

Bedrudin Nurikić*

Sukob mišljenja institucija zaštite kulturnog naslijeđa (na primjeru rekonstrukcije/rehabilitacije Saračevića kuće u Jajcu)

Sadržaj

1. Uvod: opis problema
2. Konvencija o zaštiti arhitektonskog naslijeđa Evrope o pravnom položaju institucija zaštite kulturnog naslijeđa u postupcima u kojima se rješava o zahtjevu za izvođenjem zahvata na ili u neposrednoj blizini spomenika kulture
 - 2.1. Status međunarodnih konvencija u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine
3. Nadležnost za zaštitu nacionalnih spomenika Bosne i Hercegovine u Federaciji Bosne i Hercegovine
 - 3.1. Aneks 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini
 - 3.2. Zakon o provedbi odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika uspostavljene prema Aneksu 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini u Federaciji Bosne i Hercegovine
 - 3.2.1. Stručno mišljenje ili saglasnost Zavoda za zaštitu spomenika?
 - 3.2.2. Nadležna institucija za zaštitu kulturno-historijskog naslijeđa?
4. Izvorni oblik Saračevića kuće?
5. Rješenje Federalnog ministarstva prostornog uređenja – zbirni upravni akt
6. Zaključak

1. Uvod: opis problema

Polovinom 2013. godine Federalnom ministarstvu prostornog uređenja (Ministarstvo) podnesen je zahtjev za izdavanje odobrenja za rekonstrukciju (rehabilitaciju) ratom devastiranog objekta poznatog kao Saračevića kuća u Jajcu. Objekt je sagrađen na zemljištu označenom kao k.č. 996/1 K.O. Jajce, odnosno dijelu Historijskog gradskog područja Jajca koji je Odlukom Komisije za

* Autor je pravnik i magistar demokratije i ljudskih prava u Jugoistočnoj Evropi, stručni saradnik za međunarodno pravo u Komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika BiH.

očuvanje nacionalnih spomenika Bosne i Hercegovine broj 08.2-6-1042/03 od 7. jula 2004. godine proglašen nacionalnim spomenikom¹. Objekat se trenutno nalazi u stanju u kome su vidljivi ostaci podrumskih zidova i zidova prizemne etaže iznad koje je, prema jednoj dostupnoj arhivskoj fotografiji, postojao još jedan sprat². Prema podnesenom zahtjevu, odnosno priloženom projektnom rješenju, planirana je gradnja hotela čija projektovana visina iznosi nešto malo manje od 16,5 m³. Rješenjem Ministarstva od 29. januara 2014. godine predmetni zahtjev stranke je odbijen⁴. U postupku u kojem se rješavalo o ovom zahtjevu, pribavljeno je stručno mišljenje Zavoda za zaštitu spomenika u sastavu Federalnog ministarstva kulture i sporta (Zavod za zaštitu spomenika) od 17. augusta 2012. godine prema kojem predloženo projektno rješenje nije prihvatljivo jer su njime predviđeni znatno veći horizontalni i vertikalni gabariti objekta⁵. U okviru utvrđenih mjera zaštite, stručnim mišljenjem se konstatuje da je dozvoljeno izvesti rehabilitaciju objekta bez izmjene horizontalnih i vertikalnih gabarita⁶.

Ministarstvo je 11. juna 2013. godine zaprimilo izmijenjeni glavni projekat u kojem, prema izvršenom uvidu, nisu uvažene primjedbe Zavoda za zaštitu spomenika u pogledu dimenzija planiranog objekta i njegovog izmijenjenog izgleda u odnosu na izvorni objekat.⁷ Primjedbe na izgled su se prvenstveno odnosile na element doksata koji nije postojao na izvornom objektu, te kompoziciju krova i krovne prozore⁸.

Izmijenjeni glavni projekat je dostavljen ponovo Zavodu za zaštitu spomenika koji je svojim stručnim mišljenjem od 12. oktobra 2013. godine prihvatio predloženo projektno rješenje cijeneći da je ono u okvirima mjera zaštite propisanim Odlukom Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika (Komisija)⁹. U dijelu koji se tiče primjedbi na gabarite objekta i njegov izgled Zavod za zaštitu spomenika zaključuje da je „projekat kroz grafičke priloge postojećeg stanja i tehnički opis prikazao historiju objekta koji se vremenom mijenjao i dograđivao pa i na kraju degradirao, te pred devastaciju dobio oblik ravničarskog stambenog objekta“, i da je po tom osnovu, u okviru obaveze očuvanja i vraćanja izvornog izgleda objekta – mjere propisane Odlukom Komisije – dozvoljeno povećati gabarite objekta¹⁰. U obrazlaganju promjene stava Zavod za zaštitu spomenika navodi da njegovo prethodno negativno mišljenje nije uzelo u obzir da zadnje poznato projektovano stanje objekta nije njegovo izvorno stanje¹¹.

Nakon što je postupak proveden Ministarstvo je 29. januara 2014. godine donijelo rješenje kojim je odbilo zahtjev investitora¹². U dijelu rješenja koje se odnosi na stručno mišljenje Zavoda za zaštitu spomenika i njegovo naknadno obrazloženje zaključeno je da je ono nerazumljivo,

¹ Odluka Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika o proglašenju Historijskog gradskog područja Jajca nacionalnim spomenikom BiH br. 08.2-6-1042/03 od 07. 07. 2004, Sl. gl. BiH 53/04.

² Rješenje Federalnog ministarstva prostornog uređenja br. UPI/03-23-2-254/12 MT od 29. 01. 2014.

³ Rješenje (bilj. 2).

⁴ Rješenje (bilj. 2).

⁵ Stručno mišljenje Zavoda za zaštitu spomenika br. 07-40-4-4967-1AH/12 od 17. 08. 2012.

⁶ Stručno mišljenje (bilj. 5).

⁷ Rješenje (bilj. 2).

⁸ Stručno mišljenje (bilj. 5).

⁹ Stručno mišljenje Zavoda za zaštitu spomenika br. 07-40-4-4967-3/12 od 02. 09. 2013. Zahtjev Federalnog ministarstva prostornog uređenja za pojašnjenjem stručnog mišljenja Zavoda za zaštitu spomenika br. UPI/03-23-2-254/12 od 28. 10. 2013.

¹⁰ Stručno mišljenje (bilj. 9).

¹¹ Obrazloženje Zavoda za zaštitu spomenika br. 07-40-4-4967-5/12 od 14. 11. 2013.

¹² Rješenje (bilj. 2).

izvučeno iz konteksta, te da zanemaruje najbitnije polazište koje je Komisija dala u svojoj odluci, tj. potrebu da se na osnovu analize trenutnog stanja izradi projekat rehabilitacije koji podrazumijeva restauraciju historijskog ambijenta uz posebno propisane mjere zaštite¹³.

U postupku je utvrđeno da je predmetni, ratom devastirani stambeni objekat u Jajcu, poznat i kao Saračevića kuća (sačuvana fotografija iz arhive koju je sačinio Tvrtko Zrile) u stanju u kome su vidljivi ostaci podrumskih zidova i zidova prizemne etaže iznad koje postoji još jedan sprat; da se on nalazi u neposrednoj blizini Medvjed kule i Crkve sv. Marije sa zvonikom sv Luke; da visina novoprojektovanog objekta, cca 16,5 m, znatno nadmašuje visinu Medvjed kule (11 m) čime se narušava vizuelni akcenat datog historijskog objekta, kao i vrijednosti cjelovitog kulturnog pejzaža¹⁴. Na podlozi ovih činjenica i člana 5 Zakona o provedbi odluka Komisije za zaštitu spomenika uspostavljene prema Aneksu 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini¹⁵, Ministarstvo je riješilo da, u konkretnom slučaju, ne može izdati traženo odobrenje¹⁶.

Stranka je ponovo podnijela zahtjev za rekonstrukciju (rehabilitaciju) Saračevića kuće 02. jula 2014. godine. U njemu su, prema izjavi stranke, napravljene značajnije izmjene na ranije osporenom projektu rekonstrukcije (rehabilitacije) – dopuna glavnog projekta hotela u Jajcu¹⁷. Uvidom u dostavljeni projekt, Ministarstvo je utvrdilo da su izvršene neznatne izmjene u pogledu vertikalnog gabarita planiranog objekta, ali da ponovo predloženo rješenje nije u skladu sa mjerama zaštite utvrđenim Odlukom Komisije¹⁸. U ponovnom postupku, Ministarstvo se obratilo Komisiji sa zahtjevom da razmotri dostavljeni projekt na koji je Komisija dala negativno mišljenje uz obrazloženje da nije u skladu sa mjerama zaštite koje su propisane Odlukom o proglašenju Historijskog gradskog područja Jajca nacionalnim spomenikom Bosne i Hercegovine, te da je u potpunosti u suprotnosti sa mjerama zaštite i preporukama ICOMOS-a¹⁹. Ministarstvo je ponovo, nakon razmatranja zahtjeva stranke, pribavljenih nalaza i mišljenja nadležnih institucija, kao i svog prethodnog rješenja i uvida u Odluku Komisije, odbilo zahtjev stranke i u ovom postupku²⁰. U ponovnom postupku nije pribavljeno stručno mišljenje Zavoda za zaštitu spomenika na izmijenjeni projekt.

Ovaj slučaj je značajan zbog toga što nameće nekoliko važnih pravnih pitanja. Konkretno, kakva je pravna priroda i snaga stručnog mišljenja Zavoda za zaštitu spomenika, a kakva pravna priroda i snaga stručnog mišljenja Komisije? Kakav je njihov odnos u slučaju kolizije? Kakav je pravni odnos ovih institucija sa Ministarstvom u upravnom postupku u kome se rješava o izvođenju zahvata u granicama nacionalnih spomenika Bosne i Hercegovine? Da li Ministarstvo može odstupiti od stručnog mišljenja Komisije, odnosno Zavoda za zaštitu spomenika i pod kojim uslovima?

¹³ Rješenje (bilj. 2).

¹⁴ Rješenje (bilj. 2).

¹⁵ Čl. 5 Zakona o provedbi odluka Komisije za zaštitu spomenika uspostavljene prema Aneksu 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, Sl. nov. FBiH 2/02, 27/02, 6/04 i 51/07.

¹⁶ Rješenje (bilj. 2).

¹⁷ Rješenje Federalnog ministarstva prostornog uređenja br. UPI/03-23-2-339/14MT od 04. 08. 2015.

¹⁸ Rješenje (bilj. 17).

¹⁹ Mišljenje Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika br. 07.3-35.8-10/14-155 od 29. 09. 2014.

²⁰ Rješenje (bilj. 17).

S tim u vezi ću najprije prikazati pravni položaj institucija zaštite kulturnog naslijeđa prema Konvenciji za zaštitu arhitektonskog naslijeđa Evrope, njen odnos prema pravnom sistemu Bosne i Hercegovine a zatim ću analizirati pravni položaj i prirodu akata Zavoda za zaštitu spomenika prema Aneksu 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni Hercegovini i prema Zakonu o provedbi odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika u Federaciji Bosne i Hercegovine, u upravnom postupku koji vodi Ministarstvo. Cilj je uspostavljanje kriterija za davanje pravno prihvatljivih kao i dogmatski utemeljenih odgovora na postavljena pitanja.

2. Konvencija o zaštiti arhitektonskog naslijeđa Evrope o pravnom položaju institucije zaštite kulturnog naslijeđa u postupku u kome se rješava o zahtjevu za izvođenjem zahvata na ili u neposrednoj blizini kulturnog spomenika

2.1. Status međunarodnih konvencija u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine

Kako bi se zaštitili spomenici kulture, odnosno spriječila njihova izmjena, propadanje i uništavanje, članom 4 Konvencije o zaštiti arhitektonskog naslijeđa Evrope je, između ostalog, precizirana i obaveza države, ugovorne strane, da reguliše postupak izdavanja saglasnosti i nadzora nad prostornim zahvatima koji se planiraju izvoditi na ili u neposrednoj blizini građevina koje imaju status spomenika kulture²¹. Ova obaveza nalaže da se izvođenje prostornih zahvata (uklanjanje građevine, njena izmjena, dogradnja, nadogradnja, i drugi prostorni zahvati koji utiču na njeno okruženje [novogradnja i sl]) mogu izvoditi samo uz *saglasnost/odobrenje nadležnog organa (eng. authorisation)*²². Sukladno tome, bez saglasnosti/odobrenja nadležne institucije za zaštitu kulturno-historijskog naslijeđa nije dozvoljeno izvođenje bilo kakvih zahvata na ili u neposrednoj blizini spomenika kulture. Karakter ove odredbe i njen pravni značaj u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine objašnjavaju relevantne odredbe Ustava Bosne i Hercegovine, Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora Bosne i Hercegovine, Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i relevantna sudsku praksu.

Bosna i Hercegovina je stekla status ugovorne strane Konvencije o zaštiti arhitektonskog naslijeđa Evrope, u svojstvu samostalne i nezavisne države, 13. novembra 1994. godine, nakon što je Vijeće Evrope, na svojoj 518. sjednici, prihvatilo njenu notifikaciju o pristupanju²³. Kasnijim potpisivanjem Općeg okvirnog sporazma za mir u Bosni i Hercegovini 14. decembra 1995. godine tj. članom 5 Aneksa II Ustava Bosne i Hercegovine propisano je:

*„Svi ugovori koje je ratifikovala Republika Bosna i Hercegovina između 1. 1. 1992. godine i stupanja na snagu ovog Ustava biće dati na uvid članovima Predsjedništva u roku od 15 dana od njihovog stupanja na dužnost; svaki ugovor koji ne bude dat na uvid biće proglašen poništenim. U roku od šest mjeseci poslije prvog zasjedanja Parlamentarne skupštine, na zahtjev bilo kojeg člana Predsjedništva, Parlamentarna skupština će razmotriti da li da otkáže bilo koji drugi ugovor“.*²⁴

²¹ Čl. 4 Konvencije za zaštitu arhitektonskog naslijeđa Evrope, 03. 10. 1985, 1496 UNTS 147; ETS 121; 25 ILM 380, dostupno na: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a087>, očitavanje 08. 04. 2016.

²² *Ibid.*

²³ Zahtjev FNRJ za razmatranje njenog statusa kao ugovorne strane konvencijama Vijeća Evrope: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680523fcb, očitavanje 08. 04. 2016.

²⁴ Ch. Steiner/N. Ademović i dr, *Ustav Bosne i Hercegovine – Komentar*, Sarajevo 2010, s. 911.

U skladu s tim Predsjedništvo Bosne i Hercegovine je izvršilo uvid u ovu konvenciju ali nije preduzimalo nikakve mjere u smislu povlačenja notifikacije o pristupanju Bosne i Hercegovine, niti je to učinila Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. Shodno tome, Konvencija o zaštiti arhitektonskog naslijeđa Evrope je ostala na snazi u Bosni i Hercegovini do danas.

Pravne posljedice koje proizilaze iz ove činjenice, u konkretnom slučaju za Federaciju Bosne i Hercegovine, su definisane članom VII (3) njenog ustava koji glasi:

*„Međunarodni ugovori i drugi sporazumi koji su na snazi u Bosni i Hercegovini i Federaciji, te opća pravila međunarodnog prava čine dio zakonodavstva Federacije. U slučaju nesaglasnosti međunarodnog ugovora, odnosno sporazuma i zakonodavstva, preovladava međunarodni ugovor, odnosno sporazum“.*²⁵

U sudskoj praksi najčešći slučajevi u kojima se povlači pitanje odnosa međunarodnih ugovora i drugih pravnih izvora su vezani za zaštitu prava na lokalnu samoupravu zagarantovanog Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi.²⁶

Modus operandi izvršenja međunarodnih ugovora koji su na snazi u Bosni i Hercegovini je regulisan Zakonom o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora. Konkretno, članom 28 ovog zakona je precizirano da međunarodne ugovore koji su na snazi preko nadležnih institucija Bosne i Hercegovine i entiteta izvršavaju nadležna tijela državne uprave u čiju nadležnost spadaju pitanja koja se uređuju tim ugovorima²⁷. Pitanje je, u čijoj nadležnosti je zaštita spomenika kulture, odnosno nacionalnih spomenika Bosne i Hercegovine u Federaciji Bosne i Hercegovine?

3. Nadležnost za zaštitu nacionalnih spomenika Bosne i Hercegovine u Federaciji Bosne i Hercegovine

3.1. Aneks 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini

Zaštita nacionalnih spomenika Bosne i Hercegovine je raslojena na četiri nivoa vlasti: državni, entitetski, kantonalni i općinski. Na *državnom* nivou djeluje *Komisija* sa mandatom da prima i odlučuje o peticijama za proglašenje pokretnih ili nepokretnih dobara nacionalnim spomenicima BiH koja imaju veliki (dakle, državni) značaj za grupu ljudi sa zajedničkom kulturom, historijskom, vjerskom ili etničkom baštinom, poput arhitektonskih, umjetničkih ili historijskih

²⁵ Čl. VII (3) Ustava F BiH – prečišćeni tekst, dostupno na: http://www.ustavisudfbih.ba/bs/dokumenti/ustav_precisceni_tekst.pdf, očitavanje 07. 04. 2016.

²⁶ Primjerice, temeljem prethodno navedene odredbe Ustava Federacije, a na zahtjev nekoliko općina za zaštitu prava na lokalnu samoupravu u odnosu na odredbe osporenog Kolektivnog ugovora, Ustavni sud F BiH je zaključio: „U konkretnom slučaju, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, kao akt međunarodnog prava, ratifikovana 1994. godine kada je i stupila na snagu, sastavni je dio zakonodavstva u Federaciji Bosne i Hercegovine. Obaveza konsultacija jedinica lokalne samouprave o svim stvarima koje ih se direktno tiču propisana je članom 4 stav 6 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. (...) Analizirajući činjenice u predmetu, Ustavni sud Federacije je utvrdio da jedinice lokalne samouprave nisu dale saglasnost za zaključivanje osporenog Kolektivnog ugovora, niti su mu naknadno pristupile, kako to predviđa član 75 stav 1 predmetnog ugovora. Iz navedenih razloga, Ustavni sud Federacije smatra da je u ovom ustavnosudskom predmetu jedinicama lokalne samouprave povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu, te iste nisu dužne primjenjivati odredbe osporenog Kolektivnog ugovora“. Odluka Ustavnog suda F BiH U-20/127, Sl. nov. FBiH 22/16; Odluka Ustavnog suda F BiH U-60/14, Sl. nov. FBiH 18/16.

²⁷ Čl. 28 Zakona o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora BiH, Sl. gl. BiH 29/00 i 32/13.

spomenika, arheoloških nalazišta, grupe građevina i grobalja²⁸. O nominiranim dobrima koja ispunjavaju propisane kriterije Komisija donosi odluku o proglašenju dobra nacionalnim spomenikom BiH²⁹. Odluka sadrži opis dobra, utvrđene mjere zaštite za očuvanje dobra, te detaljno obrazloženje o njegovoj historijskoj ili drugoj vrijednosti, odnosno osnovu za njegovo proglašenje nacionalnim spomenikom³⁰. Odluke Komisije su konačne i obavezujuće³¹, ali se u skladu sa članom 40a Poslovnika o radu Komisije mogu mijenjati po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke (za koji nije propisan rok), ako se:

- „a) naknadno utvrde činjenice o dobru kojima Komisija nije raspolagala u vrijeme donošenja odluke;*
- b) ako je stanje spomenika izmijenjeno usljed dosljedno provedenih mjera zaštite utvrđenim odlukom o proglašenju nacionalnog spomenika;*
- c) ako je stanje spomenika izmijenjeno usljed nezakonito ili nestručno provedenih radova ili u drugim slučajevima koji su u suprotnosti sa mjerama zaštite utvrđenim odlukom o proglašenju nacionalnog spomenika;*
- d) ako je potrebno dodatno precizirati mjere zaštite ili druge odredbe odluke ili izvršiti usklađivanje odluka sa međunarodnim aktima ili standardima;*
- e) u drugim slučajevima, na osnovu zaključka Komisije o opravdanoj potrebi izmjene ili dopune odluke“³².*

Stranka, nezadovoljna odlukom Komisije u kojoj je rješavano o njenom zahtjevu, može pokrenuti i upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine³³ u roku od 60 dana od dana dostave osporavane odluke Komisije³⁴.

U skladu sa članom 5 stav 5 Aneksa 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH provedba odluka Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika, odnosno utvrđenih mjera zaštite je u nadležnosti entiteta i Distrikta Brčko. Temeljem ove odredbe „entitet na čijoj se teritoriji nalazi dobro koje je proglašeno nacionalnim spomenikom dužan je uložiti napore na preduzimanju odgovarajućih pravnih, naučnih, tehničkih, administrativnih i finansijskih mjera potrebnih za zaštitu, konzervaciju, prezentaciju i rehabilitaciju dobra, te se suzdržati od poduzimanja bilo kakvih mjera kojima bi se dobru mogla nanijeti šteta“³⁵. Kako bi se osigurala provedba Odluka Komisije, usvojen je i set zakona, i to: *Zakon o provedbi odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika uspostavljene prema Aneksu 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i*

²⁸ Čl. 4 Aneksa 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, dostupno na: http://www.ohr.int/?page_id=63265&lang=en, očitavanje 08. 04. 2016.

²⁹ Kriteriji za proglašenje dobara nacionalnim spomenicima BiH, Sl. gl. BiH 33/02 i 15/03.

³⁰ Odluka Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika o proglašenju Historijskog gradskog područja Jajca nacionalnim spomenikom BiH (bilj. 1).

³¹ Čl. 5 st. 4 Aneksa 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (bilj. 28). O pravnoj prirodi odluka komisija uspostavljenih aneksima Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH v. Odluku Ustavnog suda BiH U-21/01, AP-2633-05, AP-2264-07.

³² Čl. 40a Poslovnika o radu Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika, Sl. gl. BiH 4/03, 33/03, 31/06, 99/06, 53/11 i 89/15.

³³ Čl. 4 i 6 Zakona o upravnim sporovima BiH, Sl. gl. BiH 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10.

³⁴ Čl. 19 Zakona o upravnim sporovima BiH (bilj. 33), Presuda Suda BiH br. C1 3 Y 010914 13 Y od 27. 08. 2014.

³⁵ Čl. 5 st. 5 Aneksa 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (bilj. 28).

*Hercegovini u Federaciji Bosni i Hercegovini*³⁶, *Zakon o sprovođenju odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika ustanovljene u skladu sa Aneksom 8 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini u Republici Srpskoj*³⁷ i *Zakon o implementaciji odluke Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika iz Aneksa 8 u Distriktu Brčko*. Ovim zakonima se detaljnije uređuje pitanje provedbe mjera zaštite utvrđenih odlukom Komisije³⁸.

3.2. *Zakon o provedbi odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika uspostavljene prema Aneksu 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH u Federaciji BiH*

U Federaciji Bosne i Hercegovine provedba odluka Komisije je uređena *Zakonom o provedbi odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika uspostavljene prema Aneksu 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini u Federaciji Bosne i Hercegovine*. U skladu sa članom 5 ovog zakona odobrenja za zaštitu, konzervaciju, prezentaciju i rehabilitaciju nacionalnih spomenika na prostoru i u granicama koje su utvrđene odlukom Komisije izdaje Federalno ministarstvo prostornog uređenja, shodno odredbama Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou Federacije Bosne i Hercegovine³⁹ i Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine⁴⁰. Nadležni organi za odobravanje građenja van granica nacionalnih spomenika utvrđenih odlukom Komisije kao i provođenje mjera zaštite u zaštitnim zonama i područjima koja graniče sa nacionalnim spomenikom utvrđuju se kantonalnim zakonima⁴¹. U postupku izdavanja odobrenja članom 7 Zakona o provedbi odluka Komisije je propisano da "*za rehabilitaciju nacionalnog spomenika, prije izdavanja odobrenja, Ministarstvo je dužno za projekt rehabilitacije prethodno pribaviti stručno mišljenje nadležne institucije za zaštitu kulturno-historijskog naslijeđa*".⁴²

3.2.1. Stručno mišljenje ili saglasnost Zavoda za zaštitu spomenika?

Poređenjem člana 7 Zakona o provedbi odluka Komisije u FBiH⁴³ sa odredbama člana 4 Konvencije evidentna su dva odstupanja. Prvo se odnosi na vrstu prostornih zahvata za koje potrebno pribaviti stručno mišljenje Zavoda za zaštitu spomenika, a drugo na terminološke razlike poređenih normi. Naime, članom 4 Konvencije propisan je postupak odobravanja za izvođenje bilo kakvih prostornih zahvata na kulturnom dobru (konzervacija, restauracija,

³⁶ Zakon o provedbi odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika uspostavljene prema Aneksu 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH u F BiH, Sl. nov. FBiH 2/02, 27/02, 6/04 i 51/07.

³⁷ Zakon o sprovođenju odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika ustanovljene u skladu sa Aneksom 8 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH u RS, Sl. gl. RS 9/02, 70/06 i 64/08.

³⁸ Zakon o implementaciji odluke Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika iz Aneksa 8 u Distriktu Brčko, Sl. gl. BD BiH 2/02 i 19/07.

³⁹ Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou F BiH, Sl. nov. FBiH 72/07,32/08, 4/10, 13/10 i 45/10.

⁴⁰ Zakon o upravnom postupku FBiH, Sl. nov. FBiH 2/98 i 48/99.

⁴¹ Čl. 5 st. 3 Zakona o provedbi odluka Komisije u FBiH (bilj. 36). U pravilu, o prostornim zahvatima van granica nacionalnog spomenika, rješavaju općine nakon pribavljenog mišljenja kantonalnih zavoda za zaštitu kulturno-historijskog naslijeđa (u Hercegovačko-neretvanskom kantonu, Tuzlanskom kantonu, Sarajevskom kantonu), odnosno Zavoda za zaštitu spomenika u Zeničko-dobojskom kantonu. Posavski kanton, Bosansko-podrinjski kanton, Srednjobosanski kanton i Kanton 10 nemaju uspostavljene institucije za zaštitu kulturnog naslijeđa.

⁴² Čl. 7 Zakona o provedbi odluka Komisije u FBiH (bilj. 36).

⁴³ Čl. 7 Zakona o provedbi odluka Komisije u FBiH (bilj. 36).

sanacija, uklanjanje kulturnog dobra, i drugih zahvata koji se izvode na ili u neposrednoj blizini spomenika kulture), dok je članom 7 Zakona o provedbi odluka Komisije obaveza pribavljanja saglasnosti ograničena na pribavljanje stručnog mišljenja u slučaju rehabilitacije.

Dalje, članom 4 Konvencije se propisuje davanje saglasnost/odobrenja (*authorisation*), a članom 7 Zakona o provedbi odluka Komisije u FBiH pribavljanje stručnog mišljenja institucije za zaštitu kulturno-historijskog naslijeđa.

Pravne posljedice koje proizilaze iz terminoloških razlika su višestruke. Za razliku od *saglasnosti*, *stručno mišljenje* je fakultativno tj. neobavezujuće za organ koji vodi upravni postupak, ali je on dužan da ga razmotri kao jedno od dokaznih sredstava u utvrđivanju pravno relevantnog činjeničnog stanja⁴⁴. Shodno tome, Zavod za zaštitu spomenika je, u postupku utvrđivanja pravno relevantnog činjeničnog stanja, članom 7 Zakona o provedbi odluka Komisije u Federaciji Bosni Hercegovine sveden na ulogu vještaka, dok je odredbom člana 4 Konvencije instituciji zaštite naslijeđa određena uloga organa koji rješava u postupku odlučivanja o zahtjevu za izvođenje prostornog zahvata na spomenicima kulture. Ovdje je također važno istaći da predmetna odredba zakona nije ni u skladu sa odlukama Komisije u kojima se navodi da, u granicama nacionalnog spomenika, nije dozvoljen nijedan od građevinskih, građevinsko-zanatskih i zanatskih zahvata bez *odobrenja* federalnog ministarstva nadležnog za prostorno uređenje i stručni nadzor nadležne službe zaštite naslijeđa na nivou Federacije Bosne i Hercegovine⁴⁵, a ni sa članom 51 Zakona o zaštiti kulturno-historijskog i prirodnog naslijeđa SR BiH iz 1985. godine, koji glasi:

„Radovi na nepokretnim zaštićenim dobrima i nepokretnim dobrima kulturno-istorijskog i prirodnog naslijeđa koja uživaju predhodno zaštitu, kao i njihovoj bližoj okolini, kojima bi se neposredno ili posredno mogao mijenjati izgled svojstvo autentičnosti ili izvornost, mogu se izvoditi samo uz predhodnu saglasnost nadležnog zavoda odnosno Zavoda BiH“.
46

Imajući u vidu različite pravne konsekvence koje proizilaze iz ove terminološke neusaglašenosti pitanje koje se samo po sebi nameće glasi: Kako tretirati *stručno mišljenje* dato temeljem ove zakonske odredbe u odnosu na vođenje upravnog postupka, konkretno člana 202 Zakona o upravnom postupku Federacije BiH⁴⁷?

Član VII (3) Ustava Federacije i opći *princip hijerarhije pravnih normi*⁴⁸ nalaže davanje prednosti normi višeg ranga, konkretno članu 4 Konvencije i Odluci Komisije. Shodno tome,

⁴⁴ P. Krijan, *Komentar Zakona o upravnom postupku*, Sarajevo 2002, s. 344.

⁴⁵ Odluka Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika o proglašenju Historijskog gradskog područja Jajca nacionalnim spomenikom BiH (bilj. 1).

⁴⁶ Čl. 51 Zakona o zaštiti i korištenju kulturno-istorijskog i prirodnog naslijeđa, Sl. gl. SRBiH 20/85, 12/87, 3/93 i 13/94. Poređenja radi, odredbe po uzoru na čl. 51 Zakona o zaštiti kulturno-historijskog i prirodnog naslijeđa SR BiH, su postojale i postoje u zakonodavstvima drugih zemalja bivše Jugoslavije. Primjerice čl. 62 Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara RH je propisano da „radnje koje bi mogle narušiti cjelovitost i/ili prouzročiti promjene na pokretnom kulturnom dobru ili na nepokretnom kulturnom dobru, kao i na području prostornih međa kulturnoga dobra koje se prema posebnom propisu ne smatraju građenjem, izuzev onih iz članka 61 b stavka 3 ovoga Zakona koje se poduzimaju na temelju glavnog projekta, mogu se poduzimati uz prethodno odobrenje nadležnog tijela (Konzervatorski odjel Ministarstva kulture na čijem se području kulturno dobro nalazi).“

⁴⁷ Čl. 202 st. 4 Zakona o upravnom postupku FBiH (bilj. 40).

⁴⁸ Čl. VII (3) Ustava F BiH (bilj. 25), Odluka Ustavnog suda BiH o državnoj imovini U-1/11, Sl. gl. BiH 73/12.

stručnom mišljenju Zavoda za zaštitu spomenika nužno je pripisati pravnu prirodu saglasnosti koja ima pravnu snagu obavezujućeg akta. U skladu s tim, Ministarstvo koje vodi postupak o kome se rješava o zahtjevu za izvođenjem zahvata u granicama nacionalnog spomenika *ne može* odstupiti od saglasnosti Zavoda za zaštitu spomenika, ako je ono u skladu sa odlukom Komisije i drugim važećim pozitivno pravnim propisima višeg ranga.

3.2.2. Nadležna institucija za zaštitu kulturno-historijskog naslijeđa?

Nadležna institucija za zaštitu kulturno-historijskog naslijeđa prema članu 7, a na temelju člana 10 Zakona o provedbi odluka Komisije⁴⁹, odnosno člana 5 stava 5 Aneksa 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, koji propisuje entitetsku nadležnost za provođenje odluka Komisije, i člana 16 Zakona o ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, je Zavod za zaštitu spomenika⁵⁰.

Prema tome, nepribavljanje stručnog mišljenja Zavoda za zaštitu spomenika, propisanog članom 7 Zakona o provedbi odluka Komisije, na izmijenjeno projektno rješenje rekonstrukcije Saračevića kuće u Jajcu, u ponovnom postupku, predstavlja bitnu povredu upravnog postupka temeljem člana 202 stav 4 Zakona o upravnom postupku FBiH⁵¹. Za razliku od prethodno navedenog, nepribavljanje stručnog mišljenja Komisije ne smatra se takvim propustom niti bi on, čak i ukoliko je napravljen, mogao predstavljati osnov za poništenje rješenja zato što njegovo pribavljanje nije propisano zakonom. Pribavljeno mišljenje Komisije, u kontekstu citiranih prinudnih normi, ne može substituirati mišljenje Zavoda za zaštitu spomenika. Voditelj upravnog postupka svakako može, u okviru svojih ovlaštenja, tražiti stručno mišljenje Komisije i koristiti ga kao jedno od dokaznih sredstava u utvrđivanju pravno relevantnog činjeničnog stanja. Međutim, dokazna snaga takvog mišljenja će se pravno mjeriti, u svakom pojedničnom slučaju, na osnovu uvjerljivosti datih obrazloženja.

U konkretnom slučaju, osim što je citirala relevantnu mjeru zaštite, te konstatovala da predloženo projektno rješenje nije sa njom u skladu⁵², Komisija *nije* obrazložila zauzeti stav, a što je bila dužna učiniti⁵³. Shodno navedenom mišljenju, Komisija smatra da je predloženi projekat „u potpunosti u suprotnosti sa mjerama zaštite i preproukama ICOMOS-a, te stoga ne

⁴⁹ Čl. 10 Zakona o provedbi odluka Komisije u FBiH (bilj. 36).

⁵⁰ Čl. 16. Zakona o ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, Sl. nov. FBiH 58/02, 19/03, 38/05, 02/06, 08/06, 61/06, 52/09 i 50/11. Čl. 16 Zakona o ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave Ustavni sud F BiH, polazeći od odredbe čl. III 1 Ustava F BiH, kojom je propisana isključiva nadležnost Federacije, kao i od odredbe čl. III 2 Ustava F BiH, kojom je propisana zajednička nadležnost Federacije i kantona, je proglasio neustavnim jer utvrđivanje i provođenje kulturne politike, što podrazumijeva i zaštitu kulturnog-historijskog naslijeđa, ne spada u nadležnost federalne vlasti, niti pak u zajedničke nadležnosti Federacije i kantona. Sud se nije upuštao, niti je to mogao u kontekstu nadležnosti koje ima, u ocjenu usklađenosti čl. III 4 c) Ustava F BiH sa čl. 5 st. 5 Aneksa 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH. Sasvim je sigurno da su isključiva nadležnost kantona za provođenje kulturne politike, koju propisuje Ustav F BiH, s jedne strane, i čl. 5 st. 5 Aneksa 8 Općeg okvirnog sporazuma koji propisuje nadležnost FBiH u pogledu zaštite nacionalnih spomenika sa druge strane, u tom dijelu u koliziji. Predmetna odluka Ustavnog suda nije provedena do danas.

⁵¹ Čl. 202 st. 4 Zakona o upravnom postupku FBiH (bilj. 40).

⁵² Mišljenje Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika (bilj. 19).

⁵³ SVS, UŽ-641/59 od 17.VII.1959. godine – Organ koji daje saglasnost, potvrdu ili odobrenje dužan je dati obrazloženje u slučaju da odbije dati suglasnost, potvrdu ili odobrenje.

može dati pozitivno mišljenje⁵⁴. Stiče se dojam da izvođenje bilo kakvih zahvata na predmetnoj lokaciji nije dozvoljeno. Sadržaj datog mišljenja upućuje i na koliziju između prvog dijela mišljenja u kome se citiraju mjere zaštite utvrđene Odlukom Komisije kojima se dozvoljava, između ostalog, rekonstrukcija historijskih objekata, oblika i prostora koji će pojačati ambijentalni značaj, i zaključka koji odbacuje bilo kakvu mogućnost rekonstrukcije, odnosno rehabilitacije.

4. Izvorni oblik Saračevića kuće?

Odlukom Komisije o proglašenju Historijskog gradskog područja Jajca nacionalnim spomenikom Bosne i Hercegovine, u prvom stepenu zaštite, odnosno prostoru na kome se nalaze ostaci predmetnog objekta, propisana je obaveza izrade „analize trenutnog stanja koja uključuje hronološki prikaz i stilsku valorizaciju postojećih objekata, pregled spratnosti postojećih objekata, primjene materijala, stanje oštećenja i očuvanosti, pregled današnje namjene objekata na osnovi koje će se izraditi projekat rehabilitacije koji podrazumijeva restauraciju historijskog ambijenta, uz provođenje, između ostalog, i mjera zaštite restauracije i rekonstrukcije historijskih objekata, oblika i prostora koji će pojačati ambijentalni značaj historijske jezgre Jajca kao spomeničke cjeline; obavezno sačuvati ili vratiti izvorni izgled objekata (horizontalni i vertikalni gabariti, proporcija, broj, veličina i raspored otvora, arhitektonski detalji i boje zidova, popločanja, otvora, tretman fasada i avlijskih zidova prema ulicama)⁵⁵. Dakle, mjerama zaštite, utvrđenim Odlukom Komisije, u odnosu na porušene objekte, na predmetnom prostoru, dozvoljena je rekonstrukcija (rehabilitacija) kojom se vraća *izvorni izgled objekta*.

U postupku koji se vodio pred Ministarstvom 2014. godine, u pogledu utvrđivanja činjeničnog stanja o izvornom izgledu Saračevića kuće navode se dva dokaza⁵⁶. Konkretno, arhivska fotografija koju je sačinio Tvrtko Zrile na kojoj predmetni objekat pored podruma i prizemne etaže ima i jedan sprat⁵⁷, te grafički prilozi postojećeg stanja i tehničkog opisa dostavljenog glavnog projekta na koje se poziva Zavod za zaštitu spomenika u svom stručnom mišljenju i izvodi zaključak o činjenicama koje su u koliziji sa činjenicama koje utvrđuje predmetna arhivska fotografija objekta. U relevantom dijelu mišljenja Zavod za zaštitu spomenika navodi:

„Projekat je kroz grafičke razlike postojećeg stanja i tehnički opis prikazao istoriju Saračevića kuće koja se vremenom mijenjala, dograđivala pa i na kraju degradirala, te pred devastaciju dobila oblik običnog ravničarskog objekta⁵⁸“.

Iz navedenog proizilazi da zadnje poznato stanje objekta nije njegovo izvorno, tj. da je objekat u izvornom stanju bio izgrađen u *većim* gabaritima. U skladu s tim, jasno je da sukob stavova Zavoda za zaštitu spomenika i Ministarstva proizilazi iz različito utvrđenog činjeničnog stanja u pogledu izvornog izgleda objekta, a ne različito tumačenja mjera zaštite utvrđenih Odlukom Komisije⁵⁹.

⁵⁴ Mišljenje Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika (bilj. 19).

⁵⁵ Odluka Komisije o proglašenju Historijskog gradskog područja Jajca nacionalnim spomenikom BiH (bilj. 1).

⁵⁶ Rješenje (bilj. 2).

⁵⁷ Rješenje (bilj. 2).

⁵⁸ Stručno mišljenje (bilj. 9).

⁵⁹ Rješenje (bilj. 2).

Načelo slobodne ocjene dokaza, u konkretnoj situaciji, nalaže da organ koji vodi postupak brižljivo ispita svaki dokaz pojedinačno i u njihovoj međusobnoj povezanosti, te na tom osnovu i temelju rezultata cjelokupnog postupka, po svom slobodnom uvjerenju, odluči o dokaznoj snazi ocijenjenih dokaza, odnosno dokazanim činjenicama⁶⁰. Organ koji vodi postupak je dužan detaljno obrazložiti ocjenu dokaza navođenjem logičnih i objektivnih razloga kojima se rukovodio⁶¹. Konkretno, zašto je određene dokaze odbacio ili ih nije razmatrao prilikom donošenja rješenja⁶²?

Iz obrazloženja rješenja od 29. januara 2014. godine, u konkretnom slučaju, Ministarstvo zaključuje, u generalnim crtama, da je stručno mišljenje Zavoda nerazumljivo, „izvučeno iz konteksta“, „mijenja tezu pojačanja ambijentalnog značaja historijske jezgre sa tezom o pojačavanju ambijentalnog značaja“ objekta, te da zanemaruje najbitnije polazište koje je Komisija dala u svojoj odluci, tj. potrebu da se na osnovu analize trenutnog stanja izradi projekat rehabilitacije koji podrazumijeva restauraciju historijskog ambijenta uz posebno propisane mjere zaštite⁶³.

Dato obrazloženje se usmjerilo na sadržaj propisanih mjera zaštite pri tome propuštajući da izvrši ocjenu grafičkih priloga i tehničkog opisa projekta na koje se poziva Zavod za zaštitu spomenika, njihovu relevantnost sa aspekta sadržaja, dokaznu snagu, osnovanost i odnos sa arhivskom fotografijom Saračevića kuće, odnosno činjenično stanje na koje treba primijeniti pravnu normu. Prema tome, činjenično stanje u pogledu izvornog izgleda Saračević kuće je neadekvatno raspravljeno i ostalo je nerazjašnjeno u kontekstu zahtjeva koje postavlja načelo slobodne ocjene dokaza. U ponovnom postupku, o izvornom izgledu Saračevića kuće izvedena je samo arhivska fotografija Saračevića kuće, koju je sačinio Tvrтко Zrile, a Zavod za zaštitu spomenika nije bio uključen u postupak niti je od njega traženo stručno mišljenje.

5. Rješenje Federalnog ministarstva prostornog uređenja – zbirni upravni akt

Uz sve navedeno, predmetna rješenja i po svom sadržaju, odnosno formi odstupaju od Zakona o upravnom postupku FBiH. Naime, temeljem člana 7 Zakona o provedbi odluka Komisije u FBiH propisana je obaveza pribavljanja mišljenja Zavoda za zaštitu spomenika na izvođenje zahvata u granicama nacionalnih spomenika Bosne i Hercegovine⁶⁴. U skladu s tim i članom 202 Zakona o upravnom postupku rješenje Ministarstva je složeni, odnosno zbirni upravni akt⁶⁵. Iz ove činjenice proizilazi obaveza utvrđena članom 205 stav 2 Zakona o upravnom postupku FBiH da se u uvodu takvih rješenja naznače saglasnosti, odnosno mišljenja čije pribavljanje je propisano zakonom⁶⁶. U konkretnom slučaju, pribavljena mišljenja nisu navedena u uvodima rješenja.

⁶⁰ Krijan (bilj. 44), s. 40.

⁶¹ Z. Delmo, *Praktikum za primjenu upravnih procesnih zakona – knjiga 1*, Sarajevo 2011, s. 41.

⁶² Delmo (bilj. 61).

⁶³ Rješenje (bilj. 2).

⁶⁴ Čl. 7 Zakona o provedbi odluka Komisije u FBiH (bilj. 36).

⁶⁵ Čl. 202 st. 4 Zakona o upravnom postupku FBiH (bilj. 40).

⁶⁶ Čl. 205 st. 2 Zakona o upravnom postupku FBiH (bilj. 40).

6. Zaključak

U skladu sa članom 4 Konvencije o zaštiti arhitektonskog naslijeđa Evrope, koji je temeljem člana VII (3) Ustava Federacije sastavni, odnosno primarni izvor zakonodavstva Federacije Bosne i Hercegovine, izvođenje bilo kakvih zahvata na ili u neposrednoj blizini spomenika kulture nije dozvoljeno bez saglasnosti nadležne institucije za zaštitu kulturno-historijskog naslijeđa. U odnosu na predmetnu odredbu Konvencije evidentna su odstupanja člana 7 Zakona o provedbi odluka Komisije u FBiH kako u pogledu vrsta zahvata za koje je nužno ishodovati saglasnost, tako i u pogledu terminologije poređenih normi. Konkretno, član 4 Konvencije propisuje ishodovanje saglasnosti, a član 7 Zakona o provedbi odluka Komisije FBiH, zahtijeva stručno mišljenje.

U navedenoj situaciji član VII (3) Ustava Federacije, u kojem je artikuliran opći princip pravne hijerarhije, nalaže da se stručnom mišljenju Zavoda pripiše pravna snaga saglasnosti od kojeg Ministarstvo, u postupku rješavanja zahtjeva za građenjem u granicama nacionalnog spomenika, ne može odstupiti ako je predmetna saglasnost u skladu sa Odlukom Komisije i drugim važećim propisima višeg ranga.

U skladu sa članom 7 Zakona o provedbi odluka Komisije u FBiH i članom 202 Zakona o upravnom postupku pribavljanje stručnog mišljenja Zavoda za zaštitu spomenika je zakonom propisana obaveza čije neispunjavanje u provođenju postupka rješavanja zahtjeva za građenjem u granicama nacionalnih spomenika predstavlja bitnu povredu upravnog postupka, odnosno osnov za poništenje rješenja. Za razliku od prethodno navedenog, pribavljanje mišljenja Komisije nije propisano zakonom, te shodno tome nepribavljanje njenog mišljenja ne proizvodi pravne posljedice koje proizilaze iz nepribavljanja stručnog mišljenja Zavoda.

Pravna snaga mišljenja Komisije, ukoliko je pribavljeno na zahtjev voditelja postupka, se mjeri, u svakom pojedničnom slučaju, u skladu sa načelom slobodne ocjene dokaza, na osnovu uvjerljivosti datih obrazloženja. U konkretnom slučaju, Komisija nije obrazložila zauzeti stav po kojem je predloženi projekat *u potpunosti u suprotnosti* sa mjerama zaštite. Predmetnim stavom se sugerira da je zabranjeno izvođenje bilo kakvih zahvata na predmetnom prostoru što je neodrživo u kontekstu mjera zaštite utvrđenih Odlukom Komisije prema kojima je, između ostalog, dozvoljena rekonstrukcija (rehabilitacija) porušenih objekata u njihovom izvornom obliku.

U pogledu utvrđivanja činjeničnog stanja izvornog izgleda Saračevića kuće, u postupku koji se vodio pred Ministarstvom 2014. godine, izostalo je brižljivo ispitivanje svih dokaza pojedinačno i u njihovoj međusobnoj povezanosti, navođenja logičnih i objektivnih razloga kojima se Ministarstvo rukovodilo, te razloge zbog kojih je određene dokaze odbacio ili ih nije razmatrao prilikom donošenja rješenja. Na temelju sadržaja obrazloženja Rješenja, Ministarstvo, u konkretnom slučaju nije, na temelju pribavljenih dokaza, razmotrilo osnovanost izvedenog zaključka Zavoda za zaštitu spomenika o tome da se Saračevića kuća „mijenjala, dograđivala, pa i na kraju degradirala, te pred devastaciju dobila oblik ravničarskog objekta“, niti je dalo razloge za njegovo odbacivanje. Dato obrazloženje se usmjerilo na sadržaj propisanih mjera zaštite. Pri tom je propuštena obaveza na ocjenu grafičkih priloga i tehničkog opisa projekta na koje se poziva Zavod za zaštitu spomenika, njihove relevantnosti sa aspekta sadržaja, njihove dokazne snage, osnovanosti i odnosa sa arhivskom fotografijom Saračevića kuće, odnosno činjeničnog stanja na koje treba primijeniti pravnu normu. Prema tome, činjenično stanje u pogledu izvornog

izgleda Saračevića kuće ostalo je neadekvatno raspravljeno i razjašnjeno u okviru zahtjeva koje postavlja načelo slobodne ocjene dokaza.

Pored navedenog, predmetna rješenja Ministarstva kao zbirni upravni akti nisu u skladu sa članom 205 stav 2 Zakona o upravnom FBiH postupku jer se u uvodu rješenja ne navode podaci o pribavljenim stručnim mišljenjima.