi pri mednarodnih projektih v okviru programa Interreg.

Dr. Peter Lamovec je strokovno-raziskovalni sodelavec na Geodetskem inštitutu Slovenije. Njegova področja raziskovanja so trajnostno upravljanje prostora, gospodarjenje z nepremičnimi in njihovo vrednotenje. Trenutno aktivno sodeluje v projektu vzpostavljanja registra javnih najemnih stanovanj in drugih projektih za spremljanje stanja v prostoru ob upoštevanju konceptov krožnega gospodarjenja s prostorom.

Dominik Fajdiga je samostojni strokovni svetovalec na Geodetskem inštitutu Slovenije, kjer deluje na področju informacijsko-komunikacijskih tehnologij povezanih z nepremičninami in upravljanjem prostora. Posveča se obdelavi prostorskih podatkov, vzpostavlja rešitve za preverjanje njihove kakovosti in razvija podatkovne modele za njihovo hrambo in vzdrževanje.

Robi Koščak je področni svetovalec na Urbanističnem inštitutu Republike Slovenije. Ukvarja se s stanovanjskimi študijami in regionalnim razvojem. Trenutno sodeluje v raziskavah *Modeli aktivacije velikih družinskih hiš s praznimi ali delno praznimi bivalnimi površinami*, *Bivanje študentske populacije v visokošolskih središčih v Sloveniji*, *Zasnova prostorskega plana Slovenije*, *Prostorsko načrtovanje in oblikovanje z upoštevanjem tal (prsti)* in drugih.

VIRI IN LITERATURA

Gabrovec, M., in Bole, D. (2006): Dostopnost do avtobusnih postajališč. *Geografski vestnik*, 78(2), str. 39–51.

Gabrovec, M., Tiran, J., Benčina, M., Bole, D., Goluža, M., Koblar, S., Pipan, P., Živčič, L., Volk Bahun, M., in Malovrh Tiran, Ž. (2025): *Prevozna revščina v Sloveniji*. Ljubljana, Založba ZRC.

Hafner Fink, M., Uhan, S., Filipovič Hrast, M., Jagodic, A., Gerdina, O., Kerbler, B., Sendi, R., Šeme, A., in Koščak, R. (2024): *Raziskava »Stanovanjska oskrba v Sloveniji: družboslovna anketa o stanju in trendih«*. Dostopno na: <https://www.fdv.uni-lj.si/docs/default-source/2024-25/povzetek-ključnih-ugotovitev.pdf?sfvrsn=0> (sneto 8. 3. 2025).

Leckie, S. (1994): *Towards an international convention on housing rights: Options at Habitat II*. Washington, American Society of International Law.

Mandič, S. (2011): Stanovanje in blaginja starejših: primerjava Slovenije z izbranimi evropskimi državami. V: Mandič, S., in Filipovič Hrast, M. (ur.): *Blaginja pod pritiski demografskih sprememb*, str. 85–105. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede.

Ministrstvo za naravne vire in prostor (2023): *Strategija prostorskega razvoja Slovenije 2050*. Ljubljana.

Ministrstvo za okolje in prostor (2016): *Resolucija o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025*. Ljubljana.

Ministrstvo za solidarno prihodnost (2025): *Poročilo: anketa o ugotavljanju potreb po vrstah stanovanjskega fonda v občinah ter o načrtovanih stanovanjskih projektih*. Ljubljana.

Nared, J., Bole, D., Breg Valjavec, M., Ciglič, R., Črnič Istenič, M., Goluža, M., Kozina, J., Lapuh, L., Razpotnik Visković, N., Repolusk, P., Rus, P., in Tiran, J. (2016): *Policentrično omrežje središč in dostopnost prebivalstva do storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena: končno poročilo*. Ljubljana, Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti.

Nared, J., Gabrovec, M., Tiran, J., Bole, D., Kozina, J., Goluža, M., Rus, P., Hrvatini, M., Logar, E., Ribeiro, D., Trobec, A., Volk Bahun, M., Gombač, M., Javornik, M., in Koblar, S. (2024): *Celotni pristop k razvoju ob prometnih koridorjih in vozliščih: projekt CRP V6-2143: končno poročilo*. Ljubljana [s. n.].

OpenStreetMap (2025): OpenStreetMap. Dostopno na:
<https://www.openstreetmap.org/#map=12/46.0751/14.5212> (sneto 2. 9. 2025).

Pogačar, P., Kušar, S., Cof, A., Černe, B., in Zenkovič, N. (2016): *Opredelitev in določitev prednostnih območij za stanovanjsko oskrbo – PROSO: sklepno poročilo*. Dostopno na:
https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNVP/Dokumenti/Prostorski-razvoj/SPRS/Opredelitev_in_dolocitev_prednostnih_obmocij_za_stanovanjsko_oskrbo.pdf (sneto 18. 8. 2025).

Pravilnik o merilih za določitev komunalno opremljenega nepozidanega stavbnega zemljišča. Uradni list Republike Slovenije, št. 12/24. Ljubljana.

Saunders, P. (1990): *A nation of home owners*. London, Unwin Hyman.

Zakon o urejanju prostora (ZUreP-3). Uradni list Republike Slovenije, št. 199/21, 18/23 – ZDU-10, 78/23 – ZUNPEOVE, 95/23 – ZIUOPZP, 23/24, 109/24 in 25/25 – odl. US. Ljubljana.