



pilotMOP

Pilotni projekt za implementacijo
prostorske in gradbene zakonodaje



Pilot MOP

Pilotni projekt za implementacijo
prostorske in gradbene zakonodaje



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR



GEODETSKI INŠTITUT SLOVENIJE



Pilotni projekt za implementacijo prostorske in gradbene zakonodaje (Pilot MOP) preizkuša izvedljivost, povezanost in povezljivost nalog, ki jih predpisujeta prostorska in gradbena zakonodaja in hkrati predstavlja osnovo za pripravo projektov v naslednji finančni perspektivi 2021–2027.

Veljavna prostorska in gradbena zakonodaja prinaša veliko novosti na področju prostorskega načrtovanja, opremljanja stavbnih zemljišč in upravljanja z nepremičninami. Glavni namen projekta Pilot MOP je vzpostaviti pogoje za uspešno implementacijo novosti, nadgraditi sodelovanje med državo in lokalnimi skupnostmi kot nosilkami urejanja prostora ter spodbuditi občine in razvojne regije k povezovanju prostorskih podatkov.

Projekt se je začel izvajati spomladi 2021 in se je zaključil novembra 2022. Cilj projekta je tudi priprava osnove za izvajanje projektov s področja prostorskega načrtovanja in graditve, ki bi se financirali iz evropskih sredstev v okviru nacionalnega Načrta za okrevanje in odpornost (NOO) ter večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027. V okviru projekta so pripravljene metodologije oz. priporočila, izvedena so bila testiranja in prikazani so primeri dobrih praks.

Testne preveritve v sklopu posameznih nalog so se izvajale na območjih izbranih občin in razvojnih regij v okviru štirih vsebinskih in enega organizacijsko-podpornega področja:

Področje 1: Zagotovitev podatkov za vzpostavitev prostorskega planiranja na regionalni ravni.

Področje 2: Zagotovitev podatkov urejanja prostora na lokalni ravni.

Področje 3: Vzpostavitev ESZ na lokalni ravni in ukrepi zemljiške politike.

Področje 4: Infrastruktura za prostorske informacije na lokalni, regionalni in državni ravni.

Področje 5: Projektna pisarna: organizacijska in strokovna podpora pri izvajanju projekta.

1 Področje 1: Zagotovitev podatkov za vzpostavitev prostorskega planiranja na regionalni ravni

Urejanje prostora se vrši na državni, regionalni in lokalni ravni. Urejanje prostora na regionalni ravni je ključnega pomena za skladnejši regionalni in bolj uravnotežen prostorski razvoj države. Instrument prostorskega načrtovanja na regionalni ravni je regionalni prostorski plan (v nadaljevanju RPP), ki je prostorski strateški akt, s katerim se država in občine na podlagi razvojnih ciljev in usmeritev države ter razvojnih ciljev EU dogovorijo in uskladijo o prostorskem razvoju posamezne razvojne regije. Določijo tudi bistvene razvojne priložnosti in usmeritve za razvojne in prostorske dokumente.

S pripravo RPP se uresničuje načelo usklajevanja interesov in sodelovanja državne in občinske ravni. V okviru priprave RPP se morajo država (resorji) in občine dogovoriti in uskladiti zasnove prostorskih ureditev na območju posamezne razvojne regije, dogovorjene rešitve pa morajo upoštevati pri nadaljnjem načrtovanju in pri izvedbi načrtovanih prostorskih ureditev. Občine se morajo dogovoriti glede zasnov posameznih ureditev lokalnega pomena (npr. večje gospodarske cone), državni resorji pa morajo uskladiti zasnove prostorskih ureditev državnega pomena. ZUreP-3 določa, da morajo razvojne regije pripraviti in sprejeti RPP do 1. 1. 2027.

Razlogi za pripravo regionalnega prostorskega načrtovanja

Od osamosvojitve leta 1991 naprej se prostorsko strateško načrtovanje v Sloveniji ne izvaja. Načrtovanje razvoja dejavnosti je prepuščeno resorjem, t. i. sektorizacija prostora, prostorsko načrtovanje pa je zasnovano bistveno ožje, s poudarjenim izvedbenim prostorskim načrtovanjem. Prostorsko strateško načrtovanje se v širšem pogledu izvaja le preko Strategije prostorskega razvoja Slovenije. Država prostorske ureditve iz svoje pristojnosti načrtuje z izvedbenimi državnimi prostorskimi načrti. Pristojnost urejanja prostora pa je v celoti podeljena občinam, s tem je slovenski prostor razdrobljen na 212 občin, ki vsaka zase pripravljajo strateške prostorske dokumente. RPP nadomešča strateški del sedanjih občinskih prostorskih načrtov, zato se zmanjšuje kopičenje občinskih strateških dokumentov in s tem stroškov njihove priprave za vsako občino (vsaj v primerih manjših občin).

S pripravo RPP se povezujeta prostorsko in razvojno načrtovanje, saj je RPP podlaga za pripravo regionalnega razvojnega programa in mora biti sprejet pred njim ali sočasno z njim. Nenazadnje pa je RPP podlaga tudi za izvedbo postopkov državnega prostorskega načrtovanja, saj se v njih uskladijo zasnove prostorskih ureditev državnega pomena.

Povezovanje prostorskega in razvojnega načrtovanja ter participativni pristop na regionalni ravni

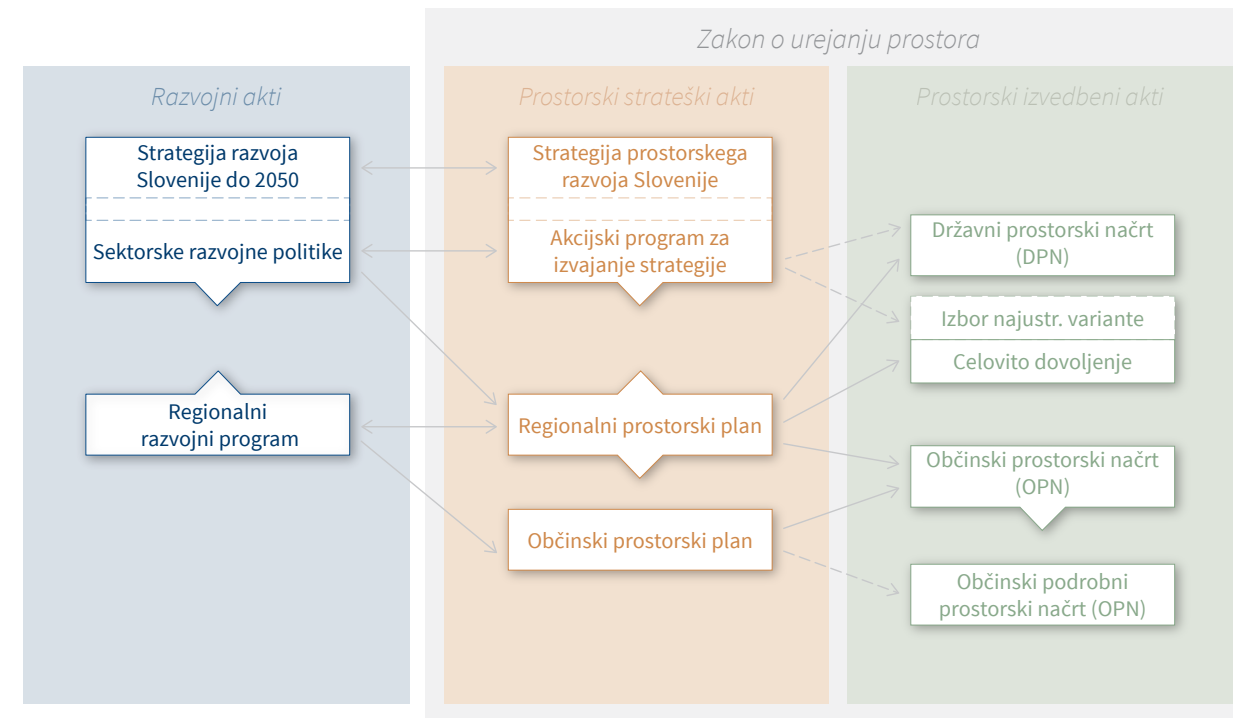
Z regionalnim prostorskim načrtovanjem se v sistemu prostorskega načrtovanja uvajata dve bistveni novosti pri pripravi strateških prostorskih aktov:

1. celovit pristop k urejanju prostora - povezovanje prostorskega in razvojnega načrtovanja (slika 1)

Z RPP se država in občine dogovorijo in uskladijo o prostorskem razvoju posamezne razvojne regije in določijo bistvene razvojne priložnosti in usmeritve. S celovitim pristopom na območje (»placebased«) želimo doseči prostorsko racionalen in usklajen razvoj.

2. participativni pristop - enakovredno sodelovanje nosilcev urejanja prostora in občin

Z dobrim sodelovanjem različnih udeležencev pri urejanju prostora in administrativnih ravni želimo RPP pripraviti na način, da bo sprejet in podprt s strani vseh relevantnih udeležencev. V postopku priprave RPP je treba vsem ključnim udeležencem omogočili enakovreden dialog in sodelovanje ter usklajevanje rešitev ob upoštevanju vseh sektorskih razvojnih in varstvenih ciljev ter občinskih interesov.



Slika 1: Shema povezovanja razvojnega in prostorskega načrtovanja

Ključni izzivi priprave regionalnih prostorskih planov

Ključni izzivi priprave RPP so:

- zagotovitev ustreznega organizacijskega modela priprave RPP,
- zagotovitev ustreznih podatkov in strokovnih podlag za RPP,
- poenoten način priprave izhodišč za RPP in izdelava metodologije priprave RPP.

Testiranje priprave regionalnega prostorskega plana v okviru projekta PilotMOP

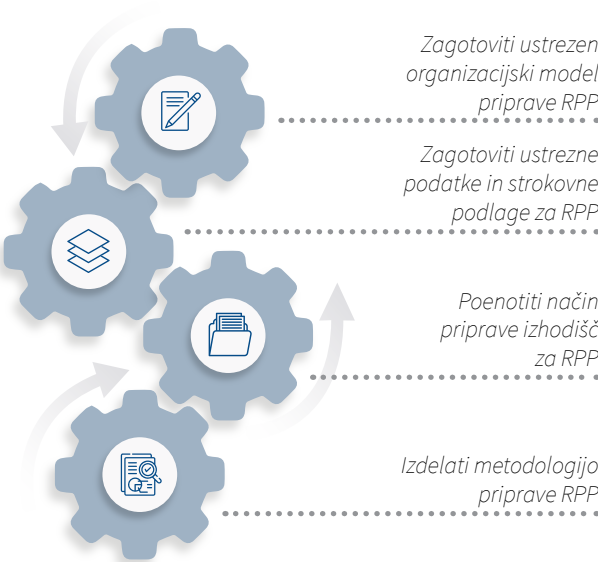
Regionalno prostorsko planiranje je novost v sistemu prostorskega načrtovanja, zato se je priprava RPP testirala v okviru projekta Pilot MOP.

Naloge Področja 1 so izvedle testne Regionalne razvojne agencije (v nadaljevanju RRA): RRA Koroška d. o. o., Razvojni center Novo mesto (RRA Jugovzhodna Slovenija) in Idrijsko-Cerkljanska razvojna agencija d. o. o. Idrija (ICRA, mrežna RRA Goriška).

Pri izvedbi nalog z recenzentsko svetovalno vlogo je sodelovala tudi projektna skupina, ki so jo sestavljali predstavniki Zbornice za arhitekturo in prostor Slovenije (ZAPS), Združenja regionalnih razvojnih agencij Slovenije (RRA GIZ), Urbanističnega inštituta Republike Slovenije (UIRS), Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, Direktorata za regionalni razvoj (MGRT, DRR), Statističnega urada Republike Slovenije (SURS), Geodetskega inštituta Slovenije (GI) ter Urada za makroekonomske analize in razvoj (UMAR).

Rezultati in ugotovitve projekta bodo lahko podlaga za sistematično uvedbo regionalnega prostorskega planiranja v Sloveniji. S projektom želimo:

- poenotiti način priprave, vsebino in obliko RPP,
- opredeliti terminske, kadrovske in finančne pogoje za pripravo RPP,



- preizkusiti pripravo RPP z vidika sistemske uvedbe regionalnega prostorskega planiranja kot kontinuiranega procesa.

Na podlagi opravljenega testiranja in recenzij projektne skupine so bistvene naslednje ugotovitve in predlogi:

Bistvene ugotovitve glede organizacijskega modela

Udeleženci v postopku priprave RPP so:

- pripravljalet RPP,
- izdelovalec RPP,
- občine v posamezni razvojni regiji,
- ministrstva in državne javne službe na nacionalni ravni in lokalne gospodarske javne službe na lokalni ravni,
- predstavniki ključnih gospodarskih subjektov na območju razvojne regije,
- predstavniki nevladnih organizacij (kot predstavniki javnosti),
- organi odločanja v razvojni regiji (Svet regije in Razvojni svet regije),

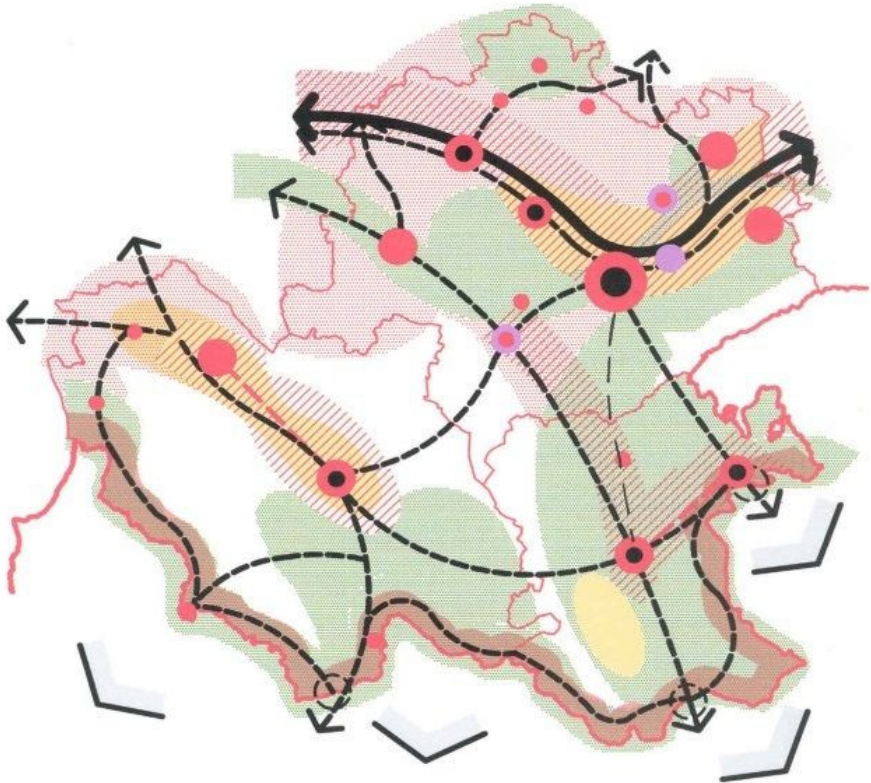
- Ministrstvo pristojno za prostor,
- Komisija vlade za prostorski razvoj in Prostorski svet,
- Vlada Republike Slovenije.

Bistvene ugotovitve glede načina dela

- pri koordinaciji in usklajevanju ministrstev in državnih javnih služb na državni ravni je potrebna aktivna vloga ministrstva, pristojnega za prostor,
- nujna je vzpostavitev delovnih teles Komisije za prostorski razvoj in Prostorskega sveta ter
- potrebna je vzpostavitev regionalnega prostorskega načrtovanja kot kontinuirane dejavnosti.

Bistvene ugotovitve glede zagotavljanja podatkov in strokovnih podlag

- podatke, strokovne podlage in druga gradiva zbira pripravljalec RPP,
- ministrstvo pristojno za prostor zbere, uredi in analizira razpoložljive podatke o prostoru centralizirano za vse razvojne regije in zagotovi obvezne strokovne podlage (v nadaljevanju SP) po ZUreP-3,
- za vsebine iz državne pristojnosti, ki bodo vključene v pripravo RPP, strokovne podlage zagotovijo pristojni državni resorji (ministrstva in državne javne službe),
- pripravljalec RPP se odloči, ali se izdelajo dodatne specifične strokovne podlage.



Slika 2: Vizija prostorskega razvoja Jugovzhodne Slovenije iz osnutka Regionalne zasnove prostorskega razvoja, 2006 (avtorica ilustracije: Jelka Hudoklin, ACER Novo mesto d.o.o.)

Bistvene ugotovitve glede izdelave izhodišč za pripravo RPP

- predlagana je enotna struktura poglavij izhodišč za pripravo RPP za vse regije (npr. zakonodajni okvir, cilji priprave RPP, oblika in merilo),
- ključni del izhodišč so vsebine, ki jih bo RPP naslavljal z vidika trenutnega stanja in potreb v regiji (najmanj vsebine 2. in 4. odstavka 75. člena ZUreP-3),
- obvezne SP morajo biti zagotovljene pred izdelavo Izhodišč za pripravo RPP.

Bistvene ugotovitve metodologije priprave RPP in vzorčnega primera RPP

Testne regije predlagajo:

- formiranje odbora za prostor pri razvojnem svetu regije,
- formiranje strokovne skupine iz predstavnikov občin v regiji,
- zagotovitev komunikacijske strategije vzporedno s pripravo RPP, ker bo predstavljanje rešitev in usklajevanje vsebin RPP zahtevna naloga,
- organizacijo enotne (povezane) službe razvojnega in prostorskega strateškega načrtovanja oziroma najmanj stalna vsebinska koordinacija z MGRT - DRR,
- obvezno ustanovitev Komisije za prostorski razvoj in Prostorskega sveta. Če do tega ne pride, naj ministrstvo, pristojno za prostor, usklajuje pripravo RPP z medresorsko koordinacijo,
- podrobno procesno in vsebinsko navodilo za vsebino, obliko in način priprave RPP,
- kartografski prikazi v merilu 1 : 250.000 so primerni za prikazovanje vsebin RPP. Posamezne vsebine RPP so lahko prikazane tudi v podrobnejšem merilu 1 : 50.000. Kartografska podlaga v merilu 100.000 za potrebe RPP ni nujna.

Rezultati Pilota MOP - področje 1 so dostopni na [spletni strani projekta](#).



Kako naprej?

Projekt, testiranje in recenzije projektne skupine kažejo na to, da je regionalno prostorsko planiranje izvedljivo ne glede na odsotnost upravne ravni, zato naj se vzpostavi kot kontinuirana dejavnost. Ugotavljamo tudi, da so obstoječe regionalne razvojne agencije ustrezne za prevzem vloge pripravljalca RPP.

Dodatno so udeleženci v projektu predlagali, da je glede na rezultate in ugotovitve smiselno, da se čim prej začne s formalno pripravo prve generacije RPP za vse regije v državi.

2

Področje 2: Zagotovitev podatkov urejanja prostora na lokalni ravni

Urejanje prostora se vrši na državni, regionalni in lokalni ravni. Za načrtovanje ureditev lokalnega pomena so pristojne občine. Za izvajanje nalog v svoji pristojnosti potrebujejo občine kakovostne in urejene podatke. Ti so med drugim pomembna podlaga za izdelavo občinskih prostorskih načrtov (v nadaljevanju OPN).

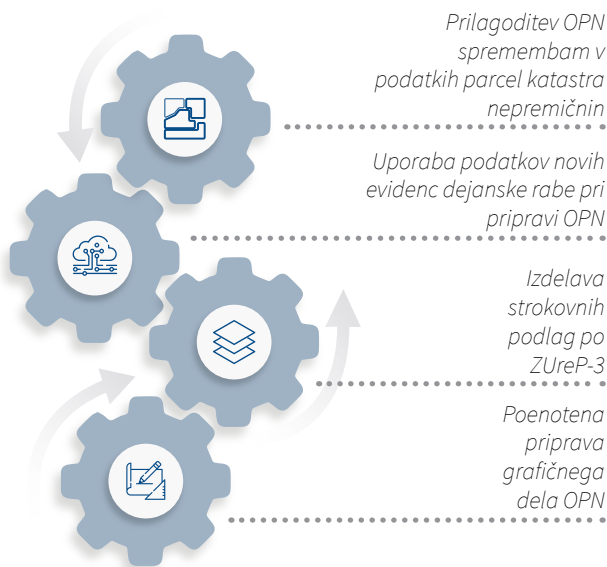
Spremembe prostorske in gradbene zakonodaje, spremembe obstoječih evidenc in razvoj novih informacijskih rešitev (Kataster nepremičnin; elektronsko poslovanje na področju graditve objektov (eGraditev), elektronsko poslovanje pri pripravi prostorskih aktov (ePlan)) zahtevajo, da se občine spremembam prilagodijo in omogočijo povezovanje svojih dokumentov in prostorskih aktov z novonastalimi evidencami in sistemi. Tako pripravljeni prostorski akti bodo omogočali lažje izdajanje lokacijskih informacij, dovoljevanje graditve objektov in izvajanje ukrepov zemljiške politike.

Ključni izzivi občinskega prostorskega načrtovanja

Ključni izzivi občinskega prostorskega načrtovanja so:

- prilagoditev OPN spremembam v podatkih parcel katastra nepremičnin,
- možnost prevzema oziroma uporabe podatkov novih evidenc dejanske rabe v OPN,
- izdelava strokovnih podlag za poselitev, kot jih določa ZUreP-3,
- poenotena priprava grafičnega dela OPN, ki vključuje prikaze novih poselitvenih območij po ZUreP-3 in trajno varovanih kmetijskih zemljišč.

Naloge v okviru Pilota MOP naslavljajo omenjene ključne izzive prostorskega načrtovanja.



Prilagoditev OPN novim geodetskim podlagam

Veljavni OPN so za svojo podlago uporabljali različne geodetske podlage, pri čemer je imel ključno vlogo zemljiškokatastrski prikaz (v nadaljevanju ZKP). Ta vsebuje prikaz parcelnih mej in je predstavljal podlago na kateri se je določala namenska raba prostora (v nadaljevanju NRP). Parcelne meje se skozi leta spreminjajo na podlagi geodetskih postopkov urejanja in spreminjanja mej. Na območju celotne države je bila v zadnjih letih izvedena lokacijska izboljšava ZKP, ki je ZKP nadomestila z natančnejšim zemljiškokatastrskim načrtom (v nadaljevanju ZKN). Zaradi navedenega so občine sedaj primorane svoje OPN prilagoditi ZKN. Prav tako bo v bodoče ZKN edini možni vir za uporabo v OPN, saj je bil ZKP vzdrževan le do maja 2022, odtlej pa se vodi in vzdržuje sloj ZKN.

Ažurnost NRP je pomembna za pravilno izdajanje lokacijskih informacij in uporabo podatkov v postopkih graditve. Doseči jo je mogoče na način, da se NRP tehnično uskladi s podatki ZKN. V okviru Pilota MOP je bila zato pripravljena metodologija za izvedbo postopka tehnične posodobitve grafičnega prikaza NRP, ki podrobno opiše opravila, ki bodo omogočila uskladitev NRP in ZKN. Metodologija je namenjena:

- občinam kot pomoč pri presoji, na kakšen način in po kakšnem postopku bodo izvajale tehnično posodobitev NRP in
- prostorskim načrtovalcem in geodetom kot navodilo, kako se izvede tehnična posodobitev grafičnega prikaza NRP in na kakšen način se pripravi dokumentacija tehnične posodobitve.

Bistvene ugotovitve glede načel za izvedbo tehnične posodobitve

- Upoštevati je potrebno vsebinske rešitve iz izvirnega grafičnega prikaza NRP.
- Izvirni grafični prikaz NRP se obravnava celovito (usklajuje se celotno območje OPN).
- Uskladitev grafičnega prikaza NRP mora biti ustrezno strokovno izvedena ob sodelovanju pooblaščenega prostorskega načrtovalca, pooblaščenega inženirja geodezije in občinskega urbanista.
- Zagotovljeno mora biti sodelovanje javnosti.

Bistvene ugotovitve glede faz izvedbe tehnične posodobitve NRP

Faze tehnične posodobitve NRP so:

- priprava in analiza vhodnih podatkov,
- izvedba uskladitve grafičnega prikaza NRP in ZKN po posameznih fazah,
- priprava elaborata tehnične posodobitve,
- izdelava novega grafičnega dela OPN.

V okviru Pilota MOP so bili v sklopu naloge *Prilagoditev OPN novim geodetskim podlagam* pripravljeni naslednji izdelki:

- *Metodologija za izvedbo postopka tehnične posodobitve grafičnega prikaza namenske rabe prostora;*
- *Priročnik za izvedbo postopka tehnične posodobitve grafičnega prikaza namenske rabe prostora s praktičnimi primeri uporabe;*
- *Primer elaborata tehnične posodobitve grafičnega prikaza namenske rabe prostora za Mestno občino Nova Gorica.*

Uporaba podatkov hidrografije in vodnih zemljišč, prometne infrastrukture in predloga trajno varovanih kmetijskih zemljišč pri pripravi OPN

V preteklih letih so bile vzpostavljene evidenca hidrografije in vodnih zemljišč, evidenca dejanske rabe zemljišč, javne cestne in javne železniške infrastrukture (v nadaljevanju DR JCI in JŽI), v nastajanju pa je tudi evidenca stavbnih zemljišč. Novonastali podatki se bodo v prihodnosti uporabljali tudi pri pripravi OPN. Poleg navedenega bo potrebno v OPN določiti tudi trajno varovana kmetijska zemljišča (v nadaljevanju TVKZ), ki jih predpisuje Zakon o kmetijskih zemljiščih.

MOP je s projektom Pilot MOP pristopil k pripravi navodil za uporabo teh podatkov v OPN. Navodila obravnavajo tri načine uporabe podatkov:

- vključitev podatkov v prikaz stanja prostora,
- uporabo podatkov pri določanju NRP in enot urejanja prostora (v nadaljevanju EUP),
- upoštevanje podatkov pri določanju prostorskih izvedbenih pogojev (v nadaljevanju PIP).

Bistvene ugotovitve glede uporabe podatkov hidrografije in vodnih zemljišč, prometne infrastrukture in predloga TVKZ pri pripravi OPN

- Podatki vodnih zemljišč, podatki hidrografije, podatki DR JCI in JŽI, podatki zbirnega katastra gospodarske javne infrastrukture in podatki izključne, omejene in nadzorovane rabe letališč predstavljajo spremljajoče gradivo OPN in so vključeni v prikaz stanja prostora.
- Predlagamo, da se podatki zgoraj naštetih dejanskih rab uporabljajo pri določanju NRP, EUP in PIP skladno z navodili, ki so rezultat projekta.
- Območja kmetijskih zemljišč iz veljavnega akta ter območja gozdnih zemljišč iz veljavnega akta, ki so po dejanski rabi kmetijska, se na podlagi strokovne podlage s področja kmetijstva razvrstijo med TVKZ in ostala kmetijska zemljišča (OKZ).

V okviru Pilota MOP so bili v sklopu naloge *Uporaba podatkov hidrografije in vodnih zemljišč, prometne infrastrukture in predloga TVKZ pri pripravi OPN* pripravljeni naslednji izdelki:

- Navodila za uporabo podatkov hidrografije in vodnih zemljišč pri pripravi OPN;
- Navodila za uporabo podatkov prometne infrastrukture pri pripravi OPN;
- Navodila za uporabo podatkov predloga TVKZ v okviru priprave OPN.

Vzorčni primer strokovne podlage za poselitvena območja

Prostor je skupek fizičnih struktur na zemeljskem površju in pod njim, ki ga tvorijo poselitvena območja in krajina v medsebojnem prepletanju ter morje. Poselitvena območja so ureditvena območja naselij (v nadaljevanju UON), druga ureditvena območja (v nadaljevanju DRUO) in posamična poselitev. Z občinskim prostorskim aktom se opredeljuje prostorski razvoj občine (prostorski strateški akt), načrtujejo prostorske ureditve in določa izvedbena regulacija prostora (prostorski izvedbeni akt). Odločitve pri urejanju prostora morajo temeljiti na strokovnih standardih, dognanjih in analizah o lastnostih in zmogljivostih prostora, zato je potrebno pred samo pripravo prostorskih aktov izdelati ustrezne strokovne podlage.

V okviru Pilota MOP so bila v ta namen pripravljena navodila za izdelavo strokovne podlage za razvoj poselitve, na podlagi katerih se določajo poselitvena območja. Navodila so izdelana skladno z ZUreP-3, ki določa:

- da se za pripravo regionalnega prostorskega plana oziroma občinskega prostorskega plana izdela strokovna podlaga za določanje usmeritev za razvoj poselitve, razvoj v krajini in gospodarske javne infrastrukture;
- da se za pripravo OPN izdela strokovna podlaga, s

katero se analizira stanje in načrtovan prihodnji razvoj za druga naselja in druga ureditvena območja ter določi UON oziroma DRUO.

Z namenom zagotavljanja kakovosti, primerljivosti in racionalnosti strokovnih podlag so vsebine obeh alinej združene v predlagani strokovni podlagi za poselitvena območja. Ta vključuje koncept razvoja poselitve v občini ter koncept razvoja posameznih naselij, kot so določena v registru prostorskih enot.

Slika 3 prikazuje koncept razvoja poselitvenih območij za naselje Voklo.

Bistvene ugotovitve glede zagotavljanja strokovne podlage

- Navodila za izdelavo strokovne podlage za razvoj poselitve z namenom določitve poselitvenih območij določajo minimalni nabor vsebin, ki so smiselne predvsem za prostorsko manj zahtevne občine, ki

v bodoče na strateškem nivoju ne bodo izdelovale občinskega prostorskega plana. Ostale občine bodo morale vsebine zaradi kompleksnejšega razvoja nadgraditi s podrobnejšimi analizami.

- Poselitvena območja se določijo le na območjih, za katera se ne bo izdelala urbanistična zasnova.
- Vključevanje javnosti in priprava možnih razvojnih scenarijev s strani občine je v procesu izdelave strokovne podlage bistvena. Javnost naj bo za doseg konsenza pri odločitvah o prostorskem razvoju vključena v čim zgodnejših fazah izdelave strokovne podlage.

V okviru Pilota MOP so bili v sklopu naloge *Vzorčni primer strokovne podlage za poselitvena območja* pripravljeni naslednji izdelki:

- Navodila za izdelavo strokovne podlage za razvoj poselitve z namenom določitve poselitvenih območij (z vzorčnimi primeri).



Slika 3: Koncept razvoja poselitvenih območij za naselje Voklo (občina Šenčur)

Priprava grafičnega dela OPN z vzorčnimi primeri

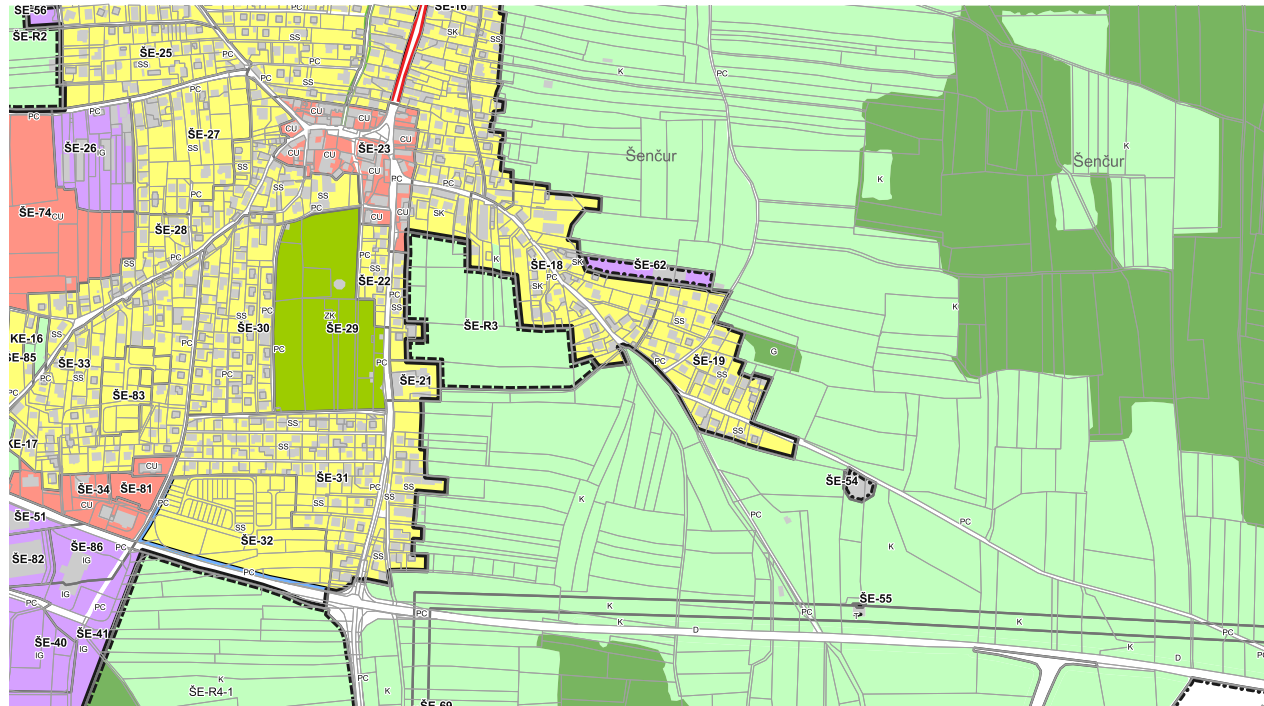
Nove vsebine OPN, kot so TVKZ in poselitvena območja (UON, DRUO, območja dolgoročnega razvoja naselij in posamična poselitve) se morajo v grafičnem delu OPN prikazovati na enoten način, da se doseže homogenost in primerljivost med vsemi OPN.

V ta namen so bila v okviru Pilota MOP pripravljena navodila in vzorčni primeri (slika 4), kako izdelati grafični del OPN in v njem ustrezno prikazati novonastale vsebine.

V okviru Pilota MOP so bili v sklopu naloge *Priprava grafičnega dela OPN z vzorčnimi primeri* pripravljeni naslednji izdelki:

- Navodila in usmeritve za pripravo grafičnega izvedbenega dela OPN.;
- Vzorčni listi OPN;
- Tehnična navodila za izdelavo grafičnih listov OPN;
- Prostorski sloji za vzorčni primer in projekti v aktivni obliki za uporabo (MXD in QGIS).

Rezultati Pilota MOP - področje 2 (za vse opisane naloge) so dostopni na [spletni strani projekta](#).



Slika 4: Vzorčni primer grafičnega dela OPN (priakz NRP, EUP in poselitvenih območij)

Kako naprej?

Rezultati Pilota MOP odgovarjajo na nekatere izzive urejanja prostora in podajajo rešitve ter obrazložitve določenih postopkov. Izzivov je še veliko, zato bo v bodoče pomembno sodelovanje med različnimi udeleženci urejanja prostora. Pomembno je, da se čimprej začne s pripravo prvih generacij OPN po ZUreP-3 in postopnim urejanjem stanja v prostoru.



3

Področje 3: Vzpostavitev evidence stavbnih zemljišč na lokalni ravni in ukrepi zemljiške politike

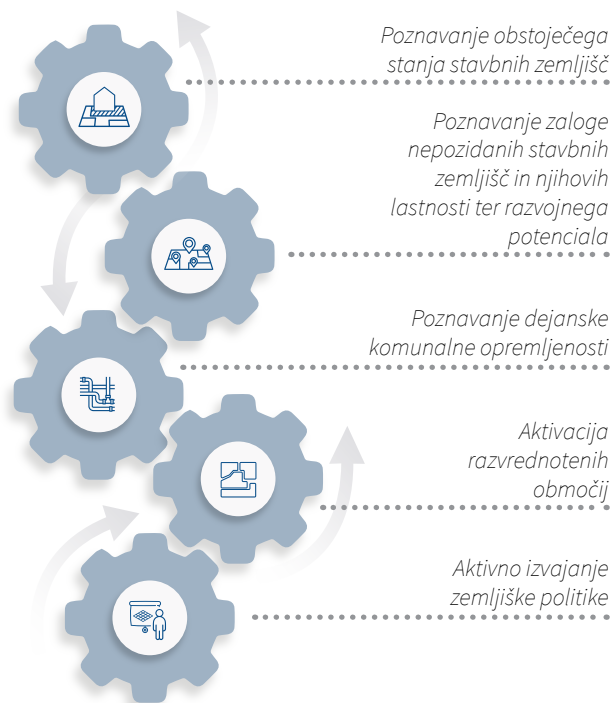
Prostor je omejena naravna dobrina, ki se sooča s številnimi pritiski. Prisotni so pritiski širjenja stavbnih zemljišč na kmetijske površine, obenem pa stavbna zemljišča znotraj naselij ostajajo prazna in nepozidana. Razlog je v številnih razvojnih omejitvah teh zemljišč, kot so neustrezna parcelna in lastniška struktura, neopremljenost s komunalno infrastrukturo ali dotrajanost infrastrukture, ki je potrebna obnove. Obenem ne obstajajo ustrezne evidence o stavbnih zemljiščih in njihovih lastnostih, ki bi bile podlaga za poznavanje stanja in posledično usmerjanje razvoja. Zato ZUreP-3 daje velik pomen vzpostavitvi evidence stavbnih zemljišč (v nadaljevanju ESZ), ki vsebuje podatke o stavbnih zemljiščih (pozidanih in nepozidanih), njihovih lastnostih, razvojni stopnji nepozidanih stavbnih zemljišč ter o morebitni razvrednotenosti na zemljišču (opuščena raba, znižana vrednost zemljišča in potreba po prenovi).

Ključni izzivi urejanja stavbnih zemljišč in zemljiške politike

Ključni izzivi urejanja stavbnih zemljišč in zemljiške politike so:

- poznavanje obstoječega stanja stavbnih zemljišč,
- poznavanje zaloge nepozidanih stavbnih zemljišč in njihovih lastnosti ter njihovega razvojnega potenciala,
- poznavanje dejanske komunalne opremljenosti zemljišč,
- aktivacija razvrednotenih območij, ki v celoti ali delno ne opravljajo svoje funkcije,
- aktivno izvajanje zemljiške politike v občinah.

Naloge v okviru Pilota MOP naslavlja omenjene ključne izzive urejanja stavbnih zemljišč.



Evidenca stavbnih zemljišč

Odsotnost ustreznih evidenc o dejanskem stanju zemljišč, ki bi bile podlaga za prostorsko načrtovanje in izvajanje ukrepov zemljiške politike, se kaže v vedno večjem pritisku na prostor s širitvijo naselij na kmetijske površine brez upoštevanja možne sanacije razvrednotenih zemljišč ali pozidave praznih površin znotraj naselij. Posledično prihaja do težav pri izvajanju ukrepov na področju urejanja prostora, kar se kaže v nepremišljenem usmerjanju poselitve in umeščanju investicij ter pri načrtovanju in zagotavljanju komunalne opremljenosti zemljišč.

Navedeno je privedlo do potrebe po vzpostavitvi ESZ. Skladno z ZUreP-3 morajo ESZ vzpostaviti občine, ministrstvo pa zagotovi tehnične pogoje za njeno vodenje na državni ravni. ESZ bo zagotavljala podatke o obstoječem stanju pozidanih zemljišč in zalogi prostih – nepozidanih stavbnih zemljiščih (v nadaljevanju NSZ) ter informacije o njihovih lastnostih (slika 5). Pozidana zemljišča so sestavljena iz poseljenih zemljišč (pripadajoča zemljišča stavb, pripadajoča zemljišča gradbeno inženirskih objektov in gradbene parcele) ter pripadajočih zemljišč javne cestne infrastrukture (v nadaljevanju JCI) in javne železniške infrastrukture (v nadaljevanju JŽI). Prosta zemljišča oziroma NSZ imajo določene razvojne stopnje, ki nakazujejo možnost dejanske aktivacije zemljišč. Za določitev razvojnih stopenj je potrebno poznavanje trenutnega stanja komunalne opremljenosti zemljišča in prostorskega razvoja ter omejitev v prostoru.

Bistvene ugotovitve glede faz vzpostavitve ESZ

Vzpostavitev ESZ se izvede v 4 fazah:

- ureditev podatkov poseljenih zemljišč, pridobljenih z masovnim zajemom¹,
- določitev pozidanih zemljišč,
- določitev NSZ in razvojnih stopenj NSZ,
- formalizacija podatkov ESZ z javno razgrnitvijo.

¹ Poseljena zemljišča so rezultat masovnega zajema podatkov, ki ga je izvedla država. Poseljena zemljišča so del pozidanih zemljišč, med katere prištevamo vsa pozidana zemljišča razen, pripadajočih zemljišč javne cestne in železniške infrastrukture.

Bistvene ugotovitve glede akterjev, vključenih v proces vzpostavitve in vzdrževanja ESZ

Pri vzpostavitvi, vodenju in vzdrževanju ESZ sodelujejo:

- država (zagotovi podatke o poseljenih zemljiščih, zagotovi tehnične pogoje za vodenje zbirke podatkov ESZ na državni ravni),
- občina (vzpostavi in vzdržuje ESZ, obvešča lastnike o spremembah v podatkih),
- komunalna podjetja (zagotovijo podatke o obstoju in poteku komunalne opreme na zemljiščih),
- osebe s pravnim interesom (podajo predlog za usklajitev podatkov ESZ z dejanskim stanjem v naravi).

Bistvene ugotovitve glede podatkov, potrebnih za vzpostavitev ESZ

V proces vzpostavitve in vzdrževanja ESZ je vključen obsežen nabor podatkovnih virov. Razdelimo jih lahko v 5 podatkovnih sklopov:

- podatki masovnega zajema poseljenih zemljišč,
- podatki iz katastra nepremičnin,
- podatki občinskih in državnih izvedbenih prostorskih aktov,
- podatki o pravnih režimih,
- podatki o gospodarski javni infrastrukturi.

V okviru Pilota MOP so bili v sklopu naloge *Evidenca stavbnih zemljišč* pripravljeni naslednji izdelki:

- Metodologija za vzpostavitev in vzdrževanje ESZ na lokalni ravni;
- Metodologija za določitev komunalne opremljenosti NSZ po posameznih vrstah infrastrukture.



Slika 5: Vsebina ESZ

Razvrednotena območja

Slovenija se, tako kot druge države, srečuje s pojavom razvrednotenih območij. Gre za območja, ki imajo zaradi neprimerne ali opuščene rabe znižano gospodarsko oziroma vizualno vrednost in so potrebna prenove. Območja so večinoma pozidana, vendar v celoti ali delno ne opravljajo svoje prvotne funkcije.

Umeščanje dejavnosti v predhodno že uporabljen in komunalno opremljen prostor, kot so razvrednotena območja, je smiselno, saj se na ta način zmanjša pritisk po širjenju dejavnosti na kmetijska in gozdna zemljišča. Prvi korak k aktivaciji razvrednotenih območij in usmerjanju razvoja vanje je poznavanje zaloge in lastnosti teh zemljišč. MOP je s projektom Pilot MOP pristopil k oblikovanju metodologije za vzpostavitev evidence razvrednotenih območij z namenom vključitve teh podatkov v ESZ. Tako bo na voljo evidenca, ki bo podlaga za usmeritev ukrepov v aktivacijo razvrednotenih območij. Z usmerjanjem investicij na razvrednotena območja bo raba prostora učinkovitejša.

Bistvene ugotovitve glede faz oblikovanja evidence razvrednotenih območij

Vzpostavitev evidence razvrednotenih območij se izvede v 3 korakih:

- pridobitev potrebnih podatkov,
- zbiranje lastnosti o razvrednotenem območju,
- zapis podatkov v evidenco razvrednotenih območij in vključitev v ESZ.

V okviru Pilota MOP so bili v sklopu naloge o razvrednotenih območjih pripravljeni naslednji izdelki:

- *Predlog metodologije za vzpostavitev in vzdrževanje baze podatkov evidence razvrednotenih območij in prevzem v evidenco stavbnih zemljišč.*



Slika 6: Stavbno zemljišče, ki ne opravlja več svoje prvotne funkcije in je razvrednoteno (avtorica fotografij: Barbara Lampič).

Ukrepi zemljiške politike

Z ukrepi zemljiške politike se ustvarja pogoje za učinkovito gospodarjenje z nepremičninami, delovanje trga zemljišč in posledično vzdržen prostorski razvoj. Ukrepe zemljiške politike je uredil že ZUreP-2 v letu 2018, ZUreP-3 pa to področje ureja še bolj celovito. ZUreP-3 občinam na področju zemljiške politike daje večje pristojnosti.

Za lažje izvajanje zakonskih določil, je MOP pristopil k oblikovanju priporočil za izvajanje tistih ukrepov zemljiške politike, pri katerih je prostorska zakonodaja občinam prinesla največ novosti. Pripravljena so navodila za izdelavo načrta preskrbe s stavbnimi zemljišči z namenom poenotene priprave načrta med občinami. Glede uvedbe novih finančnih mehanizmov zemljiške politike so pripravljena priporočila za uvedbo takse na neizkoriščeno stavbno zemljišče. Z namenom spodbujanja parcelnega in lastniškega urejanja zemljišč so izdelana priporočila občinam pri izdaji soglasja za spreminjanje mej in za izvedbo upravne komasacije na stavbnih zemljiščih.

Bistvene ugotovitve glede ukrepov zemljiške politike, ki so del Pilota MOP

- Krovni dokument na občinski ravni, ki celovito ureja področje ukrepov zemljiške politike in podaja usmeritve za njihovo izvajanje, je načrt preskrbe in upravljanja zemljišč.
- Taksa na neizkoriščeno stavbno zemljišče je finančni ukrep zemljiške politike, ki naj bo usmerjen v naselja, kjer so zaznane večje potrebe po zemljiščih in kjer so bila območja že komunalno opremljena.
- Občinam se priporoča, da območja, kjer je potrebno pridobiti soglasje za spreminjanje mej, določijo tam, kjer bo možno preizkusiti skladnost predlagane spremembe meje z določili prostorskega izvedbenega akta.
- Komasacija stavbnih zemljišč je učinkovit ukrep za aktivacijo že obstoječih stavbnih zemljišč, ki je ekonomsko učinkovit ter za lastnike manj invaziven kot npr. razlastitev. Ko občine na svojem območju prepoznajo območja, primerna za izvedbo komasacije, naj torej aktivno pristopijo k spodbujanju lastnikov za izvedbo komasacije.

V okviru Pilota MOP so bili v sklopu nalog zemljiške politike pripravljeni naslednji izdelki:

- Navodila za izdelavo načrta preskrbe in upravljanja zemljišč;
- Priporočila za uvedbo takse na neizkoriščeno stavbno zemljišče;
- Priporočila občinam pri izdaji soglasja za spreminjanje mej in priporočila glede pisanja odlokov o OPN na temo parcelacij stavbnih zemljišč;
- Priporočila občinam za izvedbo upravne komasacije na območju stavbnih zemljišč.

Rezultati Pilota MOP - področje 3 (za vse opisane naloge) so dostopni na [spletni strani projekta](#).

Kako naprej?

Ko bo ESZ vzpostavljena, bo nudila dobro podporo investicijam in podporo vzdržnemu prostorskemu razvoju. Sistemsko urejena evidenca prostorskih podatkov bo odgovorila na vprašanja, ki se pojavijo ob načrtovanju poselitve in umeščanju investicij v prostor:

- Kje smem graditi?
- Pod kakšnimi pogoji smem graditi?
- Ali je zemljišče, na katerem lahko gradim, opremljeno s potrebno infrastrukturo?

Predstavitveni video, ki povzema vlogo in bistvene vsebine ESZ, je na voljo na sledeči povezavi: [video](#).



4

Področje 4: Infrastruktura za prostorske informacije na lokalni, regionalni in državni ravni

Na področju urejanja prostora in upravljanja z nepremičninami je vzpostavljenih veliko uradnih zbirk prostorskih podatkov, ki pogosto niso medsebojno usklajene. Težava se pojavi tudi pri skupni uporabi in povezovanju podatkov, tako med posameznimi sektorji na državni ravni kot tudi med lokalno, regionalno in državno ravno. Za učinkovito delovanje procesov je tako potrebno zagotoviti infrastrukturo za prostorske podatke tudi na občinski in regionalni ravni ter z njo povezati obstoječo infrastrukturo za prostorske podatke na državni ravni. Z zagotovitvijo enotnih, digitalno dostopnih, popolnih in ažurnih podatkov je mogoče vzpostaviti sistem uravnoteženega načrtovanja, dovoljevanja in evidentiranja posegov v prostor.

Ključni izzivi občinskega prostorskega načrtovanja

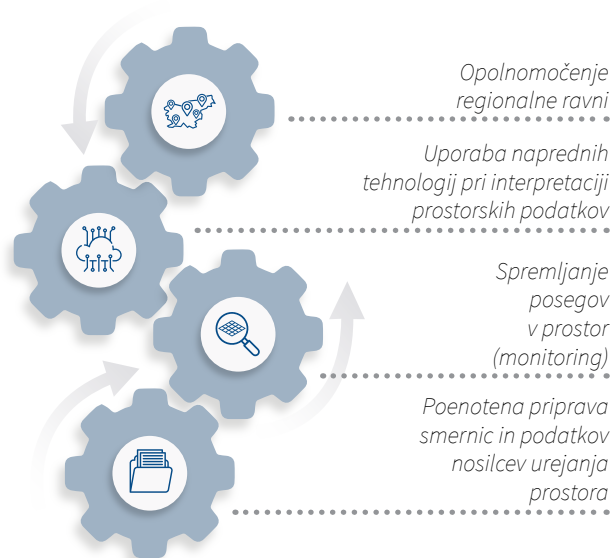
Ključni izzivi infrastrukture za prostorske informacije so:

- vzpostavitev mreže območnih centrov in opolnomočenje regionalne ravni urejanja prostora,
- uporaba naprednih tehnologij pri interpretaciji in vizualizaciji prostorskih podatkov,
- spremljanje posegov v prostor z monitoringom sprememb,
- poenotena priprava smernic in podatkov nosilcev urejanja prostora.

Naloge v okviru Pilota MOP naslavlajo omenjene ključne izzive.

Načrt vzpostavitve območnih centrov

Na področju urejanja prostora je trenutno velik razkorak med državo in lokalnimi skupnostmi. Slednjim je naloženih veliko nalog. Za učinkovito izvajanje teh nalog bi bilo smiselno, da se lokalne skupnosti povežejo in naloge izvedejo skupaj na regionalnem nivoju. Hkrati pa zaznavamo, da številne naloge izvaja država sama, pri tem pa so lokalne skupnosti premalo vključene.



MOP je s projektom Pilot MOP pristopil k pripravi načrta vzpostavitve mreže območnih centrov, ki bodo skrbeli za povezavo med državo in lokalnimi skupnostmi na področju urejanja prostora. Organizacijska shema centrov temelji na prenosu znanja in poenotenju načina izvajanja procesov in zbiranja podatkov med državo in lokalnimi skupnostmi. Načrt vzpostavitve območnih centrov vključuje predlog teritorialne organiziranosti območnih centrov (slika 7), faze njihovega razvoja, organizacijo delovanja, način usposabljanja zaposlenih v centru in predvidene vire financiranja njihovega delovanja.

Bistvene ugotovitve glede faz vzpostavitve mreže območnih centrov

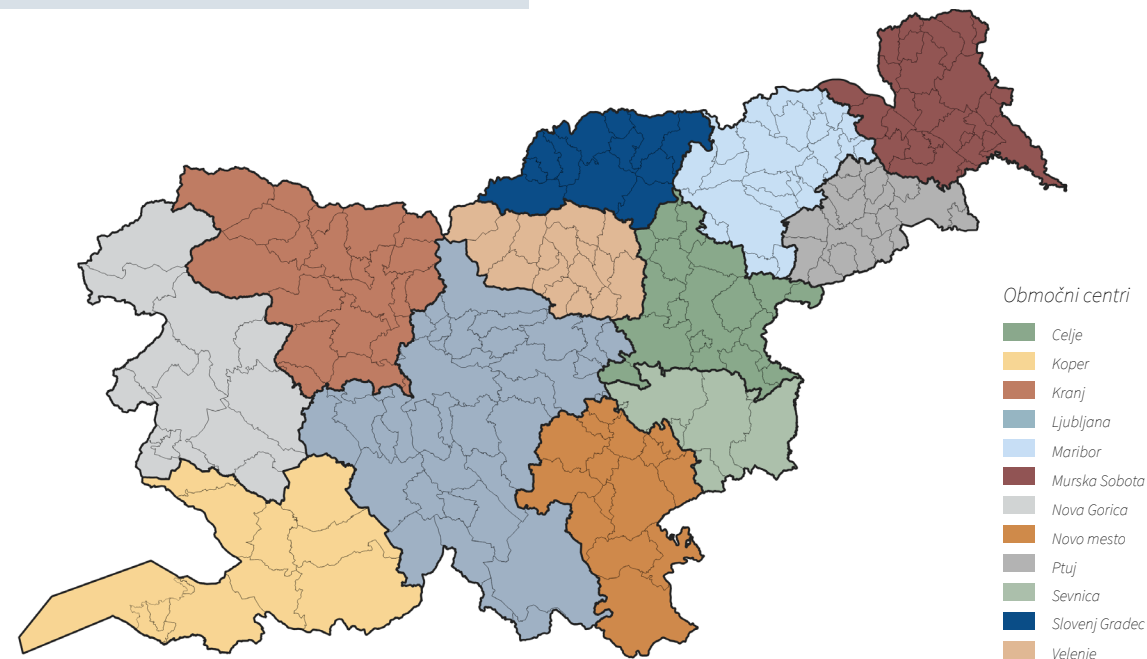
Območni centri bodo vzpostavljeni v treh fazah:

1. *Faza 1 v obdobju od l. 2022 do l. 2024*
 - a. Glavni cilj te faze je operativna vzpostavitev 12 centrov, uvedba kadrov v delo in vzpostavitev pogojev za izvajanje nalog centrov v nadaljevanju.

2. *Faza 2 v obdobju od l. 2024 do l. 2026*
 - a. V 2. fazi bodo območni centri izvajali naloge vzpostavitve ESZ, tehnične posodobitve namenske rabe prostora in druge naloge.
 - b. Izdelane bodo podlage za nadaljevanje dela območnih centrov po zaključku projekta, iz katerega bodo centri v prvih dveh fazah financirani.
3. *Faza 3 v obdobju po l. 2026:*
 - a. Po letu 2026 bodo območni centri izvajali redne naloge.

V okviru Pilota MOP so bili v sklopu naloge *Načrt vzpostavitve območnih centrov* pripravljeni naslednji izdelki:

- *Predlog načrta vzpostavitve območnih centrov.*



Slika 7: Organiziranost območnih centrov

Uporaba naprednih tehnologij pri interpretaciji prostorskih podatkov

Živimo v dobi digitalizacije in razmaha novih tehnologij, ki nam omogočajo boljšo predstavo o svetu okrog sebe. Napredne tehnologije, kot so obogatena resničnost, virtualna resničnost, umetna inteligenca idr. nam omogočajo digitalni svet povezati z resničnim okoljem. Pri tem so pomembni prostorski podatki, ki jih je mogoče z uporabo novih tehnologij vizualno predstaviti in jim tako dodati vrednost.

MOP je s projektom Pilot MOP pristopil k izdelavi smernic za uporabo naprednih tehnologij pri vizualizaciji in interpretaciji prostorskih podatkov in k izdelavi prototipa aplikacije, ki za vizualizacijo prostorskih podatkov uporablja obogateno resničnost. Smernice so v pomoč pri vpeljavi naprednih tehnologij v procese na področju urejanja prostora, graditve objektov, evidentiranja nepremičnin in izdajanja prostorskih informacij. Prototip aplikacije predstavlja preizkus praktične uporabe naprednih tehnologij pri vizualizaciji in interpretaciji prostorskih podatkov z uporabo na mobilnih napravah (slika 8).



Slika 8: Aplikacija za obogateno resničnost

Bistvene ugotovitve glede uporabe naprednih tehnologij

- Uporaba obogatene resničnosti pripomore k boljši predstavi o načrtovanih posegih v prostoru ter s tem načrtovane ureditve približa uporabnikom.
- Prototip aplikacije je uporaben na testnem območju, za katerega so pripravljeni podatki. Aplikacija je uporabna tudi na drugih območjih, za katera so v ustrezni obliki pripravljeni podatki.

V okviru Pilota MOP so bili v sklopu naloge *Uporaba naprednih tehnologij pri interpretaciji prostorskih podatkov* pripravljeni naslednji izdelki:

- *Prototip aplikacije^{1,2}, ki za vizualizacijo prostorskih podatkov uporablja obogateno resničnost;*
- *Vpeljava uporabe naprednih tehnologij pri vizualizaciji in interpretaciji prostorskih podatkov.*



QR koda Prototipa aplikacije

Monitoring sprememb v prostoru

Prostor se stalno spreminja in njegove spremembe je moč zaznati praktično vsak dan. Spreminjanje prostora lahko zaznamo v živo, lahko pa so nam pri tem v pomoč že omenjene napredne tehnologije, ki nam omogočajo zaznavanje sprememb v določenem času. Najbolj uporabna metoda za takšno zaznavanje je daljinsko zaznavanje, s katerim lahko s primerjavo več posnetkov iz zraka najdemo spremembe, ki so se zgodile v prostoru. Prostorska zakonodaja ministrstvu predpisuje redno

¹ Prototip aplikacije prikazuje demonstracijske podatke za 3 stojišča v Celju

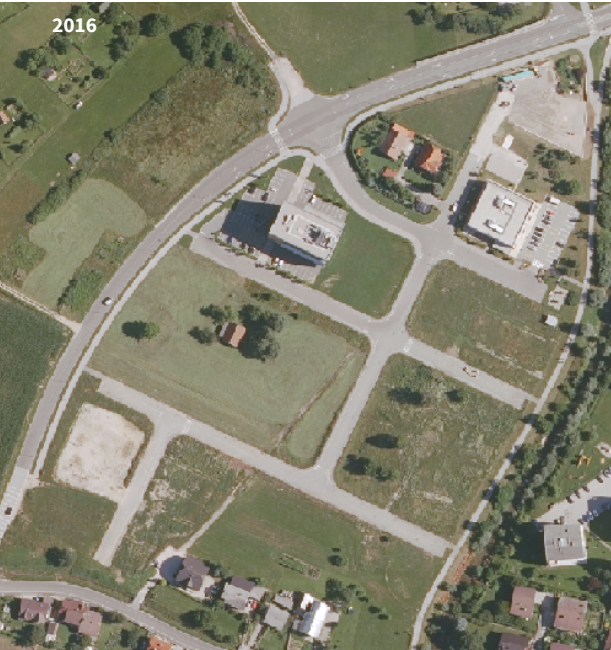
² Prototip aplikacije deluje na android napravah, ki podpirajo knjižnico Google AR Core

izvajanje monitoringa posegov v prostor, s pomočjo katerega izvaja nadzor nad posegi v prostor in evidentiranje sprememb v prostoru.

MOP je zato s projektom Pilot MOP pristopil k izdelavi načrta celovitega sistema monitoringa posegov v prostor, kjer se spremembe v prostoru išče s pomočjo različnih metod in prekrivanjem različnih podatkovnih virov. Do sistema monitoringa posegov v prostor bodo dostopali različni uporabniki, ki bodo rezultate monitoringa uporabljali v svojih delovnih procesih.

Bistvene ugotovitve glede monitoringa sprememb v prostoru

- Akterji, ki uporabljajo sistem monitoringa, bodo MOP, Geodetska uprava RS, drugi državni organi, občine, zunanje službe, javnost (določeni že danes uporabljajo izdelke monitoringa).



Slika 9: Nove stavbe in utrjene površine zaznane z daljinskim zaznavanjem

- V sistem monitoringa prostora je vključenih veliko podatkovnih virov. S pomočjo zaznavanja sprememb v podatkovnih virih bo uporabnikom omogočeno lažje vzdrževanje zbirk podatkov (npr. vzdrževanje ESZ).
- S pomočjo daljinskega zaznavanja se spremembe zaznava predvsem na podlagi digitalnih ortofoto posnetkov in izdelkov LSS (laserskega skeniranja Slovenije) za enako območje vsaka tri leta.
- Satelitski posnetki (Sentinel-2), ki so na voljo tedensko, so uporabni le za odkrivanje večjih sprememb (npr. utrjenih površin večjih od 500 m²).

V okviru Pilota MOP so bili v sklopu naloge *Monitoring sprememb v prostoru* pripravljeni naslednji izdelki:

- *Monitoring prostora (zaključno poročilo).*



Smernice nosilcev urejanja prostora

V postopkih urejanja prostora nastopa množica udeležencev, kot so pripravljalci prostorskih aktov, nosilci urejanja prostora (v nadaljevanju NUP), upravni organi in organizacije, strokovna in interesna združenja ter splošna javnost. NUP pripravijo smernice, kjer konkretizirajo predpise in razvojne dokumente s svojega delovnega področja za pripravo prostorskih aktov. Trenutno so smernice NUP opisni dokumenti z usmeritvami za načrtovanje, ki ne vključujejo podatkov iz pristojnosti posameznega NUP na enem mestu.

MOP je zato s projektom Pilot MOP pristopil k pregledu smernic vseh NUP ter pripravi akcijskega načrta za poenotenje smernic in podatkov smernic NUP. Cilj aktivnosti je omogočiti pripravljalcem in izdelovalcem prostorskih aktov dostop do smernic in podatkov, ki so uradni, enostavno digitalno dostopni na enem mestu, neposredno uporabni, ustrezno opisani in ažurni.

Bistvene ugotovitve glede zagotovitve podatkov smernic NUP

- Smernice po obliki, vsebini ali načinu priprave niso poenotene.
- Težav pri smernicah ne predstavljajo le zbirke podatkov, temveč tudi vsebina smernic (odsotnost vsebin, neskladnost s predpisi, itd.).
- Zbirke podatkov, ki jih NUP zagotavljajo v okviru smernic, so pogosto tehnično pomanjkljive, nedostopne oz. dostopne le na zahtevo, nevzdrževane ali vsebinsko pomanjkljive.
- Akcijski načrt zagotovitve smernic in podatkov se osredotoča tako na Direktorat za prostor, graditev in stanovanja znotraj MOP kot tudi na ostale direktorate v okviru MOP ter na ostale državne NUP.
- Akcijski načrt predlaga izvedbo aktivnosti za potrebe zagotavljanja smernic in podatkov skladno z ZureP-3 in zagotavljanja podpore vsem sektorjem pri pripravi svojih smernic in podatkov.

V okviru Pilota MOP so bili v sklopu naloge *Smernice nosilcev urejanja prostora* pripravljeni naslednji izdelki:

- *Poročilo naloge Pregled smernic NUP ter izdelava akcijskega načrta za zagotovitev vseh potrebnih podatkov;*
- *Popis stanja zbirk podatkov iz smernic državnih NUP;*
- *Popis stanja zbirk podatkov državnih NUP brez izdelanih smernic.*

Rezultati Pilota MOP - področje 4 (za vse opisane naloge) so dostopni na [spletni strani projekta](#).

Kako naprej?

V bodoče bo skladno z digitalizacijo družbe potrebno posvetiti pozornost uporabi naprednih tehnologij v več procesih na državni in lokalni ravni. Napredne tehnologije bodo pripomogle k učinkovitim odločitvam v prostoru. Poleg uporabe naprednih tehnologij bo k učinkovitim odločitvam v prostoru pripomogel tudi prenovljen sistem smernic in podatkov NUP.

Zaradi digitalizacije in v povezavi s tem priprave kompleksnejših informacijskih projektov, bo pomembna krepitev regionalne ravni s pomočjo delovanja območnih centrov in predvsem njihova vpetost in sprejetost v lokalnem okolju.





REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR

Naročnik:
Ministrstvo za okolje in prostor
Dunajska cesta 48
1000 Ljubljana



GEODETSKI INŠTITUT SLOVENIJE

Izvajalec:
Geodetski inštitut Slovenije
Jamova cesta 2
1000 Ljubljana

Oblikovanje in prelom:
Marina Lovrič, Geodetski inštitut Slovenije

Ljubljana, november 2022



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR

Direktorat za prostor, graditev in stanovanja



Dunajska cesta 21, 1000 Ljubljana



+386 (0)1 478 70 14



gp.mop@gov.si