

КОНЗЕРВАЦИЈА, РЕСТАУРАЦИЈА И ДРУГЕ МЕРЕ ТЕХНИЧКЕ ЗАШТИТЕ НА НЕПОКРЕТНИМ КУЛТУРНИМ ДОБРИМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ СА УПРАВНО- СУДСКОМ ПРАКСОМ

Увод

Богатство градитељског наслеђа Србије огледа се у великом броју археолошких налазишта, средњевековних тврђава, манастира, цркава и других сакралних објеката, објеката народног неимарства и градске архитектуре и бројних споменика, као трајних белега на догађаје и људе који су обележили њену историју. Стога се као неминовност наметала потреба да се један део тих ствари и творевина материјалне и духовне културе, кроз организован систем заштите културних добара за протеклих 60 година, стави под заштиту државе, односно закона и утврди за културна добра. Навешћу само неке: Лепенски вир, праисторијско насеље из најстарије фазе неолита, Сирмијум, сачувани део утврђеног насеља, једне од три престонице Римске империје, Гамзиград – *Feliks Romuliana*, манастири Студеница, Сопоћани, Грачаница и друге задужбине династије Немањића, тврђаве у Новом Саду, Смедереву, Старом Расу и Новом Брду, фрушкогорски манастири и др. Каснијом валоризацијом многа од ових културних добара су категоризована као културна добра од великог и изузетног значаја и постала су део светске културне и природне баштине.¹

Ако прихватимо становиште да су културна добра најбоља сведочанства културе и историје једног народа и ненадокнадиви ресурс сваке државе, онда је и њихово чување обавеза свих цивилизованих држава које то чине путем правне регулативе и посредством својих специјализованих, научних и стручних установа.

Утврђивање једне непокретности за културно добро, представља само један сегмент њене трајне заштите. Поред правне заштите, неопходна је и техничка заштита културних добара, која се спроводи низом мера и радњи, а нарочито конзервацијом, рестаурацијом и реконструкцијом.

Овим радом желим да упознам скуп са конзервацијом и рестаурацијом, као и другим видовима техничке заштите непокретних културних добара у Србији данас, али не са начином извођења ових мера, већ са неопходним претпоставкама правне природе које омогућују њихову реализацију, као и са актуелном управно-судском праксом.

Сматрам да није потребно посебно износити разлоге због којих треба спроводити мере техничке заштите, а за ову прилику навешћу само неке: старост културног добра, утицај атмосферичности, немар, непажња и незаинте-

¹ У Србији су укупно категорисана 782 непокретна културна добра, од чега 200 од изузетног значаја. Седам непокретних културних добара уписаних у листу светске природне и културне баштине УНЕСКА. Подаци преузети из књиге „Споменичко наслеђе Србије“ Београд, 2007, стр. 10

ресованост његовог власника, намерна оштећења, ратна дејства, бомбардовање, верска и национална нетрпељивост од које најчешће прво страдају културна добра и др.

Мере техничке заштите на непокретним културним добрима према Закону о културним добрима РС

Закон о културним добрима² познаје четири врсте непокретних културних добара, и то: споменике културе, просторно културно-историјске целине, археолошко налазиште и знаменита места. Назначена културна добра разврставају се у три категорије, и то: као културна добра, културна добра од великог значаја и културна добра од изузетног значаја.

Чланом 99. Закона, децидирано је одређено да се мерама техничке заштите сматрају радови на конзервирању, рестаурирању, реконструкцији, ревитализацији и презентацији културних добара.

Синтагма мере техничке заштите обухвата више врста радова на непокретним културним добрима, од којих су конзервација и рестаурација самосталне мере заштите, које предузима установа заштите у складу са законом. Али међу тим мерама има и таквих које се могу изводити ако су испуњени услови за њихово извођење утврђени другим законом. Тако је Чланом 2. став 1 подтачка 25 Закона о планирању и изградњи³ прописано да „реконструкција“ јесте извођење грађевинских и других радова на објекту, којима се: врши доградња, утиче на стабилност и сигурност објекта, мењају конструктивни елементи, мења технолошки процес, мења спољни изглед објекта, повећава број функционалних јединица, утиче на безбедност суседних објеката, саобраћаја, заштите од пожара и животне средине, мења режим вода, утиче на заштиту природног и непокретног културног добра, евидентирање непокретности, добра која ужива претходну заштиту, његове заштићене околине, осим конзерваторско-рестаураторских радова.

Из ове дефиниције јасно произилази да појам реконструкције не обухвата конзерваторске и рестаураторске радове. Међутим, нема сумње да радови на ревитализацији и презентацији културних добара спадају под услове утврђене само Законом о културним добрима.

Услови за предузимање мера техничке заштите

Услови за предузимање мера техничке заштите (у даљем тексту: УМТЗ) јесу први акт који је неопходно прибавити у циљу спровођења мера техничке заштите. Овај акт се издаје у форми решења као управног акта, и представља разраду општих мера заштите из Одлуке о утврђивању непокретног културног добра на појединачне случајеве. Доноси га надлежни завод на чијој се територији налази непокретно културно добро, или непокретно културно добро од великог значаја, односно Министарство културе Републике Србије за непокретна културна добра од изузетног значаја. Ако пројекат и документацију израђује надлежни завод за заштиту споменика културе, решење доноси Републички завод за заштиту споменика културе, сем у случају ако овај Завод израђује пројекте и документацију, када га доноси Министарство културе Републике Србије.

² “Сл. гласник РС”, бр. 71/94.

³ “Сл. гласник РС”, бр. 74/03 и 34/06.

У погледу правне природе решења о УМТЗ, у пресуди Врховног суда Србије бр. У 5788/98 од 3. 11. 1999. године речено је, између осталог:

„Решење о утврђивању конзерваторских услова односи се на предузимање мера техничке заштите и извођење радова на објектима који су културна добра, а које издаје надлежни завод за заштиту споменика културе, у складу са Законом о културним добрима („Сл. гласник РС“, бр. 71/94) и представља доказ техничке природе који се односи на објекат.“

Већ је речено да се УМТЗ издају ако постоји акт о утврђивању НКД са прописаним мерама заштите. Често, да би се ови услови издали, мора постојати и одговарајући просторно-плански документ који омогућује тражену интервенцију.

Тако је у једном предмету странка тражила да јој се омогући доградња терасе на дворишном делу објекта који није посебан споменик културе, али се налази унутар просторно културно-историјске целине од изузетног значаја. Решењем надлежног Завода, захтев странке је одбијен, а пресудом Врховног суда Србије У бр. 6019/04 од 15. 06. 2005. године одбијена је тужба из следећих разлога:

„Дворишни део парцеле након уклањања предметног објекта улази у састав блоковског уређења терасе са садржајем зелених површина, ниског украсног растиња, жардињера, цвећњака и сл., па по ставу овог Суда није било основа да се тужиоцу призна тражено право, јер са аспекта важећег ДУП-а, предметна интервенција тужиоца није предвиђена ни дозвољена.“

Поставља се питање, шта ако две или више странака поднесу захтеве да им се издају конзерваторско-рестаураторски услови за адаптацију истог простора, од чега је једна странка спремна да ову адаптацију изврши у целини, а друга само делимично.

Правни став по овом питању изражен је кроз сентенцу⁴ „Конзерваторско-рестаураторски услови за адаптацију таванског простора могу се издати странци која се обавезала да ову адаптацију изврши у целини, а не делимично.“

Заштићена околина непокретног културног добра у целини прати његову судбину, јер је она његов саставни део. Стога се и за предузимање било каквих мера техничке заштите на објектима унутар заштићене околине морају обавезно прибавити УМТЗ. У том правцу, изјаснио се и Врховни суд Србије у пресуди У.бр. 1395/93.

„Правилан је закључак управних органа да у конкретном случају треба забранити даље извођење радова на туристичком дому „Сопоћани“, који се налази у заштићеној околини манастира „Сопоћани“, јер се ради о непокретном културном добру од изузетног значаја за Републику.“

Сагласност на пројекат и документацију

Други акт који је неопходно прибавити да би се приступило спровођењу мера техничке заштите је сагласност на пројекат и документацију. На основу члана 101. Закона о културним добрима, ову сагласност издаје надлежни Завод за заштиту споменика културе, када се ради о непокретним културним добрима и непокретним културним добрима од великог значаја, а за непокретна културна добра од изузетног значаја, Републички завод за заштиту

⁴ Мирослав Матић, *“Културна добра у судској пракси”*, Нови Сад, 2006, сентенца бр. 23 из пресуде Врховног суда Србије у Београду, У. број 2.620/97, од 11. 03. 1998. године)

споменика културе. Ако радове изводи Републички завод за заштиту споменика културе, сагласност издаје Министарство културе Републике Србије.

Пројекат се израђује као конзерваторско-рестаураторски пројекат, или као пројекат реконструкције, доградње, санације или адаптације објекта који је утврђен за културно добро.

На основу члана 88. Закона о планирању и изградњи, техничка документација за изградњу објекта израђује се као генерални пројекат, идејни пројекат, главни пројекат, извођачки пројекат и пројекат изведеног објекта.

Техничку документацију могу да израђују предузећа, односно друга правна лица или радње које су уписане у одговарајући регистар.

На основу члана 108. став 4 Закона о планирању и изградњи, заводи за заштиту споменика културе су овлашћени да израђују техничку документацију за предузимање мера техничке заштите на непокретним културним добрима.

Ако се радови на непокретном културном добру изводе без утврђених УМТЗ и сагласности на пројекат и документацију, надлежни завод за заштиту споменика културе забраниће даље извођење радова, а ако се не изводе у складу са пројектном документацијом, привремено ће обуставити радове и утврдити рок за испуњење услова за наставак тих радова.

Тако су у једном случају приликом извођења радова на реконструкцији споменика културе радови изведени мимо дате сагласности на пројекат и документацију, па је кота венца за пола етаже повећала спратност објекта. Надлежни завод је привремено обуставио радове, а и жалба је као неоснована одбијена.

У пресуди Окружног суда у Новом Саду, Посл. бр. У-113/92 од 10. 01. 1994. године, заузет је следећи став:

„Према члану 79. став 2 Закона о културним добрима („Службени гласник СРС“, бр. 6/90), ако се радови на непокретним културним добрима не изводе у складу са пројектом и документацијом на коју је дата сагласност за извођење тих радова, орган, односно установа заштите која је дала сагласност привремено ће обуставити радове и утврдити рок за испуњење услова за наставак тих радова. У том смислу, правилно је тужени орган, као другостепени орган, утврдио да је поступак који је решењу претходио правилно спроведен и да је првостепено решење правилно и на закону основано, због чега је жалбу као неосновану одбио.“

Поступак доношења решења

Решења о утврђивању услова за предузимање мера техничке заштите, о давању сагласности на пројекат и документацију, о обустави и забрани даљег извођења радова, као и акт о рушењу односно враћању објекта у првобитно стање, доноси се по правилу по скраћеном поступку у смислу члана 131. Закона о општем управном поступку⁵. Рок за доношење решења је 30 дана од дана подношења захтева и уредне документације и ако се удовољава захтеву странке, а у посебном испитном поступку из члана 133. у вези с чланом 9. ЗУП-а, уколико је потребно претходно расправити неко спорно питање и омогућити заинтересованим лицима да учествују у поступку.

⁵ Сл. лист СРЈ, бр. 33/97.

У погледу поступка који је претходио доношењу решења о УМТЗ, Врховни суд Србије свој став је изнео у пресуди бр. 4312/98. од 27. маја 1999. године.

„Чињеница да је првостепено решење у овој управној ствари донето у скраћеном поступку, не искључује могућност учествовања тужиоца као странке у другом одговарајућем поступку поводом издавања одобрења, ради евентуалног предузимања мера техничке заштите које су наведене у првостепеном решењу.“

Важно је напоменути да се напред назначена решења могу доносити само ако се ради о предузимању мера техничке заштите на непокретним културним добрима, евидентираним добрима која уживају претходну заштиту или пак на објектима који се налазе у заштићеној околини непокретног културног добра, што је јасно изнето у пресуди Врховног суда Србије У бр. 3.061/01. од 11. априла 2002. године.

„Очигледно је да је првостепено решење донето са позивом на члан 103. Закона о културним добрима, а да у моменту доношења решења објекат у Ужичкој 8 у Београду није био утврђен као споменик културе, па по налажењу овог суда првостепени орган у моменту одлучивања није имао законске услове за примену чл. 103. Закона о културним добрима, са којих разлога се и оспорено решење оцењује као незаконито.“

Правна заштита

Одредбом члана 104. став 2 Закона о културним добрима, предвиђена је надлежност за одлучивање по жалби против донетих првостепених решења. Жалба се увек изјављује Републичком заводу за заштиту споменика културе у Београду, осим на решења овог Завода као првостепеног управног органа, када се жалба изјављује Министарству културе Републике Србије. Жалба на решење не задржава његово извршење.

Извођење радова

Радове на непокретним културним добрима предвиђене пројектом и документацијом на које је дата сагласност, могу да изводе заводи за заштиту споменика културе, као и друге установе, предузећа, предузетници који имају прописани стручни кадар и опрему. Правилником о ближим условима за почетак рада и обављање делатности заштите културних добара⁶ утврђени су неопходни услови за оснивање и рад установа заштите.

За извођење радова на културним добрима од националног и међународног значаја и објектима у њиховој заштићеној околини, посебним Правилником⁷ одређено је да ове радове могу изводити предузећа или друга правна лица која имају најмање два дипл. грађевинска инжењера у сталном радном односу, са лиценцом за извођење грађевинских радова.

Установе заштите морају имати стални увид у стање културних добара сагласно функцијама које имају на основу закона. Стога је чланом 105. Зако-

⁶ Сл. гласник РС, бр. 21/95.

⁷ Правилник о начину, поступку и садржини података за утврђивање испуњености услова за издавање лиценце за израду техничке документације и лиценце за грађење објеката за које одобрење за изградњу издаје Министарство, односно Аутономна Покрајина, као и о условима за одузимање тих лиценци (Сл. гласник РС, бр. 114/04).

на о културним добрима утврђена обавеза инвеститора да у року од 15 дана од дана завршетка радова на непокретном културном добру о томе обавести надлежни завод који је издао сагласност на пројекат и документацију. Ова мера има за циљ, да завод установи да ли су радови на непокретном културном добру, изведени у складу са УМТЗ на које је дата сагласност. У противном, Завод за заштиту споменика културе може да тражи да се радови усагласе и утврди рок за спровођење ове мере. По протеку рока и у случају непоступања по налогу Завода, подноси се захтев за рушење, односно повраћај објекта у првобитно стање о трошку инвеститора.

Закључак

Циљ овог реферата је упознавање са актуелном управно-судском праксом у заштити непокретних културних добара. Ову заштиту уживају како непокретна културна добра, тако и евидентирана добра која уживају претходну заштиту и заштићена околина непокретних културних добара од тренутка њиховог утврђивања, односно евидентирања. Било какве интервенције на непокретним културним добрима морају се спроводити у складу са законом, од тренутка прописивања ових мера, па до окончања радова. Одлуке судова су обавезујуће, како за власнике и кориснике непокретних културних добара, тако и за установе заштите и све оне који по било ком основу учествују у поступку прописивања и спровођења мера техничке заштите непокретних културних добара.