



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА

Заштита непокретних културних добара



број: 400-263/2021-03/17
Београд, 31. децембар 2021. године



Неопходна је активнија улога Министарства културе и Републичког завода за заштиту споменика културе, како би се унапредио систем заштите и смањила угроженост појединих непокретних културних добара

Непокретна културна добра представљају необновљив ресурс и национално благо сваке земље. У Републици Србији, закључно са 2020. годином, у Централни регистар уписано је 2.596 непокретних културних добара, од чега је око трећине од великог и изузетног значаја. Заштита непокретних културних добара је важна како би се очувала њихова споменичка својства. Постојећа законска регулатива у области заштите непокретног културног наслеђа не уређује бројна питања, при том су поједина решења уопштена и застарела. Заводи за заштиту споменика културе, односно Републички завод и 13 територијалних завода, делатност заштите непокретних културних добара обављају у отежаним условима, што се одражава на стање појединих непокретних културних добара, која су запуштена и девастирана.

Није у потпуности успостављен адекватан регулаторни оквир неопходан за ефикасно функционисање система заштите непокретних културних добара. Делатност заштите НКД није ближе уређена посебним законом, иако обавеза за тим постоји од 2016. године. Национална стратегија, која би обухватила област заштите НКД, није донета ни 10 година након истека рока за доношење. Национални савет за културу не функционише скоро пет година, јер нису именовани чланови овог стручног тела.

Основни предуслови за несметано функционисање система заштите непокретних културних добара нису у потпуности испуњени. Процес утврђивања непокретних културних добара није довољно уређен, што има за последицу да појединим непокретностима истекне претходна заштита и пре окончања тог процеса. Није довољно уређен ни начин финансирања основне делатности завода за заштиту споменика културе, што отежава њено обављање. Такође, није у целости успостављен Информациони систем НКД, неопходан за њихову заштиту у савременим условима.

Постоји опасност да поједина непокретна културна добра изгубе споменичка својства. Међу њима се налазе и НКД од великог и изузетног значаја. Недовољан број увида у стање НКД, од стране завода за заштиту споменика културе, отежава да се стање сагледа у целости. Територијални заводи нису израдили мере заштите за око две трећине НКД, према подацима из Информационог система. Код појединих НКД нису решени имовинско-правни односи, услед чега није одређен сопственик задужен за спровођење мера заштите. Непокретна културна добра која немају одређеног сопственика или имају сопственика који није заинтересован за њихово одржавање углавном се налазе у лошем стању и није искоришћена њихова могућност за привођење намени, у циљу економске одрживости.

Кључне препоруке

Министарству културе, да:

- ↓ предузме неопходне активности на: изради посебног закона за делатност заштите НКД и доношењу стратегије развоја културе
- ↓ покрене иницијативу за ближе уређење: начина финансирања основне делатности завода за заштиту споменика културе и вршења увида у стање НКД
- ↓ успостави јединствену евиденцију непокретности под претходном заштитом, изради план допуне мера заштите код већ утврђених НКД и утврди листу НКД у лошем стању

Републичком заводу, да:

- ↓ донесе процедуре и упутства за унос података у Информациони систем НКД, као и њихову контролу квалитета





САДРЖАЈ

СКРАЋЕНИЦЕ И ТЕРМИНИ	5
I РЕЗИМЕ И ПРЕПОРУКЕ	6
II УВОД	11
1. Избор теме	11
2. Циљ ревизије и ревизијска питања	12
3. Обухват ревизије	12
4. Методологија рада и ограничења	14
III ОПШТЕ ИНФОРМАЦИЈЕ	16
1. Непокретна културна добра у Републици Србији	16
2. Мрежа завода за заштиту споменика културе	17
IV ЗАКЉУЧЦИ	19
Закључак 1. Непотпун регулаторни оквир представља ограничавајући фактор за успостављање ефикасног система заштите непокретних културних добара	19
Налаз 1.1. Делатност заштите непокретних културних добара није ближе уређена посебним законом, иако обавеза за тим постоји од 2016. године	19
Налаз 1.2. Национална стратегија, која би обухватила област заштите непокретних културних добара, није донета ни 10 година након истека рока за доношење	21
Налаз 1.3. Национални савет за културу не функционише скоро пет година, јер нису именовани чланови овог стручног тела	23
Закључак 2. Нису у потпуности испуњени основни предуслови за несметано функционисање система заштите непокретних културних добара	24
Налаз 2.1. Процес утврђивања непокретних културних добара није довољно уређен, што има за последицу да појединим непокретностима истекне претходна заштита и пре окончања тог процеса .	25
Налаз 2.2. Територијалну надлежност завода за заштиту споменика културе не прати одговарајући начин финансирања њихове основне делатности	30
Налаз 2.3. Републички завод није у целости успоставио Информациони систем, који би корисницима пружио потпуне и поуздане податке о непокретним културним добрима	36
Закључак 3. Код појединих непокретних културних добара потребно је активније спровођење мера заштите како би се очувала њихова културна вредност	40
Налаз 3.1. 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	40
Налаз 3.2. 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	45
Налаз 3.3. 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	50
V МЕРЕ ПРЕДУЗЕТЕ У ТОКУ РЕВИЗИЈЕ	55
VI НАКНАДНИ ДОГАЂАЈИ	56



ПРИЛОЗИ	57
Прилог 1. Територијална надлежност завода за заштиту споменика културе	57
Прилог 2. Појединачни подаци по територијалним заводима	58



СКРАЋЕНИЦЕ И ТЕРМИНИ

Табела 1. Преглед коришћених скраћеница у извештају

Скраћеница	Пун назив
АП	Аутономна покрајина
ДРИ	Државна ревизорска институција
Завод Београд	Завод за заштиту споменика културе града Београда
Завод Ваљево	Завод за заштиту споменика културе Ваљево
Завод Зрењанин	Завод за заштиту споменика културе Зрењанин
Завод Крагујевац	Завод за заштиту споменика културе Крагујевац
Завод Краљево	Завод за заштиту споменика културе Краљево
Завод Ниш	Завод за заштиту споменика културе Ниш
Завод Нови Сад	Завод за заштиту споменика културе Града Новог Сада
Завод Панчево	Завод за заштиту споменика културе у Панчеву
Завод Смедерево	Регионални завод за заштиту споменика културе Смедерево
Завод Сремска Митровица	Завод за заштиту споменика културе Сремска Митровица
Завод Суботица	Међуопштински завод за заштиту споменика културе Суботица
ЗЗСК	заводи за заштиту споменика културе
Информациони систем	Информациони систем непокретних културних добара
ЈЛС	јединице локалне самоуправе
Министарство културе	Министарство културе и информисања
НКД	непокретна културна добра
ПКИЦ	просторно културно-историјска целина
Покрајински завод Лепосавић	Покрајински завод за заштиту споменика културе - Приштина са измештеним седиштем у Лепосавићу
Покрајински завод Петроварадин	Покрајински завод за заштиту споменика културе - Петроварадин
Републички завод	Републички завод за заштиту споменика културе
РС	Република Србија
Централни регистар	Централни регистар непокретних културних добара

Табела 2. Значење коришћених термина у извештају

Термин	Значење
сопственик	власник (физичко или правно лице), односно лице које користи и управља непокретним културним добром; то јест носилац права, обавеза и одговорности у погледу коришћења, управљања и располагања културним добром
територијални заводи	Покрајински завод Лепосавић, Покрајински завод Петроварадин, Завод Београд, Завод Ваљево, Завод Зрењанин, Завод Крагујевац, Завод Краљево, Завод Ниш, Завод Нови Сад, Завод Панчево, Завод Смедерево, Завод Сремска Митровица, Завод Суботица



I РЕЗИМЕ И ПРЕПОРУКЕ

Непокретна културна добра представљају необновљив ресурс и национално благо сваке земље. У Републици Србији, закључно са 2020. годином, у Централни регистар уписано је 2.596 непокретних културних добара, од чега је око трећине од великог и изузетног значаја. Заштита непокретних културних добара је важна како би се очувала њихова споменичка својства. Постојећа законска регулатива у области заштите непокретног културног наслеђа не уређује бројна питања, при том су поједина решења уопштена и застарела. Заводи за заштиту споменика културе, односно Републички завод и 13 територијалних завода, делатност заштите непокретних културних добара обављају у отежаним условима, што се одражава на стање појединих непокретних културних добара, која су запуштена и девастирана.

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања на тему „Заштита непокретних културних добара“. Субјекти ревизије су били Министарство културе и информисања, које обавља послове државне управе везано за заштиту непокретног културног наслеђа, и Републички завод за заштиту споменика културе, који представља централну установу заштите у овој области. Након спроведене ревизије утврдили смо следеће:

Неопходна је активнија улога Министарства културе и Републичког завода за заштиту споменика културе, како би се унапредио систем заштите и смањила угроженост појединих непокретних културних добара.

Наведено смо утврдили на основу закључака, које износимо у наставку, а закључци су донети на основу налаза, који су приказани испод сваког закључка.

ЗАКЉУЧАК 1. Није у потпуности успостављен адекватан регулаторни оквир неопходан за ефикасно функционисање система заштите непокретних културних добара. Делатност заштите непокретних културних добара није ближе уређена посебним законом, јавне политике у овој области нису јасно дефинисане, а потребна подршка Националног савета за културу изостаје, јер нису именовани његови чланови.

- ↓ **Налаз 1.1.** 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.
- ↓ **Налаз 1.2.** 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.
- ↓ **Налаз 1.3.** Мандат члановима Националног савета за културу истекао је 2016. године. Процес именовања нових чланова још увек је у току. Према наводима Министарства културе, именовање је успорила комплексна процедура, која је поједностављена 2021. године. При том, Национални савет за културу има важну улогу, као стручно-саветодавно тело, у унапређењу и развоју свих културних делатности, па тако и делатности заштите непокретних културних добара.



ЗАКЉУЧАК 2. Основни предуслови за несметано функционисање система заштите непокретних културних добара нису у потпуности испуњени. Процес утврђивања непокретних културних добара није довољно уређен, што има за последицу да појединим непокретностима истекне претходна заштита и пре окончања тог процеса. Поред тога, није довољно уређен ни начин финансирања основне делатности завода за заштиту споменика културе, што отежава њено обављање. Такође, није у целости успостављен Информациони систем, неопходан за заштиту непокретних културних добара у савременим условима.

- ↓ **Налаз 2.1.** 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.
- ↓ **Налаз 2.2.** 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.
- ↓ **Налаз 2.3.** Републички завод, поред Централног регистра, дужан је да води и Информациони систем непокретних културних добара. Такође, дужан је да брине о уносу података у Информациони систем, као и да врши контролу тог уноса. Потпуност и поузданост података је важна, јер Информациони систем има бројне кориснике, при том се користи и за промоцију непокретног културног наслеђа. Податке у Информациони систем уносе заводи за заштиту споменика културе. Републички завод је успоставио Информациони систем, али степен уноса података није на задовољавајућем нивоу, јер за бројна непокретна културна добра нису унети или нису ажурирани подаци, које је министар културе утврдио као обавезне. Када су у питању подаци, који нису прописани као обавезни, али су предвиђени да се уносе у Информациони систем, јер су потребни за праћење, анализу и доношење одлука, степен уноса је још нижи. На степен уноса података утицало је непостојање јасних процедура за унос података у Информациони систем и њихову контролу.



ЗАКЉУЧАК 3. Постоји опасност да поједина непокретна културна добра изгубе споменичка својства због којих су утврђена за непокретна културна добра. Међу њима се налазе и непокретна културна добра од великог и изузетног значаја за Републику Србију. Министарство културе није осигурало да заводи за заштиту споменика културе врше увиде у стање непокретних културних добара у довољној мери, услед чега је отежано да се величина проблема сагледа на нивоу свих непокретних културних добара у Републици Србији. Према подацима из Информационог система, закључно са 2020. годином, територијални заводи нису израдили мере заштите за око две трећине непокретних културних добара, због чега постоји ризик да се она не одржавају у складу са правилима струке. Код појединих непокретних културних добара нису решени имовинско-правни односи, услед чега није одређен сопственик задужен за спровођење мера заштите. Непокретна културна добра која немају одређеног сопственика или имају сопственика који није заинтересован за њихово одржавање углавном се налазе у лошем стању и није искоришћена њихова могућност за привођење намени, у циљу економске одрживости.

- ↓ **Налаз 3.1.** 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.
- ↓ **Налаз 3.2.** 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.
- ↓ **Налаз 3.3.** 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.

У циљу успостављања ефикаснијег система заштите непокретних културних добара у Републици Србији, Државна ревизорска институција даје **Министарству културе и информисања** следеће препоруке:

1. да изради нацрт посебног закона којим би се ближе уредила делатност заштите непокретних културних добара и предложи га Влади Републике Србије на усвајање (**Приоритет 3**)¹ - Налаз 1.1;
2. да предузме неопходне активности и покрене иницијативу како би Влада Републике Србије донела стратегију развоја културе Републике Србије (**Приоритет 2**)² - Налаз 1.2;
3. да предузме потребне активности како би успоставило јединствену евиденцију непокретности под претходном заштитом, која би, између осталог, омогућила и праћење предлога за утврђивање непокретних културних добара (**Приоритет 3**) - Налаз 2.1;
4. да преиспита територијалну поделу надлежности међу заводима за заштиту споменика културе, узимајући у обзир релевантне околности и њихове расположиве капацитете (**Приоритет 3**) - Налаз 2.2;
5. да покрене иницијативу за ближе уређење начина финансирања основне делатности завода за заштиту споменика културе (**Приоритет 3**) - Налаз 2.2;
6. да, у сарадњи са заводима за заштиту споменика културе, изради 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 (**Приоритет 3**) - Налаз 3.1;
7. да, у сарадњи са заводима за заштиту споменика културе, утврди листу непокретних културних добара у лошем стању, која имају потенцијала да буду приведена намени, у циљу обезбеђивања њиховог одрживог развоја (**Приоритет 3**) - Налаз 3.2;
8. да предузме 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 (**Приоритет 3**) - Налаз 3.3.

¹ Приоритет 3, означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године.

² Приоритет 2, означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана.



Такође, у циљу успостављања ефикаснијег система заштите непокретних културних добара у Републици Србији, Државна ревизорска институција даје **Републичком заводу за заштиту споменика културе** следеће препоруке:

1. да донесе интерне процедуре, којима би уредио процес уноса података у Информациони систем непокретних културних добара, као и њихову контролу квалитета и верификацију (**Приоритет 2**)³ - Налаз 2.3;
2. да изради писана упутства за унос података у Информациони систем непокретних културних добара, као и за њихову контролу квалитета и верификацију, и проследи их територијалним заводима (**Приоритет 2**) - Налаз 2.3.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
31. децембар 2021. године

³ Приоритет 2, означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана.



II УВОД

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања на тему „Заштита непокретних културних добара“. Ревизија сврсисходности је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији⁴, Пословником Државне ревизорске институције⁵ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2021. годину.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним Оквиром професионалних стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција⁶, Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI). Поступци ревизије су изведени у периоду од јануара до октобра 2021. године, у циљу доношења закључака и препорука, заснованих на налазима, који су утврђени на основу доказа прикупљених у процесу ревизије.

1. Избор теме

Непокретна културна добра представљају необновљив ресурс и национално благо сваке земље, односно материјално сведочанство о постојању, организацији и функционисању једног друштва. Непокретна културна добра су битан услов за разумевање прошлости и будућности сваке државе, због чега постоји потреба њиховог очувања за будуће генерације. У савременим условима непокретна културна добра представљају један од битних елемената привредног раста, кроз туристичку понуду једне земље, при том су веома значајна за историју, науку и културу, као и за задовољење друштвених потреба грађана.

Постојећа законска регулатива у области заштите непокретних културних добара термилошки је застарела, уопштена и не уређује бројна питања. Законодавни оквир, којим је уређена заштита културног наслеђа, суштински се није мењао од 1994. године. Република Србија је последњих година ратификовала поједине међународне конвенције у области културе, које се делом односе и на област непокретних културних добара, што није довољно пропраћено изменама у важећим прописима. Поред тога, недостају стратешки акти на националном нивоу, услед чега нису јасно утврђене јавне политике, у области заштите НКД.

Децентрализација финансирања система заштите непокретног културног наслеђа, започета 2003. године, није у потпуности довршена.⁷ Проблеми у функционисању система заштите непокретних културних добара присутни су од утврђивања НКД, када су непокретна добра под претходном заштитом, преко вођења евиденције о НКД и спровођења мера заштите, па до надзора и увида у стање НКД. Заводи за заштиту споменика културе своју делатност обављају у отежаним условима, због недостатка средстава, опреме и кадрова, што се одражава и на стање непокретних културних добара. Бројни су примери запуштених и девастираних непокретних културних добара, услед недовољне бриге. У питању су куће знаменитих личности, дворци, археолошки локалитети, објекти индустријског наслеђа и слично. Навешћемо пример споменика културе од великог значаја, односно млађи Дворац Лазаревића у Великом Средишту, код Вршца, који се налази у руинираном стању.

Слика 1. Дворац Лазаревића у Великом Средишту, централни део млађег дворца, 2021. година, фото Завод Панчево



⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 - др. закон.

⁵ „Сл. гласник РС“, бр. 9/09.

⁶ [International Organization of Supreme Audit Institutions \(INTOSAI\)](http://www.intosai.org).

⁷ „Анализа организације и капацитета мреже завода за заштиту споменика културе у Србији“, Академија уметности у Београду, 2016. година.



2. Циљ ревизије и ревизијска питања

Кључни циљ ревизије био је да оценимо да ли је Република Србија успоставила ефикасан систем заштите непокретних културних добара, тако да се непокретним културним добрима очува њихов изглед и својство културног добра. Како бисмо остварили кључни циљ ревизије, формулисали смо три ревизијска питања и били усмерени на давање одговора на њих.

- 1 Да ли је успостављен адекватан регулаторни оквир за заштиту непокретних културних добара?
- 2 У којој мери су испуњени неопходни предуслови за заштиту непокретних културних добара?
- 3 У ком обиму се спроводе мере заштите непокретних културних добара?

Илустрација 1. Ревизијска питања

С обзиром да делатност заштите НКД обављају заводи за заштиту споменика културе, један од циљева ревизије био је пружање подршке јачању њихових капацитета. Поред тога, заштита НКД је обавеза целокупног друштва, тако да је један од циљева ревизије био и подизање свести о важности очувања непокретног културног наслеђа.

3. Обухват ревизије

Заштита непокретних културних добара представља једну од области културне делатности. При том, од посебног је интереса за Републику Србију, јер се кроз очување непокретних културних добара чува идентитет и разноликост српског народа и свих народа који живе или су живели на њеној територији.

Систем заштите културних добара, како покретних тако и непокретних, уређен је Законом о културним добрима⁸. Заштита непокретних културних добара остварује се обављањем делатности заштите непокретних културних добара, као и спровођењем мера прописаних и утврђених у складу са поменутиим законом. Заштита непокретних културних добара и њихове заштићене околине, као и непокретних добара која уживају претходну заштиту, обезбеђује се и на основу прописа о планирању и уређењу простора, изградњи објеката и заштити животне средине. У фокусу ревизије била је примена Закона о културним добрима, у делу који се односи на заштиту непокретних културних добара. Такође, у центру пажње био је и Закон о култури⁹, јер се њиме утврђује општи интерес у култури, што подразумева и делатност заштите НКД. Законом о култури уређује се начин остваривања културне политике, права, обавезе и одговорности субјеката у култури, утврђују се начела културног развоја, као и начин финансирања установа културе.

Делатност заштите непокретних културних добара, између осталог, чини утврђивање НКД, њихова евиденција, доношење и спровођење мера заштите НКД, као и старање о њиховом стању и коришћењу.¹⁰ Сходно наведеном, у центру наше пажње био је поступак утврђивања НКД, односно претходна заштита непокретних добара, као и вођење Централног регистра, пре свега његовог електронског облика, то јест Информационог система. Такође, у центру наше пажње биле су мере заштите непокретних културних добара, као и вршење увида у стање НКД.

⁸ „Сл. гласник РС“, бр. 71/94, 52/11 – др. закони, 99/11 – др. закон, 6/20 – др. закон и 35/21 – др. закон.

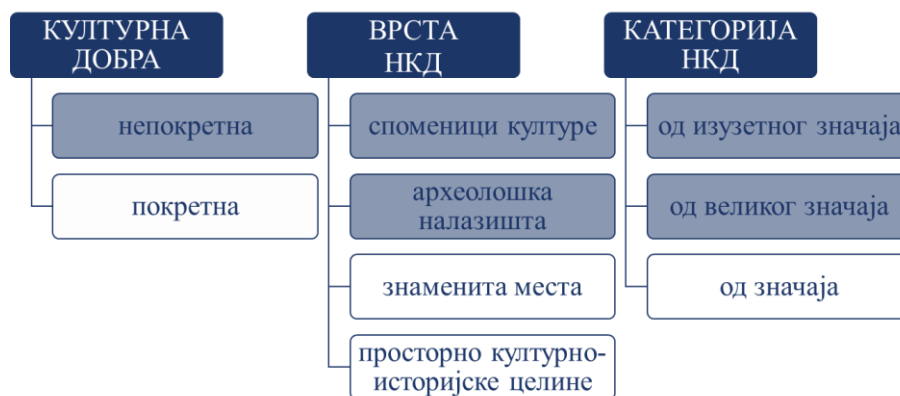
⁹ „Сл. гласник РС“, бр. 72/09, 13/16, 30/16 – испр., 6/20, 47/21 и 78/21.

¹⁰ Члан 65, Закона о културним добрима.



У зависности од физичких, уметничких, културних и историјских својстава, непокретна културна добра обухватају споменике културе, археолошка налазишта, знаменита места и просторно културно-историјске целине.¹¹ Споменик културе јесте грађевинско-архитектонски објекат од посебног културног или историјског значаја, као и његова градитељска целина, објекат народног градитељства, други непокретни објекат, део објекта и целине са својствима везаним за одређену средину, дело монументалног и декоративног сликарства, вајарства, примењених уметности и техничке културе, као и друга покретна ствар у њима од посебног културног и историјског значаја.¹² Археолошко налазиште је део земљишта или површине под водом који садржи остатке грађевина и других непокретних објеката, гробних и других налаза, као и покретне предмете из ранијих историјских доба, а од посебног су културног и историјског значаја.¹³ Знаменито место је простор везан за догађај од посебног значаја за историју, подручје с израженим елементима природних и радом створених вредности као јединствене целине, као и спомен гробови или гробља и друга спомен обележја која су подигнута ради трајног очувања успомене на значајне догађаје, личности и места из националне историје (меморијали), од посебног културног и историјског значаја.¹⁴ Просторно културно-историјска целина јесте урбано или рурално насеље или њихови делови, односно простор с више непокретних културних добара од посебног културног и историјског значаја.¹⁵ Акцент у ревизији је био на споменицима културе, јер чине преко 80% свих НКД, и на археолошким налазиштима, због њихове специфичности, јер се значајан део ове врсте НКД налази испод земљине површине и није довољно истражен. Такође, узета су у обзир и знаменита места и ПКИЦ, али у мањем обиму.

Културна добра, било покретна или непокретна, у зависности од свог значаја, разврставају се у следеће категорије: културна добра од значаја, културна добра од великог значаја и културна добра од изузетног значаја.¹⁶ Сходно значају, фокус ревизије је био на непокретним културним добрима од изузетног и великог значаја, али су мањим делом обухваћена и непокретна културна добра од значаја (тзв. некатегорисана НКД).



Илустрација 2. Фокус ревизије (осенчени део)

У складу са Законом о министарствима, Министарство културе, између осталог, обавља послове државне управе који се односе на заштиту непокретног културног наслеђа.¹⁷ Такође, надлежно је за надзор над применом Закона о културним добрима, којим се уређује систем заштите и коришћења НКД и утврђују услови за обављање делатности заштите НКД.¹⁸ Поред

¹¹ Члан 2, Закона о културним добрима.

¹² Члан 19, Закона о културним добрима.

¹³ Члан 21, Закона о културним добрима.

¹⁴ Члан 22, Закона о културним добрима.

¹⁵ Члан 20, Закона о културним добрима.

¹⁶ Члан 2, Закона о културним добрима.

¹⁷ Члан 22, Закона о министарствима („Сл. гласник РС“, бр. 128/20).

¹⁸ Члан 126, Закона о културним добрима.



Илустрација 3. Субјекти ревизије



тога, врши надзор над радом установа културе, које обављају делатност заштите НКД.¹⁹ Делатност заштите НКД, пре свега, обављају Републички завод и 13 територијалних завода²⁰. Републички завод представља централну установу за заштиту НКД,²¹ која између осталог остварује увид у стање НКД, предузима мере и стара се о заштити НКД, води Централни регистар и Информациони систем. Сходно наведеном, за субјекте ревизије одабрани су Министарство културе и информисања и Републички завод за заштиту споменика културе, док су територијални заводи представљали изворе информација.

Ревизијом смо обухватили период од 2018. до 2020. године, док смо за поједине анализе користили податке из ранијег периода, као и доступне податке из 2021. године. На одлуку да се фокусирамо на период 2018-2020. године утицала су два разлога. Први разлог су значајније измене Закона о култури, након његовог доношења 2009. године, које су биле 2016. године, а тичу се непокретних културних добара. Други разлог је увођење Информационог система, које је започето 2017. године.

4. Методологија рада и ограничења

У циљу давања одговора на ревизијска питања, успостављени су ревизијски критеријуми, односно очекивано стање. Полазна основа, приликом успостављања очекиваног стања, био је већ поменути Закон о културним добрима, који уређује, између осталог, делатност заштите непокретних културних добара. Такође, приликом успостављања ревизијских критеријума, у обзир је узет и поменути Закон о култури, као и одређена подзаконска акта. Ограничавајући фактор приликом успостављања критеријума представљало је непостојање важеће националне стратегије, која би обухватила делатност заштите НКД и поставила циљеве у овој области. Наведено ограничење делом је превазиђено коришћењем примера добре праксе у оквиру делатности заштите НКД, у оквиру других делатности културе, као и код земаља у окружењу.

За потребе утврђивања стварног стања у систему заштите НКД, од Републичког завода преузета је база НКД у Републици Србији са стањем на дан 31. децембра 2020. године. База је преузета из Информационог система, који води Републички завод, док податке у систем уносе сви заводи за заштиту споменика културе. Информациони систем фактички представља електронски облик Централног регистра и у њему се воде непокретна културна добра на територији Републике Србије са бројним подацима (назив, опис, власник, корисник, мере заштите, катастарске парцеле, заштићена околина итд.) и пратећим материјалима (акти о утврђивању НКД, копије катастарских планова, техничка документација, фото документација и слично). Информациони систем, самим тим и база, има одређених недостатака, због којих се поједини подаци морају узети са резервом. Један део НКД још увек није унет у Информациони систем, услед некомплетности документације, међу којима је око 400 непокретних културних добара утврђених на територији АП Косово и Метохија, која су унета у регистар Покрајинског завода Лепосавић. Такође, непокретности које су од посебног значаја за културу и историју, а налазе се у иностранству, нису унете у Информациони систем. Поред тога, код већ унетих НКД одређени подаци и материјали недостају или нису ажурирани, јер је процес уноса још увек у

¹⁹ Члан 80, Закона о култури. При том, надзор над радом установа културе на територији аутономне покрајине врши надлежни орган аутономне покрајине, као поверени посао.

²⁰ Покрајински завод Лепосавић, Покрајински завод Петроварадин, Завод Београд, Завод Ваљево, Завод Зрењанин, Завод Крагујевац, Завод Краљево, Завод Ниш, Завод Нови Сад, Завод Панчево, Завод Смедерево, Завод Сремска Митровица, Завод Суботица.

²¹ Члан 79, Закона о културним добрима.



току. Код појединих НКД документација није била комплетна па унос појединих података није био могућ, док је за накнадно комплетирање документације потребно време и ресурси. У недостатку поузданије базе, за одређене анализе коришћена је база Информационог система, односно коришћена је за опште анализе на нивоу свих НКД у бази. Приликом детаљне анализе за одабрана НКД вршен је директан увид у Информациони систем. При том, код детаљне анализе на одабраним НКД, у циљу потврде информација преузетих из базе, прикупљене су информације и из других расположивих извора.

Приликом утврђивања стварног стања у систему заштите НКД анализирана су бројна документа прикупљена од субјеката ревизије, Министарства културе и Републичког завода, као и извора информација, односно 13 територијалних завода. Анализирани су бројни извештаји о јавним расправама, извештаји о раду, извештаји о увидима у стање НКД, евиденције, записници и друга документа. Обављени су разговори са бројним представницима и стручним лицима Министарства културе и Републичког завода, као и четири територијална завода. За разговоре са представницима територијалних завода, одабрана су четири територијална завода која обухватају око половине територије Републике Србије и у чијој се надлежности налази око половине НКД, односно одабрани су Завод Београд, Завод Краљево, Завод Ниш и Завод Панчево. На територији одабраних територијалних завода, обишли смо одређена НКД и направили фотографије истих. Такође, анализирали смо стање појединих НКД, прикупивши информације из више доступних извора. Приликом анализа, поред примера запуштених и девастираних НКД, у обзир су узети и примери добре праксе. При том, предмет анализа нису била споменичка својства, на основу којих су утврђена непокретна културна добра или је вршена њихова категоризација, јер су за то потребна стручна знања из различитих области (историје, уметности, археологије, грађевинарства и сл.).

Илустрација 4. Методологија рада



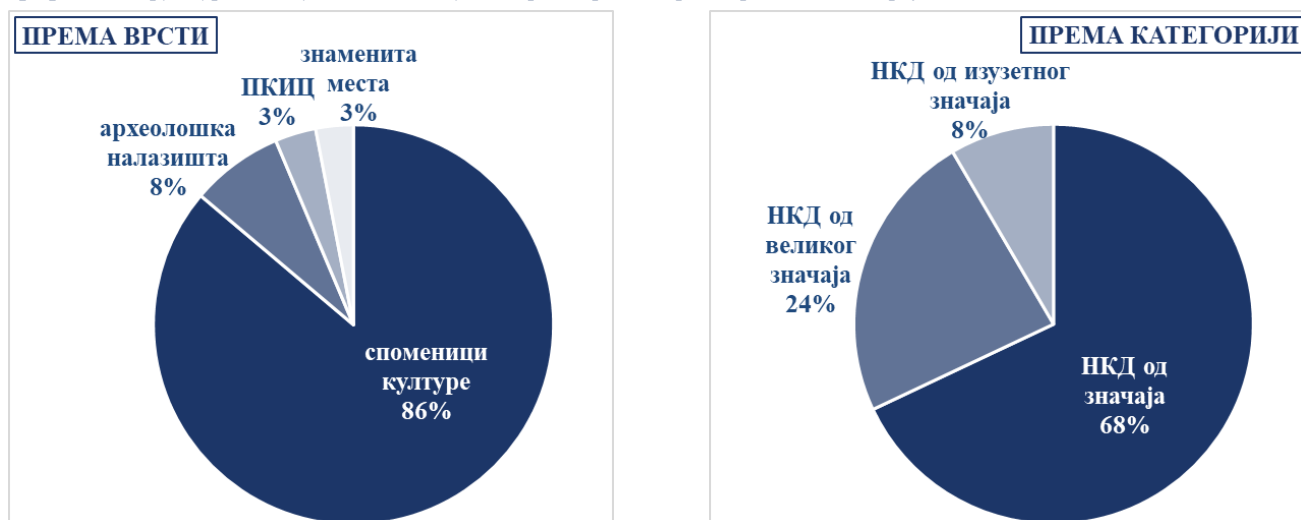


III ОПШТЕ ИНФОРМАЦИЈЕ

1. Непокретна културна добра у Републици Србији

Према подацима из Информационог система, у Централни регистар, на дан 31. децембра 2020. године, уписано је 2.596 непокретних културних добара. Када посматрамо структуру уписаних НКД по врсти, највећи део од овог броја чине споменици културе, њих 2.237. Са друге стране, археолошких налазишта има 194, док је број знаменитих места и ПКИЦ знатно мањи. Просторно културно-историјских целина има 86, док је знаменитих места 79. Уколико посматрамо структуру НКД, уписаних у Централни регистар, према категорији, највећи део чине НКД од значаја, укупно их има 1.765, док око једне трећине чине НКД од великог и изузетног значаја. НКД од великог значаја има 612, док је НКД од изузетног значаја 219.

График 1. Структура 2.596 уписаних НКД у Централни регистар, по врсти и категорији, на дан 31.12.2020. године



Република Србија на листи Светске баштине UNESCO²² има 13 локалитета (у оквиру пет уписа), који су заштићени као места од посебног значаја за светску културу, науку и образовање. У питању су: Стари Рас и Сопоћани²³, Манастир Студеница, Средњевековни споменици на Косову²⁴, Гамзиград (Ромулијана) - палата Галерија и Стећци - средњевековни надгробни споменици²⁵. Поред тога, на тентативној листи Светске баштине UNESCO, односно номинирано за упис, налази се 12 предлога, културних и природних добара. Номинирано су: Царичин град надомак Лесковца, Манастир Манасија, Историјско место Бач са околином, Смедеревска тврђава, Границе римског царства - Дунавски лимес, Неготинске пивнице, Национални парк Ђердап, Национални парк Шар-планина, Национални парк Тара са кањоном реке Дрине, Специјални природни резерват Делиблатска пешчара, Ђавоља варош код Куршумлије и Букове шуме на Копаонику, Тари и Фрушкој гори.

Слика 2. Манастир Студеница надомак Краљева, 2015. година, фото Републички завод



²² [United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization](http://www.unesco.org/) (Организација Уједињених нација за образовање, науку и културу).

²³ Укључујући Манастир Ђурђеви Ступови и Петрову цркву код Новог Пазара.

²⁴ Манастир Дечани, Црква Богородице Љевишке, Манастир Пећка патријаршија и Манастир Грачаница.

²⁵ Локалитет Грчко гробље Хрта код Пријепоља и два локалитета код Бајине Баште, Мраморје у Растишту и Мраморје у Перућцу.



2. Мрежа завода за заштиту споменика културе

Као што смо већ навели, у уводном делу извештаја [Обухват ревизије](#), послови државне управе у области заштите непокретних културних добара поверени су Министарству културе. Да се ради о важној области културе видимо и по томе што у оквиру Министарства културе, унутар Сектора за заштиту културног наслеђа и дигитализацију, постоји посебна Група за заштиту непокретних културних добара, задужбина и фондација.

Непокретна културна добра и добра која уживају претходну заштиту не смеју се оштетити, уништити, нити се без сагласности може мењати њихов изглед, својство или намена. Делатност заштите културних добара обављају за то основане установе заштите. Када су у питању непокретна културна добра, делатност заштите врше заводи за заштиту споменика културе. Послови које обављају ЗЗСК, између осталог, су истраживање и евидентирање добара која уживају претходну заштиту, предлагање и утврђивање НКД, вођење регистара и документације о НКД, старање о коришћењу НКД, спровођење мера заштите НКД, остваривање увида у спровођење мера заштите и коришћење НКД, учествовање у припреми просторних и урбанистичких планова, израда студија, елабората и пројеката у вези са заштитом и коришћењем НКД и издавање публикација о НКД.²⁶

На територији Републике Србије постоји 14 завода за заштиту споменика културе, од којих је један Републички завод и 13 територијалних завода. Републички завод, као што смо већ рекли, представља централну установу за заштиту НКД, која поред већ наведених послова ЗЗСК, између осталог, пружа стручну помоћ и унапређује рад на заштити НКД, стара се о стручном усавршавању радника на пословима заштите НКД, води Централни регистар и Информациони систем и стара се о јединственој примени критеријума за утврђивање и категорисање НКД.²⁷ Територијални заводи, њих 13 укључујући и два покрајинска, послове заштите НКД обављају на делу територије Републике Србије, која је у њиховој надлежности. Територијалну надлежност ЗЗСК можете видети у [Прилогу 1](#), овог извештаја.

Табела 3. Број и структура НКД по врсти у надлежности територијалних завода, на дан 31. децембра 2020. године

Завод за заштиту споменика културе	Споменици културе	Археолошка налазишта	ПКИЦ	Знаменита места	Укупно НКД
Покрајински завод Лепосавић	68	1	1	0	70
Покрајински завод Петроварадин	138	13	6	6	163
Завод Београд	393	22	12	8	435
Завод Ваљево	156	13	6	12	187
Завод Зрењанин	62	1	2	1	66
Завод Крагујевац	144	9	6	4	163
Завод Краљево	267	35	14	9	325
Завод Ниш	378	54	18	7	457
Завод Нови Сад	78	1	8	3	90
Завод Панчево	113	5	3	3	124
Завод Смедерево	127	20	2	2	151
Завод Сремска Митровица	177	15	4	20	216
Завод Суботица	136	5	4	4	149
Укупно НКД	2.237	194	86	79	2.596

²⁶ Члан 65 и 75, Закона о културним добрима.

²⁷ Члан 79 и 80, Закона о културним добрима.



Према резултатима истраживања Центра за емпиријске студије културе југоисточне Европе, издвајања за културу по глави становника, у 2019. години, од земаља у окружењу, најнижа су била у Републици Србији, 11 евра по глави становника.²⁸ Према наведеном истраживању, највећа издвајања је имала Република Словенија 78 евра по глави становника, следе је Република Хрватска са 39 евра и Република Црна Гора са 36 евра по становнику, док је Република Северна Македонија, у 2019. години, издвајала 28 евра по глави становника.

Установе заштите, односно заводи за заштиту споменика културе, чији су оснивачи Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, финансирају се или суфинансирају из буџета оснивача и других извора предвиђених Законом о култури.²⁹ Поред средстава из буџета оснивача, најзначајнији извори средстава ЗЗСК су средства добијена за пројекте по спроведеним конкурсима, пре свега Министарства културе и Министарства за рад, борацка и социјална питања, затим сопствени приходи остварени пружањем услуга физичким и правним лицима, као и донације физичких и правних лица.

Када посматрамо издвајања за делатност заштите НКД, она чине мањи део укупних издвајања за културне делатности у Републици Србији. Према прикупљеним подацима од ЗЗСК, издвајања за делатност заштите непокретних културних добара у Републици Србији, у 2019. години, била су у просеку 1,6 евра по глави становника. При утврђивању просечног издвајања, узети су у обзир укупни расходи и издаци Републичког завода и 13 територијалних завода у 2019. години, који су износили око 1,3 милијарде динара. Према речима представника ЗЗСК, издвајања за делатност заштите НКД нису довољна. Међутим, охрабрује чињеница да је износ просечног издвајања по глави становника имао константан раст у периоду 2016-2019. године. У наведеном периоду дошло је до раста са 1 евра, колико је износило просечно издвајање у 2016. години, на 1,6 евра по глави становника у 2019. години. У 2020. години, дошло је до благог пада на 1,5 евра по глави становника.³⁰

Илустрација 5. Просечна издвајања за културне делатности и делатност заштите НКД, у Републици Србији, у 2019. години, у еврима по глави становника



²⁸ „Извештај о резултатима компаративног истраживања издвајања за културу у земљама региона југоисточне Европе и њиховим главним градовима“, Центар за емпиријске студије културе југоисточне Европе, јун 2019. године.

²⁹ Члан 74, Закона о култури.

³⁰ Приликом утврђивања просечног износа издвајања, у еврима по глави становника, укупни расходи и издаци ЗЗСК стављени су у однос са процењеним бројем становника у Републици Србији, према подацима Републичког завода за статистику, а тако добијен износ конвертован је у евре по просечном курсу евра, према подацима Народне банке Србије, за сваку годину појединачно.



IV ЗАКЉУЧЦИ

У овом поглављу износимо закључке до којих смо дошли спроводећи ревизију сврсисходности пословања на тему „Заштита непокретних културних добара“, код два одабрана субјекта ревизије: Министарства културе и информисања и Републичког завода за заштиту споменика културе. Изнети закључци представљају одговоре на постављена ревизијска питања, дефинисана у делу извештаја [Циљ ревизије и ревизијска питања](#). Закључци су донети на основу утврђених налаза, појединачно у оквиру сваког закључка. За формулисање налаза коришћени су бројни докази, прикупљени из различитих извора.

Закључак 1. Непотпун регулаторни оквир представља ограничавајући фактор за успостављање ефикасног система заштите непокретних културних добара

Наш циљ у овом делу извештаја, био је да одговоримо на прво ревизијско питање, односно да ли је успостављен адекватан регулаторни оквир за заштиту непокретних културних добара. Да би један систем функционисао ефикасно, па тако и систем заштите непокретних културних добара, потребно је да буде уређен, односно да има адекватан регулаторни оквир. Под адекватним регулаторним оквиром, подразумевамо да су донети закони који регулишу ту област, да су донети кључни стратешки акти којима се утврђују јавне политике у тој области и да највиша стручна тела у тој области буду успостављена и да несметано функционишу.



Није у потпуности успостављен адекватан регулаторни оквир неопходан за ефикасно функционисање система заштите непокретних културних добара. Делатност заштите непокретних културних добара није ближе уређена посебним законом, јавне политике у овој области нису јасно дефинисане, а потребна подршка Националног савета за културу изостаје, јер нису именовани његови чланови.

До наведеног закључка дошли смо анализирајући у којој мери су испоштовани захтеви Закона о култури, као кровног закона за све културне делатности, пре свега, везано за уређење делатности заштите непокретних културних добара. Ови захтеви се огледају у потреби да се ближе уреди делатност заштите НКД, да се донесе национална стратегија која би обухватила ову делатност и да Национални савет за културу пружа допринос унапређењу и развоју заштите непокретног културног наслеђа.

Налаз 1.1. Делатност заштите непокретних културних добара није ближе уређена посебним законом, иако обавеза за тим постоји од 2016. године



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.

Законом о култури, између осталог, утврђен је општи интерес у култури, начин остваривања општег интереса у култури и обављање културне делатности. Под културном



делатношћу нарочито се сматра обављање послова у оквиру 15 појединачних области културне делатности, од којих је једна делатност заштите у области непокретних културних добара. Изменама Закона о култури, од 2016. године, предвиђено је да појединачне области културе буду регулисане посебним законима.³¹ При том, није наведен рок до када је то потребно учинити.

Након 2016. године, неке од појединачних области културе су и уређене посебним законом. На пример, делатност заштите у области покретних културних добара уређена је доношењем Закона о музејској делатности³² и Закона о архивској грађи и архивској делатности³³. Неке од појединачних области биле су уређене посебним законима и пре увођења ове обавезе 2016. године. Област филмске уметности и осталог аудио-визуелног стваралаштва уређена је 2011. године, доношењем Закона о кинематографији³⁴. Такође, 2011. године, уређена је библиотечко-информациона делатност доношењем Закона о библиотечко-информационој делатности³⁵, Закона о старој и реткој библиотечкој грађи³⁶ и Закона о обавезном примерку публикација³⁷.

На потребу за ближим уређењем делатности заштите непокретних културних добара, још 2012. године, указао је Национални савет за културу. Кроз [Информацију о стању у области заштите културног наслеђа](#), сачињену у септембру 2012. године, Национални савет за културу указао је на лоше стање у области заштите културног наслеђа, односно да је ова област у великој мери недефинисана, непокривена одговарајућом законском регулативом и неусаглашена са европским и међународним конвенцијама и повељама, као и савременим стандардима струке. Даље се наводи да је делатност заштите културног наслеђа и рад установа заштите (ЗЗСК, музеја, архива и кинотеке) дефинисана Законом о културним добрима, који је донет 1994. године и који обједињује непокретна и покретна културна добра. Такође, наводи се да је у области заштите културног наслеђа, након 1994. године, дошло до бројних и суштинских промена у међународној и домаћој теорији и пракси. Примера ради, Република Србија је 2010. године ратификовала Оквирну конвенцију Савета Европе о вредности културног наслеђа за друштво, док је 2009. године ратификовала Европску конвенцију о заштити археолошког наслеђа, што указује на значајне промене у области заштите НКД.

Када је у питању област заштите покретних културних добара, као што смо већ навели, у 2020. и 2021. години, донети су одређени закони који ближе уређују ову област. Што се тиче области заштите непокретних културних добара процес ближег уређења још увек је у току. Закон о културним добрима, којим се, између осталог, уређује делатност заштите НКД, након доношења 1994. године, није имао суштинских измена. Једине измене Закона о културним добрима односиле су се на престанак важења одређених одредаба овог закона, услед доношења других посебних закона, као у случају Закона о архивској грађи или Закона о кинематографији.

Када кажемо да је процес ближег уређења делатности заштите НКД у току, под тим сматрамо да посебан закон који би уредио ову област није донет, али се на његовом доношењу ради. Након 2016. године, израђен је Нацрт закона о делатности заштите непокретних културних добара, који је био и предмет јавне расправе 2019. године. Међутим, током јавне расправе било је одређених примедби и неусаглашених питања, услед чега је овај нацрт повучен из даље процедуре.

³¹ Члан 1, Закона о култури.

³² „Сл. гласник РС“, бр. 35/21.

³³ „Сл. гласник РС“, бр. 6/20.

³⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 99/11, 2/12 – испр. и 46/14 – одлука УС.

³⁵ „Сл. гласник РС“, бр. 52/11 и 78/21.

³⁶ „Сл. гласник РС“, бр. 52/11.

³⁷ „Сл. гласник РС“, бр. 52/11 и 13/16.



Илустрација 6. Хронологија уређења делатности заштите непокретних културних добара



Један од разлога зашто процедура доношења посебног закона који би уредио област заштите НКД није бржа, јесте тај што се истовремено ради и на Нацрту закона о културном наслеђу, који ће се делом односити и на област заштите НКД, па је потребно да буду усаглашени. Такође, према речима представника Министарства културе, недостатак капацитета, пре свега кадровских, утицао је да ова процедура не иде очекиваном динамиком, при том се ради о области која је врло сложена и комплексна, што захтева детаљан и пажљив приступ. Представници Министарства културе свесни су колико је важно да делатност заштите НКД буде уређена посебним законом што пре, јер да би успоставили ефикасан систем заштите НКД, потребно је да буду јасно утврђена права, обавезе и одговорности свих учесника, уважене савремене норме и стандарди струке и прецизиран начин обављања делатности заштите НКД.



Препоручујемо Министарству културе да изради нацрт посебног закона којим би се ближе уредила делатност заштите непокретних културних добара и предложи га Влади Републике Србије на усвајање.

Налаз 1.2. Национална стратегија, која би обухватила област заштите непокретних културних добара, није донета ни 10 година након истека рока за доношење



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.

Стратегија представља основни документ јавне политике, којим се на целовит начин утврђују стратешки правци деловања и јавне политике у конкретној области. У Закону о култури, донетом 2009. године, предвиђена је обавеза да се донесе стратегија развоја културе Републике Србије.³⁸ Стратегија развоја културе РС требало би да садржи, између осталог, анализу постојећег стања културне делатности, циљеве и приоритетна подручја културног развоја, стратешке правце и инструменте културног развоја, при том се међу посебно издвојеним сегментима налази истраживање, заштита и коришћење културних добара, што обухвата и непокретна културна добра, као и план реализације са дефинисаним активностима, динамиком спровођења и субјектима одговорним за реализацију, уз утврђене критеријуме, индикаторе и поступке за праћење и оцену.³⁹

³⁸ Члан 19, Закона о култури.

³⁹ Члан 20, Закона о култури.



Рок за доношење стратегије развоја културе Републике Србије био је годину дана од доношења Закона о култури, односно требало је да буде донета током 2010. године.⁴⁰ За разлику од већине других националних стратегија које доноси Влада РС, до 2021. године, било је предвиђено да стратегију развоја културе РС донесе Народна скупштина РС, на предлог Владе РС.⁴¹ С обзиром да Министарство културе обавља послове државне управе у области културе, оно је било дужно да припреми нацрт поменути стратегије и предложи га Влади РС на усвајање.

Први текст Нацрта стратегије развоја културе Републике Србије израђен је 2017. године, када је био и предмет јавне расправе. Након усаглашавања примедби и сугестија, нацрт је добио позитивна мишљења свих министарстава у Влади РС, као и Републичког секретаријата за јавне политике. Влада РС је, 2020. године, усвојила Предлог стратегије развоја културе Републике Србије. Међутим, према речима представника Министарства културе, Народна скупштина РС никада се није изјашњавала о овом предлогу. У међувремену, тачније у 2021. години, дошло је до измене Закона о култури везано за процедуру доношења стратегије развоја културе РС, односно сада је предвиђено да је доноси Влада РС на предлог министра културе.⁴²

Илустрација 7. Хронологија израде стратегије развоја културе Републике Србије



Према наводима представника Министарства културе, један од разлога зашто национална стратегија у области културе није донета, ни после десет година, јесте сложенија процедура њеног доношења, за разлику од већине других националних стратегија. Овај разлог отклоњен је изменом Закона о култури, у 2021. години, односно сада је доноси Влада РС, а не Народна скупштина РС, као што је то био случај раније. Представници Министарства културе сложили су се да ово није био пресудан разлог. Такође, истакли су да је већи утицај имао недостатак кадровских капацитета, као и чињеница да се ради о широкој и разнородној области, односно да се један овако важан документ први пут доноси у области културе. Овај разлог може се прихватити, али само делимично, јер су земље у окружењу, које су биле у сличној ситуацији, то учиниле одавно. Тако је, на пример, Република Хрватска 2002. године донела Стратегију културног развоја, док је Република Црна Гора 2011. године донела Национални програм развоја културе.

Без донете националне стратегије у области културе, која би обухватила и делатност заштите непокретних културних добара, изостали су јасно дефинисани приоритети за улагања, општи и посебни циљеви деловања установа заштите, као и смернице за њихово остваривање. Представници завода за заштиту споменика културе истичу да непостојање стратегије развоја културе РС представља ограничавајући фактор код конкурисања за одређене иностране пројекте, где је то један од услова за добијање средстава. Такође, изостала је полазна основа за доношење програма развоја културе аутономне покрајине и плана развоја културе јединица локалне самоуправе, који би требало да буду усаглашени са националним стратешким актом у области културе.



Препоручујемо Министарству културе да предузме неопходне активности и покрене иницијативу како би Влада Републике Србије донела стратегију развоја културе Републике Србије.

⁴⁰ Члан 85, Закона о култури.

⁴¹ Члан 19, Закона о култури.

⁴² Члан 19, Закона о култури.



Налаз 1.3. Национални савет за културу не функционише скоро пет година, јер нису именовани чланови овог стручног тела



Мандат члановима Националног савета за културу истекао је 2016. године. Процес именовања нових чланова још увек је у току. Према наводима Министарства културе, именовање је успорила комплексна процедура, која је поједностављена 2021. године. При том, Национални савет за културу има важну улогу, као стручно-саветодавно тело, у унапређењу и развоју свих културних делатности, па тако и делатности заштите непокретних културних добара.

Национални савет за културу представља стручно-саветодавно тело, образовано ради обезбеђивања сталне стручне подршке у очувању, развоју и ширењу културе, у Републици Србији.⁴³ Послови и задаци Националног савета за културу, између осталог, обухватају анализирање и давање мишљења о стању у култури, давање сугестија у креирању културне политике, давање предлога за развој и унапређење културних делатности, разматрање и давање мишљења о предлогу стратегије развоја културе РС.⁴⁴ Сходно наведеном, Национални савет за културу има битну улогу за развој свих културних делатности, па тако и делатности заштите непокретних културних добара.

Национални савет за културу образован је 2011. године, када је Народна скупштина РС именovala 19 чланова на период од пет година. Током периода 2011-2016. године, Национални савет за културу обављао је послове и задатке из свог делокруга. Том приликом указивао је на проблеме у култури, између осталог и на проблеме у области заштите непокретних културних добара, о чему је више речи било у оквиру [Налаза 1.1](#). Мандат члановима Националног савета за културу истекао је 2016. године, док су последње активности биле у 2017. години. Након 2017. године, Национални савет за културу није функционисао, јер није био омогућен његов рад, односно нису били именовани чланови Националног савета за културу.

Чланови Националног савета за културу бирају се из реда угледних и афирмисаних уметника и стручњака у култури. Према Закону о култури, из 2009. године, чланове Националног савета за културу именује Народна скупштина РС, на предлог Владе РС. При том, Влада РС утврђује предлог на основу иницијативе Министарства културе. Министарство културе организује поступак прикупљања предлога чланова од стране овлашћених предлагача. Овлашћени предлагачи су бројни, поред Владе РС, чине их установе културе, чији су оснивачи Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, затим репрезентативна удружења, удружења из области заштите културног наслеђа, Српска академија наука и уметности, Савет универзитета уметности, национални савети националних мањина, а од 2016. године и Конференција универзитета Србије.⁴⁵ Након прикупљених предлога чланова од стране овлашћених предлагача, министар културе формира збирну листу, коју прослеђује Влади РС.

Након истека мандата члановима Националног савета за културу 2016. године, Министарство културе је 2017. године покренуло иницијативу код Владе РС за именовање нових чланова. Услед именовања на функцију једног предложеног члана, Министарство културе је 2018. године извршило измену и допуну збирне листе. Народна скупштина РС у 2019. години именovala је шест чланова Националног савета за културу. Преосталих 13 чланова није именовано, јер нису имали довољан број гласова посланика. Након тога, Министарство културе у 2019. године поднело је нову иницијативу за именовање преосталих 13 чланова. Национални савет за културу није почео са радом, јер нема довољан број чланова за одржавање конститутивне седнице.

⁴³ Члан 15, Закона о култури.

⁴⁴ Члан 17, Закона о култури.

⁴⁵ Члан 16, Закона о култури.



Илустрација 8. Хронологија именовања чланова Националног савета за културу



Кључни разлог због ког нису именовани сви чланови Националног савета за културу, ни после скоро пет година од истека мандата претходно именованим, према наводима представника Министарства културе, јесте комплексна процедура њиховог именовања. Такође, наводе да репрезентативна удружења нису благовремено достављала своје предлоге чланова. Одређене измене Закона о култури, из 2021. године, поједноставиле су процедуру именовања чланова Националног савета за културу.⁴⁶ Према овим изменама број чланова је смањен са 19 на 11, репрезентативна удружења нису више овлашћени предлагачи и министар културе предлог чланова доставља директно Народној скупштини РС уместо Влади РС. Такође, овим изменама осигурано је да једног члана предлаже Републички завод за заштиту споменика културе, што је раније била могућност, али не и обавеза. На овај начин обезбеђено је да један члан Националног савета за културу буде из области заштите непокретног културног наслеђа.

Закључак 2. Нису у потпуности испуњени основни предуслови за несметано функционисање система заштите непокретних културних добара

Наш циљ у овом делу извештаја, био је да одговоримо на друго ревизијско питање, односно у којој мери су испуњени неопходни предуслови за заштиту непокретних културних добара. Под неопходним предусловима подразумевали смо да је процес утврђивања НКД јасно уређен, јер то утиче на његову благовременост. Затим, подразумевали смо да је јасно одређено у чијој надлежности су послови заштите над већ утврђеним НКД, уз обезбеђен адекватан начин њиховог финансирања. Одговарајући начин финансирања је битан предуслов, јер се обезбеђењем финансијских средстава, обезбеђују сви други неопходни ресурси, као што су кадрови, средства за рад и слично. Такође, подразумевали смо да је успостављен информациони систем у области НКД, који у савременим условима знатно олакшава обављање делатности заштите НКД, а може се користити и за промоцију непокретног културног наслеђа.



Основни предуслови за несметано функционисање система заштите непокретних културних добара нису у потпуности испуњени. Процес утврђивања непокретних културних добара није довољно уређен, што има за последицу да појединим непокретностима истекне претходна заштита и пре окончања тог процеса. Поред тога, није довољно уређен ни начин финансирања основне делатности завода за заштиту споменика културе, што отежава њено обављање. Такође, није у целости успостављен Информациони систем, неопходан за заштиту непокретних културних добара у савременим условима.

До наведеног закључка дошли смо анализирајући процес утврђивања НКД, у периоду трајања претходне заштите над непокретним добром. Такође, анализом смо обухватили и постојећи начин финансирања територијалних завода, пре свега њихове основне делатности, а то је заштита НКД. Поред тога, предмет анализе је био и Информациони систем, за чије вођење

⁴⁶ Члан 16, Закона о култури.



је задужен Републички завод, а који у суштини представља електронски облик Централног регистра.

Налаз 2.1. Процес утврђивања непокретних културних добара није довољно уређен, што има за последицу да појединим непокретностима истекне претходна заштита и пре окончања тог процеса



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.

Да би једно непокретно добро, која поседује својства од посебног значаја за културу, уметност и историју, уживало посебну заштиту, у складу са Законом о културним добрима, потребно је да буде утврђено за непокретно културно добро. Такође, заштићена околина НКД ужива заштиту као и непокретно културно добро.⁴⁷ Доношењем Закона о културним добрима 1994. године, предвиђено је да акт о утврђивању НКД, између осталог, садржи и границе заштићене околине са мерама њене заштите.⁴⁸ За НКД утврђена до 1994. године, дат је рок од три године да установе заштите, односно заводи за заштиту споменика културе, предложе допуну одлуке о проглашењу НКД, која ће садржати границе заштићене околине са мерама њихове заштите, за НКД за која то није учињено.⁴⁹

Непокретна добра за које се претпоставља да имају својства од посебног значаја за културу, уметност и историју, такође уживају заштиту у складу с одредбама Закона о културним добрима, односно уживају претходну заштиту.⁵⁰ Заводи за заштиту споменика културе дужни су да евидентирају непокретна добра која уживају претходну заштиту. Мере заштите, утврђене Законом о културним добрима, примењују се на евидентиране непокретности док траје претходна заштита. ЗЗСК дужни су да у року од две године утврде да ли евидентирана непокретност има споменичка својства и да у том року предложе утврђивање те непокретности за културно добро. Уколико евидентирана непокретност није утврђена за културно добро у року од три године од дана евидентирања, на ту непокретност неће се примењивати мере заштите, у складу са Законом о културним добрима.⁵¹

Процес утврђивања НКД започињу територијални заводи евидентирањем непокретности, која од тог тренутка ужива претходну заштиту. Затим, о томе обавештавају сопственика⁵² и јединицу локалне самоуправе. Након евидентирања, територијални заводи имају рок од две године да утврде да ли евидентирана непокретност има својства од посебног значаја за културу,

⁴⁷ Члан 3, Закона о културним добрима.

⁴⁸ Члан 47, Закона о културним добрима.

⁴⁹ Члан 135, Закона о културним добрима.

⁵⁰ Члан 4, Закона о културним добрима.

⁵¹ Члан 29, Закона о културним добрима.

⁵² Власник (физичко или правно лице), односно лице које користи и управља непокретним културним добром; то јест носилац права, обавеза и одговорности у погледу коришћења, управљања и располагања непокретним културним добром.



уметност и историју. То подразумева истраживање, прикупљање и израду опште, техничке и фото документације. Уколико утврде да непокретност има поменута својства, у току наведених две године, територијални заводи су дужни и да предложе Републичком заводу утврђивање те непокретности за културно добро. Републички завод проверава да ли предлог садржи сву неопходну документацију и да ли су примењени јединствени критеријуми у погледу предлагања. Такође, Републички завод је дужан да образложи разлоге који указују на то да су својства одређене непокретности од посебног културног и историјског значаја и приложи мишљења сопственика, као и мишљења заинтересованих органа и установа.⁵³ Након тога, Републички завод обједињава достављене предлоге и упућује их Министарству културе. Министарство културе прегледа достављене предлоге и прослеђује их Влади РС. Влада РС доноси одлуку о утврђивању НКД од значаја и НКД од великог значаја.⁵⁴ Одлуку о утврђивању НКД од изузетног значаја доноси Народна скупштина РС, на предлог Владе РС.⁵⁵ Рок за окончање целог процеса је три године од датума стављања непокретности под претходну заштиту.

Илустрација 9. Процес утврђивања непокретних културних добара (учесници, активности и рокови)



Око три четвртине од 2.596 непокретних културних добара уписаних у Централни регистар, нема утврђене границе заштићене околине са мерама њене заштите, на дан 31. децембра 2020. године, према подацима из базе Информационог система. Према наводима представника ЗЗСК, ово се односи на НКД утврђена пре увођења обавезе да акт о утврђивању НКД садржи и границе заштићене околине са мерама заштите, односно на НКД утврђена до 1994. године. Такође, према њиховим наводима, рок од три године, да предложе допуну одлуке о проглашењу НКД, која би садржала границе заштићене околине са мерама њене заштите, био је кратак, односно није уважаио расположиве кадровске и финансијске капацитете ЗЗСК, није уважаио велики број НКД за који је то требало учинити и није уважаио комплексност и обим посла, јер је процедура слична као код процеса утврђивања НКД. Уколико уважимо да је рок од три године био кратак, свакако не можемо прихватити да након више од 25 година нису утврђене границе заштићене околине са мерама њене заштите за преко 1.900 НКД, према подацима из Информационог система, на дан 31. децембра 2020. године. Представници ЗЗСК, ову чињеницу правдају тиме што оснивачи, односно јединице локалне самоуправе на чијим територијама се налазе седишта завода, не издвајају средства за ову активност. Такође, правдају постојањем приоритетнијих активности, попут утврђивања НКД, издавања мера техничке заштите и вршења увида у стање НКД. Поред тога, правдају и тиме што запослени не могу да посвете довољно пажње овој активности, јер су ангажовани на бројним пројектима, у циљу остварења додатних прихода неопходних за функционисање завода.

Постоје примери да су територијални заводи предложили утврђивање граница заштићене околине са мерама њене заштите, али да одлуке нису донете ни после више година. Наведено

⁵³ Члан 48, Закона о културним добрима.

⁵⁴ Члан 47 и 56, Закона о културним добрима.

⁵⁵ Члан 56 и 57, Закона о културним добрима.



указује да не зависи све од територијалних завода. Навешћемо пример НКД од изузетног значаја, односно археолошко налазиште Старчево, које се налази недалеко од Панчева, а потиче из периода око 5.000 година пре нове ере. Због изузетног значаја откривених налаза на овом локалитету, култура средњег неолита распрострањена на подручју централног Балкана добила је име Старчевачка култура. Завод Панчево израдио је и предао предлог граница заштићене околине са мерама њене заштите Републичком заводу, 2008. године.⁵⁶ Републички завод је овај предлог проследио Министарству културе, 2014. године. Предлог се налазио код Министарства културе од 2014. до 2019. године, када је враћен на дораду. Дорада је неопходна, јер предлог не одговара чињеничном стању, што је на неки начин разумљиво, с обзиром да је од израде предлога прошло 11 година. Границе заштићене околине са мерама њене заштите за археолошко налазиште Старчево нису утврђене. Околина налазишта користи се као пољопривредно земљиште и постоји могућност да се обрадом оштећују археолошки слојеви. При том, мали је ризик да се обрадом земљишта наруши сам локалитет, јер се културни слојеви налазе на дубинама преко два метра. Прва систематска ископавања на локалитету Старчево су вршена у периоду 1928-1932. године, док су последња вршена крајем 20. и почетком 21. века, када је локалитет прекривен земљом у циљу заштите. Археолошка истраживања, спроведена током 1969. године, показала су да се налазиште пружа на знатно већој површини, од оне која је првобитно стављена под заштиту, што указује на још већу потребу за утврђивањем граница заштићене околине. Према увидима у стање налазишта Старчево, која су извршили Републички завод и Завод Панчево 2017. године, констатовано је да не постоји заинтересованост власника и/или корисника за одржавање и да је локалитет тешко приступачан, јер је затрављен, обрастао шибљем, грмљем и високим растињем. Такође, наводи се да границе локалитета нису обележене и да локалитет није ограђен. Поред тога, констатовано је да локалитет није туристички посећен, јер не постоји инфраструктура и не одржавају се културне манифестације.

Слика 3. Археолошко налазиште Старчево, у близини Панчева, 2017. година, фото Републички завод



Поред Старчева, навешћемо пример још једног археолошког налазишта од изузетног значаја, за које нису утврђене границе заштићене околине са мерама њене заштите, након 1994. године и доношења ове обавезе. Према подацима из Информационог система, у питању је археолошко налазиште Лепенски Вир, које се налази у Ђердапској клисури, недалеко од Доњег Милановца, и потиче из периода око 6.000 година пре нове ере. Околина овог налазишта налази се у оквиру Националног парка Ђердап, па на тај начин она ужива одређену врсту заштите, али то није оправдање да границе заштићене околине не буду утврђене. Истраживања на налазишту Лепенски Вир вршена су интензивно 60-их година прошлог века, да не било потопљено пуштањем у рад хидроелектране, када је измештено на вишу коту. Према увиду у стање, који је извршио Републички завод 2017. године, корисник овог налазишта, односно Центар за посетиоце Лепенски Вир, заинтересован је за одржавање и одржава га. При том, надземни остаци су заштићени савременом конструкцијом, која истовремено представља модеран објекат са пратећим садржајима, намењен за пријем посетилаца.

Слика 4. Археолошко налазиште Лепенски Вир, недалеко од Доњег Милановца, 2017. година, фото Републички завод



⁵⁶ Према подацима из извештаја о извршеним увидима у стање НКД, од стране Завода Панчево дана 15. маја 2017. године, као и од стране Републичког завода дана 22. августа 2017. године.



Можемо се сложити са представницима ЗЗСК да је активност утврђивања НКД већег приоритета од утврђивања граница заштићене околине за већ утврђена НКД. Код већ утврђених НКД сам локалитет ужива посебну заштиту, за разлику од заштићене околине, која није утврђена. Међутим, непокретности за које се претпоставља да имају својства од посебног значаја уживају претходну заштиту у ограниченом року, односно три године од њиховог евидентирања. На дан 31. децембра 2020. године, према подацима територијалних завода, у Републици Србији под претходном заштитом је евидентирано преко 5.000 непокретних добара. Постоје значајне разлике међу територијалним заводима када је у питању број непокретности под претходном заштитом, али и начин њихове евиденције. Тако рецимо, Завод Смедерево има преко 4.000 непокретности које уживају претходну заштиту, на поменути датум, док Завод Суботица нема ниједну.

Завод Смедерево одвојено тумачи институт претходне заштите од евиденције непокретности под претходном заштитом, због чега има велики број непокретности под претходном заштитом. У прилог тумачењу, наводе пример области заштите покретних културних добара, где такође постоји институт претходне заштите, али не постоји обавеза вођења евиденције. При том, област заштите покретних културних добара и област заштите НКД су уређени истим законом, односно Законом о културним добрима. Завод Смедерево даље наводи да трајање претходне заштите не треба везивати за евиденцију, посебно код локалитета са археолошким садржајем, где истраживања није могуће извршити без ископавања, а ископавања без обезбеђених средстава. Уколико средства нису обезбеђена, није могуће извршити неопходна истраживања, па самим тим ни израдити предлог за утврђивање НКД. Потпору наведеном тумачењу Завода Смедерево нисмо пронашли у важећим прописима. Међутим, пример из праксе, који је доставио Завод Смедерево, указује на потребу да се процес утврђивања НКД прецизније уреди. Завод Смедерево је навео пример Летњиковца Обреновића на Плавинцу, за који је израдио и доставио предлог за утврђивање НКД, 1997. године. У питању је летњи двор династије Обреновић на десној обали Дунава у близини Смедерева, изграђен у другој половини 19. века, који се користи као репрезентативни објекат Владе РС. Објекат је 2009. године утврђен за споменик културе, односно за НКД од значаја. Фактички од 1998. до 2009. године није уживао претходну заштиту. Процес је дуго трајао, јер документација није била потпуна, односно објекат није био у потпуности истражен, а техничко снимање објекта није било дозвољено.

Слика 5. Летњиковац Обреновића на Плавинцу код Смедерева, 2018. година, аутор непознат, извор Информациони систем



Завод Београд, у периоду 1997-2017. године, практиковао је да непокретности, којима истиче претходна заштита, обрише из евиденције и уз мање измене (назива, парцела и сл.) поново их евидентира, чиме би продужавао период трајања њихове претходне заштите. Према речима представника Завода Београд, ову праксу више не примењују од 2017. године. Њихове наводе потврђују и достављени подаци, јер су 2017. године из евиденције непокретности под претходном заштитом обрисали 149 непокретности због истека рока од три године и евидентирали 157 нових непокретности, док су 2020. године обрисали 132 непокретности због истека рока а евидентирали 16 нових. Према речима представника ЗЗСК, ову праксу примењивали су или примењују и неки други територијални заводи, као у случају Завода Панчево.

Завод Ниш, према речима представника завода, примењује другу праксу, односно непокретности, за које се претпоставља да имају својства од посебног значаја, евидентира под претходну заштиту тек када се обезбеде ресурси за израду предлога за утврђивање НКД или када постоји опасност да би непокретност могла бити угрожена услед неких радова и слично. На овај



начин одлажу почетак трајања претходне заштите. Навели су пример војне касарне у Врању, за коју се претпоставља да поседује споменичка својства, али која није стављена под претходну заштиту, јер Војска РС уредно одржава касарну, не прети јој опасност од промене изгледа, својства или намене. Сходно наведеном, не чуди чињеница да Завод Ниш, иако покрива највећи део територије Републике Србије, спада у територијалне заводе са мањим бројем непокретности под претходном заштитом. На дан 31. децембра 2020. године, према достављеним подацима, Завод Ниш је имао 39 непокретности под претходном заштитом, слично као Завод Нови Сад који је имао 33 непокретности под претходном заштитом. При том, Завод Нови Сад покрива територију која је мања око 30 пута од територије у надлежности Завода Ниш.

Посматрано у периоду 2016-2020. године, према достављеним подацима Републичког завода, територијални заводи у просеку предају око 20 предлога за утврђивање НКД годишње, односно 13 територијалних завода у посматраних пет година предало је укупно 98 предлога за утврђивање НКД. Овако мали број предлога територијални заводи правдају, пре свега недостатком финансијских средстава, јер оснивачи, односно ЈЛС, углавном не финансирају ову активност, затим недостатком кадрова и захтевном документацијом, коју је потребно припремити. Такође, истичу да рок од две године за израду предлога за утврђивање, није прикладно да буде исти за све врсте НКД. Тако рецимо, за просторно културно-историјске целине, које обухватају већи број непокретности, за које је потребно извршити истраживање и израду опште, техничке и фото документације, предвиђен је исти рок као за споменике културе, који углавном обухватају мањи број непокретности, често само једну.

Са друге стране, према достављеним подацима, Републички завод у просеку обради и проследи Министарству културе око 15 предлога за утврђивање НКД годишње. Приметан је раскорак у броју приспелих и прослеђених предлога. Дешава се да поједини предлози буду у Републичком заводу и по неколико година, што представници Републичког завода правдају недовољним бројем запослених, комплексношћу посла и обимном документацијом, коју је потребно прегледати. При том, није прописан рок у ком је Републички завод дужан да обради и проследи приспели предлог.

Предлози достављени Министарству културе од стране Републичког завода, проведу у министарству и по неколико година, пре него што буду прослеђени Влади РС на одлучивање или враћени Републичком заводу на допуну. Тако је 2019. године враћено преко 40 предлога, који су Министарству културе били достављени у периоду 2009-2017. године. Највећи део ових предлога био је достављен Министарству културе током 2015. године. Предлози су враћени јер не одговарају чињеничном стању, што није изненађујуће с обзиром да је од њихове израде прошло више година. Представници Министарства културе, као оправдање за застој са приспелим предлозима, наводе да је на њиховој обради, дужи низ година, радио само један запослени. Поред тога, наводе да су предузели додатне напоре да отклоне застој, као и да тренутно немају предлоге који се у министарству налазе више година. Такође, рок у ком је Министарство културе дужно да обради и проследи приспели предлог није дефинисан.

Подаци на основу којих смо утврдили број предлога за утврђивање НКД и наведене просеке добијени су од територијалних завода, Републичког завода и Министарства културе. Подаци нису у потпуности поуздани, стога се наведени резултати морају узети са резервом. Нису поуздани, јер су утврђивани накнадним пребројавањем предмета и прегледима архива. Ово из разлога, јер не постоји посебна евиденција које омогућава праћење предлога за утврђивање НКД и њихових статуса. При том, у Информационом систему постоји могућност уноса за евиденцију непокретних добара под претходном заштитом, самим тим и за праћење предлога за утврђивање НКД, али се не користи. Овоме треба додати да важећи прописи не препознају статус „у процедури“ за непокретности где је израђен предлог за утврђивање НКД од стране територијалног завода и прослеђен на даље одлучивање. Сходно томе, постоји опасност да непокретном добру престане претходна заштита пре окончања процеса утврђивања НКД. То



даље носи ризик, да то непокретно добро буде оштећено, да му се промени изглед, својство или намена, јер не ужива посебну заштиту.



Препоручујемо Министарству културе да предузме потребне активности како би успоставило јединствену евиденцију непокретности под претходном заштитом, која би, између осталог, омогућила и праћење предлога за утврђивање непокретних културних добара.

Налаз 2.2. Територијалну надлежност завода за заштиту споменика културе не прати одговарајући начин финансирања њихове основне делатности



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.

Територија Републике Србије, када је у питању обављање послова заштите непокретних културних добара, у надлежности је 13 територијалних завода. Послове заштите НКД обавља и Републички завод, као централна установа на целој територији Републике Србије. Надлежност територијалних завода утврђена је решењем⁵⁷ министра културе из 1995. године, као и одлуком⁵⁸ АП Војводине из 2003. године. Приликом утврђивања територијалне надлежности ЗЗСК, подела је вршена по јединицама локалне самоуправе.⁵⁹ Територијална надлежност завода за заштиту споменика културе приказана је у [Прилогу 1](#), овог извештаја. Према наводима представника Завода Ниш и Завода Краљево, у пракси послове заштите НКД на територији Општине Ражањ обавља Завод Ниш, за разлику од решења министра културе, према коме је ова општина у надлежности Завода Краљево. За потребе овог извештаја, прихватили смо чињенично стање и третирали Општину Ражањ као да је у надлежности Завода Ниш.

Били смо очекивања да је број непокретних културних добара равномерно распоређен међу ЗЗСК, узимајући у обзир њихове капацитете, пре свега кадровске. При том, нисмо очекивали идеалан распоред, с обзиром да је то у пракси скоро немогуће, услед утицаја бројних фактора. Неки од фактора су распоред НКД на територији Републике Србије, врста и категорија НКД, место седишта ЗЗСК, опремљеност територијалних завода и слично. Такође, број непокретних културних добара, као и кадровски капацитети ЗЗСК, променљиви су током времена. У 13 територијалних завода, на дан 31. децембра 2020. године, према достављеним подацима ЗЗСК, био је 261 запослени.⁶⁰ Са друге стране, према подацима из Информационог

⁵⁷ Решење о утврђивању територије завода за заштиту споменика културе („Сл. гласник РС“, бр. 48/95).

⁵⁸ Одлука о утврђивању мреже завода за заштиту споменика културе на територији Аутономне покрајине Војводине („Сл. лист АП Војводине“, бр. 14/03).

⁵⁹ Појединачни подаци о броју ЈЛС, за које су надлежни територијални заводи, приказани су у [Прилогу 2](#), овог извештаја.

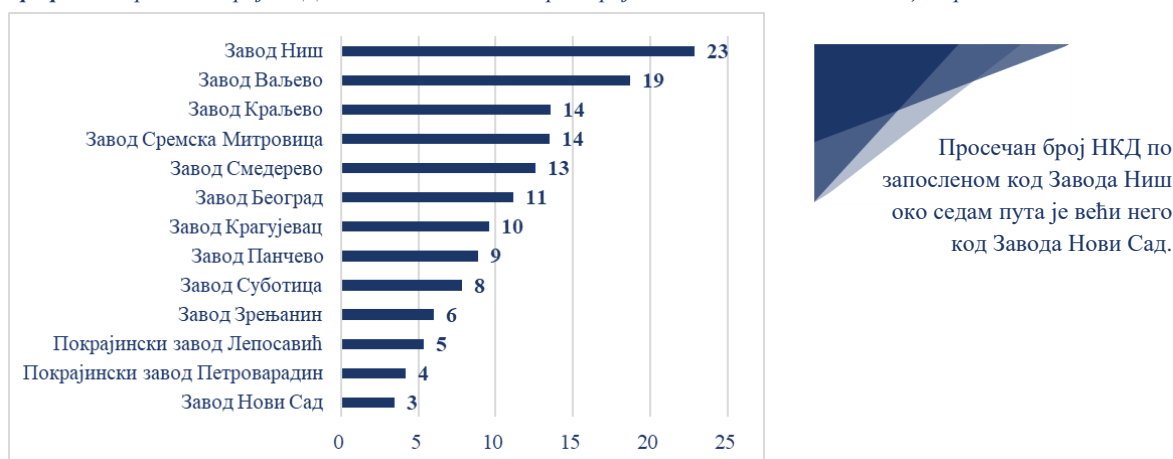
⁶⁰ Појединачни подаци о броју запослених, за све територијалне заводе, приказани су у [Прилогу 2](#), овог извештаја.



система, на исти датум, у Централном регистру уписано је 2.596 непокретних културних добара. Сходно томе, идеалан распоред би био 10 НКД по запосленом у просеку. Међутим, да бисмо уважили све наведене факторе, прихватили смо одступања до 50%, односно прихватљивим распоредом смо сматрали све у интервалу од пет до 15 НКД по запосленом у просеку.

На основу прикупљених података од територијалних завода, утврдили смо да постоје значајна одступања у просечном броју НКД по запосленом између територијалних завода. Просечан број НКД по запосленом, на дан 31. децембра 2020. године, код Завода Нови Сад је био три НКД по запосленом, док је код Покрајинског завода Петроварадин био четири НКД по запосленом. Када је у питању Покрајински завод Петроварадин на мањи број НКД по запосленом утицало је оснивање Завода Зрењанин 2004. године. Завод Зрењанин, у складу са већ поменутом одлуком АП Војводине, добио је у надлежност пет јединица локалне самоуправе⁶¹, које су биле у надлежности Покрајинског завода Петроварадин, према решењу министра културе из 1995. године. Са друге стране, код Завода Ваљево било је 19 НКД по запосленом у просеку, док је код Завода Ниш било 23 НКД по запосленом у просеку. Наведено указује да постоје велике разлике у оптерећености запослених између територијалних завода, када је у питању број НКД који су њиховој надлежности.

График 2. Просечан број НКД по запосленом код територијалних завода, на дан 31. децембра 2020. године



Бројни фактори су утицали на несразмеран распоред НКД по запосленом међу територијалним заводима. Представници ЗЗСК, међу кључним факторима истакли су вишегодишње смањење броја запослених у територијалним заводима, пораст броја непокретних културних добара, као и њихов неравномеран распоред на територији Републике Србије.

Просек НКД по запосленом представља најједноставнији вид анализе оптерећености запослених у територијалним заводима. Посебно интересантно би било посматрати распоред НКД по одређеној врсти профила запослених, где би разлике биле још драстичније, како наводе представници ЗЗСК. Овакву анализу нисмо радили, јер је захтевала додатно време и прикупљање података. Такође, већина представника ЗЗСК, као посебно дефицитарне профиле, истакла је недовољан број архитеката и археолога. Наводе представника ЗЗСК, о недовољном броју запослених и недостатку појединих профила запослених, не можемо у потпуности прихватити, јер је попуњеност систематизација радних места, на дан 31. децембра 2020. године, била на високом нивоу, односно у просеку око 90%. Међутим, према речима представника ЗЗСК, систематизације радних места не одражавају реалне потребе за запосленима.

У циљу поређења оптерећености запослених у територијалним заводима, поред просечног броја НКД по запосленом посматрали смо и просечну површину територије по запосленом. Величина територије која је у надлежности ЗЗСК утиче на могућност обилазака

⁶¹ Град Зрењанин и општине Житиште, Нова Црња, Нови Бечеј и Сечањ.



НКД, распрострањеност истраживања која се спроводе у циљу утврђивања НКД и др. Као код броја НКД, били смо очекивања да је територија Републике Србије равномерно распоређена међу ЗЗСК, узимајући у обзир њихове кадровске капацитете. И у овом случају, пошли смо од идеалног распореда од 340 km² по запосленом⁶², уз уважавање одступања до 50%, односно прихватљивим распоредом смо сматрали све у интервалу од 170 до 510 km² по запосленом у просеку. Поређења ради, укупна површина Републике Малте износи 316 km². Појединачни подаци о површинама територија, за које су надлежни територијални заводи, приказани су у [Прилогу 2](#), овог извештаја.

Као у случају просечног броја НКД по запосленом, утврдили смо да постоје значајне разлике у просечној површини територије по запосленом међу ЗЗСК. Просечна територија по запосленом најнижа је била код Завода Нови Сад 27 km², Завода Београд 83 km² и Покрајинског завода Петроварадин 149 km². Завод Нови Сад и Завод Београд су једини територијални заводи који у својој надлежности имају по једну јединицу локалне самоуправе. Највећу територију по запосленом у просеку покривају Завод Ниш 1.057 km², Покрајински завод Лепосавић 839 km², Завод Краљево 656 km² и Завод Ваљево 574 km². Када је у питању Покрајински завод Лепосавић податак о просечној површини по запосленом је релативан, с обзиром да је услед одређених околности приступ појединим деловима територије ограничен, односно већи број запослених не би значајно бољу покривеност територије и већу растерећеност запослених. Сходно наведеном, постоје значајне разлике у оптерећености запослених између територијалних завода, када је у питању територија која је у њиховој надлежности.

График 3. Просечна површина територије по запосленом код територијалних завода у km², на дан 31. децембра 2020. године



Просечна површина територије по запосленом код Завода Ниш је скоро 40 пута већа него код Завода Нови Сад.

Не постоји обавеза да распоред непокретних културних добара и територије Републике Србије међу територијалним заводима буде равномеран, али је то битно за уједначен приступ у заштити НКД међу заводима. Међутим, оно што је неопходно јесте адекватан начин финансирања завода за заштиту споменика културе, пре свега њихове основне делатности, а то је заштита НКД. Подсећања ради, заводи за заштиту споменика културе, чији су оснивачи Република Србија, аутономна покрајина, или јединица локалне самоуправе, финансирају се или суфинансирају из буџета оснивача и других извора.⁶³ Из овога видимо да су оснивачи у првом плану, када је у питању финансирање. Устав Републике Србије, такође, указује да је посебна одговорност за очување наслеђа на Републици Србији, аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.⁶⁴

⁶² Укупна површина Републике Србије износи 88.499 km².

⁶³ Члан 74, Закона о култури.

⁶⁴ Члан 89, Устав Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 98/06).



Једно од начела културног развоја је децентрализација у одлучивању, организовању и финансирању културних делатности.⁶⁵ Министарство културе је 2003. године започело процес децентрализације финансирања територијалних завода, како би се финансирање пренело са републичког на локални ниво. Наведени процес подразумевао је да се изврши пренос оснивачких права територијалних завода, изузев два покрајинска завода, са Републике Србије на јединице локалне самоуправе, код завода где то није било учињено. Наша очекивања су била да је овај процес окончан и да су све или бар већина јединица локалне самоуправе укључене у финансирање основне делатности територијалних завода. Обезбеђивањем финансијских средстава за основну делатност омогућава се финансирање плата запослених, ангажовање спољних сарадника по потреби, набавка опреме за рад, финансирање одређених активности, услуга и радова и слично.

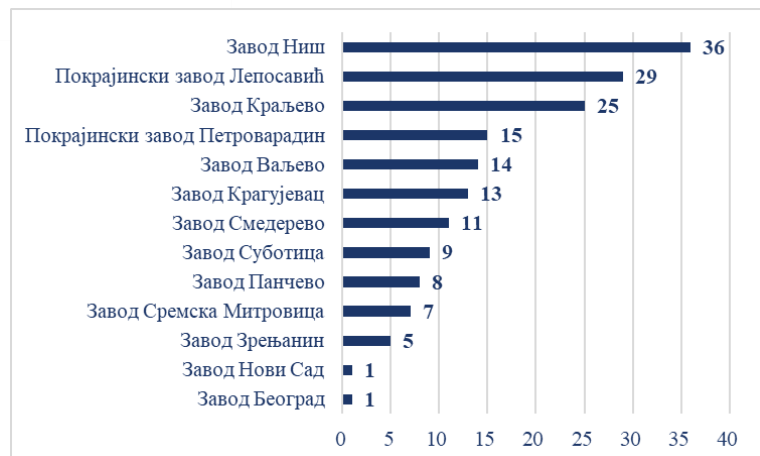
Пренос оснивачких права територијалних завода са Републике Србије на јединице локалне самоуправе није окончан у потпуности ни до краја 2020. године. Према важећим статутима ЗЗСК постоји више различитих ситуација. Према статутима Завода Ниш, Завода Краљево и Завода Смедерево носилац оснивачких права је Влада РС, али у пракси, према речима представника ЗЗСК, ова права остварују јединице локалне самоуправе на чијим територијама се налазе седишта ових завода. У статуту Завода Ваљево присутна је неуобичајена ситуација, где је носилац оснивачких права Република Србија или оснивач у зависности од извора финансирања. Код пет територијалних завода, односно код Завода Крагујевац, Завода Суботица, Завода Панчево, Завода Сремска Митровица и Завода Зрењанин, носиоци оснивачких права су јединице локалне самоуправе на чијим територијама се налазе седишта ових завода. Друге јединице локалних самоуправа, чије су територије у надлежности ових пет ЗЗСК, нису именоване као носиоци оснивачких права. Ситуација је најједноставнија код Завода Београд и Завода Нови Сад, јер ова два завода имају у својој надлежности по једну ЈЛС, које су истовремено и носиоци оснивачких права. Када је у питању Покрајински завод Петроварадин оснивачка права је задржала Влада АП Војводине. Слична ситуација је и код Покрајинског завода Лепосавић, где је оснивачка права задржала Влада РС.

Постојећи прописи утврђују изворе финансирања ЗЗСК, као што смо рекли, то су буџети оснивача и други извори, у складу са Законом о култури. Међутим, у пракси код девет од 13 територијалних завода питање носилаца оснивачких права није до краја решено. У питању су, пре свега, Завод Ниш, Завод Краљево и Завод Смедерево, затим Завод Ваљево, као и мањим делом Завод Крагујевац, Завод Суботица, Завод Панчево, Завод Сремска Митровица и Завод Зрењанин. Наведена ситуација довела је до тога да, финансирање основне делатности ових девет територијалних завода врше искључиво ЈЛС на чијим територијама се налазе седишта ових завода. Међутим, у надлежности наведених завода налазе се и друге јединице локалне самоуправе које не учествују у финансирању основне делатности ових завода. При том, већина НКД која су у надлежности ових завода налазе се на територијама тих других ЈЛС, а не јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази седиште завода. Тако рецимо, 89% НКД у надлежности Завода Краљево се налази на територијама 24 ЈЛС, које не учествују у финансирању основне делатности овог завода, док је 11% НКД на територији Града Краљева, који финансира основну делатност овог завода. Слична ситуација је и код Завода Смедерево, где се 85% НКД налази на територијама 10 ЈЛС, које не учествују у финансирању основне делатности, док је 15% НКД на територији Града Смедерева, једине ЈЛС која финансира основну делатност овог завода.

⁶⁵ Члан 3, Закона о култури.



График 4. Број јединица локалне самоуправе у надлежности територијалних завода



У надлежности Завода Ниш је 36 јединица локалне самоуправе, а само Град Ниш финансира основну делатност завода.

Средства која поједини територијални заводи добијају за основну делатност из буџета оснивача, односно из буџета ЈЛС на чијој територији се налази седиште тих завода, према речима представника ЗЗСК, углавном не покривају трошкове основне делатности, неретко покривају само плате запослених. Јединице локалне самоуправе, које су носиоци оснивачких права, недовољно покриће трошкова основне делатности, како наводе представници ЗЗСК, правдају тиме што територијални заводи не обављају основну делатност само на њиховој територији, већ и на територији других ЈЛС. Такође, према наводима представника ЗЗСК, друге ЈЛС не учествују у финансирању основне делатности ЗЗСК из више разлога. Неки од наведених разлога су недостатак правног основа с обзиром да нису носиоци оснивачких права, недостатак финансијских средстава услед ограничених буџета, као и недовољно развијен ниво свести о важности очувања НКД. Наведени разлози су разумљиви, неки чак и оправдани, али није оправдано пропадање и запуштеност НКД, о чему ће више речи бити у [трећем закључку](#) овог извештаја.

Средства обезбеђена за основну делатност, из буџета оснивача, нису довољна, па их територијални заводи делом обезбеђују из других извора. Као што смо навели, у питању су средства добијена за пројекте по спроведеним конкурсима, пре свега Министарства културе и Министарства за рад, борацка и социјална питања, затим сопствени приходи остварени пружањем услуга физичким и правним лицима, као и донације физичких и правних лица. Наведене друге изворе средстава, према речима представника ЗЗСК, карактерише њихова неизвесност, у погледу остваривања и висине, као и неодрживост у дугом року, што отежава планирање активности и спровођење вишегодишњих пројеката. Добијање средстава за пројекте на конкурсима министарстава, у многоме зависи од могућности ЗЗСК да припреме пројекат и конкурсну документацију, што се разликује од завода до завода. Такође, зависи и од расположивих средстава за пројекте самих министарстава, као и од тога шта се сматра приоритетним областима, што се разликује из године у годину. Сопствене приходе територијални заводи остварују и пружањем услуга другим ЈЛС, чије су територије у надлежности тих завода. Према наводима представника ЗЗСК, ове сопствене приходе остварују периодично, а њихови износи немају значајно учешће у укупним приходима завода. При том, други извори средстава, које остварују територијални заводи, углавном су намењени за конкретан пројекат или услугу, односно не могу се преусмерити у неке приоритетније активности. Такође, остваривање других извора средстава подразумева додатно ангажовање запослених, услед чега трпи основна делатност ЗЗСК, пре свега, утврђивање НКД и вршење увида у стање НКД. Све наведено указује да није у потпуности успостављен одговарајући начин финансирања основне делатности територијалних завода, који би обезбедио предвидив износ средстава за основну делатност и омогућио планирање на дужи рок. Према речима представника ЗЗСК, дешава се да започети вишегодишњи пројекти, буду прекинути, односно истраживања и



радови буду обустављени, јер пројекат након неколико година не добије средства на конкурс у из различитих разлога, као што су недостатак финансијских средстава у тој години или промена приоритетне области финансирања.

Представници Завода Ниш, навели су археолошко налазиште Врело - Шаркамен, које се налази недалеко од Неготина, као пример где су истраживачки и конзерваторско-рестаураторски радови финансирани путем пројекта. Четири године за редом, од 2017. до 2020. године, пројекат је био одабран на конкурсима Министарства културе и на тај начин су била обезбеђена средства за радове. Међутим, како наводе представници Завода Ниш, на конкурс у 2021. године пројекат није одабран, што је довело до обустављања радова. Царска палата Шаркамен представља касноантичко утврђење, настало крајем 3. и почетком 4. века, које је изградио римски цар Максимин Даја. У оквиру самог комплекса налази се и маузолеј, у коме је сахрањена његова мајка, односно сестра императора Галерија. Према увиду у стање налазишта Шаркамен, који је извршио Републички завод 2017. године, налазиште је приступачно и одржава се од стране корисника, Музеја Крајине из Неготина. Међутим, не постоји физичка заштита комплекса, локалитет није ограђен и границе нису обележене, услед чега је изложен ризику од илегалних ископавања, којих је било раније. Такође, нема организованих туристичких посета, као ни пратећих туристичких садржаја. У извештају о извршеном увиду се наводи да је потребно наставити истраживања, извршити конзервацију и реконструкцију откривених остатака и израдити предлог за категоризацију. Археолошко налазиште Врело – Шаркамен представља непокретно културно добро од значаја. Са друге стране, имамо пример непокретног културног добра од изузетног значаја, археолошко налазиште Гамзиград (Феликс Ромулијана), где се конзерваторски радови врше континуирано, уредно је обележено и има чуварску службу, која онемогућава неовлашћена ископавања на налазишту. Такође, археолошко налазиште Гамзиград туристички је посећено, што представља додатни извор прихода, а налази се и на листи UNESCO од 2007. године, што олакшава приступ међународним фондовима. Утврђење Феликс Ромулијана, у близини Зајечара, основао је римски император Галерије у 3. веку, када је представљало важан стратешки и административни центар. Оба археолошка налазишта, Шаркамен и Гамзиград, представљају део Римског лимеса, који се простире широм Републике Србије.

Слика 6. Археолошко налазиште Врело – Шаркамен, недалеко од Неготина, 2018. година, фото Музеј Крајине



Слика 7. Археолошко налазиште Гамзиград, у близини Зајечара, непозната година, фото Републички завод



Препоручујемо Министарству културе да преиспита територијалну поделу надлежности међу заводима за заштиту споменика културе, узимајући у обзир релевантне околности и њихове расположиве капацитете.

Такође, препоручујемо Министарству културе да покрене иницијативу за ближе уређење начина финансирања основне делатности завода за заштиту споменика културе.



Налаз 2.3. Републички завод није у целости успоставио Информациони систем, који би корисницима пружио потпуне и поуздане податке о непокретним културним добрима



Републички завод, поред Централног регистра, дужан је да води и Информациони систем непокретних културних добара. Такође, дужан је да брине о уносу података у Информациони систем, као и да врши контролу тог уноса. Потпуност и поузданост података је важна, јер Информациони систем има бројне кориснике, при том се користи и за промоцију непокретног културног наслеђа. Податке у Информациони систем уносе заводи за заштиту споменика културе. Републички завод је успоставио Информациони систем, али степен уноса података није на задовољавајућем нивоу, јер за бројна непокретна културна добра нису унети или нису ажурирани подаци, које је министар културе утврдио као обавезне. Када су у питању подаци, који нису прописани као обавезни, али су предвиђени да се уносе у Информациони систем, јер су потребни за праћење, анализу и доношење одлука, степен уноса је још нижи. На степен уноса података утицало је непостојање јасних процедура за унос података у Информациони систем и њихову контролу.

Територијални заводи дужни су да воде регистар, у који уписују податке о непокретним културним добрима, утврђеним на територији за коју су надлежни. Такође, дужни су да Републичком заводу доставе податке о тим непокретним културним добрима, ради уписа у Централни регистар.⁶⁶ Централни регистар води Републички завод и то по врстама НКД. Уз Централни регистар чува се општа, техничка и фото документација о НКД. Правилником из 1995. године, министар културе је прописао који подаци се уписују у регистре и начине њиховог вођења.⁶⁷ У Централни регистар, између осталог, уписују се назив НКД, његов сажет опис са основним одликама, основ за упис, место и адреса где се налази, катастарске парцеле на којима се налази, подаци о заштићеној околини, подаци о својини и др. Централни регистар се води у форми листова, у папирном облику. Сви регистри непокретних културних добара су јавни.⁶⁸

У савременим условима јавила се потреба за вођењем Централног регистра и у електронском облику, јер олакшава чување података и њихову претрагу. Такође, може допринети лакшем управљању НКД, пружити податке за доношење одлука и омогућити бољу промоцију непокретног културног наслеђа. Правни основ за испуњење ове потребе створен је 2017. године, доношењем Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању⁶⁹. Исте године Републички завод започео је увођење информационог система у области непокретних културних добара. Министар културе је 2018. године донео Правилник о ближим условима за дигитализацију културног наслеђа⁷⁰, којим је формално успостављен Информациони систем и предвиђено да њиме управља Републички завод. Дигитализација непокретног културног наслеђа, између осталог, врши се ради његове заштите, у циљу обезбеђивања доступности информација, омогућавања размене података, стварања нове и допуне постојеће документације, промоције непокретног културног наслеђа, повећања броја корисника и увођења нових услуга и садржаја.⁷¹ Корисници Информационог система, поред Министарства културе, Републичког завода и територијалних завода, су бројне организације и удружења из области културе, историје, археологије итд, затим институти, факултети, као и шира јавност. Рок за дигитализацију целокупног непокретног

⁶⁶ Члан 61, Закона о културним добрима.

⁶⁷ Правилник о подацима који се уписују у регистар, начину вођења регистра и Централног регистра непокретних културних добара и о документацији о овим културним добрима („Сл. гласник РС“, бр. 30/95 и 37/95).

⁶⁸ Члан 6, Закона о културним добрима.

⁶⁹ „Сл. гласник РС“, бр. 94/17 и 52/21.

⁷⁰ „Сл. гласник РС“, бр. 76/18.

⁷¹ Члан 4, Правилника о ближим условима за дигитализацију културног наслеђа.



културног наслеђа је 2023. година, при том је Републички завод дужан да спроводи контролу квалитета и верификацију података унетих у Информациони систем.⁷² Податке у Информациони систем уносе територијални заводи, а један део податка уноси и Републички завод.

Рок за успостављање Информационог система био је 2019. година, што је Републички завод и испунио, јер је Информациони систем развијен још 2017. године. Међутим, уношење података у Информациони систем, о НКД која су уписана у Централни регистар, још увек је у току. За један број НКД, која су унета у Информациони систем, недостају одређени подаци. За 38 непокретних културних добара недостаје сажет опис са основним одликама, што је битно за њихову промоцију. Око трећине НКД у Информационом систему нема унет податак о облику својине, док преко 90% нема унетог власника и/или корисника НКД, што значи да нема унето ко управља тим НКД. При том, власник и корисник нису обавезни подаци, али је њихов унос предвиђен у Информационом систему. Поред тога, власник и корисник се током времена могу мењати, док за један део НКД имовинско-правни односи нису ни решени, што отежава њихов унос, према речима представника ЗЗСК. Преко 400 непокретних културних добара нема унете катастарске парцеле на којима се налазе, што је битан податак код уписа забележбе у катастру, у циљу заштите НКД. Затим, око 150 непокретних културних добара нема унет број под којим су евидентирани у регистру територијалног завода, што отежава повезивање и евентуалну проверу података. Поред тога, Републички завод доставља Министарству културе једном годишње извештај о попуњености Информационог система. Према подацима из последњег извештаја, на дан 31. децембра 2020. године, око 26% НКД у Информационом систему нема унету техничку документацију, док око 13% нема унету фото документацију. При том, техничка и фото документација су неопходни у случају потребе за реконструкцијом НКД, док се фото документација користи и за промоцију НКД.

График 5. Структура уноса појединих података о НКД у Информационом систему, на 31. децембар 2020. године



Као што смо рекли, унос података у Информациони систем врше пре свега територијални заводи, док је за контролу квалитета задужен Републички завод. Према наводима представника ЗЗСК, код једног броја НКД одређени подаци и документација нису били прикупљени и израђени приликом њиховог утврђивања за НКД, у периоду до 1994. године. Стога, потребно је да буду накнадно прикупљени и израђени, што захтева ангажовање додатних ресурса. Такође, навели су да непостојање јасне процедуре за унос података у Информациони систем, ствара забуну шта од података је потребно унети и у ком облику, а доводи и до различитог поступања територијалних завода. Поред тога, навели су да, за један део НКД подаци и документација постоје, али да још увек нису унети у Информациони систем, као последица постепене набавке опреме и обуке запослених у територијалним заводима. При том, напомињемо да је рок за дигитализацију целокупног непокретног културног наслеђа 2023. година.

Поред тога што за један део НКД, унетих у Информациони систем, недостају одређени подаци, постоје и НКД која нису унета у Информациони систем. Републички завод, услед некомплетности документације, није унео непокретности од посебног значаја за културу и историју, која се налазе у иностранству. Такође, из истог разлога, Покрајински завод Лепосавић није унео у Информациони систем око 400 НКД која се налазе на територији АП Косово и

⁷² Члан 10 и 14, Правилника о ближим условима за дигитализацију културног наслеђа.



Метохија, мада су она унета у регистар овог територијалног завода. Ово смо навели као ограничење у раду са Информационим системом, у уводном делу извештаја. Регистри непокретних културних добара, које воде територијални заводи, нису били предмет наше анализе. Међутим, постоје мања неслагања између броја НКД у Информационом систему и броја НКД у регистрима појединих територијалних завода. Примера ради, археолошко налазиште Слатина - Турска чесма у Дреновцу, недалеко од Параћина, налази се у регистру, који води Завод Крагујевац, али није унето у Информациони систем, на дан 31. децембра 2020. године. Ово археолошко налазиште утврђено је за НКД од значаја 2018. године. Налазиште потиче из периода од 6.200 до 4.500 година пре нове ере и на њему су пронађени остаци који припадају и Старчевачкој и Винчанској култури.

Републички завод није донео писане процедуре, којима би уредио контролу квалитета и верификацију података унетих у Информациони систем. Према речима представника Републичког завода, администратори Информационог система спроводе одређени ниво контроле и верификације података. Поред потпуности података у Информационом систему, важна је и њихова тачност и поузданост, јер је Информациони систем јаван,⁷³ односно користи се и за промоцију непокретног културног наслеђа. При том, један од циљева дигитализације је да се повећа број корисника овог система. Међутим, постојеће контроле имају одређених пропуста, што можемо видети на примеру Дома Јована Цвијића, споменика културе од великог значаја. Дом Јована Цвијића је породична кућа и аутентично сведочанство о животу и раду познатог српског научника. У кући се налази Меморијални музеј Јована Цвијића у коме је постављена изложба о животу, бројним путовањима и истраживачком раду великог географа. Дом Јована Цвијића налази се у улици Јелене Њетковић бр. 5 у Београду. За ово НКД, у Информационом систему, као облик својине унето је „друштвена својина“, док власник и корисник нису унети. У стварности, овај споменик културе је у државној својини, односно власник је Република Србија, док је корисник Град Београд, конкретно Музеј града Београда. Поред сажетог описа, фото документација најбоље описује НКД. Међутим, уместо фотографија Дома Јована Цвијића, као јавно доступне, грешком су постављене фотографије Куће Радисава Јовановића. Такође, у питању је споменик културе који се налази у Београду, али у улици Стевана Сремца бр. 5. Провера података за Дом Јована Цвијића, у Информационом систему, вршена је у августу 2021. године. Нетачни и непоуздани подаци штете промоцији непокретног културног наслеђа, а могу утицати и на погрешно доношење одлука корисника Информационог система.

Слика 8. Дом Јована Цвијића, 1979. година, приказ на званичној интернет страници Завода Београд,⁷⁴ фото Завод Београд



Слика 9. Кућа Радисава Јовановића, 2018. године, у Информационом систему приказана као Дом Јована Цвијића, фото Републички завод



Слика 10. Дом Јована Цвијића, 2021. година, видљива реконструкција спољашњости, али задржан изглед из 1979. године, фото ДРИ



Евиденциони листови на којима територијални заводи воде непокретности под претходном заштитом доступни су јавности, према Правилнику о начину вођења евиденције о непокретностима које уживају претходну заштиту⁷⁵ из 1995. године. У Информационом систему

⁷³ Информационом систему за јавност може се приступити путем линка <https://nasledje.gov.rs>.

⁷⁴ Званична интернет страница Завода Београд је <https://beogradskonasledje.rs>.

⁷⁵ Члан 6, Правилника о начину вођења евиденције о непокретностима које уживају претходну заштиту („Сл. гласник РС“, бр. 19/95).



постоји могућност да се евиденција непокретности под претходном заштитом води у електронском облику, али се не користи. При том, није прописана обавеза њеног вођења у електронском облику, већ само у папирном. Вођење евиденције непокретности која уживају претходну заштиту, у електронском облику, могло би допринети њиховој бољој заштити, кроз упознавање јавности о њима. Примера ради, у веб Регистру културних добара Републике Хрватске⁷⁶, који обухвата непокретна и нематеријална културна добра, јавно је доступна евиденција превентивно заштићених добара. Такође, у Информационом систему постоји могућност уноса података о извршеним увидима у стање НКД. Територијални заводи ове податке не уносе у Информациони систем. Према наводима њихових представника, они то не чине, јер нису у обавези. Са друге стране, Републички завод уноси извештаје о извршеним увидима у стање НКД у Информациони систем и то у форми документа, што је добро, али не омогућава машинску обраду података, већ се за потребе анализе сваки документ мора отворити појединачно. Нешто више речи о увидима у стање НКД биће у оквиру [Налаза 3.3](#), овог извештаја.



Препоручујемо Републичком заводу да донесе интерне процедуре, којима би уредио процес уноса података у Информациони систем непокретних културних добара, као и њихову контролу квалитета и верификацију.

Такође, препоручујемо Републичком заводу да изради писана упутства за унос података у Информациони систем непокретних културних добара, као и за њихову контролу квалитета и верификацију, и проследи их територијалним заводима.

⁷⁶ Веб Регистар културних добара Републике Хрватске доступан је на линку <https://registar.kulturnadobra.hr>.



Закључак 3. Код појединих непокретних културних добара потребно је активније спровођење мера заштите како би се очувала њихова културна вредност

Наш циљ у овом делу извештаја, био је да одговоримо на треће ревизијско питање, односно у ком обиму се спроводе мере заштите непокретних културних добара. Да би мере заштите могле бити спроведене, потребно је да претходно буду донете и да је утврђено ко је надлежан за њихово спровођење. Поред тога, неопходан је и надзор над спровођењем мера заштите, како би се обезбедио континуитет у њиховом спровођењу или утврдила потреба за предузимањем додатних мера везано за заштиту непокретних културних добара.



Постоји опасност да поједина непокретна културна добра изгубе споменичка својства због којих су утврђена за непокретна културна добра. Међу њима се налазе и непокретна културна добра од великог и изузетног значаја за Републику Србију. Министарство културе није осигурало да заводи за заштиту споменика културе врше увиде у стање непокретних културних добара у довољној мери, услед чега је отежано да се величина проблема сагледа на нивоу свих непокретних културних добара у Републици Србији. Према подацима из Информационог система, закључно са 2020. годином, територијални заводи нису израдили мере заштите за око две трећине непокретних културних добара, због чега постоји ризик да се она не одржавају у складу са правилима струке. Код појединих непокретних културних добара нису решени имовинско-правни односи, услед чега није одређен сопственик задужен за спровођење мера заштите. Непокретна културна добра која немају одређеног сопственика или имају сопственика који није заинтересован за њихово одржавање углавном се налазе у лошем стању и није искоришћена њихова могућност за привођење намени, у циљу економске одрживости.

До наведеног закључка дошли смо анализирајући у ком обиму НКД, као и њихове заштићене околине, имају донете мере заштите, везано за њихово чување, одржавање и коришћење. На примерима добре и лоше праксе, приказали смо важност доношења мера заштите, постојања сопственика који је заинтересован за одржавање НКД, као и привођења НКД некој намени. Такође, анализом смо обухватили и вршење увида у стање НКД, који су неопходни за утврђивање стварног стања и планирање будућих активности.

Налаз 3.1. 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



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.



Законом о културним добрима из 1994. године, предвиђено је да акт о утврђивању непокретног културног добра садржи, између осталог, мере заштите везане за чување, одржавање и коришћење НКД.⁷⁷ Ова обавеза није новина, јер је и раније, односно Законом о заштити културних добара из 1977. године, било предвиђено да одлука о проглашењу непокретног културног добра садржи, између осталог, основне услове чувања, одржавања и коришћења НКД.⁷⁸ Мере заштите НКД, између осталог, обухватају ближе услове чувања, одржавања и коришћења НКД, техничко-заштитне мере ради обезбеђивања НКД од оштећења, уништења и крађе, затим начин обезбеђивања доступности НКД јавности, као и ограничења и забране у погледу располагања НКД и његове употребе, односно забране извођења одређених грађевинских радова, промене облика терена и промене намене НКД.⁷⁹ Мере заштите НКД су неопходне да би се обезбедило адекватно чување, одржавање и коришћење НКД, односно да би се непокретним културним добром управљало у складу са правилима струке. При том се услови чувања, одржавања и коришћења НКД, као и утврђене мере техничке заштите, уграђују у просторне и урбанистичке планове.⁸⁰

Акт о утврђивању НКД, између осталог, требало би да садржи и границе заштићене околине са мерама њене заштите. Непокретно културно добро и његова заштићена околина представљају једну целину. Сходно томе, важно је да непокретно културно добро, као и његова заштићена околина, имају донете мере заштите, у складу са правилима струке. Нешто више речи о утврђивању граница заштићене околине са мерама њихове заштите било је у оквиру [Налаза 2.1](#), овог извештаја. Стога, у овом делу извештаја фокус је био на утврђивању мера заштите НКД.

Према подацима из Информационог система, на дан 31. децембра 2020. године, око две трећине непокретних културних добара, од 2.596 НКД уписаних у Централни регистар, нема донете мере заштите НКД. То значи да за више од 1.700 НКД нису ближе одређени услови њиховог чувања, одржавања и коришћења, што за последицу може имати да се њима не управља у складу са правилима струке. При том, постоји могућност да за мањи део ових НКД акти о њиховом утврђивању садрже мере заштите НКД, али да исте нису унете у Информациони систем, јер је процес уноса још увек у току, према наводима представника Републичког завода. Са друге стране, представници ЗЗСК наводе да мере заштите углавном немају НКД утврђена до 1994. године, јер се до тада није водило рачуна да свака одлука о проглашењу НКД садржи основне услове чувања, одржавања и коришћења НКД. Такође, навели су да НКД која немају донете мере заштите НКД, углавном немају ни утврђене границе заштићене околине са њеним мерама заштите. Подсећамо да преко 1.900 НКД нема утврђене границе заштићене околине са мерама њене заштите, према подацима из Информационог система.

Као у случају граница заштићене околине са мерама њене заштите, за НКД утврђена до 1994. године, дат је рок од три године да ЗЗСК предложи допуну одлуке о проглашењу НКД, која ће садржати мере заштите НКД, за која мере заштите нису утврђене.⁸¹ Према наводима ЗЗСК, рок од три године је био кратак, односно није уважио расположиве капацитете ЗЗСК и обим посла који је требало урадити. Ове наводе не можемо прихватити у потпуности, с обзиром да је прошло више од 25 година, а да мере заштите НКД нису утврђене за преко 1.700 НКД, према подацима из Информационог система, на дан 31. децембра 2020. године. Такође, навели су да им оснивачи, односно јединице локалне самоуправе, нису финансирале ову активност, док су запослени били ангажовани на бројним пројектима, како би остварили додатне приходе. О финансирању основне делатности ЗЗСК више речи је било у оквиру [Налаза 2.2](#), овог извештаја. Поред тога, истичу да су запослени били ангажовани и на активностима већег приоритета, као

⁷⁷ Члан 47, Закона о културним добрима.

⁷⁸ Члан 65, Закона о заштити културних добара („Сл. гласник СРС“, бр. 28/77).

⁷⁹ Члан 54, Закона о културним добрима.

⁸⁰ Члан 107, Закона о културним добрима.

⁸¹ Члан 135, Закона о културним добрима.



што је утврђивање НКД, издавање мера техничке заштите и вршење увида у стање НКД, што је утицало да обавеза допуне одлука о проглашењу НКД не буде испуњена.

У пракси, за поједина НКД, углавном НКД на листи Светске баштине UNESCO, израђују се планови управљања. Ова пракса настала је као резултат препоруке UNESCO. Планови управљања представљају инструмент обједињеног планирања, заштите, истраживања, презентације и коришћења НКД. План управљања, поред мера заштите НКД, обухвата и друге аспекте, важне за управљање НКД. У Закону о културним добрима не постоји обавеза доношења планова управљања за НКД. Са друге стране, када је у питању заштита природних добара предвиђена је законска обавеза доношења планова управљања за заштићена подручја.⁸²

Примера ради, за археолошко налазиште од изузетног значаја Мраморје у Перућцу, које се налази у близини Бајине Баште, израђен је план управљања. План управљања, поред овог налазишта, обухвата још два археолошка налазишта од значаја, то су Мраморје у Растишту, такође поред Бајине Баште, и Грчко гробље Хрта, код Пријепоља. Ова три локалитета потичу из 14. и 15. века, при том се налазе и на листи Светске баштине UNESCO од 2016. године, уписани као Стећци - средњовековни надгробни споменици. За сва три непокретна културна добра унете су мере заштите у Информациони систем, док мере заштите за заштићену околину нису унете једино за Грчко гробље Хрта. Археолошким налазиштем Мраморје у Перућцу управља Јавно предузеће „Национални парк Тара“. Према увиду у стање извршеном 2017. године од стране Републичког завода, ово налазиште се редовно одржава, уредно је обележено и ограђено, при том постоји и туристичка инфраструктура. Такође, у периоду 2011-2012. године, извршена је конзервација и реконструкција стећака Мраморје у Перућцу.

Слика 11. Мраморје у Перућцу, 2010. година, пре реставрације, аутор непознат, извор Википедија



Слика 12. Мраморје у Перућцу, 2012. година, након реставрације, аутор непознат, извор Википедија



Слика 13. Мраморје у Перућцу, 2017. година, фото Републички завод



Били смо очекивања да су ЗЗСК, приликом допуне одлука о проглашењу НКД мерама заштите непокретних културних добара, усмерили пажњу на НКД од изузетног и великог значаја, узевши у обзир своје ограничене капацитете. Међутим, скоро 90% НКД од изузетног и великог значаја, према подацима из Информационог система, нема донете мере заштите НКД.

Када су у питању НКД од изузетног значаја скоро 200 нема донете мере заштите НКД. Међу њима је и Рановизантијска гробница у Јагодин-Мали, споменик културе од изузетног значаја, који потиче из 4. века и налази се у близини центра Ниша. Гробница садржи четири гробна места у облику саркофага, док је њена унутрашњост осликана фрескама, међу којима су Христов монограм и фигуре апостола Петра и Павла. Рановизантијска гробница у Јагодин-Мали нема унете мере заштите НКД у Информациони систем, а нема ни утврђене границе заштићене околине са мерама њене заштите. Овим непокретним културним добром од изузетног значаја управља Град Ниш, као његов корисник. Конзерваторски радови на овој гробници рађени су 1954. и 1958. године, док је

Слика 14. Рановизантијска гробница у Јагодин-Мали, 2017. година, смеће у унутрашњости, фото Републички завод

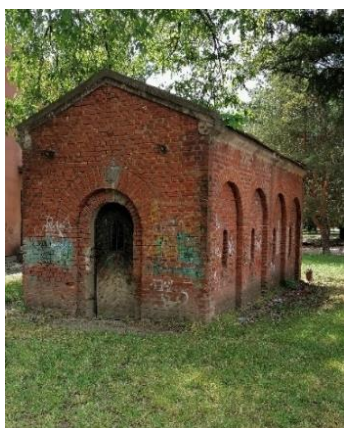


⁸² Члан 51, Закона о заштити природе („Сл. гласник РС“, бр. 36/09, 88/10, 91/10 - испр., 14/16, 95/18 - др. закон и 71/21).

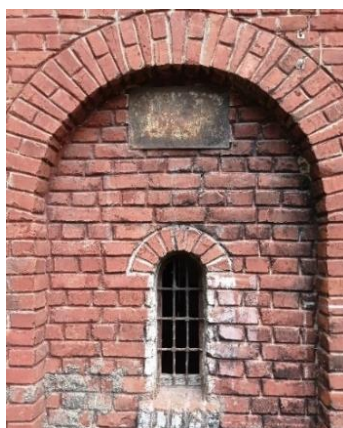


изнад гробнице подигнут објекат у циљу њене заштите. Последњи рестаураторски радови извођени су 2013. године, услед обележавања 1.300 година хришћанства. Према увиду у стање Рановизантијске гробнице у Јагодин-Мали, који је извршио Републички завод 2017. године, не постоји заинтересованост корисника за одржавање и не одржава се, на информативној табли не разазнаје се да је у питању НКД, прилаз је неприступачан, фасада прекривена графитима, а унутрашњост нагомилана смећем, док је таваница оштећена и могуће је прокишњавање. Такође, Републички завод је указао на потребу успостављања система сталног мониторинга и комуналног одржавања. Стање 2021. године је нешто боље, смеће из унутрашњости је уклоњено, док су врата закључана, како би се спречио улазак бескућника, али то ограничава и посете туриста.

Слика 15. Рановизантијска гробница у Јагодин-Мали, 2021. година, фасада ишарана графитима, фото ДРИ



Слика 16. Рановизантијска гробница у Јагодин-Мали, 2021. година, нечитка информативна табла, фото ДРИ



Слика 17. Рановизантијска гробница у Јагодин-Мали, 2021. година, оштећења заштитног објекта, фото ДРИ



Када су у питању НКД од великог значаја скоро 550 нема донете мере заштите НКД. Међу њима је и Марина кула, споменик културе од великог значаја. Марина кула је средњевековни град недалеко од Куршумлије, који је у 15. веку подигла Мара Бранковић, кћерка деспота Ђурађа Бранковића. Овај споменик културе од великог значаја нема унете мере заштите НКД у Информациони систем, а нема ни утврђене границе заштићене околине са мерама њене заштите. Овим НКД од великог значаја управља Јавно предузеће „Србијашуме“, као његов корисник. Према наводима представника Завода Ниш, на локалитету Марина кула нису вршена никаква истраживања, сам локалитет је врло неприступачан и у рушевинама, док корисник није заинтересован за одржавање. Такође, истакли су да се на највишој тачки локалитета налази бетонска бандера, постављена 70-их година прошлог века, непосредно након утврђивања Марине куле за НКД. Марина кула утврђена је за НКД од значаја 1970. године, а категорисана у НКД од великог значаја 1983. године. Завод Ниш је 2019. године, након сазнања да су вршена илегална ископавања, извршио увид у стање овог непокретног културног добра. Том приликом, констатовано је више неовлашћених

Слика 18. Марина кула, 2019. година, илегална ископавања, фото Завод Ниш



земљаних раскопа, као и да су надземни остаци у веома лошем стању, при том никада нису били подвргнути конзерваторском третману. Завод Ниш поднео је кривичну пријаву против непознатог лица и о томе обавестио Општину Куршумлију. Поред тога, у увиду у стање, констатовано је да су писани трагови о овом споменику културе врло штури и да су стога материјални докази од посебног значаја за његово истраживање и реконструкцију. Такође, наводи се да

Слика 19. Марина кула, 2019. година, бетонска бандера на локалитету, фото Завод Ниш





локалитет није ограђен, да је запуштен и да и даље постоји ризик од илегалног ископавања, самим тим и од неповратног уништавања трагова прошлости.

Када су у питању НКД од значаја око 1.000 нема донете мере заштите НКД, односно нешто више од половине утврђених НКД од значаја. Доношење мера заштите за НКД од значаја није мање важно од доношења мера заштите за НКД од изузетног или великог значаја, јер су сва НКД од општег интереса и о њима се мора бринути. Међу НКД од значаја, за која нису донете мере заштите, спада и Кућа др Арчибалда Рајса. Др Арчибалд Рајс је током Првог светског рата у својству неутралне личности извештавао светску јавност о неделима аустроугарске војске почињеним у Србији. У знак захвалности 1921. године поклоњен му је плац на Топчидеру, где је он подигао кућу. Кућу је назвао „Добро поље“, по истоименом месту у Македонији, где се одиграла једна од пресудних битака на Солунском фронту 1918. године. Кућа др Арчибалда Рајса нема унете мере заштите НКД у Информациони систем, као ни мере заштите њене заштићене околине. Овај споменик културе од значаја у власништву је Града Београда и делом физичког лица. Увидом у стање Куће др Арчибалда Рајса, који је извршио Републички завод 2017. године, утврђен је проблем одвода воде са улице, јер се након обилнијих киша вода прелива до куће, улази у подрум и оштећује објекат. Поред тога, утврђена су оштећења малтера на фасади где је подрум, оштећења кровне конструкције, као и оштећења тавана, док је цреп на појединим местима поломљен. Такође, утврђено је да не постоје информативне табле које би олакшале пут до овог НКД и указале на вредност споменика културе. Том приликом, Републички завод је указао на потребу санације одводног канала на улици, као и изградњу потпорног зида, уз очување аутентичног изгледа улице. Међутим, санациони радови након тога нису извођени. При том, овај споменик културе се налази у оквиру ПКИЦ Топчидер, НКД од изузетног значаја, што представља додатни аргумент да задржи аутентичан изглед. Недалеко од Куће др Арчибалда Рајса, у Топчидерском парку, налази се и Споменик Арчибалду Рајсу, такође непокретно културно добро од значаја.

Слика 20. Кућа др Арчибалда Рајса, 2021. година, фото Републички завод



Доношење мера заштите НКД, као и утврђивање граница заштићене околине са мерама њихове заштите, не значи аутоматски решење свих проблема и није гаранција да ће НКД, укључујући и њихову заштићену околину, бити у задовољавајућем стању. Међутим, то представља први корак у заштити утврђених НКД и њихове заштићене околине, јер се на тај начин јасно дефинишу услови њиховог чувања, одржавања и коришћења. Доношењем мера заштите сопственик се ближе упознаје са начином управљања НКД, у складу са правилима струке, у циљу очувања његовог изгледа и споменичких својстава. При том, ЗЗСК имају право активне легитимације у погледу остваривања мера заштите и коришћења непокретних културних добара и покретања кривичног и прекршајног поступка.⁸³ Утолико разлог више да мере заштите НКД и њихове заштићене околине буду донете, како би се могло пратити спровођење мера заштите и покренути одређени поступак у случају да се оне не поштују.



Препоручујемо Министарству културе да, у сарадњи са заводима за заштиту споменика културе, изради 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.

⁸³ Члан 72, Закона о културним добрима.



Налаз 3.2. *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*



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.

Непокретно културно добро током времена може да се оштети, па чак и уништи, под утицајем атмосферских прилика, природних непогода, несавесних појединаца и слично. Стога је важно да се НКД чува и редовно одржава, како не би изгубило изглед и својство због којих је утврђено за културно добро. Такође, реконструкција НКД, чији је изглед нарушен или уништен, под условом да је могућа, обично захтева значајнија улагања него што је потребно за његово редовно одржавање.

Није довољно донети мере заштите, како би се чувало и одржавало непокретно културно добро, већ је потребно и да их неко спроводи. Утврђене мере заштите НКД дужан је да спроводи сопственик.⁸⁴ У случају када мере заштите нису донете, сопственик је и тада дужан да чува и одржава НКД. При том, у извршавању својих обавеза дужан је да сноси трошкове до висине прихода остварених од НКД. Сопственик не сме да користи НКД у сврхе које нису у складу с његовом природом, наменом и значајем или на начин који може довести до његовог оштећења. Такође, сопственик не сме да раскопава, руши, преправља, презиђује, прерађује или врши било какве радове који могу нарушити својства НКД, без утврђених услова и сагласности надлежног органа.⁸⁵ Уколико сопственик има намеру да врши било какве радове, дужан је да се обрати надлежном ЗЗСК за добијање услова, након чега може приступити изради пројекта и документације за извођење радова. Услове за предузимање мера техничке заштите и других радова на НКД од значаја и НКД од великог значаја утврђује надлежни територијални завод, а за НКД од изузетног значаја Републички завод.⁸⁶ Давање сагласности, на пројекте и документацију за извођење радова на НКД, уређено је по истом принципу.⁸⁷

Сопствеником се сматра власник, односно правно или физичко лице у чијој својини се налази НКД, или корисник, односно лице које користи и управља НКД. Постојање корисника углавном је везано за НКД у јавној својини, где држава, покрајина или ЈЛС даје НКД у свом власништву на коришћење неком правном лицу. У суштини сопственик је носилац права, обавеза и одговорности у погледу коришћења, управљања и располагања непокретним културним добром. Када сопственик не извршава мере заштите, или их не извршава с пажњом доброг домаћина, односно када привремено или трајно напусти НКД тако да постоји опасност да оно буде оштећено или уништено, Министарство културе може одредити да се НКД преда физичком или правном лицу, као стараоцу за спровођење мера заштите НКД, уз његову

⁸⁴ Члан 31, Закона о културним добрима.

⁸⁵ Члан 32, Закона о културним добрима.

⁸⁶ Члан 100, Закона о културним добрима.

⁸⁷ Члан 101, Закона о културним добрима.



сагласност.⁸⁸ У пракси, према речима представника ЗЗСК, могућност одређивања стараоца се врло ретко користи.

Један од ретких примера када је Министарство културе покренуло процес одређивања стараоца јесте пример знаменитог места Родна кућа Владислава Петковића Диса у Заблаћу, надамак Чачка, где је за стараоца одређен Град Чачак. У питању је кућа у којој се родио и провео детињство познати српски песник. Према увиду у стање, који је извршио Републички завод 2018. године, кућа се налази у веома лошем грађевинском стању, посебно њен западни део, који је готово урушен. Преостали део куће у бољем је стању, али је у више наврата мењао спољни изглед, као и унутрашњу организацију. Такође, указано је на потребу санације и реконструкције куће. Међутим, не постоје архивски снимци, што ће знатно отежати њену реконструкцију. Родна кућа Владислава Петковића Диса утврђена је за НКД од значаја почетком 2019. године. Стање куће 2021. године, слично је као и 2018. године, западни део има значајних оштећења спољних и преградних зидова, плафон је урушен и недостаје део кровне конструкције. При том, не постоји информативна табла са обавештењем да се ради о НКД. Према наводима представника Завода Краљево, мањи део куће користи се као стамбени простор, док већи део нема функцију. Такође, према њиховим наводима, иако су донете мере заштите за Родну кућу Владислава Петковића Диса, нерешени имовинско-правни односи успорили су реаговање надлежних органа, јер постоји већи број наследника, који нису заинтересовани за њено одржавање.

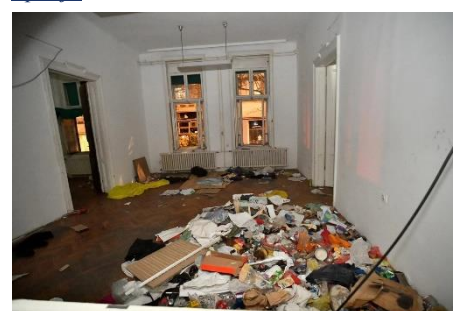
Слика 21. Родна кућа Владислава Петковића Диса, 2021. година, западни део куће, фото ДРИ



На примеру Родне куће Владислава Петковића Диса, видели смо да донете мере заштите, без сопственика који је заинтересован за њихово спровођење, нису гаранција да ће НКД бити у задовољавајућем стању. Са друге стране, постоје примери НКД за које нису донете мере заштите, али се она налазе у добром стању, јер имају намену и сопственик их уредно одржава, односно брине о њима с пажњом доброг домаћина. Један од таквих примера је Дом Јована Цвијића, споменик културе од великог значаја о коме је било речи у оквиру [Налаза 2.3](#), овог извештаја. Задржан је аутентичан изглед овог објекта, при том се у њему налази Меморијални музеј Јована Цвијића, чије је стање репрезентативно. Дом Јована Цвијића у власништву је Републике Србије, док о њему брине корисник Град Београд, као и Музеј града Београда. Поред тога, Дом Јована Цвијића налази се у оквиру просторно културно-историјске целине Копитарева градина, која представља аутентичан изглед Београда са почетка 20. века.

ПКИЦ Копитарева градина не само да представља амбијенталну целину, већ обухвата и бројне меморијалне објекте. Поред Дома Јована Цвијића, један од меморијалних објеката у Копитаревој градини јесте и кућа Лазе Лазаревића. Кућа Лазе Лазаревића, у којој је познати српски писац и лекар живео и радио и у којој је написао бројна књижевна и научна дела, није утврђена као појединачно НКД, већ ужива посебну заштиту као део просторно културно-историјске целине. Кућу је користила Библиотека града Београда, где је у периоду 2001-2017. године било смештено Дечје одељење „Чика Јова Змај“, али је због лошег стања у коме се кућа налазила, као и сигурности посетилаца и запослених, морала да буде исељена. Од 2017. године, кућа Лазе Лазаревића изгубила је намену, а покренут је и процес реституције.

Слика 22. Кућа Лазе Лазаревића, 2020. година, унутрашњост куће, фото РАС Србија



⁸⁸ Члан 33, Закона о културним добрима.



Након исељења библиотеке, кућа је била станиште бескућника, а била је захваћена и пожаром 2020. године, што је додатно нарушило њено стање. У циљу спречавања њеног даљег оштећења, Републичка дирекција за имовину поставила је чувара и видео надзор. Кућа Лазе Лазаревића, као и Родна кућа Владислава Петковића Диса, представља још један пример где нерешени имовинско-правни односи ограничавају реаговање надлежних органа. Такође, представља потврду колико је важно да НКД има намену и сопственика који га чува и одржава. Ово је нарочито изражено код НКД која имају могућност да се користе за неку намену, што кућа Лазе Лазаревића има, јер је већ коришћена као библиотека.

Примера да се непокретно културно добро налази у добром или лошем стању има независно од тога да ли је НКД у приватној или јавној својини. Знатно већи утицај на стање НКД има чињеница да ли се НКД користи за неку намену или не, као и колико је сопственик заинтересован за његово одржавање. Пример НКД у приватном власништву, где власник уредно одржава НКД и користи га као стамбени простор, јесте Дворац Капетаново код Старог Леца, споменик културе од великог значаја у близини Пландишта, који је изграђен почетком 20. века у неоготичком архитектонском стилу. Према увиду у стање, који је извршио Републички завод 2019. године, Дворац Капетаново се налази у одличном стању, уредно је обележен, има и чувара. Увид у стање, који је извршио Завод Панчево 2021. године, потврдио је да се Дворац Капетаново налази у добром стању, као и да су конзерваторско-рестаураторски радови, у периоду од 2005. до 2007. године, изведени у складу са издатим условима.

Слика 23. Дворац Капетаново код Старог Леца, 2019. година, фото Републички завод



На примеру Дворца Лазаревића, у Великом Средишту код Вршца, који је у државној својини, може се видети разлика у стању НКД када има намену и када нема. У суштини, овај споменик културе од великог значаја чине два дворца, старији и млађи, који су некада били власништво племићке породице Лазаревић. Старији дворец је изграђен шездесетих година 19. века у класицистичком духу, док је млађи изграђен крајем 19. и почетком 20. века у неоготском духу. У старијем дворцу налази се Основна школа „Бранко Радичевић“, док је млађи дворец руиниран, запуштен и без намене. Према увиду у стање, који је извршио Завод Панчево у 2021. години, старији дворец се одржава и очуван је, има мањих проблема са влагом у сутерену. Са друге стране, млађи дворец је напуштен око две деценије, урушене су таванице, степениште и део крова, ограда и столарија су потпуно уништени, док је објекат обрастао дивљом вегетацијом. Завод Панчево наводи да је неопходна обнова и реконструкција свих делова млађег дворца. Млађи дворец у прошлости је имао неколико намена, био је биоскоп, дом културе, као и месна канцеларија. Према наводима представника Завода Панчево, млађи дворец има потенцијал за вински туризам, јер се ту раније производио шампањац, што је препознало и Министарство културе кроз активности покренуте у 2021. години. Министарство културе, у 2021. години, формирало је Радну групу за анализу утврђеног стања, предлагање намене и коришћења објеката - дворца, дворова, вила и летњиковца у државној својини, који су утврђени за НКД или уживају претходну заштиту.



Слика 24. Дворац Лазаревића, 2021. година, старији дворац, фото Завод Панчево



Слика 25. Дворац Лазаревића, 2021. година, млађи дворац, фото Завод Панчево



Слика 26. Дворац Лазаревића, 2021. година, унутрашњост млађег дворца, фото Завод Панчево



Потреба да се непокретно културно добро приведе намени посебно је изражена код НКД која припадају индустријском наслеђу. Обично су површине тих објеката велике, неретко су у питању цели комплекси, што подразумева значајна средства за њихово одржавање. Стога, у пракси је њихово одржавање знатно отежано без комбинације комерцијалних и културних садржаја, у циљу постизања економске одрживости. Примера ради, један од најстаријих објеката техничког наслеђа на подручју Београда јесте Ливница Пантелић у Земуну. Ливница Пантелић утврђена је за споменик културе 1971. године, док је 1979. године категорисана у НКД од великог значаја. Ливница је основана 1854. године, као мала браварска радионица, да би се временом развила и специјализовала за ливење звона и израду торањских сатова. Звона и сатови израђени у овој ливници налазе се на многим знаменитим објектима у земљи а и шире (нпр. сат на Саборној цркви у Београду). Некада је била својеврстан занатски музеј са аутентичним садржајем простора, алата и технологије. Данас представља сведочанство развоја занатства и техничке културе на подручју Земуна. Према речима представника Завода Београд, који се води као корисник Ливнице Пантелић, раније је постојала иницијатива о отварању Музеја старих заната и ливничарства у просторијама ливнице, која није заживела. Последњи конзерваторски радови рађени су 1991. године, а радови на санацији влаге 2006. године. Завод Београд од 2006. године, услед недостатка средстава, није вршио улагања у овај објекат, нити изводио радове. Зграда је оронула и запуштена, на прозорима су полупана стакла, а на фасади су бројни графити. У међувремену објекат је ушао у поступак реституције, што додатно отежава његово одржавање и стављање у функцију. Ливница Пантелић се налази у оквиру ПКИЦ Старо језгро Земуна, што представља додатни аргумент да задржи аутентичан изглед.

Слика 27. Ливница Пантелић у Земуну, 2021. година, поглед из Доситејеве улице, фото ДРИ



Још једну потврду да нерешени имовинско-правни односи и недостатак намене представљају значајно ограничење у одржавању НКД, која припадају индустријском наслеђу, можемо видети на примеру Вајфертове пиваре у Панчеву. Вајфертова пивара представља целину објеката насталих од 1722. године до почетка 20. века, при том је део комплекса уједно и најстарији индустријски објекат на територији Војводине. Овај споменик културе од великог значаја заоставштина је индустријалца и првог гувернера Народне банке Кнежевине Србије, Ђорђа Вајферта. Пивара није имала само привредни значај, већ и културни, јер су у њој одржаване бројне манифестације и свечаности. Зграда пиваре била је скоро потпуно уништена у пожару 2005. године. Последњи радови на згради пиваре били су 2016. године, када је рађена превентивна заштита, односно делом су реконструисани кула и кров, док су зидови привремено заштићени, а прозори затворени, како би се спречило евентуално угрожавање пролазника. Иако је мањи део комплекса у функцији ресторана, већи део нема намену, при том се зграда пиваре налази у процесу реституције. Према речима представника Завода Панчево, било је покушаја да



се пивара реконструише и пренамени, али безуспешно, јер нико не жели да уложи средства док се не регулише питање власништва и намене.

Слика 28. Вајфертова пивара, 2005. година, захваћена пожаром, фото Глас Шумадије



Слика 29. Вајфертова пивара, 2008. година, аутор непознат, извор Информациони систем



Слика 30. Вајфертова пивара, 2021. година, предузете мере превентивне заштите, фото ДРИ



На претходним примерима утврдили смо да НКД која немају сопственика, заинтересованог за њихово одржавање, и немају намену, која би им омогућила економску одрживост, налазе се у лошијем стању него НКД која то имају. Ово не можемо узети као апсолутно правило, јер има примера који одступају, али постоји висок ниво повезаности и примери који то потврђују. У овом случају говоримо о појединим НКД, јер стање није могуће сагледати у целости, с обзиром да не постоје систематизовани и обједињени подаци о свим НКД, која се налазе у лошем стању, која немају сопственика или сопственик није заинтересован за њихово одржавање и која нису приведена намени а имају такву могућност. Да би такви подаци постојали, потребно је вршити редовне увиде у стање НКД и анализирати извештаје о извршеним увидима, о чему ће више речи бити у наставку извештаја, у оквиру [Налаза 3.3](#). При том, није предвиђено да акт о утврђивању НКД садржи назив сопственика, односно назив лица које је задужено да управља НКД.⁸⁹ Сопственик се може утврдити увидом у лист непокретности или акт којим је НКД дато на коришћење. Међутим, нерешени имовинско-правни односи, код појединих НКД, отежавају одређивање сопственика. Са друге стране, могућност одређивања стараоца НКД ретко се користи. Наведено, укључујући и недостатак средстава, ограничава поступање надлежних органа, у циљу заштите и привођења намени НКД. Поређења ради, према Закону о заштити природе, акт о проглашењу заштићеног подручја садржи назив управљача.⁹⁰ Такође, поређења ради, у Црној Гори постоји обавеза да надлежни орган одреди ко управља непокретним културним добром.⁹¹



Препоручујемо Министарству културе да, у сарадњи са заводима за заштиту споменика културе, утврди листу непокретних културних добара у лошем стању, која имају потенцијала да буду приведена намени, у циљу обезбеђивања њиховог одрживог развоја.

⁸⁹ Члан 47, Закона о културним добрима.

⁹⁰ Члан 44, Закона о заштити природе.

⁹¹ Члан 39, 40 и 41, Закона о заштити културних добара („Сл. лист Црне Горе“, бр. 49/10).



Налаз 3.3. 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



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.

У претходном делу извештаја, навели смо да је сопственик дужан да спроводи мере заштите НКД, као и да је дужан да чува и одржава НКД с пажњом доброг домаћина, чак и када мере заштите нису донете. Међутим, да би се уверили да ли сопственик заиста спроводи мере заштите, да ли користи НКД у складу с његовом природом, наменом и значајем и да ли брине о њему с пажњом доброг домаћина, потребно је да стручна лица изврше увид у стање НКД. Увид у стање НКД, осим што пружа могућност да се на лицу места увере у изглед и стање НКД, омогућава да се донесе одлука о предузимању одређених мера везано за заштиту и коришћење НКД, као и да се донесе одлука о покретању одређеног поступка пред надлежним органима у случају несавесног односа према НКД. Такође, увид у стање НКД може пружити информације о потреби одређивања стараоца за спровођење мера заштите НКД, о потреби израде предлога за категоризацију НКД, па чак и о потреби израде предлога за брисање НКД из регистра.

Предвиђено је да заводи за заштиту споменика културе остварују увиде у спровођење мера заштите и коришћења НКД.⁹² Такође, предвиђено је да Републички завод остварује увиде у стање НКД и предузима мере у вези с њиховом заштитом и коришћењем.⁹³ Са друге стране, прописано је да Министарство културе врши надзор над радом установа културе, у шта спадају ЗЗСК.⁹⁴ Поред тога, прописано је да Министарство културе обавља надзор над спровођењем Закона о културним добрима, односно овлашћено је да, између осталог, прегледа НКД и радове који се изводе на њима и њиховој заштићеној околини, контролише испуњеност услова за чување, одржавање и коришћење НКД и извођење радова на њима, обустави радове који се изводе без утврђених услова и сагласности на пројекат и документацију, нареди привремене мере у случају да прети опасност да се НКД уништи или оштети.⁹⁵ При том, Министарство културе сваке године закључује уговор о финансирању делатности Републичког завода, којим се предвиђа, између осталог, обавеза Републичког завода да остварује увиде у стање НКД, у циљу стварања основа за израду листе приоритета хитних интервенција, као и стратешких докумената за дугорочно и краткорочно планирање рада.

⁹² Члан 75, Закона о културним добрима.

⁹³ Члан 79, Закона о културним добрима.

⁹⁴ Члан 80, Закона о култури. При том, надзор над радом установа културе на територији аутономне покрајине врши надлежни орган аутономне покрајине, као поверени посао.

⁹⁵ Члан 126 и 127, Закона о културним добрима.



Према Уговору о финансирању програма или делова програма у 2018. години, закљученом између Министарства културе и Републичког завода, било је предвиђено да Републички завод оствари увид у стање 270 НКД. Међутим, према Извештају о раду за 2018. годину, Републички завод извршио је увид у стање 135 НКД. Сходно наведеном, Републички завод је од предвиђеног броја остварио 50% увида у стање НКД у 2018. години. За 2019. и 2020. годину, овакви индикатори за праћење броја остварених увида у стање НКД нису били предвиђени. Према достављеним подацима Републичког завода, у 2019. години Републички завод је извршио увид у стање 172 НКД, док је у 2020. години извршио увид у стање 86 НКД. Укупан број извршених увида у стање, од стране Републичког завода, био је нешто већи, јер је код појединих НКД увид у стање вршен више пута у току године, односно у 2019. години извршено је укупно 240 увида у стање НКД, а у 2020. години 129. Подсећамо да је на крају 2020. године у Централном регистру било уписано 2.596 НКД. Сходно томе, закључујемо да ће Републичком заводу бити потребно више година да изврши увид у стање свих НКД у Републици Србији. При том, није прописано колико често и у ком временском интервалу би требало вршити увиде у стање НКД. Према наводима представника Републичког завода, разлози за овако мали број увида у стање НКД по години јесу недостатак средстава, недостатак кадрова и постојање других приоритета. Републички завод не сачињава план вршења увида у стање НКД, већ увиде врши углавном код НКД за које је издао услове за предузимање мера техничке заштите и других радова или дао сагласност на пројекте и документацију за извођење радова. У оквиру [Налаза 2.3](#), овог извештаја, навели смо да Републички завод уноси извештаје о извршеним увидима у стање НКД у Информациони систем. Неке од тих извештаје Републичког завода користили смо у анализама код појединих НКД, што је навођено у претходним деловима извештаја.

Слично као код Републичког завода, територијални заводи немају план вршења увида у стање НКД. Према наводима њихових представника, увиде у стање НКД врше углавном код НКД за које су издали услове за предузимање мера техничке заштите и других радова или дали сагласност на пројекте и документацију за извођење радова. Даље наводе да, уз те увиде у стање, обаве и увиде код мањег броја НКД, код којих нису предузимане мере техничке заштите или извођени радови у току године. Међутим, како наводе, постоји значајан број НКД код којих нису извршили увиде у стање у дужем временском периоду, јер код њих нису предузимане никакве мере техничке заштите нити извођени радови дужи низ година. Тачан број извршених увида у стање НКД, од стране територијалних завода, тешко је утврдити, јер не воде посебне евиденције о њима. При том, не сачињавају увек писане извештаје о извршеним увидима у стање НКД, што правдају непостојањем прописане форме извештаја, као и обавезе да буду сачињени у писаном облику. Поред тога, територијални заводи не уносе податке о извршеним увидима у стање НКД у Информациони систем. Сагласни су да је број извршених увида у стање НКД у току године недовољан, што правдају, као и Републички завод, недостатком средстава, недостатком кадрова и постојањем других приоритета.

Министарство културе, према речима његових представника, увиде у стање НКД скоро да не врши, што правдају недостатком кадрова и недостатком инспекцијских овлашћења. У оквиру Сектора за заштиту културног наслеђа и дигитализацију, при Министарству културе, на дан 31. децембра 2020. године, било је 12 запослених, задужених за заштиту целокупног културног наслеђа на територији Републике Србије, што укључује и непокретно културно наслеђе. Изменама Закона о култури у 2020. години, надзору над применом овог закона, који обавља Министарство културе, придодата су инспекцијска овлашћења.⁹⁶ У 2021. години, Министарство културе је започело формирање Групе за инспекцијске послове. Када су у питању територијални заводи, према наводима представника Министарства културе, надзор над њиховим радом своди се на контролу трошења средстава по пројектима одобреним од стране Министарства културе. Када је у питању Републички завод, Министарство културе у 2020.

⁹⁶ Члан 79, Закона о култури.



години спровело је надзор над његовим радом, где је у фокусу било вођење Централног регистра. Том приликом утврђене су одређене неправилности и предложене мере у циљу њиховог исправљања. Поред тога, Републички завод сваке године доставља Министарству културе извештај о свом раду. Међутим, Министарство културе не врши детаљне анализе тих извештаја о раду, јер, како наводе представници министарства, немају довољно кадровских капацитета.

Колико је важно вршити увиде у стање НКД најбоље се види на конкретним примерима. Један од примера који указује на недовољну заинтересованост сопственика за одржавање НКД и потребу за предузимање одређених мера везано за заштиту НКД јесте Римска некропола Коловрат код Пријепоља. У питању је археолошко налазиште од великог значаја за које нема писаних извештаја о извршеним увидима у стање, од стране Републичког завода или Завода Краљево. Представници Завода Краљево, у чијој надлежности се налази ово налазиште, потврдили су да у скорије време није било увида у његово стање. Римска некропола Коловрат налази се у кругу бившег текстилног комбината „Љубиша Миодраговић“, који је сада у власништву приватне фирме. Коловрат је једно од значајнијих античких налазишта у Републици Србији, које се везује за велико насеље ранга муниципијума, настало уз рудник олова и сребра. Овај локалитет био је у употреби од II века наше ере, па током целе антике и средњег века. Током обиласка Римске некрополе Коловрат, у мају 2021. године, учили смо да се локалитет налази у запуштеном и неугледном стању, да је неприступачан, зарастао и необележен. При том, у мерама заштите, које су донете за ово НКД, наводи се, између осталог, да је сопственик дужан да са изузетном пажњом чува и одржава НКД, као и да неодложно обавештава Завод Краљево о свим физичким променама на НКД. Према наводима представника Завода Краљево, није било обавештења о стању и физичким променама на налазишту, од стране сопственика.

Слика 31. Римска некропола Коловрат, 2005. година, аутор непознат, извор Информациони систем



Слика 32. Римска некропола Коловрат, 2006. година, фото Национални центар за дигитализацију



Слика 33. Римска некропола Коловрат, 2021. година, обраста шибљем и растињем, фото ДРИ



Увиди у стање НКД омогућавају да се утврди листа НКД која се налазе у опасности да изгубе споменичка својства због којих су утврђена за НКД. То даље пружа информације за доношење одлука о приоритетима за хитне интервенције и доношење краткорочних и дугорочних планова за предузимање одређених мера. У важећим прописима не постоји обавеза утврђивања листе НКД у опасности. Међутим, у пракси неки од територијалних завода је имају и користе за планирање активности у будућем периоду. Од четири територијална завода која смо посетили, Завод Панчево је имао листу НКД која су угрожена. Са друге стране, Завод Београд, Завод Краљево и Завод Ниш нису имали листе НКД у опасности. Међутим, Завод Београд и Завод Краљево доставили су листе НКД која су за брисање. На листи угрожених НКД код Завода Панчево налази се 27 непокретних културних добара. Једно од тих угрожених НКД је споменик културе од великог значаја Воденица поточара у Кусићу. Воденица поточара подигнута је крајем 19. века на каналу реке Нере, у близини села Кусић, недалеко од Беле Цркве. Утврђена је за НКД од значаја 1968. године, јер је представљала пример воденице са хоризонталним воденичним колом и сведочила о народном техничком знању

Слика 34. Воденица поточара у Кусићу, 1973. година, архивски снимак, фото Покрајински завод Петроварадин





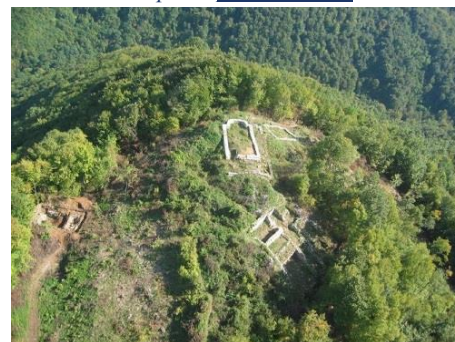
на подручју јужног Баната. Осамдесетих година прошлог века воденица је срушена у поплавама. Након тога, према речима представника Завода Панчево, реконструкција воденице није рађена. Међутим, иако срушена, воденица је 1991. године утврђена за НКД од великог значаја. Завод Панчево је 1999. године препознао потребу израде предлога за брисање воденице из регистра. Након 1999. године нема писаних извештаја о вршеним увидима у стање воденице, при том предлог за брисање овог НКД није израђен. Када је у питању Завод Београд, на листи НКД за брисање налази се пет непокретних културних добара, за која су израђени предлози за брисање и прослеђени Републичком заводу. Када је у питању Завод Краљево, на листи НКД за брисање налази се девет непокретних културних добара, али за њих нису израђени предлози за брисање. Према наводима представника ЗЗСК, методологија за израду предлога за брисање НКД иста је као код утврђивања НКД, потребно је прикупити и израдити обимну документацију, за шта немају довољно ресурса. Поред тога, наводе да ограничене ресурсе усмеравају више у израду предлога за утврђивање НКД, јер сматрају да је то важнији задатак, односно сматрају да је важније ставити под посебну заштиту непокретности које поседују споменичка својства него обрисати оне које су то изгубиле. Слично важи и за категоризацију НКД, јер и у овом случају предност дају изради предлога за утврђивање НКД у односу на израду предлога за категоризацију НКД.

Слика 35. Воденица поточара у Кусићу, 2021. година, видљиви темељи, фото ДРИ



Увиди у стање НКД могу пружити и информације о потреби израде предлога за категоризацију НКД, односно указати да су се, након нових сазнања, спроведених истраживања и радова, стекли услови да се предложи промена категорије НКД. Један од примера НКД, према речима представника Завода Краљево, који завређује да буде предложен за вишу категорију јесте археолошко налазиште Градина. Ово налазиште, које се налази на планини Јелици надомак Чачка, утврђено је 1987. године за непокретно културно добро од значаја. У питању је рановизантијски град, који се састојао од неколико четврти и у коме су откривени остаци пет базилика, као и бројни предмети. Град је настајао и развијао се у периоду од 6. до 10. века, тако да представља вишеслојан локалитет. Након 1987. године, мањи део локалитета је истражен и подвргнут конзервацији. Одређена истраживања локалитета још увек трају и спроводи их Филозофски факултет из Београда. Предлог за категоризацију археолошког налазишта Градина није израђен, јер се, према наводима представника Завода Краљево, чека да Филозофски факултет заврши истраживања, а на то су додатно утицали и ограничени ресурси, пре свега кадровски, као и постојање других приоритета. За археолошко налазиште Градина нема доступних писаних извештаја о извршеним увидима у стање, од стране Републичког завода или Завода Краљево.

Слика 36. Археолошко налазиште Градина, 2015. година, фото panacom.net



У Републици Србији није прописан период на који је потребно вршити увид у стање непокретног културног добра или вршити његову ревалоризацију. Када су у питању покретна културна добра, прописана је обавеза провере њихове културне вредности најмање једанпут у десет година.⁹⁷ Поређења ради, у Црној Гори постоји обавеза да се редовно прати стање свих културних добара, укључујући и непокретна, као и да се најмање једном у пет година изврши ревалоризација њихове културне вредности.⁹⁸ Уколико се увиди у стање НКД не врше редовно, то има за последицу недовољно информација о стварном стању НКД, немогућност

⁹⁷ Члан 51, Закона о културним добрима.

⁹⁸ Члан 30, Закона о заштити културних добара („Сл. лист Црне Горе“, бр. 49/10).



идентификовања свих НКД у опасности како би се одредили приоритети за хитне интервенције, као и изостанак квалитетне основе за доношење краткорочних и дугорочних планова рада.



Препоручујемо Министарству културе да предузме 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.



V МЕРЕ ПРЕДУЗЕТЕ У ТОКУ РЕВИЗИЈЕ

Министарство културе, у току ревизије, предузело је мере и активности у циљу спровођења следећих препорука, које је дала Државна ревизорска институција:

1. да припреми предлог чланова Националног савета за културу и достави га Народној скупштини РС на одлучивање, у циљу именовања свих чланова наведеног тела;
 - ↓ Министарство културе, у јулу 2021. године, Народној скупштини РС доставило је Предлог чланова Националног савета за културу, у коме је предложено 11 чланова. Народна скупштина РС, у новембру 2021. године, именovala је свих 11 предложених чланова Националног савета за културу. У децембру 2021. године, одржана је конститутивна седница Националног савета за културу.
2. да покрене иницијативу како би се прецизније уредио процес утврђивања непокретних културних добара, посебно у погледу дефинисања рокова за поступање;
 - ↓ Након одржане јавне расправе у мају 2021. године, Министарство културе доставило је Нацрт закона о културном наслеђу, Влади РС на даље одлучивање. Влада РС, у новембру 2021. године, усвојила је Предлог закона о културном наслеђу. У децембру 2021. године, Народна скупштина РС усвојила је Закон о културном наслеђу⁹⁹. У члану 34, Закона о културном наслеђу, предвиђена је могућност продужења рока трајања претходне заштите за евидентирана непокретна добра, ако за то постоје оправдани разлози. Надлежна установа заштите моћи ће да продужи рок трајања претходне заштите за евидентирано непокретно добро, уписом забележбе у евиденцију, након истека периода од три године, али највише за још три године. Такође, предвиђено је да се претходна заштита евидентираног добра, за које је Министарству културе упућен образложен предлог за његово утврђивање за културно добро ради даљег поступка, продужава до окончања тог поступка. Поред тога, у члану 32, Закона о културном наслеђу, предвиђена је трајна претходна заштита за археолошке локалитете (евидентирани и неевидентирани), односно за археолошка подручја.

⁹⁹ „Сл. гласник РС“, бр. 129/21.



VI НАКНАДНИ ДОГАЂАЈИ

Као што смо навели у уводном делу извештаја, у оквиру [Обухвата ревизије](#), ревизија је била фокусирана на период 2018-2020. године. У овом делу извештаја наводимо активности које је Министарство културе предузело у 2021. години, између осталог, у циљу унапређења стања у области заштите непокретних културних добара. Наведене активности немају утицаја на налазе и закључке до којих смо дошли спроводећи ревизију, али су важне за боље разумевање околности у области заштите непокретног културног наслеђа.

У јануару 2021. године, Влада РС дала је сагласност на [Стратешке приоритете развоја културе Републике Србије од 2021. до 2025. године](#), које је израдило Министарство културе. Утврђено је 20 стратешких приоритета културне политике којима ће бити посвећена посебна пажња, при чему се главни стубови развоја, између осталог, односе на буџет за културу, очување културно-историјског наслеђа и дигитализацију целокупне културне грађе.

У априлу 2021. године, Министарство културе образовало је Радну групу за анализу стања и предлагање мера у циљу решавања статуса регионалних завода за заштиту споменика културе у складу са мишљењем Републичког секретаријата за законодавство. Радна група сачинила је извештај, у октобру 2021. године, у коме је констатовала да питање решавања статуса, односно преузимања оснивачких права завода за заштиту споменика културе од стране Републике Србије, није могуће решавати на једнообразан начин, јер се њихови статуси разликују. Такође, радна група утврдила је предлог мера за начин регулисања статуса завода за заштиту споменика културе.

У оквиру [Мера предузетих у току ревизије](#), навели смо да је Народна скупштина РС усвојила Закон о културном наслеђу, у децембру 2021. године. Овим законом, између осталог, предвиђене су одређене новине у области заштите непокретног културног наслеђа. 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. При том, у складу са чланом 13, поменутог закона, културним наслеђем сматрају се и добра која уживају претходну заштиту, као и добра под претходном заштитом. 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.



ПРИЛОЗИ

Прилог 1. Територијална надлежност завода за заштиту споменика културе¹⁰⁰



¹⁰⁰ Извор Министарство културе.



Прилог 2. Појединачни подаци по територијалним заводима

Завод за заштиту споменика културе	Број ЈЛС	Територија у km ²	Број запослених на дан 31.12.2020. ¹⁰¹	Број НКД на дан 31.12.2020. ¹⁰²
Покрајински завод Лепосавић	29	10.910	13	70
Покрајински завод Петроварадин	15	5.815	39	163
Завод Београд	1	3.234	39	435
Завод Ваљево	14	5.744	10	187
Завод Зрењанин	5	3.257	12	66
Завод Крагујевац	13	5.002	17	163
Завод Краљево	25	15.747	24	325
Завод Ниш	36	21.141	20	457
Завод Нови Сад	1	699	26	90
Завод Панчево	8	4.246	14	124
Завод Смедерево	11	5.107	12	151
Завод Сремска Митровица	7	3.485	16	216
Завод Суботица	9	4.112	19	149
УКУПНО	174	88.499	261	2.596

¹⁰¹ Подаци прикупљени од ЗЗСК.

¹⁰² Подаци преузети из базе Информационог система.