



ДРЖАВНА  
РЕВИЗОРСКА  
ИНСТИТУЦИЈА

**ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА  
МИНИСТАРСТВА КУЛТУРЕ И ИНФОРМИСАЊА, БЕОГРАД  
по ревизији сврсисходности пословања  
„Заштита непокретних културних добара“**



Број: 400-263/2021-03/23  
Београд, 14. април 2022. године



## САДРЖАЈ

<b>1. УВОД</b> .....	4
<b>2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА</b> .....	5
<b>2.1. Делатност заштите непокретних културних добара није ближе уређена посебним законом, иако обавеза за тим постоји од 2016. године</b> .....	5
2.1.1. Опис несврсисходности .....	5
2.1.2. Исказане мере исправљања (преорука 1) .....	5
2.1.3. Оцена мера исправљања.....	5
<b>2.2. Национална стратегија, која би обухватила област заштите непокретних културних добара, није донета ни 10 година након истека рока за доношење</b> .....	5
2.2.1. Опис несврсисходности .....	5
2.2.2. Исказане мере исправљања (преорука 2) .....	6
2.2.3. Оцена мера исправљања.....	6
<b>2.3. Процес утврђивања непокретних културних добара није довољно уређен, што има за последицу да појединим непокретностима истекне претходна заштита и пре окончања тог процеса</b> .....	6
2.3.1. Опис несврсисходности .....	6
2.3.2. Исказане мере исправљања (преорука 3) .....	6
2.3.3. Оцена мера исправљања.....	7
<b>2.4. Територијалну надлежност завода за заштиту споменика културе не прати одговарајући начин финансирања њихове основне делатности</b> .....	7
2.4.1. Опис несврсисходности .....	7
2.4.2. Исказане мере исправљања (преоруке 4 и 5) .....	7
2.4.3. Оцена мера исправљања.....	7
<b>2.5. Територијални заводи нису израдили мере заштите за око две трећине непокретних културних добара, што може имати за последицу да се она не чувају на адекватан начин</b> .....	8
2.5.1. Опис несврсисходности .....	8
2.5.2. Исказане мере исправљања (преорука 6) .....	8
2.5.3. Оцена мера исправљања.....	8
<b>2.6. Непокретна културна добра, која немају сопственика заинтересованог за њихово одржавање и нису приведена намени, налазе се у већем ризику да ће њихово стање бити угрожено</b> .....	9
2.6.1. Опис несврсисходности .....	9
2.6.2. Исказане мере исправљања (преорука 7) .....	9
2.6.3. Оцена мера исправљања.....	9
<b>2.7. Министарство културе није осигурало да се увиди у стање непокретних културних добара врше у довољној мери, због чега је изостао адекватан основ за планирање активности</b> .....	9
2.7.1. Опис несврсисходности .....	9



2.7.2. Исказане мере исправљања (преорука 8) .....	10
2.7.3. Оцена мера исправљања.....	10
<b>3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА.....</b>	<b>11</b>



## 1. УВОД

Државна ревизорска институција издала је Извештај о ревизији сврсисходности пословања Заштита непокретних културних добара, број: 400-263/2021-03/17 од 31. децембра 2021. године, у којем је навела закључке и налазе.

С обзиром да, све откривене несврсисходности нису биле отклоњене у току ревизије, Институција је од субјекта ревизије, Министарства културе и информисања, Београд (у даљем тексту: Министарство културе), захтевала достављање одазивног извештаја.

Субјект ревизије је у остављеном року од 90 дана доставио одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице.

У одазивном извештају су приказане мере исправљања утврђених несврсисходности. У послеревизионом поступку смо прегледали одазивни извештај, оценили његову веродостојност и оценили да ли су мере исправљања задовољавајуће.

У овом извештају:

- приказујемо несврсисходности које су обелодањене у извештају о ревизији за које је захтевано предузимање мера исправљања,
- резимирамо предузете мере исправљања и
- дајемо мишљење о томе да ли су мере за исправљање стања, исказане у одазивном извештају, задовољавајуће.



## 2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА

### 2.1. Делатност заштите непокретних културних добара није ближе уређена посебним законом, иако обавеза за тим постоји од 2016. године

#### 2.1.1. Опис несврсисходности

Законом о културним добрима, донетим 1994. године, између осталог, уређује се заштита непокретних културних добара. У међувремену, бројне промене створиле су потребу да се ова област ближе уреди. Законом о култури, од 2016. године, предвиђено је да се делатност заштите непокретних културних добара регулише посебним законом. То није урађено ни после пет година, при том рок није ни био дефинисан. Процес ближег уређења ове области још увек траје, јер, према наводима Министарства културе, у питању је комплексна област, а кадровски капацитети су ограничени. Наведено је утицало да ова област и даље буде недовољно уређена и неусаглашена са међународним конвенцијама и савременим стандардима струке.

#### 2.1.2. Исказане мере исправљања (преорука 1)

*Одговорним лицима Министарства културе препоручено је да израде нацрт посебног закона којим би се ближе уредила делатност заштите непокретних културних добара и предложе га Влади Републике Србије на усвајање.*

Према наводима, Министарство културе је планирало да, до краја 2022. године, приступи изради нацрт посебног закона којим би се ближе уредила делатност заштите непокретних културних добара.

#### 2.1.3. Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као **задовољавајућу**. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

### 2.2. Национална стратегија, која би обухватила област заштите непокретних културних добара, није донета ни 10 година након истека рока за доношење

#### 2.2.1. Опис несврсисходности

Обавеза доношења стратегије развоја културе Републике Србије прописана је Законом о култури, 2009. године. Рок за доношење био је 2010. година. Наведена стратегија, која би требало да обухвати и област заштите непокретних културних добара, није донета ни 10 година након истека рока. Изостанком наведене стратегије, између осталог, изостали су јасно дефинисани циљеви, приоритети и смернице у области заштите непокретних културних добара, на националном нивоу.



### 2.2.2. Исказане мере исправљања (преорука 2)

*Одговорним лицима Министарства културе препоручено је да предузму неопходне активности и покрену иницијативу како би Влада Републике Србије донела стратегију развоја културе Републике Србије.*

Министарство културе је планирало да, у року до годину дана, предузме активности у оквиру своје надлежности, како би Влада Републике Србије донела Стратегију развоја културе Републике Србије, у складу са Законом о култури.

### 2.2.3. Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као **задовољавајућу**. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

## **2.3. Процес утврђивања непокретних културних добара није довољно уређен, што има за последицу да појединим непокретностима истекне претходна заштита и пре окончања тог процеса**

### 2.3.1. Опис несврсисходности

Територијални заводи су дужни да непокретности, за које се претпоставља да поседују споменичка својства, евидентирају под претходну заштиту и да у року од две године, уколико поседују та својства, израде предлог за утврђивање непокретног културног добра. Уколико се процес утврђивања непокретног културног добра не заврши у року од три године, непокретност престаје да ужива претходну заштиту. Услед недовољне уређености и непостојања јединствене евиденције, отежано је спровођење и праћење процеса утврђивања непокретних културних добара. Наведено доводи до тога да појединим непокретностима истекне претходна заштита и пре окончања тог процеса. Такође, Законом о културним добрима предвиђена је обавеза да се за сва утврђена непокретна културна добра утврде и границе заштићене околине са мерама њене заштите. Међутим, закључно са 2020. годином, то није урађено за око три четвртине непокретних културних добара, од 2.596 уписаних у Централни регистар, према подацима из Информационог система.

### 2.3.2. Исказане мере исправљања (преорука 3)

*Одговорним лицима Министарства културе препоручено је да предузму потребне активности како би успоставили јединствену евиденцију непокретности под претходном заштитом, која би, између осталог, омогућила и праћење предлога за утврђивање непокретних културних добара.*

Према наводима, Министарство културе је планирало да, до 6. јануара 2023. године, приступи доношењу Правилника о ближеј садржини и начину вођења регистра и централних регистра културних добара по врстама културног добра, осим за архивску грађу, евиденције добара под претходном заштитом и документације о културним добрима која се образује и чува уз регистре, као и Правилника о ближим условима, процедурама, управљању и начину рада у јединственим информационим системима, као и обавезама установа заштите и запослених.



### 2.3.3. Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као **задовољавајућу**. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

## 2.4. Територијалну надлежност завода за заштиту споменика културе не прати одговарајући начин финансирања њихове основне делатности

### 2.4.1. Опис несврсисходности

Подела територије Републике Србије и непокретних културних добара, који су у надлежности завода за заштиту споменика културе, није равномерна. Постоје значајне разлике у оптерећењу запослених између територијалних завода. При том, не постоји обавеза да ова подела буде равномерна, али је битна за уједначен приступ у заштити непокретних културних добара. Са друге стране, постоји потреба да се уреди начин финансирања њихове основне делатности. Основна делатност територијалних завода је заштита непокретних културних добара. Већина територијалних завода у својој надлежности има територије више јединица локалне самоуправе, али у финансирању њихове основне делатности углавном учествују само јединице локалне самоуправе на чијим територијама се налазе седишта ових завода. Ово је делом последица нерешених питања носилаца оснивачких права завода за заштиту споменика културе. Недостатак средстава за основну делатност територијални заводи делом обезбеђују кроз друге изворе, које карактеришу неизвесност у остваривању и неодрживост у дугом року. Наведено отежава обављање основне делатности и онемогућава планирање и спровођење активности на дужи рок.

### 2.4.2. Исказане мере исправљања (препоруке 4 и 5)

*Одговорним лицима Министарства културе препоручено је да преиспитају територијалну поделу надлежности међу заводима за заштиту споменика културе, узимајући у обзир релевантне околности и њихове расположиве капацитете. Такође, одговорним лицима Министарства културе препоручено је да покрену иницијативу за ближе уређење начина финансирања основне делатности завода за заштиту споменика културе.*

Министарство културе је планирало да територијалну поделу надлежности завода за заштиту споменика културе уреди кроз посебан закон који ће се односити на заштиту непокретног културног наслеђа, као и да на тај начин преиспита тренутно важеће решење о територијалној надлежности. Такође, Министарство културе је планирало да на исти начин, односно кроз посебан закон који ће се односити на заштиту непокретног културног наслеђа, уреди и начин финансирања основне делатности завода за заштиту споменика културе.

### 2.4.3. Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као **задовољавајућу**. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.



## 2.5. Територијални заводи нису израдили мере заштите за око две трећине непокретних културних добара, што може имати за последицу да се она не чувају на адекватан начин

### 2.5.1. Опис несврсисходности

Акт о утврђивању непокретног културног добра треба да садржи, између осталог, мере заштите везане за његово чување, одржавање и коришћење. Мерама заштите утврђује се начин управљања непокретним културним добрима, у складу са правилима струке. Законом о културним добрима, 1994. године, дат је рок од три године да територијални заводи предложе допуне одлука о проглашењу непокретног културног добра, које ће садржати мере заштите непокретног културног добра, као и његове заштићене околине, за непокретна културна добра за која то није учињено. Закључно са 2020. годином, према подацима из Информационог система, мере заштите нису донете за преко 1.700 непокретних културних добара, док мере заштите заштићене околине нису донете за преко 1.900 непокретних културних добара, од 2.596 уписаних у Централни регистар. Наведено носи ризик да се њима не управља на адекватан начин, односно да се не чува њихов изглед и споменичка својства, у складу са правилима струке.

### 2.5.2. Исказане мере исправљања (преорука б)

*Одговорним лицима Министарства културе препоручено је да, у сарадњи са заводима за заштиту споменика културе, израде план активности са роковима, у циљу допуна одлука о проглашењу непокретног културног добра, које ће садржати мере заштите непокретног културног добра и границе заштићене околине с мерама њихове заштите, за непокретна културна добра за која то није учињено.*

Министарство културе расписало је Конкурс за финансирање или суфинансирање пројеката из области културног наслеђа у Републици Србији у 2022. години, у областима откривања, прикупљања, истраживања, документовања, проучавања, вредновања, заштите, очувања, представљања, интерпретације, коришћења и управљања непокретним културним наслеђем. У оквиру конкурса посебно је дефинисана тема „Увид у стање непокретних културних добара, ажурирање података и израда Елабората за допуне одлука о проглашењу непокретних културних добара“. Такође, Министарство културе је планирало да ревизију одлука о утврђивању непокретних културних добара, као и рокове за поступање, регулише кроз посебан закон који ће се односити на заштиту непокретног културног наслеђа.

### 2.5.3. Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као **задовољавајућу**. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.





## **2.6. Непокретна културна добра, која немају сопственика заинтересованог за њихово одржавање и нису приведена намени, налазе се у већем ризику да ће њихово стање бити угрожено**

### 2.6.1. Опис несврсисходности

Сопственик је дужан да чува и одржава непокретно културно добро, као и да спроводи донете мере заштите. Услед нерешених имовинско-правних односа, код појединих непокретних културних добара није јасно утврђено ко управља њима, што ограничава поступање надлежних органа у циљу заштите и привођења намени тих добара. Такође, Министарство културе ретко користи могућност одређивања стараоца код појединих непокретних културних добара, која немају сопственика или сопственик није заинтересован за њихово одржавање. Наведено има за последицу да се поједина непокретна културна добра налазе у лошем стању и да нису приведена намени у циљу њихове економске одрживости. Такође, код непокретних културних добара, која немају решене имовинско-правне односе и јасно утврђену намену, отежано је обезбеђивање средстава неопходних за њихово одржавање.

### 2.6.2. Исказане мере исправљања (преорука 7)

*Одговорним лицима Министарства културе препоручено је да, у сарадњи са заводима за заштиту споменика културе, утврде листу непокретних културних добара у лошем стању, која имају потенцијала да буду приведена намени, у циљу обезбеђивања њиховог одрживог развоја.*

Чланом 71, Закона о културном наслеђу, предвиђено је утврђивање културног наслеђа у опасности, односно предвиђено је да министар културе, на предлог надлежне установе заштите, донесе решење о утврђивању културног наслеђа у опасности, које ће садржати хитне мере заштите, посебна ограничења, рокове и потребна финансијска средства. Наведени закон, као и члан закона, на снази је од 5. јануара 2022. године, али са почетком примене од 6. јануара 2023. године.

### 2.6.3. Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као **задовољавајућу**. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

## **2.7. Министарство културе није осигурало да се увиди у стање непокретних културних добара врше у довољној мери, због чега је изостао адекватан основ за планирање активности**

### 2.7.1. Опис несврсисходности

Законом о културним добрима предвиђено је да Републички завод, као и остали заводи за заштиту споменика културе, остварују увиде у стање непокретних културних добара, њихово коришћење и спровођење мера заштите. Такође, прописано је да Министарство културе врши надзор над радом свих завода за заштиту споменика културе, као и да



прегледа непокретна културна добра и предузима потребне активности. При том, није прописано у ком периоду и на који начин је потребно вршити увиде у стање непокретних културних добара. Увиди у стање су неопходни како би се утврдило стварно стање непокретних културних добара, што представља основ за одређивање приоритета и планирање активности. Број непокретних културних добара, код којих заводи за заштиту споменика културе изврше увид у стање у току године, знатно је мањи од укупног броја непокретних културних добара у Републици Србији. Увиди у стање углавном се врше код непокретних културних добара, где се предузимају одређене мере техничке заштите и изводе радови у току године, док се код већег дела непокретних културних добара увиди у стање не врше дужи низ година.

#### 2.7.2. Исказане мере исправљања (преорука 8)

*Одговорним лицима Министарства културе препоручено је да предузму неопходне активности како би се ближе уредило вршење увида у стање непокретних културних добара, у погледу периода на који је потребно вршити увид у стање, облика и садржине извештаја о извршеним увидима и њиховог уноса у Информациони систем непокретних културних добара.*

Чланом 65, Закона о културном наслеђу, предвиђено је да се документација о културном наслеђу води у електронском облику у јединственом софтверском решењу, односно информационом систему за појединачну област заштите и очувања културног наслеђа. Према наводима, Министарство културе је планирало да, до 6. јануара 2023. године, приступи доношењу Правилника о ближој садржини и начину вођења регистара и централних регистара културних добара по врстама културног добра, осим за архивску грађу, евиденције добара под претходном заштитом и документације о културним добрима која се образује и чува уз регистре, као и Правилника о ближим условима, процедурама, управљању и начину рада у јединственим информационим системима, као и обавезама установа заштите и запослених.

#### 2.7.3. Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као **задовољавајућу**. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

### **3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА**

Прегледали смо одазивни извештај, који је поднео субјект ревизије Министарство културе и информисања. Оценили смо да је одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице субјекта ревизије, веродостојан.

Вредновање мера исправљања смо оценили на основу њиховог описа и достављене документације. Сматрамо да смо добили довољне и одговарајуће доказе да можемо изрећи мишљење да ли су мере исправљања задовољавајуће.

Оцењујемо, да су мере исправљања, описане у одазивном извештају, који је поднело Министарство културе и информисања, задовољавајуће.

#### **Напомена:**

У складу са одредбама члана 37. Закона о Државној ревизорској институцији, потребно је да, до истека рока за спровођење препорука, обавештавате Државну ревизорску институцију о предузетим мерама и активностима на отклањању откритих несврсисходности и доставите одговарајуће доказе.

По истеку три године Државна ревизорска институција ће утврђивати ефекте остварене након спровођења препорука и отклањања откритих несврсисходности. У ове ефекте укључиће се и ефекти које сте исказали предузетим мерама и активностима из одазивног извештаја.

#### **Члан Савета**

---

**Невенка Бојанић**

**Државна ревизорска институција**

**Макензијева 41**

**11000 Београд, Србија**

**14. април 2022. године**