

Boštjan KERBLER  
Barbara ČERNIČ  
Peter LAMOVEC  
Dominik FAJDIGA  
Robi KOŠČAK

## Primerna zemljišča za javno stanovanjsko gradnjo v Sloveniji

Stanovanje je ključen dejavnik kakovosti življenja, pravica do primernega in dostopnega stanovanja pa temeljna človekova pravica. V Sloveniji izrazito primanjkuje cenovno dostopnih stanovanj, zato je za javno stanovanjsko gradnjo ključna zagotovitev ustreznih zemljišč. V članku so predstavljeni rezultati projekta, namen katerega je bil evidentirati primerna zemljišča za javno stanovanjsko gradnjo. V okviru tega so bila določena merila za presojo primernosti zemljišč, vzpostavljena je bila evidenca primernih zemljišč ter oblikovana so bila priporočila za njihovo dolgoročno načrtovanje in aktivacijo. Merila so bila razdeljena v tri sklope: 1. izločitvena merila, 2. vrednostna merila in 3. dodatna merila za analizo pilotnih območij. Dodatni podatki so bili pridobljeni na podlagi povpraševanj, razgovorov in terenskih ogledov. Izbranih in analiziranih je bilo sedem pilotnih območij, med

katerimi sta bili za takojšno aktivacijo primerni le dve. To pomeni, da proces opredelitve priprave zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo ne more temeljiti le na pregledu evidenc, temveč zahteva poglobljene analize in usklajevanja na različnih ravneh odločanja. Izkazalo se je, da je pri tem ključno vključevanje lokalnih akterjev, saj ti najbolje poznajo omejitve, potenciale in razvojne načrte svojih območij. Za podporo uporabnikom je nastal tudi priročnik za ugotavljanje primernosti in potenciala zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo.

**Ključne besede:** javna stanovanjska gradnja, javna najemna stanovanja, primerna zemljišča, evidenca primernih zemljišč, aktivacija zemljišč

### 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 uravnoteženemu razvoju mest.

V Sloveniji je pomanjkanje cenovno dostopnih stanovanj izrazito, predvsem v urbanih središčih. Tam 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 ugotovilo, da primanjkuje 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 izjemno pomembno predvsem zagotavljanje zadostnega števila zemljišč. Državna ali občinska zemljišča za javno stanovanjsko gradnjo namreč omogočajo znižanje cen stanovanj, saj se vrednost zemljišča ne preleva neposredno v ceno stroška gradnje stanovanj. Poleg tega omogočajo 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. 199/2021, 18/2023, 78/2023, 95/2023, 23/2024, 109/2024 in 25/2025) 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 zadovoljuje potrebe različnih družbenih skupin prebivalstva.

Da bi ugotovili, koliko je v Sloveniji potencialnih in primernih zemljišč, ki so v javni lasti in 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 *Primernost in potencial zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo*. Namen projekta 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.

V članku so predstavljeni rezultati projekta, v okviru katerega je bilo na podlagi izvedenih dejavnosti 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 in v okviru ter 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 zemljiško-knjižnega 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: 1. določitev meril za primernost, 2. obdelavo vhodnih podatkov za izločitev neustreznih površin (analiza namenske rabe prostora, izločitev neprimernih površin, pregled izločenih površin), 3. pripisovanje lastnosti posameznim zemljiščem, 4. določitev primernih zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo, 5. 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 bilo 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: 1. analizo značilnosti zemljišča na podlagi izbranih meril, 2. vrednotenje lastnosti zemljišča glede na posamezna vrednostna merila, 3. pregled prostorskih izvedbenih pogojev, 4. 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, 5. preveritev omejitev v prostoru, 6. 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: 1. povpraševanje pri pristojnih službah na lokalni ravni, 2. razgovore z lokalnimi odločevalci, 3. terenske ogled;

- 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 v postopku ocenjevanja primernosti zemljišč ter omogoča sistematično prepoznavanje in oceno potencialnih zemljišč in zagotavlja ponovljivost raziskave za različne uporabnike (občine, ministrstva, javne sklade, neprofitne stanovanjske organizacije ali raziskovalce).

## 2.1 Vhodni podatki in njihova obdelava za izločitev neustreznih zemljišč

Za vzpostavitev evidence zemljišč, primernih za javno stanovanjsko gradnjo, so bili proučeni obstoječi javno dostopni podatkovni viri. Ti so bili izbrani glede na to, katere lastnosti želimo opredeliti na zemljiščih, 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 tak:

- 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 (v nadaljevanju: JPP),
- 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 in oblikovati v strukturo, primerno za nadaljnjo uporabo.

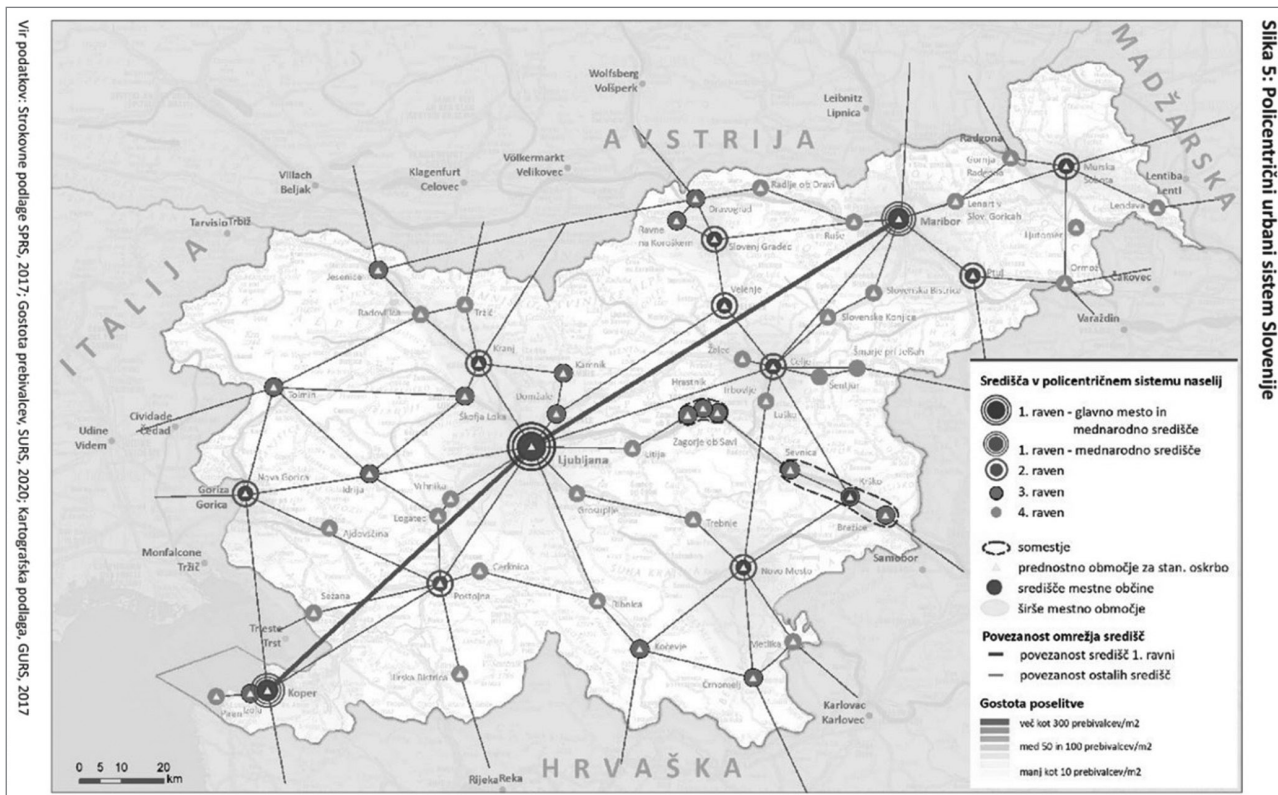
Podatke smo standardizirali in integrirali v okolju *PostgreSQL/PostGIS*. Nosilni referenčni sloj je bila namenska raba prostora – v občinah z veljavnim občinskim prostorskim načrtom (v nadaljevanju: OPN) smo uporabili podrobno namensko rabo, v občinah brez OPN pa generalizirano namensko rabo, ki smo jo preslikali v oznake, skladne z občinskimi akti. V nadaljnjo presojo so bila uvrščena le 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 parcele ali več teh). S tem smo opredelili območja, na katerih je v skladu s prostorskimi akti predvidena stanovanjska gradnja.

Med območji z namensko rabo SS in CU smo v nadaljevanju 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 izbranimi prostorskimi omejitvami, in sicer območja velike poplavne nevarnosti in 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 Geodetske uprave Republike Slovenije, in sicer stanje na 17. 12. 2022.

Ker javna najemna gradnja zahteva ustrezno velikost in geometrijo gradbenih zemljišč, smo na koncu uporabili še geometrijsko merilo in izločili območja neustrezne oblike oziroma neustreznih dimenzij, v katera ni mogoče vrisati kroga s premerom  $\geq 20$  m.



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

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. Tako izbranim zemljiščem smo v nadaljevanju pripisali lastnosti 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 opredelitev 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 presojo njihove ustreznosti za javno stanovanjsko gradnjo (glej 2.2.3).

### 2.2.1 Izločitvena merila

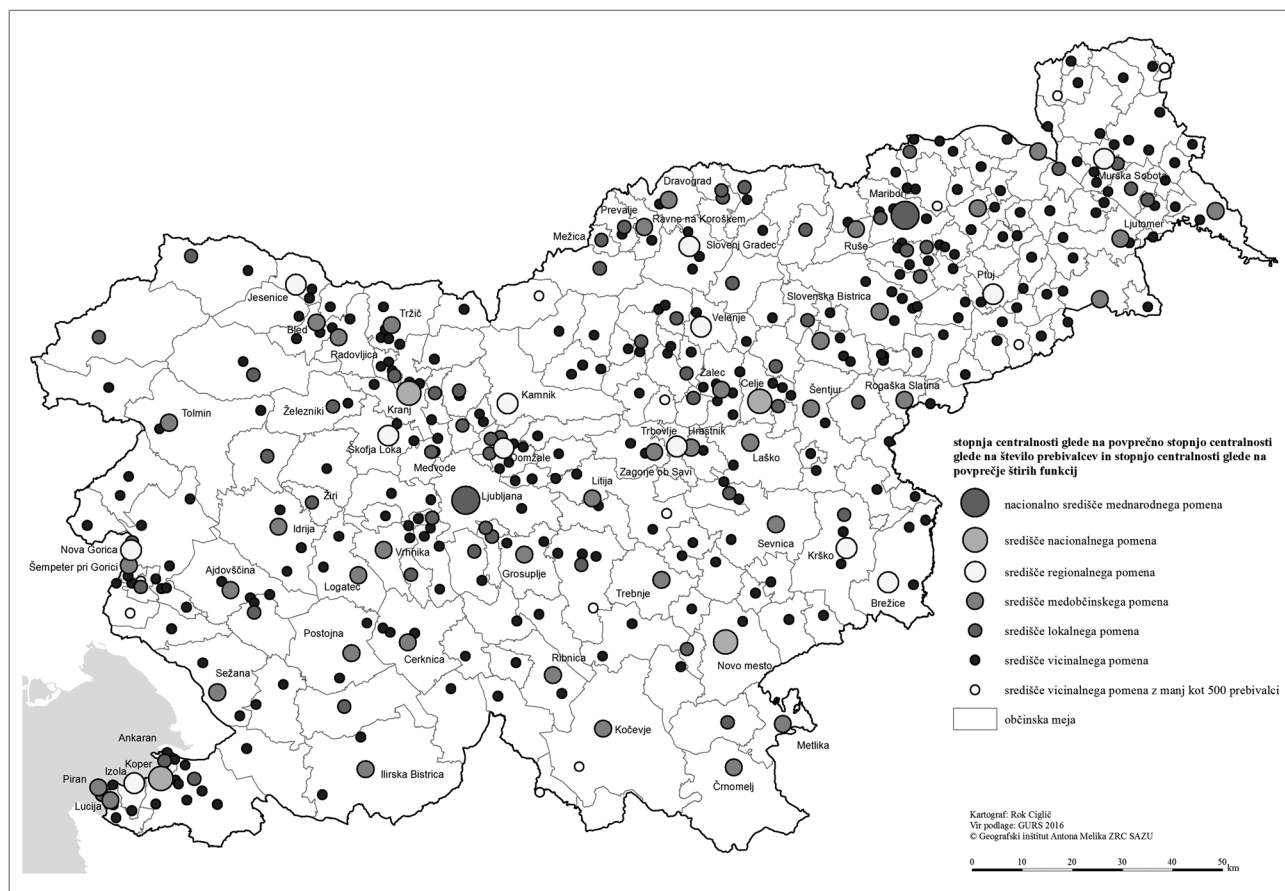
Določena so bila štiri izločitvena prostorska in urbanistična merila, in sicer:

1. središča v policentričnem urbanem sistemu in stopnja centralnosti naselij,
2. dostopnost do sistema javnega potniškega prometa,
3. PROSO,
4. območja z omejitvami.

#### 1. Središča v policentričnem urbanem sistemu in stopnja centralnosti naselij

Upoštewane 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). Ta namreč določa, da je treba območja za gradnjo javnih najemnih stanovanj umeščati v središča na vseh štirih ravneh.

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 Janez Nared idr. (2016), upoštevali pa so jih tudi v študiji o razvoju prometnih koridorjev in vozlišč (Nared idr., 2024), saj se lahko z



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

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

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.

## 2. Dostopnost do sistema javnega potniškega prometa

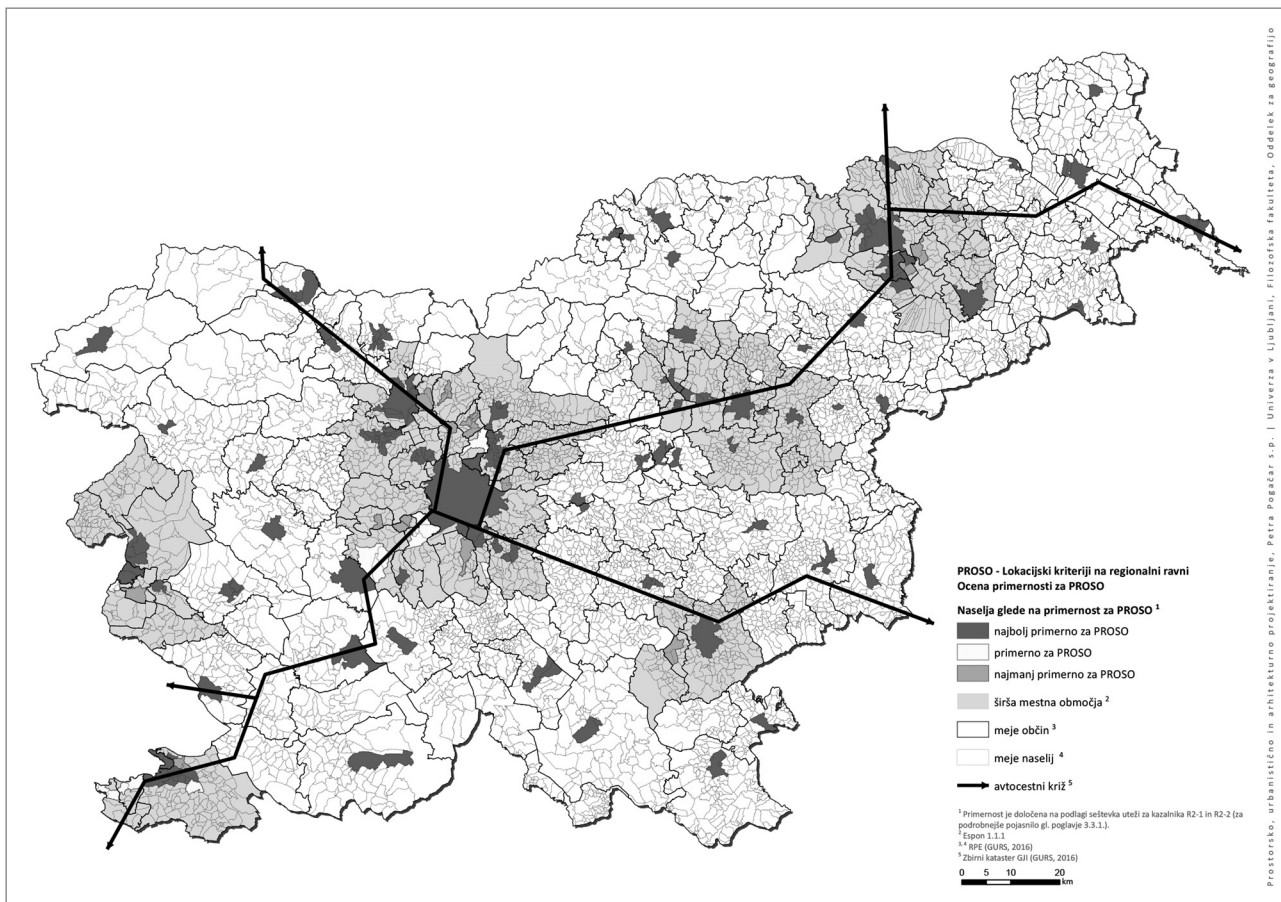
Po ReSPR50 je pomembno, da so zemljišča za javno stanovanjsko gradnjo na območjih z dobro dostopnostjo do sistema javnega potniškega prometa, v bližini prometnih vozlišč in prestopnih točk javnega potniškega prometa ter predvsem železnice (Ministrstvo za naravne vire in prostor, 2023). Upoštevane so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

## 3. Prednostna območja za stanovanjsko oskrbo (PROSO)

Resolucija o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 (ReNSP15–25) določa, da so dejavnosti in ukrepi za gradnjo javnih najemnih stanovanj prednostno usmerjeni na 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 Petra Pogačar idr. (2016). Upoštevane so bile občine z naselji, opredeljenimi kot PROSO.

## 4. 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, kar pomeni, da vse občine ne bi mogle biti obravnavane po enakem merilu. Karta na ravni Slovenije ni uporabna, saj je v merilu 1 : 250.000.



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

## 2.2.2 Pripis izbranih lastnosti zemljiščem

Zemljiščem, 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 primernejša za gradnjo, oziroma se razvrščajo po primernosti. Nabor lastnosti je prikazan v preglednici 1.

### 1. Pripis prostorskih enot (RPE)

Izbranim zemljiščem 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.

### 2. Pripis nabora javnih pravnih oseb (lastništvo)

Izbranim zemljiščem so bili pripisani podatki o številu in seznamu javnih pravnih oseb, ki nastopajo kot lastniki. Podatek služi za opredelitev deležnikov, vključenih v proces aktivacije

zemljišč in s tem za oceno kompleksnosti postopkov (usklajevanje med lastniki zemljišč).

### 3. Pripis deleža funkcionalno razvrstjenih območij (FRO)

Izbranim zemljiščem je bil pripisan delež površine, ki se prekriva z evidenco FRO. Podatek služi kot merilo za presajo možnosti prenove in usklajenosti z načeli krožnega gospodarjenja s prostorom.

### 4. Pripis razdalje do linijskih objektov GJI

Izbranim zemljiščem 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 (mešani ali fekalni vod).

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

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 <sup>1</sup>	
velikost zemljišča	velikost (v m <sup>2</sup> )	
prostost zemljišča	delež prostega zemljišča <sup>2</sup>	
	oznaka rabe	
	šifra neskladja	
pozidanost zemljišča	delež pozidanosti <sup>3</sup>	
OPN	veljavni OPN (da/ne)	
OPPN	zahtevana izdelava OPPN (da/ne)	
	delež zemljišča <sup>4</sup>	
razvrednoteno območje	obstoj funkcionalne razvrednotenosti (da/ne)	
	delež površine razvrednotenosti <sup>5</sup>	
lastništvo (javna pravna oseba)	število javnih lastnikov	
	poimenovanje	
namenska raba	delež rabe SS	
	delež rabe CU	
poplavna nevarnost <sup>6</sup>	srednja	
	majhna	
	preostala	
sistem JPP*	dostopnost do sistema JPP (da/ne)	
razdalja JPP <sup>7</sup>	železnica	
	medkrajevni avtobus	
	mestni avtobus	
pogostnost voženj JPP <sup>8</sup>	železnica	
	medkrajevni avtobus	
	mestni avtobus	
mestni promet	izvajanje mestnega prometa (da/ne)	
razdalja do linijskih objektov GJ <sup>7</sup>	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.

<sup>1</sup> Najbolj primerno za PROSO oziroma primerno za PROSO.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> Odstotni delež zemljišča, ki leži na območju zaključenih gradbenih dejavnosti (zgrajenih objektov) ali dejavnosti (objektov) v pripravi za gradnjo.<sup>4</sup> Odstotni delež zemljišča, ki leži na območju, na katerem se zahteva izdelava OPPN.<sup>5</sup> Odstotni delež površine zemljišča, na katerem je določena razvrednotenost po podatkih FRO.<sup>6</sup> Odstotni delež zemljišča, ki leži na območju določene poplavne nevarnosti.<sup>7</sup> Najkrajša razdalja (v metrih).<sup>8</sup> 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.

**5. Pripis razdalje in pogostnosti javnega potniškega prometa**  
Izbranim zemljiščem so bili pripisani podatki o najkrajši razdalji do postaje/postajališča ter pogostnosti voženj za železnico, medkrajevni avtobus in mestni avtobus. Dodatno jim je bil pripisan kazalnik, 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 in za oceno možnosti nadgradnje obstoječih storitev.

#### 6. Pripis deleža poplavne nevarnosti

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

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

Izbranim zemljiščem 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 (na primer 3410 – izpraznjeno/neizgrajeno, 9000 – neopredeljena raba). Podatek služi za iskanje primernih zemljišč, ki jih le na podlagi osnovnih analiz podatkov ni mogoče opredeliti.

**8. Pripis deleža že zgrajenih objektov ali objektov v pripravi**  
Izbranim zemljiščem 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.

#### 9. Pripis ustreznosti občine za gradnjo javnih najemnih stanovanj

Zemljiščem je bil pripisan binarni 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 in PROSO. Podatek je pomemben pri določanju prednostnih zemljišč za aktivacijo.

#### 10. Pripis deleža območij z obvezno izdelavo OPPN

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

#### 11. 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 podrob-

nejšo 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 ovrednotenje 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 GJL,
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.

#### 1. Območja z omejitvami

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

#### 2. 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.

#### 3. 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:

**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 <sup>1</sup>	najbolj primerno za PROSO	2*
	primerno za PROSO	1
razvrednotena območja	razvrednoteno območje, opredeljeno kot FRO (vsaj 50-% prekrivnost zemljišča s FRO)	2*
	nad 40.000 m <sup>2</sup> – velika zemljišča	4
	od 20.000 do 40.000 m <sup>2</sup> – večja zemljišča	3
	od 5.000 do 20.000 m <sup>2</sup> – srednje velika zemljišča	2
velikost zemljišča	od 1.000 do 5.000 m <sup>2</sup> – majhna zemljišča	1
	pod 1.000 m <sup>2</sup> – zelo majhna zemljišča	0
	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 sistema javnega potniškega prometa	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
	energetska infrastruktura (oddaljenost do 100 m)	1
opremljenost z GJI	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

Opombe:

<sup>1</sup> 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 oziroma do 1.000 m.

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

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

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).

Razpon mogoče vrednosti točk je bil med 0 in 2.

#### 4. Razvrednotena območja

Po ReSPR50 je pomembno, da so zemljišča za javno stanovanjsko gradnjo na razvrednotenih območjih, s čimer se zmanjšuje

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.

## 5. 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. 12/2024).

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.

## 6. Velikost zemljišč

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

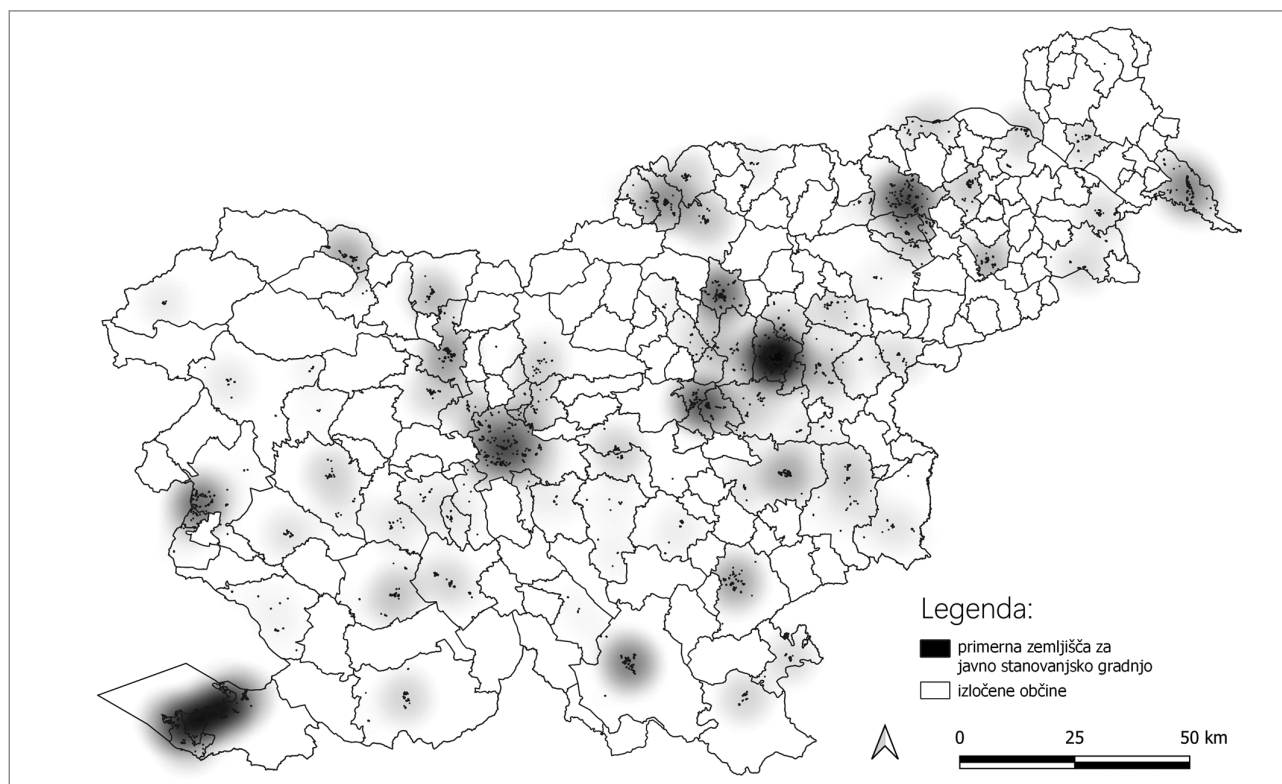
Smiselno bi bilo sicer opredeliti in vključiti tudi vrednostno merilo »potreba po javnih najemnih stanovanjih« glede na to, kje so največje potrebe po javni stanovanjski gradnji. Vendar pa so lahko pri tem težave, saj bi bile to le ocene, za katere ni nujno, da izhajajo iz enotne metodologije zajemanja 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.

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

Površina (m <sup>2</sup> )	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

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

Površina (m <sup>2</sup> )	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



**Slika 4:** Vsa primerna zemljišča za javno stanovanjsko gradnjo z upoštevanjem izločitvenih meril (ilustracija: Dominik Fajdiga)

**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

## 3 Rezultati

### 3.1 Nabor primernih zemljišč

Kot je že bilo 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 in vodovarstvena območja) ter primerne velikosti in oblike. Sloj zajema 2.458 zemljišč, skupaj 1.100 ha v 190 občinah. Največje zemljišče je veliko 150.000 m<sup>2</sup>, najmanjše pa 400 m<sup>2</sup>. 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 sta prikazana v preglednici 3.

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.

Za izbrana zemljišča, ki so prikazana v preglednici 4, sta bili izvedeni 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, jih je več kot 44 % prejelo med 7 in 13 točk (glej preglednico 5).

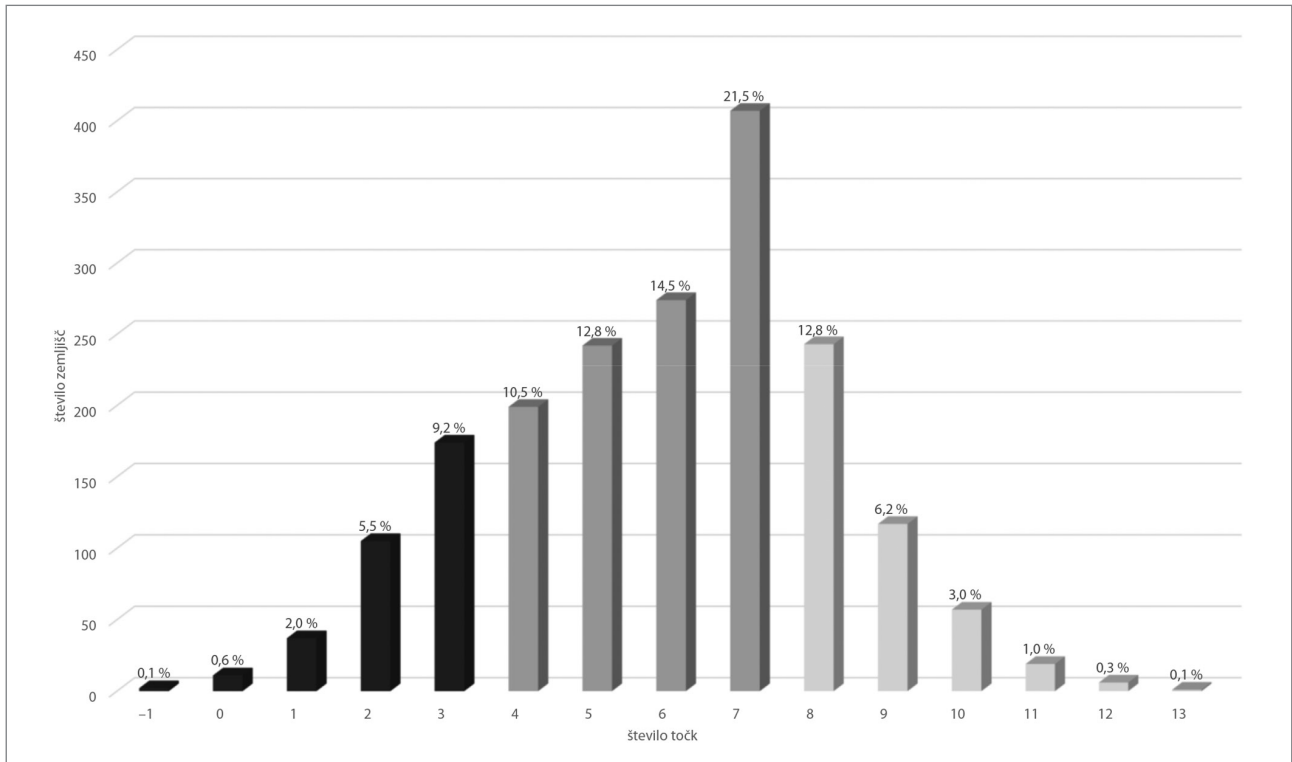
Porazdelitev vseh zemljišč glede na vsoto vseh točk je blizu normalni porazdelitvi z nekoliko manjšim vrhom v sredini – povprečna vrednost je 5,4 (standardni odklon 2,3). Če smiselno zaokrožimo meji intervala, v katerem je večina vrednosti, ima 59 % zemljišč število točk med vključno 4 in vključno 7, 17 % zemljišč ima 3 točke ali manj, 23 % zemljišč pa 8 točk ali več (glej preglednico 6).

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 točke ali manj) in vrednostjo za tretjo (najboljšo) skupino zemljišč (8 točk in več), lahko 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 s srednjih zemljišč na najboljše. Dokaj velik vpliv ima tudi velikost zemljišč, medtem ko razvrednotena območja in varstveni režimi manj vplivajo na večje število zemljišč.

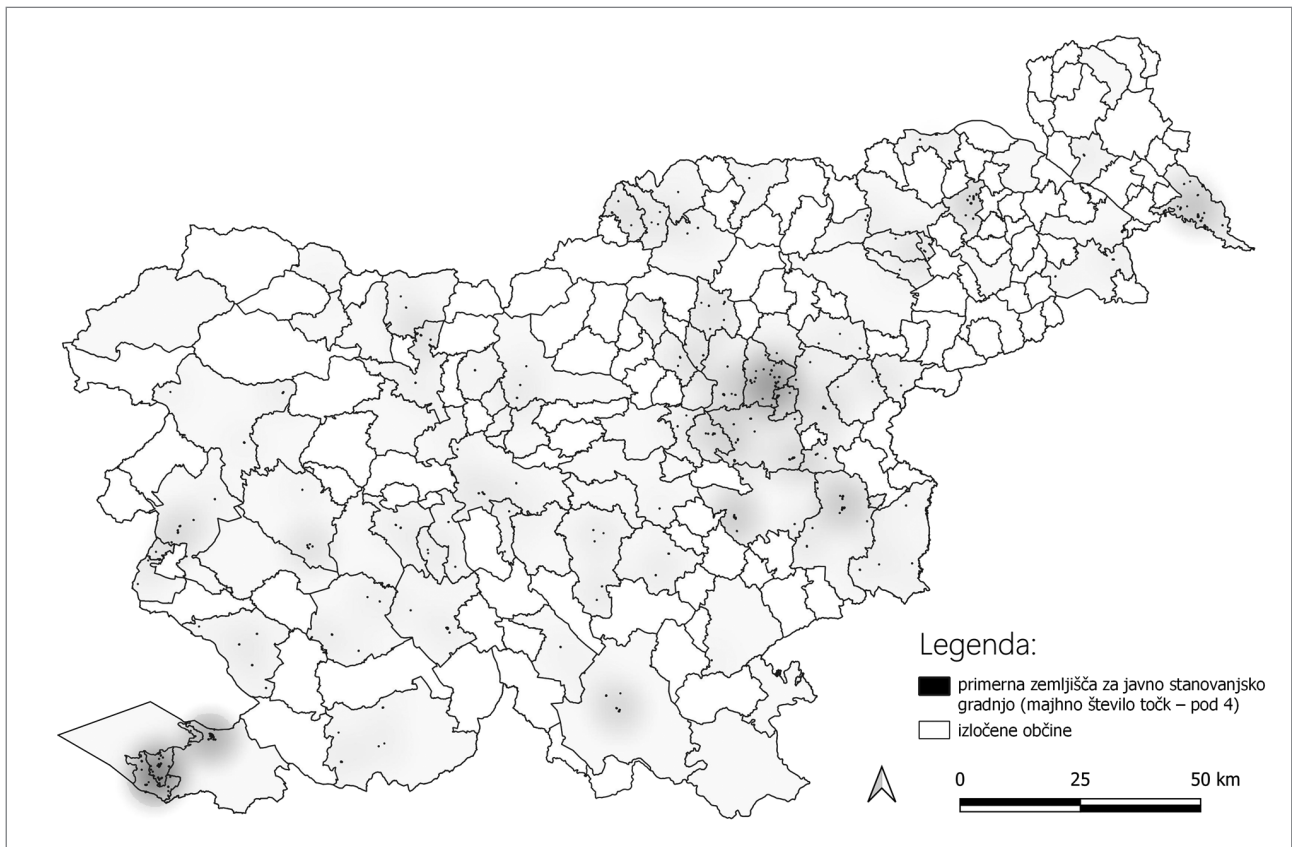
### 3.3 Pilotna območja

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 v mestnih občinah Koper in Novo mesto, dve pa v Mestni občini Slovenj Gradec. Želja ministrstva je bila, da so pilotna območja večja od 10.000 m<sup>2</sup>. Ker na Koroškem ni bilo ustreznega zemljišča take velikosti (neustrezna dostopnost, preveliki nakloni na delu zemljišča, neustrezna oblika za gradnjo ipd.), smo tam znižali merilo za velikost območja na vsaj 5.000 m<sup>2</sup>.

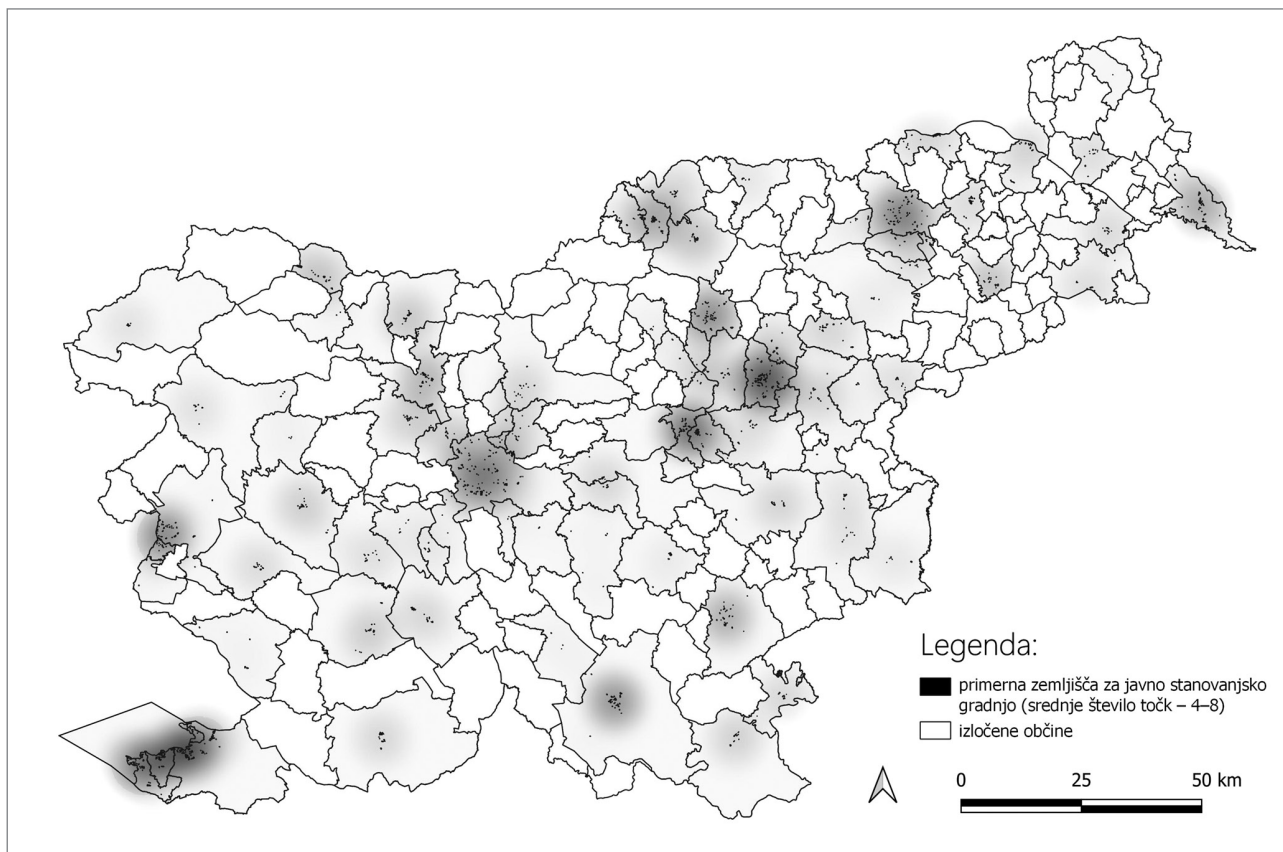
V Mestni občini Ljubljana so bila izbrana zemljišča na Parmovi, v Bizoviku in na območju Sibirije, v Mestni občini Koper znotraj območja Tomos, v Mestni občini Novo mesto pa je bilo zemljišče, predvideno za sovesko Brod – Drage. V Mestni občini Slovenj Gradec sta bili izbrani dve zemljišči, in sicer zemljišče SG-72 med ulicama/cestama Pot ob Homšnici in Gozdna pot in zemljišče PA-05 v Pamečah, severno od Trobeljščice. Šest izbranih zemljišč je dosegalo nadpovprečne vrednosti vrednotenja lastnosti zemljišč glede na posamezna vrednostna merila, eno pa povprečno vrednost. Rezultati so pokazali, da sta bili le



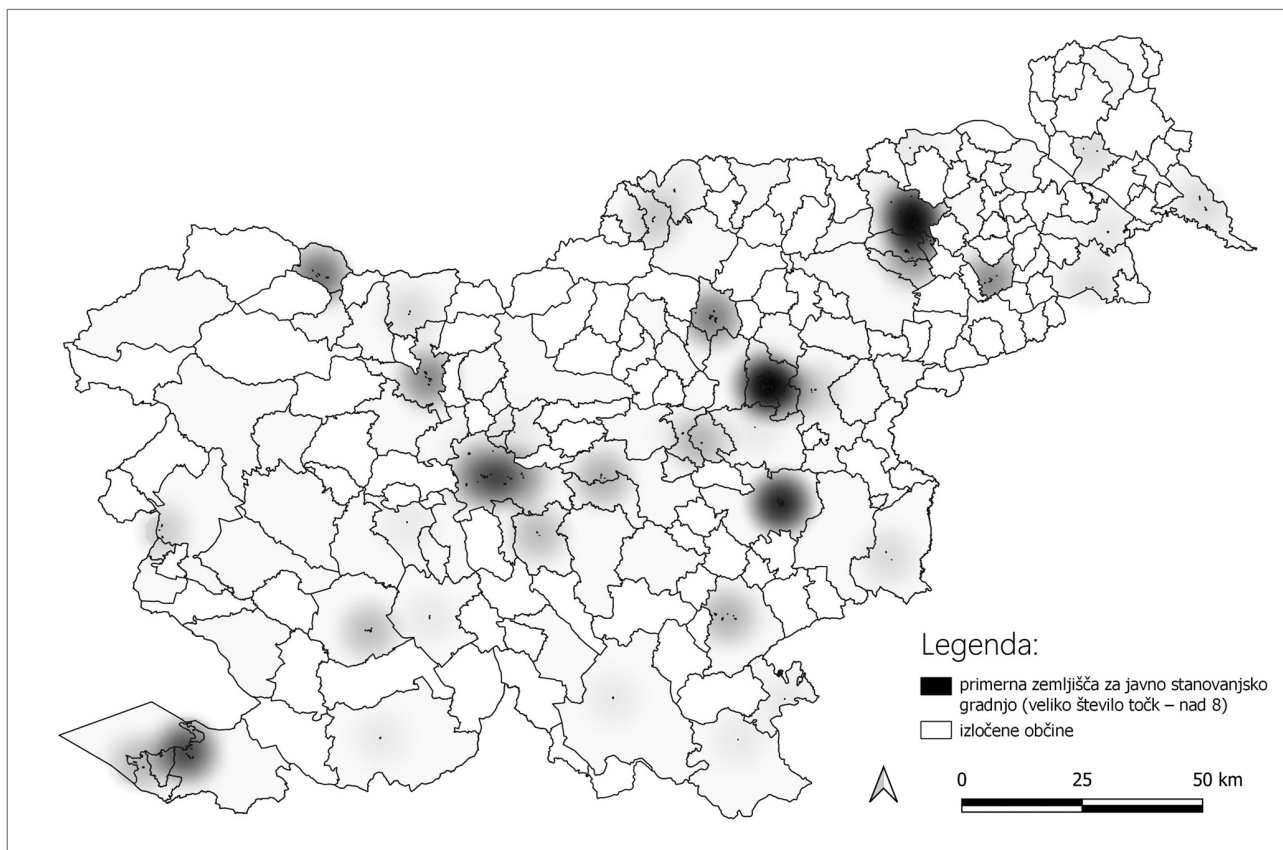
Slika 5: Število in deleži primernih zemljišč za gradnjo javnih najemnih stanovanj (ilustracija: Peter Lamovec)



Slika 6: Primerna zemljišča za javno stanovanjsko gradnjo (majhno število točk – manj kot 4 točke) (ilustracija: Dominik Fajdiga)



Slika 7: Primerna zemljišča za javno stanovanjsko gradnjo (srednje število točk – 4–8 točk) (ilustracija: Dominik Fajdiga)



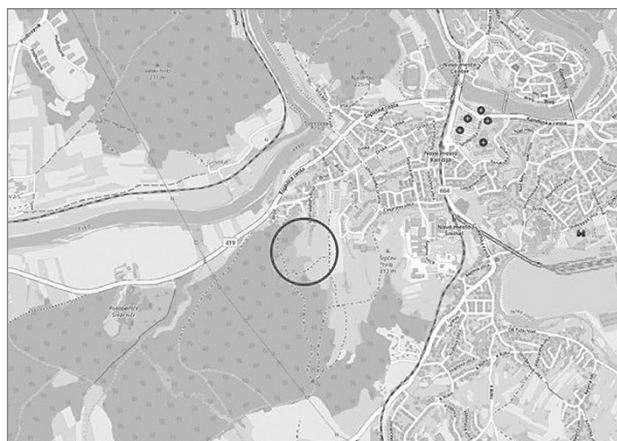
Slika 8: Primerna zemljišča za javno stanovanjsko gradnjo (veliko število točk – več kot 8 točk) (ilustracija: Dominik Fajdiga)

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

Povprečne vrednosti posameznih vrednostnih meril	Skupina zemljišč				
	3 točke ali manj	Od vključno 4 točk do vključno 7 točk	8 točk ali več	Sprememba med najslabšo in najboljšo skupino	Sprememba med srednjo in najboljšo skupino
povprečno število točk	2,25	5,56	8,71		
varstveni režimi	-0,63	-0,19	-0,11	0,52	0,08
PROSO	0,11	1,12	1,96	1,85	0,84
razvrednotena zemljišča	0,00	0,03	0,12	0,12	0,09
velikost	0,74	1,06	1,60	0,86	0,54
dostopnost	0,17	0,73	1,94	1,77	1,21
opremljenost z GJI	1,88	2,82	3,21	1,33	0,39

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 na podlagi različnih evidenc določena kot potencialna za gradnjo javnih stanovanj, dejansko le malo primernih. Razlogov za to je več. Številne lokacije so prostorsko neustrezno umeščene ali pomanjkljivo opremljene z GJI, dodatno pa jih omejujejo prostorski in okoljski režimi. V številnih občinah še niso bile izdelane strokovne podlage niti sprejeti OPPN ali celo OPN, kar pomeni dolgotrajen proces priprave. Tudi tam, kjer je OPPN že na voljo, 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 katero je že predvidena aktivacija za javno stanovanjsko gradnjo, saj je OPPN že sprejet in v njem je za to območje že določena gradnja javnih najemnih stanovanj. 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 soseška, 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 dodatno izboljšana s podaljšanjem avtobusnih linij in posodobitvijo omrežja. Lokacija ima vzpostavljene dobre peš- in kolesarske povezave z mestom in rekreativnimi površinami. V bližini območja je pomembnejša družbena in zelena



**Slika 9:** Širše območje pilotnega območja Novo mesto, OPPN za soseško Brod – Drage, EUP: NDS\_04 (lokacija pilotnega območja je označena z večjim praznim krogom) (vir: OpenStreetMap, 2025).



**Slika 10:** Trenutno stanje na pilotnem območju Novo Mesto, OPPN za soseško Brod – Drage, EUP: NDS\_04 (foto: Filip Živković)



Slika 11: Trenutno stanje na alternativnem zemljišču KO 850, parcela 1021 v Slovenj Gradcu (foto: Filip Živković)

infrastruktura, načrtovane pa so tudi večje zelene površine, ki bodo dolgoročno oblikovale največji mestni park v neposredni bližini pilotnega območja. To ima pomembno razvojno funkcijo, saj končuje obstoječo sosesko, ki se širi že od osemdesetih let prejšnjega stoletja in v kateri je višja gostota pozidave.

V Mestni občini Slovenj Gradec nobenega pilotnega območja ni mogoče aktivirati za javno stanovanjsko gradnjo, pilotnega območja v Pamečah pa v ta namen ne bo mogoče aktivirati niti v prihodnje, saj se tam že načrtuje izgradnja 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 je na voljo alternativno zemljišče (KO 850, parcela 1021), za katero občina Slovenj Gradec načrtuje javno stanovanjsko gradnjo. Zemljišče je v središču mesta, v neposredni bližini sta pomembna družbena in zelena infrastruktura. Pred približno dvema letoma je občina za to zemljišče pridobila gradbeno dovoljenje, zdaj pa čakajo le še 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 sta pri iskanju primernih zemljišč izjemno pomembna osebni stik z odločevalci na lokalni ravni in izvedba terenskih ogledov, saj to omogoča pridobitev informacij, ki jih ni mogoče razbrati iz javno dostopnih evidenc in jih poznajo le na lokalni ravni. Tak pristop omogoča boljše razumevanje lokalnih okoliščin in dejanskih razvojnih možnosti.

### 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 stano-

vanjskim organizacijam ter tudi raziskovalcem, načrtovalcem in drugim strokovnjakom, ki se ukvarjajo z vprašanjem stanovanjske politike in prostorskega načrtovanja.

Priročnik vodi uporabnika v postopku, 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 in pridobivanje informacij s terenskim delom. To 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 prilagaja posebnim lokalnim okoliščinam in potrebam. Opredeljena je časovnica poteka dela, kar daje jasen okvir trajanja in omogoča uporabnikom, da časovno načrtujejo izvedbo posameznih dejavnosti in 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, ki je nastal v sklopu projekta, je na voljo tudi v tiskani obliki pri Urbanističnem inštitutu Republike Slovenije.

## 4 Sklep

Na podlagi izvedene analize je bilo ugotovljeno, da nabor primernih zemljišč ne izraža njihove dejanske razpoložljivosti za javno stanovanjsko gradnjo. Čeprav je v evidenci primernih zemljišč, ki je nastala v okviru projekta, v 82 občinah opredeljenih 1.894 zemljišč s skupno površino 880 ha, je delež lokacij, ki so primerne za takojšnje 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 in dela na terenu. Za takojšnje aktivacijo sta primerni le dve analizirani lokaciji od sedmih.

To pomeni, da proces določitve in priprave zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo ne more temeljiti le na pregledu evidenc, temveč zahteva poglobljene analize in usklajevanja na različnih ravneh odločanja. Izkušnje pri izvedbi projektne naloge kažejo, da je pri tem ključno vključevanje lokalnih akterjev, saj ti najbolj poznajo omejitve, potenciale in razvojne načrte svojih območij. Poleg tega lahko vedo za zemljišča z boljšo umeščeno-stjo, ustrežnejšo infrastrukturo ali hitrejšo možnostjo izvedbe gradnje stanovanj na njih, kot je bilo mogoče ugotoviti samo na podlagi evidenc in točkovnih vrednotenj. Hkrati osebni stik

krepi zaupanje, iz pogovorov pa se pogosto razvijejo tudi dodatne ideje in uvidi, na katere predhodno sploh ne bi pomislili, kar lahko odpre popolnoma nove možnosti za obravnavo in izbor zemljišč. Vse to so okoliščine, ki jih je nujno treba upoštevati pri iskanju lokacij in načrtovanju javne stanovanjske gradnje, hkrati pa so ključna informacija pri dejanski aktivaciji primernih 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 m<sup>2</sup>), saj večje površine stavbnih zemljišč v javni lasti niti niso na voljo. Manjša zemljišča omogočajo gradnjo manjših stanovanjskih objektov, ki so primernejši za taka lokalna okolja, taki projekti so prav tako izvedljivi v krajšem času in hkrati bolje sledijo dejanskim razvojnim načrtom posameznih občin.

Spoznanja projektne raziskave so pokazala potrebo po dolgoročnem načrtovanju umestitev javne stanovanjske gradnje, kar med drugim pomeni vnaprejšnje komunalno opremljanje in pripravo zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo za čim hitrejšo aktivacijo. To zahteva vključevanje širšega kroga deležnikov, vključenih v prostorsko načrtovanje, zagotavljanje primernih bivanjskih razmer ter tesno sodelovanje med občino in državo (naloga države je, da gradnjo usmerja, naloga lokalnih skupnosti pa, da presodijo dejanske 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 – regij. Zato je smiselno, da se dolgoročno načrtovanje dopolni z jasnimi časovnicami in prioritetskimi območji in da se vzpostavijo stalni mehanizmi za usklajevanje 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, bi vsebina raziskovalnega projekta lahko služila kot strokovna podlaga pri pripravi regionalnih prostorskih načrtov, saj ponuja analitične izhodiščne podatke, merila in ugotovitve, ki so uporabni za dolgoročno prostorsko načrtovanje javne stanovanjske gradnje na ravni regij.

Nujno bi bilo treba vzpostaviti tudi 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 bi zagotavljala celovite informacije o postopkih, pogojih in možnostih vključitve zemljišč v načrtovanje, hkrati pa bi povezovala državo in občine, s čimer bi bistveno olajšala sporazumevanje med njimi in pospešila akti-

vacijo primernih 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, saj so tako 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 pokazala 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 ustrezen 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 da le oceno stanja in ne omogoča nadaljnjega 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 energetskim 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 Evropske unije 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 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.

Prof. dr. Boštjan Kerbler, znanstveni svetnik  
Urbanistični inštitut Republike Slovenije, Ljubljana  
E-pošta: bostjan.kerbler@uirs.si

Barbara Černič, samostojna strokovna svetovalka  
Geodetski inštitut Slovenije, Ljubljana  
E-pošta: barbara.cernic@gis.si

Dr. Peter Lamovec, strokovno-raziskovalni sodelavec  
Geodetski inštitut Slovenije, Ljubljana  
E-pošta: peter.lamovec@gis.si

Dominik Fajdiga, samostojni strokovni svetovalec  
Geodetski inštitut Slovenije, Ljubljana  
E-pošta: dominik.fajdiga@gis.si

Robi Koščak, samostojni strokovni sodelavec  
Urbanistični inštitut Republike Slovenije, Ljubljana  
E-pošta: robi.koscak@uirs.si

## 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., idr. (2025): *Prevozna revščina v Sloveniji*. Ljubljana, Založba ZRC.

Hafner Fink, M., Uhan, S., Filipovič Hrast, M., Jagodic, A., Gerdina, O., Kerbler, B., idr. (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., Černič Istenič, M., Goluža, M., idr. (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., idr. (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](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. 12/2024. Ljubljana.

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

*Zakon o urejanju prostora*. Uradni list Republike Slovenije, št. 199/2021, 18/2023, 78/2023, 95/2023, 23/2024, 109/2024 in 25/2025. Ljubljana.