

## NOVA ZAKONODAJA IN ORGANIZIRANOST SPOMENISKOVARSTVENE SLUŽBE PO LETU 1981

### UVOD

Naš cilj je, podobno kot drugod v državah z dolgo spomeniskovarstveno tradicijo, skladno delujoč sistem varstva, to je integralno varstvo, ki mora biti sestavljeno iz treh ključnih, med seboj povezanih podsistemov: zakonodaje, uprave (v širšem pomenu, kjer so upoštevane ožje upravne naloge in z njimi povezane razvojne in strokovne naloge) in financiranja. V središču tega sistema je seveda kulturna dediščina, to so nepremičnine in premičnine s posebno, kulturno vrednostjo, katerih ohranjanje, oživljanje in obnova so v javnem interesu. Na uspešnost varstva vplivajo poleg omenjenih treh ključnih podsistemov še drugi dejavniki, kot so na primer prostorsko in urbanistično načrtovanje na državni, regionalni in lokalni ravni, izobraževanje varstvenih strokovnjakov in drugih poklicev, ki praktično delajo z dediščino, in širše javnosti, kjer je cilj razvijanje zavesti o vrednotah kulturne dediščine.

Zakonodaja daje splošni okvir in določa odnos med državo na eni strani in lastniki (in uporabniki) dediščine, ki v dediščini vidijo predvsem posamezne koristi, na drugi strani. Država zastopa javni interes varovanja in ohranjanja dediščine in zato zakonsko omejuje ustavno pravico do lastnine v primerih, ko je ta spoznana za kulturno dediščino.

Izvajanju varstva služijo različni upravni in načrtovalski mehanizmi. To so opredeljene z avtoriteto države, in sicer v zaporedju od spoznavanja, kateri predmeti in območja imajo lastnosti dediščine (inventarizacija dediščine oziroma vpis objektov in območij v uradni seznam – register) prek razvrščanja dediščine glede na njen spomeniški pomen (kategorizacija, v naši praksi ločevanje med dediščino in spomeniki, ki so deležni skrbnejšega varstva) do razvrščanja dediščine glede na problematiko varstva (določanje varstvenih režimov za območja kulturne in zgodovinske krajine, za naselbinske celote, posamezne objekte stavbno dediščino v mestih in na

podeželju, za memorialno in arheološko dediščino in za premično dediščino ter dekorativne dele stavbne dediščine).

Naloge uprave so predvsem v usmerjanju posegov v objekte in območja na državni in dolgoročni ravni (načrtovanje infrastrukturnih sistemov in drugih velikih posegov v prostor) ter v podrobnem določanju varstvenih zahtev in omejitev pri programih graditve novih objektov oziroma pri obnavljanju in vzdrževanju stavbne in druge kulturne dediščine.

Kot nadomestilo za omejevanje lastninske pravice z različnimi prepovedmi in drugimi ukrepi mora država nuditi tudi ugodnosti lastnikom, uporabnikom in gospodarstvu, ki skrbijo za dediščino. Med ugodnostmi so na prvem mestu seveda finančne. Te ugodnosti ne pomenijo le neposrednih državnih subvencij, temveč célo pahljačo olajšav na davčnem in kreditno-monetarnem področju. Poleg tega morajo biti lastniki deležni ugodnosti, ki jih dajeta pravna varnost in skrb za dosledno izvajanje zakonov in predpisov.

Lastnikom in uporabnikom dediščine je v veliko pomoč tudi državna strokovna služba varstva, ki svetuje in daje napotke, kako pravilno vzdrževati in obnavljati dediščino. Služba varstva mora biti strokovno neoporečna, nepristranska in v načelu za lastnike dediščine brezplačna.

Poleg državnih varstvenih ustanov imajo pomembno vlogo tudi nevladne in neprofitne organizacije na širšem področju varstva. Te organizacije združujejo različne državljanske pobude, organizirajo samopomoč (tudi pri financiranju določenih varstvenih nalog) in tako razbremenjujejo državo pri njenih regulatornih nalogah. Hkrati v imenu javnosti na svoj način nadzorujejo delo državnih organov.

Na tretji strani je del varstva tudi dobro delujoč »varstveni trg«; tega sestavljajo gradbena podjetja, investitorji, trgovci, obrtniki, restavratorji in drugi strokovnjaki, ki delajo neposredno z dediščino ali nudijo različne storitve v zvezi z njo. Cilj »varstvenega trga« je sicer dobiček, vendar njegov učinek (če ga država pravilno usmerja) koristi interesom varstva. Zato država te dejavnosti podpira z različnimi finančnimi spodbudami in upravnimi mehanizmi, kjer ima osrednje mesto sistem licenc.

### STANJE VARSTVA V SLOVENIJI

V primerjavi s to idealno sliko, ki sem jo predstavila v grobih obrisih, je stanje varstva pri nas precej kaotično.

Analizirala bom temeljne vzroke in posledice razmer, ki smo jim priča pri pripravi zakonskih norm in pri organiziranosti varstva kulturne dediščine.

O vzrokih na strani oblasti, ki so jo v letih po osamosvojitvi Slovenije zastopale stranke s svojimi vladnimi funkcionarji, ne mislim izgubljeni besed. Strankarska razmerja so neizbežno pripeljala do delitve službe za varstvo dediščine na dva dela. Pri tem so »naravovarstveni« del tega boja vodili naši nekdanji sodelavci na Republiškem zavodu za spomeniško varstvo. Ministrstvo, pristojno za kulturno dediščino, je zanimala predvsem »živa kultura«. Spomeniška vprašanja so bila vedno na repu dogajanja. Minister za kulturo in njegov državni sekretar sta v delitvi varstvene službe videla predvsem pot, kako se na lahek način znebiti »polovice« problemov v zvezi z varstvom dediščine.

Varstvena stroka, pri tem mislim tudi na umetnostne zgodovinarje, ni razumela teže in globine političnih premikov in gospodarskih sprememb v zadnjih letih. Ker je bil poglavitni namen »kulturne politike« ohranjanje socialnega miru med zaposlenimi v kulturi, smo se tudi konservatorji, restavradorji, kustosi in drugi uslužbenci javnih ustanov zadovoljili s tem, da smo redno dobivali plačo. Direktorji in drugi vodilni so si podajali kljuke na ministrstvu, občinah in še kje, kjer so delili borne denarje za »akcije«, in se zadovoljili s sodelovanjem v nešteti ekspertnih skupinah, komisijah in drugih pomembnih telesih. Toda največji problemi varstva so ostali nerešeni. Če sledim istemu zaporedju elementov, kot so zapisani v uvodu, ugotavljam naslednje:

#### STANJE NA PODROČJU ZAKONODAJE

V Sloveniji je od leta 1981 v veljavi zakon, ki ureja varstvo premične in nepremične naravne in kulturne dediščine. Zakonski pojem dediščine zajema vse objekte in območja, ki imajo znanstveno in kulturno vrednost. Ločuje tudi med širšo kategorijo dediščine in ožjo kategorijo spomenikov. Spomeniki so deležni skrbnejšega varstva. Pravni status spomenikov pridobijo objekti in območja, za katere občine ali izjemoma državni zbor sprejmejo razglasitvene akte.

Širša kategorija dediščine je varovana le posredno, in sicer tako, da je vključena v prostorske in urbanistične načrte. Vendar je ta postopek sorazmerno neučinkovit in zapleten.

Gledano v celoti, sta ključni problem sedanjega stanja na področju zakonodaje dvojnost starega in novega pravnega sistema in njuna neuskklajenost. Na področje varstva najbolj negativno vpliva dejstvo, da še vedno veljajo stari zakoni o naravni in kulturni dediščini, urejanju prostora in naselij ter drugih posegih v prostor.

V zadnjih petih letih se na našem področju ni zgodilo nič, kar bi prispevalo k sistemskemu reševanju. Sprejeti so bili štirje podzakonski akti, in to Pravilnik o metodologiji za ocenjevanje spomenikov in znamenitosti v postopkih denacionalizacije, Pravilnik o postopku izdaje dovoljenj za izvoz kulturne dediščine, Pravilnik o vodenju zbirnega registra dediščine in Pravilnik o strokovnih nazivih in napredovanju delavcev na širšem področju varstva. Edina zakonska sprememba je zajela 51. člen Zakona o naravni in kulturni dediščini. Z njo je bila dana delna odveza pri lastninjenju spomenikov. Leta 1996 je bil sprejet interventni zakon o lastninjenju spomenikov in znamenitosti v družbeni lasti. Vlada je na predlog spomeniške stroke s sklepom določila spomenike, ki postanejo last države. Zaradi nejasnosti in nedorečenosti bo izredno težko uresničiti osnovni namen tega sklepa.

Druga področja, ki posredno ali neposredno vplivajo na varstvo dediščine, so se v tem času organizirala in si svoj položaj zakonsko uredila. Pri tem so bili interesi varstva, žal, večinoma prezrti. Naj naštejemo le tri primere takšnega prezrtja: Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki je na nove občine prenesel razglašanje spomenikov, Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, ki širi pojem priglasitve del in s tem onemogoča spomeniški službi, da postavlja pogoje pri posegih v spomenike, in Zakon o graditvi objektov, ki posega tudi na področje »rekonstrukcije« in pri tem ne upošteva posebnih zahtev varstva.

#### STANJE NA UPRAVNEM PODROČJU

Pri izvršilni oblasti, to je na ravni ministrstev in prvostopenjskih upravnih organov, še vedno obstaja dvojnost med starim in novim sistemom. Dokler ne bo zakonsko in praktično opravljena delitev med državnimi pristojnostmi in nalogami lokalne samouprave, se bodo nadaljevale težave pri hierarhičnem izvajanju ožjih upravnih nalog na ključnih področjih urejanja prostora in varstva dediščine.

Tako sedaj Ministrstvo za kulturo za naše področje nima neposrednega podaljška v upravnih organih prve stopnje. Takšna hierarhija je že vzpostavljena na vseh drugih upravnih področjih, med drugim pri urejanju posegov v prostor, v davčnem in carinskem sistemu in pri klasični državni regulativi, kot sta policija in obramba.

Tudi med resorji, ki neposredno ali posredno skrbijo za dediščino, ugotavljamo veliko neuskklajenost. Najbolj pereče je slabo sodelovanje med ministrstvi za kulturo, za okolje in prostor, za finance, za gospodarske dejavnosti (vključno s turizmom) in za gospodarske odnose in razvoj.

Kar zadeva ožje upravno-strokovne naloge varstva dediščine, razmere niso ugodne. Zapravili smo nekdanjo veliko prednost, to je povezano varstvo naravne in kulturne dediščine. Po drugi strani v sedanjih razmerjih moči ni nobene možnosti, da bi odpravili veliko pomanjkljivost našega varstva, to je vertikalno in horizontalno nepovezanost med obema osrednjima ustanovama, Upravo za kulturno dediščino RS in Restavratorskim centrom na eni strani in regionalnimi zavodi na drugi.

Regionalni zavodi formalno ostajajo javni zavodi občin, tako kot so osnovne in srednje šole, muzeji, bolnišnice in večina socialnih ustanov. Res pa je, da jih že nekaj let skoraj v celoti financira državni proračun. Regionalni zavodi zato niso neposredno povezani z Ministrstvom za kulturo, razen kolikor so od njega odvisni glede financiranja svoje dejavnosti in glede subencioniranja konkretnih projektov obnove spomenikov. Uprava za kulturno dediščino ni niti po strokovni niti po upravni plati drugostopenjski organ. Regionalni zavodi imajo naslednje naloge: priprava za varstvo in njegova izvedba na terenu, to je neposredno delo z dediščino od evidentiranja do priprave strokovnih podlag za razglasitve, za prostorske in urbanistične načrte, za obnovo in adaptacijo dediščine in za strokovni nadzor nad njenim stanjem.

Regionalni zavodi bi morali voditi register dediščine za občine, ki so njihovi ustanovitelji, vendar te naloge ne opravljajo. Uprava za kulturno dediščino RS je zadolžena za vodenje zbirnega registra. Šele od leta 1995 dalje, ko je bil sprejet novi pravilnik o vodenju zbirnega registra, so zavodi postopoma pričeli posredovati podatke za ta register.

V zadnjih desetletjih se je status osrednjega spomeniškovarstvenega zavoda večkrat korenito menjal. Leta 1975 je postal del državne uprave. To dejstvo je med mnogimi konservatorji še dandanes kamen spotike. V resnici je v večini spomeniško razvitih držav spomeniška služba že od vsega začetka vključena v upravni aparat. To ji daje avtoriteto in hkrati odgovornost pri reševanju razmerij do lastnikov in drugih uporabnikov spomenikov. Do druge spremembe je prišlo leta 1991, ko je zavod postal neposredno podrejen Ministrstvu za kulturo. Leta 1994 je postal organ v sestavi tega ministrstva. Del njegovih pristojnosti je prešel na Ministrstvo za okolje in prostor, zavod pa se je preimenoval v Upravo za kulturno dediščino RS.

#### FINANCIRANJE

V zadnjih letih se neposredne subvencije iz državnega proračuna za obnovo in adaptacijo spomenikov neprestano krčijo, in to bolj, kot se zmanjšujejo državna sredstva za druge proračunske porabnike, tudi za kulturne

ustanove, kot so gledališče, založništvo, ljubiteljska in alternativna kultura. Naša kulturna politika je takšna, da daje prednost tako imenovani ustvarjalni kulturi in v tem okviru »živemu delu«, z drugimi besedami plačam zaposlenih, medtem ko varstvo dediščine vidi predvsem kot nedonosno obveznost in ne kot možnost za splošni družbeni in gospodarski razvoj.

Na področju lastninjenja se dogajajo velike spremembe v korist zasebne lastnine. Ni pa sistemskih rešitev, ki bi omogočale primerne finančne razbremenitve tistih, ki prispevajo k pravilnemu gospodarjenju s kulturno dediščino, njenemu vzdrževanju in obnavljanju. Tako ostaja odprto vprašanje davčne politike na tem področju in določitve okvirov za ustanavljanje skladov in drugih oblik financiranja spomeniškovarstvenih projektov.

Slovensko gospodarstvo je na poti liberalizacije, vendar to pomeni tudi nevarnost, da tržni mehanizmi sami po sebi ne bodo delovali v prid dolgoročnih koristi varstva dediščine, kajti slovenski gospodarski potencial je v tem hipu še šibek in družbene napetosti zaradi naraščajoče brezposelnosti vse večje; interesi morebitnih tujih vlagateljev pa bodo daleč od interesov celovitega in usklajenega varstva slovenske nacionalne dediščine.

#### NAMESTO ZAKLJUČKA

Ministrstvo za kulturo je pripravilo osnutek novega zakona o varstvu kulturne dediščine. Žal imajo konservatorji tudi do tega odklonilen odnos, tako kot je to bilo tudi pri vseh dosedanjih poskusih urejanja spomeniškovarstvene problematike na zakonski ravni. Njihov moto je čisto slovenski: kar ni zraslo na mojem zelniku, je treba zadušiti, kaj bi se človek trudil z razumevanjem in dobronamernostjo.

V resnici varstvenih norm, četudi jih predpisuje zakon, ne upoštevajo niti kulturne niti varstvene ustanove same. Zadnji primeri so osupljivi: v Uršulinskem samostanu v Ljubljani, kjer domujeta obe osrednji varstveni ustanovi, so neusmiljeno zamenjali okensko pohištvo s slabo izdelanimi in napačno montiranimi krili; ZRC SAZU uničuje Postojnsko graščino, v kateri ima sedež Inštitut za raziskovanje Krasa; novoustanovljeni Zavod Regijski park Škocjanske jame bo imel svoje prostore v do nespoznavnosti »obnovljeni« Gombačevi domačiji. Da ne omenjam nešteti spomenikov, kjer so lesene stropne konstrukcije nadomestili z betonskimi ploščami. Če se med njimi znajde kakšen renesančni strop, toliko slabše zanj.

Strokovna vprašanja, kot so poenotenje evidenc, konservatorskih programov, standardov za raziskovanje spomenikov in njihovega dokumentiranja, bi že zdavnaj rešili, če bi imeli za to vsaj dobro izhodišče v zakonu in

vsaj nekaj volje za sodelovanje. Sedanji zakon in samozadostnost stroke tega ne omogočata.

Z obžalovanjem ugotavljam, da so se varstvene moči krhale v medsebojnih nespornostih in spopadih, oziroma so bile usmerjene predvsem v ohranjanje statusa quo. Zato bo treba o dediščini in spomenikih, predvsem pa o ljudeh, ki v njih in z njimi živimo, še govoriti.

DIE ENTSTEHUNG DER NEUEN  
GESETZGEBUNG  
UND DIE ORGANISIERUNG  
DES DENKMALSCHUTZDIENSTES  
NACH 1981

Im Beitrag werden die Ursachen für die mangelhafte gesetzliche Regelung des Denkmalschutzdienstes analysiert. Während sich die verwandten Bereiche rechtzeitig organisierten und ihren Status gesetzlich regelten, wurden die Belange des Schutzes und der Bewahrung des Erbes größtenteils übersehen. Nachdem die Angelegenheiten der Bewahrung des Erbes aufgeteilt waren, der Fachbereich aber noch weiterhin beim einstigen Denkmalschutzamt der Republik verblieb, widmete sich das Kulturministerium vor allem dem aktuellen Kulturgeschehen und beließ die Probleme des Denkmalschutzes unbeachtet und ohne Systemlösungen.

Nach der Verselbständigung des Staates Slowenien hatte der Denkmalschutz die Wichtigkeit der Veränderungen nicht richtig eingeschätzt und bleibt nun hinter seinen Verpflichtungen zurück. Die Probleme im Bereich der Gesetzgebung, der Verwaltung und sogar des Finanzierens bleiben weiterhin ungelöst. Statt sich zu vereinen und gemeinsam nach besseren Lösungen zu suchen, verbrauchten sich die betroffenen Fachkräfte in internen Querelen und setzten sich vor allem für die Erhaltung des Status quo ein. Über das Erbe, die Denkmäler und vor allem über die in diesem Bereich tätigen Menschen wird auch weiterhin noch beraten werden müssen.

NEW LEGISLATION AND  
THE SERVICES FOR  
THE PROTECTION  
OF CULTURAL  
HERITAGE AFTER 1981

The paper analyses the reasons for the insufficient legislation regarding heritage protection. Other related fields managed to organise their activities and to regulate them by means of sufficient legislation, whereas the interests of heritage protection were somewhat ignored. After the entire field of monument protection had been split, its professional section remaining within the former State Institute, the Ministry of Culture focused on the sphere of "live culture", neglecting the issue of monument protection.

The profession of monument protection failed to recognise the profound changes that occurred after Slovenia's gaining of independence. This is why the problems regarding legislation, management as well as funding of the profession remain unsolved. Instead of having joined forces and searched for a co-operation and better solutions, the professions active within the field of monument protection have been conflicting with each other, trying to maintain the status quo. This is why the discussions regarding our heritage and monuments, in particular discussions about the people working with them, will have to continue.