

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Односи комуналне полиције са органима и  
службама јединица локалне самоуправе**

(мастер рад)

Ментор  
Др Дејан Вучетић

Студент  
Марија Младеновић  
Број индекса: М 030/14 – О

Ниш, 2016.

## САДРЖАЈ

---

1. УВОД .....	1
2. ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ КОМУНАЛНЕ ПОЛИЦИЈЕ.....	3
2.1. Комунална полиција Града Ниша.....	6
3. ПОСЛОВИ КОМУНАЛНЕ ПОЛИЦИЈЕ .....	7
4. ОВЛАШЋЕЊА КОМУНАЛНЕ ПОЛИЦИЈЕ.....	12
5. РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ КОМУНАЛНИХ ПОЛИЦИЈАЦА.....	15
6. ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ЗАКОНА О КОМУНАЛНОЈ ПОЛИЦИЈИ .....	18
7. ВИДОВИ САРАДЊЕ КОМУНАЛНЕ ПОЛИЦИЈЕ СА ДРУГИМ ОРГАНИМА .....	21
7.1. Асистенција.....	21
7.2. Хитне мере и спасилачка функција .....	25
7.3. Сарадња са грађанима .....	26
7.4. Сарадња са инспекцијским службама Града Ниша.....	27
7.5. Сарадња са републичким инспекцијама.....	32
7.6. Сарадња са полицијом.....	35
7.7. Сарадња са Основним јавним тужилаштвом у Нишу.....	36
7.8. Сарадња са Прекршајним судом у Нишу .....	37
7.8.1. Наплата новчане казне на месту извршења прекршаја .....	37
7.8.2. Захтев за покретање прекршајног поступка .....	38
8. КОНТРОЛА КОМУНАЛНЕ ПОЛИЦИЈЕ .....	40
9. ЗАКЉУЧАК.....	43
ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ.....	45
ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ .....	47
САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ .....	49
RELATIONS BETWEEN COMMUNAL POLICE AND LOCAL GOVERNMENTS DEPARTMENTS .....	51
БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА.....	52

## 1. УВОД

На седници Осмог ванредног заседања, 8. јула 2009. године, Народна скупштина Републике Србије усвојила је Закон о комуналној полицији<sup>1</sup>, који је објављен у Службеном гласнику 14. јула 2009. године, а ступио на снагу 22. јула 2009. године. У самом Закону, у члану 50., прописано је да Закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, а почиње да се примењује по истеку шест месеци од дана објављивања. Овим законом уређена је комунална полиција у Републици Србији, одређени су послови и овлашћења комуналне полиције, и успостављено начело сарадње са другим органима.

Основна сврха доношења овог Закона јесте унапређење решавања комуналних проблема, до чега је и дошло у градовима Републике Србије у којима је образована комунална полиција. Приликом обављања послова који су поверени комуналној полицији, она је упућена на сарадњу са јединицама локалне самоуправе, као и на сарадњу са републичким органима и грађанима, што је и тема овог рада, са акцентом на односе комуналне полиције са јединицама локалне самоуправе. Начело сарадње, прописано у члану 6-8 Закона о комуналној полицији, (са грађанима, инспекцијама и полицијом), дефинише основна подручја и начин деловања комуналне полиције приликом обављања послова из свог делокруга. Послови комуналне полиције побројани су Законом о комуналној полицији. Законом је предвиђено да комуналну полицију образује град, који представља јединицу локалне самоуправе, као организациону јединицу у саставу јединственог органа градске управе, односно управе организоване за поједину област<sup>2</sup>, те она тим чином представља организацију која обављањем законом утврђених надзорних послова и применом овлашћења пружа помоћ и обезбеђује извршавање надлежности града на њеној територији, као и несметано обављање законом одређених послова града.<sup>3</sup> Имајући у виду чињеницу да сарадњу са републичким и локалним органима уређује град својим одлукама, у овом раду биће речи о правној регулативи те сарадње. С'обзиром да послове комуналне полиције обављају комунални полицајци, овај рад ће садржати и услове који су потребни да би једно

<sup>1</sup> Службени гласник Републике Србије бр. 51/2009.

<sup>2</sup> Члан 8 Закона о комуналној полицији.

<sup>3</sup> Урошевић, З. „Новост у систему: Увођење комуналне полиције“, Правни живот бр. 7-8/2010, стр. 142.

лице обављало послове у својству комуналног полицајца. Исто тако, у овом раду биће речи о контроли комуналне полиције, као једног значајног дела у самом Закону о комуналној полицији, јер је самим Законом систем контроле подробно разрађен у смислу да постоје два облика контроле.

Што се тиче метода коришћених у овом раду, истичемо да смо поред општих метода правне науке користили и методу студија случаја. Наиме, место истраживања биће Град Ниш, тј. Комунална полиција Града Ниша, као и временски период од њеног оснивања па до 2015. године. Како би се утврдиле све карактеристике везане за односе комунале полиције са републичким и локалним органима прикупљаће се статистички подаци везани за место истраживања и том приликом вршиће се њихова анализа. У првом делу овог рада користиће се аналитички метод којим ће се анализирати делатност комуналне полиције у Републици Србији, као и примарни и секундарни извори, односно закон, одлуке и правилници. Исто тако у овом делу користиће се компаративни метод у циљу сазнања како је организована комунална полиција у савременим државама и које послове она обавља. Други део односиће се на сарадњу комуналне полиције са органима на локалном и републичком нивоу и у том делу користиће се статистички метод, у циљу сазнања са којим органима комунална полиција најчешће сарађује. Трећи део односиће се на контролу комуналне полиције, док ће четврти део садржати закључна разматрања.

## І ДЕО

### 2. ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ КОМУНАЛНЕ ПОЛИЦИЈЕ

Опредељење за доношење Закона о комуналној полицији датира још од 2007. године, када је чланом 24. став 2. Закона о локалној самоуправи<sup>4</sup> прописано да град, у складу са законом образује комуналну полицију, обезбеђује и организује вршење послова комуналне полиције и с тим у вези, чланом 102. истог закона предвиђено да ће се посебан закон о комуналној полицији донети у року од годину дана од ступања тог закона на снагу.<sup>5</sup> Такође, Законом о главном граду<sup>6</sup> изражено је опредељење за доношење Закона о комуналној полицији, према коме Град Београд, на својој територији, у складу са законом образује комуналну полицију, обезбеђује и организује вршење послова комуналне полиције. Можемо доћи до закључка да се у нашем правном систему, положај комуналних полицајаца уређује са два закона који заједнички садрже елементе неопходне за управно-правно одређивање.<sup>7</sup>

Разлози за доношење Закона о комуналној полицији наведени су у „Образложењу законског предлога“, а то су: тешкоће у одржавању комуналног реда и ефикасном извршавању прописа у областима из надлежности града, проблеми надзора у јавном градском и приградском и другом локалном саобраћају, заштити животне средине, културних и других добара, локалних путева и других јавних објеката од значаја за град. Важан разлог за увођење комуналне полиције представља и оцена да ће организовањем овакве службе и њеним деловањем на улицама градова допринети сузбијању прекршаја комуналног реда или превремено деловати на њиховом спречавању.<sup>8</sup>

Поједини аутори сматрају да је законски текст у Закону о комуналној полицији релативно добар, да садржи кратке и јасне реченице, те да је текст у целини релативно добар и језгровит. Једина замерка тиче се систематике закона у смислу инверзије поглавља III (унутрашње уређење), после главе IV (овлашћења).<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Службени гласник Републике Србије бр. 129/2007

<sup>5</sup> Коменар новог Закона о комуналној полицији, Paragraf lex d.o.o.

<sup>6</sup> Службени гласник Републике Србије бр. 129/2007

<sup>7</sup> Урошевић, З. Комунална полиција у Србији – правни аспекти, магистарски рад, Београд, 2013., стр. 1.

<sup>8</sup> Коменар новог Закона о комуналној полицији, Paragraf lex d.o.o.

<sup>9</sup> Никач, Ж. Комунална полиција у Републици Србији, Правни живот, бр. 10/2010, стр. 485.

Да би смо дошли до појма комуналне полиције, морамо се осврнути на начин на који је настао појам полиције. Полиција је настала у првобитном полису и представљала је израз потребе за унутрашњим друштвеним редом. Самим процесом настајања, држава је преузимала форме одржавања унутрашњег реда, да би у модерној држави она постала искључиви орган друштвене регулације. Свака држава својим законима уређује полицију или као орган државне управе или децентрализованог нивоа власти.<sup>10</sup> Комунална полиција уведена је у систем локалне самоуправе код нас 2007. године, Законом о локалној самоуправи, а уређена је 2009. године Законом о комуналној полицији. У члану 1. Закона о комуналној полицији наведено је да се комунална полиција образује за одређене комунално полицијске послове и друге послове чијим обављањем се обезбеђује извршавање надлежности града у областима, односно питањима комуналне делатности, заштите животне средине, људи и добара и обезбеђује заштита и одржава ред у коришћењу земљишта, простора, локалних путева, улица и других јавних објеката, као и обезбеђује несметано обављање законом одређених послова из надлежности града. Комунална полиција на територији града Београда, поред послова из става 1. овог члана, обавља и одређене послове комуналне полиције којима се обезбеђује извршавање надлежности утврђених Законом о главном граду. Анализом овог члана можемо доћи до закључка да комунална полиција у Републици Србији представља облик полицијске делатности који на специфичан начин обједињује полицијске методе и овлашћења локалне самоуправе.<sup>11</sup>

Процес образовања комуналне полиције у градовима углавном се одвијао у законским роковима, нешто интензивније након понуђених модела локалних прописа, као облика стручно техничке помоћи.<sup>12</sup> Јагодина и Нови Пазар једини су градови у Србији који још увек нису образовали комуналну полицију. Скупштина града доноси акт о образовању и унутрашњем уређењу комуналне полиције (члан 2. Закона о комуналној полицији), али постоје примери у пракси да је организација комуналне полиције уређена само актом о организацији градске управе.<sup>13</sup>

Имајући у виду упоредноправни аспект, уочавају се два приступа у организацији комуналне полиције у државама које су припадале бившој СФРЈ. Комунална полиција у

---

<sup>10</sup> Урошевић, Комунална полиција у Србији – правни аспекти, магистарски рад, Београд, 2013., стр. 11.

<sup>11</sup> *ibid.*, стр. 13.

<sup>12</sup> *ibid.*, стр. 97.

<sup>13</sup> *ibid.*, стр. 97.

Црној Гори уведена је у систем локалне самоуправе 2003. године, као организациона јединица локалне управе одлуком скупштине општине, којом се ближе уређује надлежност, опрема, легитимација, униформа и друга питања. У Републици Српској предвиђено је слично решење, у смислу да организовање комуналне полиције припада самосталним пословима општине, у оквиру „регулаторних радњи и управљања општином“, члан 12. став 1. Закона о локалној самоуправи Републике Српске.<sup>1415</sup> У овим државама комунална полиција није снабдевена посебним овлашћењима за примену непосредне принуде (физичке силе), а од полицијских обележја, практично, поседује само назив и униформу, те практично овде комунална полиција није полицијска него инспекцијска служба, јер се суштински не разликује од локалне инспекцијске службе на чије место је и ступила – комуналне инспекције.<sup>16</sup> У Словенији је Законом о општинском редастрву<sup>17</sup> предвиђено да општина самостално или са другом општином образује општинско редарство које има сва организациона и функционална обележја полицијске организације, чиме је комунална полиција образована као полицијска организација са уређеним надлежностима и овлашћењима из оквира полицијске функције.<sup>18</sup> У Хрватској, систем локалне самоуправе не познаје полицијске послове ни по називу, ни по овлашћењима. <sup>19</sup>Код њих послове инспекцијског надзора врши комунално редарство, које је уведено Законом о комуналном господарству и које представља локалну службу управних одељења за комуналне делатности. У Србији основна сврха образовања комуналне полиције је извршавање надлежности града и несметано обављање законом одређених послова из надлежности града. Најважније је напоменути да комунална полиција не замењује комуналну инспекцију. Комунална полиција у Републици Србији представља специфичну полицијску службу локалне самоуправе, образоване у циљу заштите и одржавања јавног реда утврђеног законима и прописима локалне самоуправе.<sup>20</sup>

---

<sup>14</sup> Урошевић, З. Нормативна овлашћења града и рад комуналне полиције, Правни живот бр. 10/2011 стр. 360.

<sup>15</sup> Службени гласник Републике Српске бр. 101/04 и 118/05

<sup>16</sup> Урошевић, З., Комунална полиција у Србији – правни аспекти, магистарски рад, Београд, 2013., стр. 21.

<sup>17</sup> Урадни лист Републике Словеније бр. 139/2006

<sup>18</sup> *Op. cit.*, стр. 360.

<sup>19</sup> *Ibid.*, стр. 21.

<sup>20</sup> *Ibid.*, стр. 22.

## 2.1. Комунална полиција Града Ниша

Комунална полиција Града Ниша основана је Одлуком о организацији градских управа Града Ниша<sup>21</sup> од 15. јануара 2010. године. Она је образована као Одељење комуналне полиције при Управи за комуналне делатности, енергетику и саобраћај. Скупштина Града Ниша донела је следеће акте који су везани за образовање комуналне полиције Града Ниша:

1. Одлука о облицима и начину остваривања сарадње комуналне полиције и инспекцијских служби града Ниша и градских општина, „Службени лист Града Ниша“, бр. 91/2009,
2. Одлука о униформи и ознакама комуналних полицајаца, „Службени лист Града Ниша“, бр. 91/2009,
3. Одлука о боји и начину означавања возила и опреми комуналне полиције, „Службени лист Града Ниша“, бр. 91/2009.

Одељење комуналне полиције у Нишу званично је кренуло са радом 22. децембра 2010. године са 14 комуналних полицајаца који су могли самостално да обављају посао (услов за рад је завршена обука и положен стручни испит). Првобитни састав чинили су: начелник комуналне полиције, два шефа подручних организационих јединица и 9 комуналних полицајаца, да би у 2012. години Одељење комуналне полиције Града Ниша добило још 12 комуналних полицајаца, тако да их је било укупно 26.

Треба напоменути да је Законом о комуналној полицији предвиђено да на сваких 5.000 становника постоји један комунални полицајац, што за број становника града Ниша од скоро 300.000, значи да је неопходно да постоји око 60 комуналних полицајаца. Тренутно, Одељење комуналне полиције Града Ниша упошљава 52 комунална полицајца који су завршили обуку за самостално обављање послова и примену овлашћења комуналних полицајаца и положили државни испит. Они су организовани у две организационе јединице ИСТОК и ЗАПАД.

---

<sup>21</sup> Службени лист града Ниша”, број 4/10.

### 3. ПОСЛОВИ КОМУНАЛНЕ ПОЛИЦИЈЕ

Основним одредбама Закона о комуналној полицији одређене су две групе послова комуналне полиције, а то су:

- пружање помоћи у извршењима (асистенција) надлежним органима и овлашћеним организацијама када спровођење њихових одлука не буде могуће без ангажовања комуналне полиције (члан 4. Закона),
- предузимање хитних мера и учествовање у вршењу спасилачке функције и помоћ у случају опасности изазване одређеним облицима угрожавања, као што су пожари, елементарне и друге непогоде (члан 5. Закона)

Од послова из прве групе корист имају, поред органа града, и предузећа, организације и установе које на основу одлуке скупштине града одлучују о појединим правима странака, када оцене да спровођење њихове извршне одлуке није могуће без присуства комуналних полицајаца, који могу применити Законом одређена овлашћења укључујући и употребу одређених средстава принуде.<sup>22</sup>

Од послова из друге групе корист имају сви угрожени у наведеним посебним ситуацијама на територији града, како физичка, тако и правна лица. Ово тим пре што комунална полиција у таквим ситуацијама реагује у непосредној сарадњи са државном полицијом, када те мере не могу правовремено да предузму надлежни органи и организације града, о чему их она одмах обавештава.<sup>23</sup>

Осим ових послова, предвиђених у члану 4. и 5. Закона, у делу Закона „Послови комуналне полиције“, у члану 9. названом „Појам и обављање послова“, предвиђени су следећи послови комуналне полиције:

- 1.) одржавање комуналног и другог законом уређеног реда од значаја за комуналну делатност, а нарочито:

---

<sup>22</sup> Коментар новог Закона о комуналној полицији, Градови у Републици Србији образују нову службу за одржавање комуналног и другог реда на својој територији, Paragraph lex d.o.o.

<sup>23</sup> Ibid

- спречавање ометања у вршењу комуналних делатности и заштита комуналних објеката од прљања, оштећивања и уништавања;
- заштита површина јавних намена од бесправног заузећа и оштећивања (остављањем возила, ствари и других предмета, запрека за возила, постављањем привремених монтажних објеката и слично);
- сузбијање нелегалне продаје и вршења других делатности на површинама јавне намене и другим јавним местима;

- спречавање радњи којима се нарушава опште уређење града (прљање и оштећивање фасада и других спољних делова зграда и других објеката, као и споменика и скулптуралних дела; исписивање графита; лепљење плаката и постављање средстава за оглашавање на јавним и другим површинама; прљање и оштећивање градског мобилијара; остављање грађевинског шутакао и другог отпада на површинама јавне намене; изливање отпадних вода и друге нечистоће на површине јавне намене, као и вршење других радњи којима се нарушава уредност и чистоћа града), као и контрола извршавања прописаних обавеза у погледу одржавања објеката и простора у чистом и уредном стању;

- контрола уклањања снега и леда;
- спречавање просјачења и употребе запаљивих и експлозивних средстава на јавним местима (петарде и слично);
- откривање и у границама овлашћења, спречавање бесправне изградње објеката и контрола спољног обезбеђивања и обележавања градилишта одговарајућом таблом;
- контрола одржавања комуналне зоохигијене и начина држања и извођења кућних љубимаца;
- обезбеђивање поштовања кућног реда у стамбеним зградама;
- одржавање реда на воденом простору (заштита вода, коришћење места за постављање пловних објеката и др.) и обалама река;
- обезбеђивање услова за несметано спровођење мера за заштиту од пожара (слободан приступ објекту, противпожарном путу и степеницама и др.);
- обезбеђивање поштовања радног времена угоститељских и других објеката чијим се радом може угрозити мир и спокојство грађана;
- контрола употребе симбола и имена града.

2.) вршење контроле над применом закона и других прописа и општих аката из области комуналне и других делатности из надлежности града;

3.) остваривање надзора у јавном градском, приградском и другом локалном саобраћају, у складу са законом и прописима града, који се односи нарочито на:

- јавни линијски и ванлинијски превоз путника (несметано одвијање линијског превоза путника, пријем и укрцавање путника у јавном линијском и ванлинијском превозу путника на стајалиштима која су за то одређена и др.),

- аутотакси превоз (откривање нелегалног такси превоза, коришћење такси стајалишта у складу са прописом и хоризонталном и вертикалном сигнализацијом, спречавање паркирања такси возила ван такси стајалишта, уредност и чистоћа такси возила и др.);

- јавни ванлинијски превоз робе и превоз за сопствене потребе;

- речни линијски превоз;

- паркирање(спречавање паркирања на местима на којима се омета коришћење пута и одвијање саобраћаја, контрола коришћења паркиралишта у складу са прописом и сигнализацијом, паркирање на резервисаним паркинг местима и сл.);

4.) заштита животне средине, културних добара, локалних путева, улица и других јавних објеката од значаја за град;

5.) подршка спровођењу прописа којима се обезбеђује несметано одвијање живота у граду, очување градских добара и извршавање других задатака из надлежности града (у даљем тексту: одржавање градског реда).

До дефинисања послова комуналне полиције дошло се апстраховањем из већ Уставом, законом и одлукама града утврђених надлежности, односно послова града.<sup>24</sup> Послови комуналне полиције представљају нови облик управних контролно – надзорних послова у локалној самоуправи – оцена о контролисаном субјекту заснива се на правном правилу утврђеном локалним прописом.<sup>25</sup> Град нема надлежност да уређује комунално полицијске послове, ни употребу овлашћења комуналне полиције, ни принципе руковођења и одговорности за извршење послова комуналне полиције.

---

<sup>24</sup> Коментар новог Закона о комуналној полицији, Градови у Републици Србији образују нову службу за одржавање комуналног и другог реда на својој територији, Paragraf lex d.o.o.

<sup>25</sup> Урошевић, З, Комунална полиција у Србији – правни аспекти, магистарски рад, Београд, 2013., стр. 101.

Послови комуналне полиције обављају се организованим присуством комуналних полицајаца на местима одржавања реда, предузимањем других превентивних мера и применом законом предвиђених овлашћења комуналне полиције. Обављање послова и примена овлашћења комуналне полиције треба да је у складу са начелима законитости, професионализма, сарадње и сразмерности. За обављање послова комуналне полиције начелник комуналне полиције даје обавезне инструкције, у складу са законом и другим прописима, којима се усмерава организација послова и ближе уређује начин рада комуналних полицајаца. За ометање или спречавање комуналног полицајца у обављању послова предвиђена је прекршајна одговорност, а у обављању службене дужности комунални полицајац ужива кривично правну заштиту у складу са Законом. Сваку повреду прописаног реда комунални полицајац је дужан да констатује у писаној форми записником, односно службеном белешком.

Чланом 11. Закона о комуналној полицији уређен је начин планирања послова комуналне полиције, тако што градско веће, на предлог начелника комуналне полиције, доноси стратешки план комуналне полиције којим, на основу процене постојећег стања, утврђује приоритете у обављању послова комуналне полиције и са тим у вези, даје развојне, организационе, кадровске и друге основне смернице за даљи рад. У складу са стратешким планом, комунална полиција сачињава годишње планове рада и доставља их градском већу на усвајање. Битно је истаћи да сагласност за стратешке и годишње планове рада комуналне полиције даје скупштина града.

Такође, Град Ниш је донео Одлуку о комуналном реду Града Ниша<sup>26</sup> којом је предвиђено да надзор над спровођењем ове одлуке врше комуналне инспекције градских општина и комунална полиција. Чланом 95. ове одлуке прописани су одређени послови комуналних полицајаца у вршењу дужности:

- спречавање нарушавања комуналног реда прописаног овом одлуком, а нарочито: прљање и оштећивање фасада и других спољних делова зграде; исписивање порука, обавештења, цртежа на спољним деловима зграде; излагање робе изван излога или пословног простора; излагање веша, постељине, тепиха и других предмета на спољним деловима зграде; лепљење плаката; уништавање и оштећивање ограде, зеленила и других елемената уређења површина око зграде; продају робе, односно обављање делатности

---

<sup>26</sup> Службени лист Града Ниша број 67/2013 и 102/2013.

изван пословног простора; прљање, оштећивање или премештање објеката и уређаја на површинама јавне намене и површинама у јавном коришћењу; остављање грађевинског и другог отпада на површинама јавне намене; ометање коришћења и оштећивање површина јавне намене и у јавном коришћењу паркирањем, остављањем и заустављањем возила на тим површинама; оштећивање и уклањање затварача са отвора на површинама јавне намене и у јавном коришћењу; постављање запрека за возила супротно одредбама ове одлуке; вршење других радњи којима се нарушава уредност и чистоћа града;

- контролисање извршавања прописаних обавеза у погледу: уредности и чистоће зграда, простора око зграда, ограда, дворишта, врта, као и објеката и уређаја постављених на површини јавне намене или у јавном коришћењу; уредности и чистоће излога и витрина за излагање робе, тенди, застава и других предмета и уређаја на спољним деловима зграда; уклањања снега и леда; других обавеза којима се успоставља и одржава комунални ред у граду;

- успостављање нарушеног комуналног реда применом својих овлашћења утврђених законом.

Пословима, наведеним у члану 9. Закона о комуналној полицији, постављени су основи сарадње са другим државним органима, највише са градским и републичким инспекцијама. У Нишу, као граду где је вршено истраживање, комунална полиција највише сарађује са комуналним инспекцијама градских општина. Међутим, у „Извештају о раду за период јул – децембар 2014. године“ констатовано је да постоје проблеми у пракси јер комуналне инспекције не желе да се укључе у решавање проблема и надлежност пребацују на комуналну полицију, јер сматрају да је по неким одлукама комунална полиција овлашћена да сама заврши предмет.

#### 4. ОВЛАШЋЕЊА КОМУНАЛНЕ ПОЛИЦИЈЕ

На основу члана 16. Закона о комуналној полицији, комунални полицајац у вршењу послова комуналне полиције, има укупно осам таксативно одређених овлашћења, а то су:

- упозорење,
- усмено наређење,
- провера идентитета,
- довођење,
- прегледање лица и предмета,
- привремено одузимање предмета,
- видео надзор,
- употреба средстава принуде, и то физичке снаге, службене палице и средстава за везивање.

Поред ових овлашћења, која су по својој природи и карактеру полицијска, комунални полицајац може, када је за то овлашћен Законом, другим прописом и општим актом града, да изрекне мандатну казну, поднесе пријаву надлежном органу за учињено кривично дело, поднесе захтев за вођење прекршајног поступка и да обавести други надлежни орган да предузме мере из своје своје надлежности. На овај начин заокружена су овлашћења комуналних полицајаца, на укупно 12, која омогућавају да се остварује сврха комуналне полиције и да се делотворно обављају њени послови из чл. 4, 5. и 9. Закона.

Можемо доћи до закључка да комунална полиција располаже правом на употребу посебних овлашћења, која су својствена полицијским овлашћењима. Овлашћења комуналне полиције прописана Законом представљају правни основ за вршење и специфичних, „полицијских“ управних радњи, и као такве садрже четири битна елемента: циљ, заснованост на закону, конкретност и ауторитативност.<sup>27</sup> Управним радњама се непосредно утиче на одређене субјекте у конкретной ситуацији када треба донети

---

<sup>27</sup> Васиљевић, Д., Материјални акти управе с освртом на радње полиције, Правни живот, Београд, 2009/11, стр. 75-89.

појединачни правни акт, или када се путем њих правни акти директно извршавају.<sup>28</sup> Комунална полиција нема „потпуну“ полицијску функцију, она је само управно-прекршајне садржине јер доприноси управној (извршној) функцији града.<sup>29</sup> Садржина и услови за употребу сваког овлашћења прецизно су прописани, а примењују се под условима и на начин предвиђен Законом о полицији<sup>30</sup> и подзаконским прописима о полицијским овлашћењима и начину обављања полицијских послова.<sup>31</sup> Комунална - полицијска овлашћења су уведена са циљем обезбеђивања правне сигурности у сфери разуђеног и променљивог јавног интереса.<sup>32</sup>

Највећа замерка упућена од стране Одељења комуналне полиције Града Ниша тиче се њихових овлашћења, обзиром да они не могу да воде управни поступак, немају право саслушања странке, не могу да налажу мере кроз одговарајућа решења и доносе решења о извршењу на терет странке. Исти сматрају да би се добијањем ових овлашћења, поступци које воде надлежне инспекције значајно убрзали и да би се растеретио рад самих инспекција. „Нацртом Закона о изменама и допунама Закона о комуналној полицији“, проширена су овлашћења комуналне полиције и то добијањем два нова овлашћења: тражење обавештења од грађана и заустављање возила аутокси превоза. Када је у питању тражење обавештења, комунални полицајац би могао затражити обавештење од грађана да би спречио кршење прописа или открио учиниоца прекршаја из делокруга комуналне полиције, али грађанин није дужан да пружи тражено обавештење, нити му се оно може поново тражити.<sup>33</sup> Када је у питању заустављање возила аутокси превоза, комунални полицајац би могао извршити заустављање возила аутокси превоза истицањем саобраћајног знака „забрањен саобраћај свим возилима у оба смера“ на коме је уписано „стоп“. Истим нацртом, комунална полиција би могла да примењује своја овлашћења према малолетним лицима, с тим што та овлашћења могу примењивати комунални полицајци који су посебно оспособљени за рад са малолетницима, а изузетно, овлашћења комуналне полиције примењиваће други

---

<sup>28</sup> Урошевић, Комунална полиција у Србији – правни аспекти, магистарски рад, Београд, 2013., стр. 102.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Службени гласник Републике Србије бр. 101/2005, 63/2009, 91/2011, 64/2015.

<sup>31</sup> Урошевић, З. Локална самоуправа, инспекцијски надзор и комунална полиција, Правни живот, Београд, 11/2009, стр. 177.

<sup>32</sup> Урошевић, З. Децентрализација и комунална полиција, Правни живот, Београд, 10/2012, стр. 409.

<sup>33</sup> Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о комуналној полицији.

комунални полицајац ако због околности случаја не може да поступа комунални полицајац посебно оспособљен за рад са малолетницима.

## 5. РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ КОМУНАЛНИХ ПОЛИЦАЈАЦА

Чланом 31. Закона о комуналној полицији прописано је да се на положај, дужности, права и одговорности комуналних полицајаца примењују прописи који важе за запослене у органима града, ако Законом, или прописима донетим на основу овог Закона, није другачије уређено. Међутим, поред општих услова који важе за запослене у органима града, начелник комуналне полиције и комунални полицајци морају испуњавати и додатне услове и то да:

- имају психофизичке способности потребне за обављање послова комуналне полиције, које се доказују лекарским уверењем овлашћене установе;
- имају положен испит за обављање послова и примену овлашћења комуналног полицајца;
- нису осуђивани на казну затвора од најмање шест месеци;
- није им раније престао радни однос у државном органу због теже повреде дужности из радног односа.

Поред ових таксативно наведених услова, комунални полицајци морају имати најмање четворогодишње средње образовање. Међутим радноправни статус комуналних полицајаца је специфичан због природе посла који обављају, те постоје одступања од положаја осталих запослених у органима и јединицама локалне самоуправе.<sup>34</sup> Професија комуналног полицајца захтева непосредан контакт и оперативан рад на терену, који укључује обавезно стручно оспособљавање и усавршавање и полагање испита за обављање послова и примену овлашћења комуналног полицајца, уз редовне и ванредне провере стручне оспособљености који спроводи министарство надлежно за локалну самоуправу.<sup>35</sup> Министар надлежан за локалну самоуправу, донео је четири правилника<sup>36</sup> који су

---

<sup>34</sup> Урошевић, З. Локална самоуправа, инспекцијски надзор и комунална полиција, Правни живот, Београд, 11/2009, стр. 177.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Правилник о начину утврђивања психофизичке способности потребне за обављање послова комуналне полиције; Правилник о програму, времену и начину стручног оспособљавања и усавршавања, садржају и начину полагања испита и провере стручне оспособљености, евиденцији и уверењима положеним испитима и утврђеној оспособљености комуналних полицајаца; Правилник о службеној легитимацији комуналних полицајаца; Правилник о начину и поступку вршења контроле комуналне полиције.

објављени у „Службеном гласнику Републике Србије“ бр. 106/2009, којима су разрађена и комплетирана Законом уређена питања која се односе на:

- начин утврђивања потребне психофизичке способности за обављање послова; комуналне полиције;
- програм стручног оспособљавања, усавршавања и полагања испита;
- изглед и садржину службене легитимације комуналног полицајца;
- начин вршења контроле комуналне полиције;
- унутрашње уређење комуналне полиције;
- облике и начин сарадње комуналне полиције;
- изглед униформе и ознака на униформи комуналних полицајаца;
- боју и начин означавања возила и пловила и опрему комуналне полиције.

Правилником о програму, времену и начину стручног оспособљавања и усавршавања, садржају и начину полагања испита и провере стручне оспособљености, евиденцији и уверењима положеним испитима и утврђеној оспособљености комуналних полицајаца предвиђено је да се програм стручног оспособљавања састоји из три дела:

- у првом делу одређени су циљеви и трајање оспособљавања, начин провере оспособљености и услови за завршетак оспособљавања,
- у другом делу одређено је трајање оспособљавања, начин провере оспособљености и услови за завршетак оспособљавања,
- у трећем делу дат је садржај појединих стручних области.

Истим Правилником предвиђено је да се комунални полицајци подвргавају редовним и ванредним проверама стручне оспособљености о чему им се издају посебна уверења. Последњом изменом Правилника (члан 7.) прописано је да кандидат за начелника комуналне полиције, који неће обављати послове комуналног полицајца, полаже само писмени део испита (стручно-теоријски), те овим чином начелник комуналне полиције добија „изузетан статус“, који нема по одредбама Закона, нити је консенквентно разрађен у другим одредбама Правилника, па отвара могућност различитих тумачења.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Урошевић, et.al. 2013.: 130.

Прва генерација комуналних полицајаца (укупно 225) из десет градова прошла је обуку и у новембру 2010. почела са радом. До прве половине 2012. године организовано је неколико курсева у складу са динамиком образовања и запошљавања комуналних полицајаца. Сви градови (осим Јагодине и Новог Пазара) имају формирану службу, иако није свугде попуњен планиран или законом дозвољен максималан број комуналних полицајаца (један на сваких 5.000 становника).<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Ibid.

## 6. ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ЗАКОНА О КОМУНАЛНОЈ ПОЛИЦИЈИ

Током 2014. године Министарство за државну управу и локалну самоуправу израдило је Нацрт закона о изменама и допунама Закона о комуналној полицији. Као основни разлог за израду и предлагање измена Закона о комуналној полицији, предлагач прописа је у Образложењу Нацрта Закона навео потребу да се комунална полиција образује и у општинама. Наиме, потреба за увођењем комуналне полиције у општинама утврђена је на основу оцене да су у досадашњем функционисању општина уочене знатне тешкоће у одржавању комуналног реда и обезбеђивању ефикасног извршавања закона и других прописа и општих аката из области комуналне делатности које су у надлежности општине. Организовањем овакве службе и њеним функционисањем у општинама допринеће како спречавању прекршаја комуналног реда, тако и превентивно деловати на спречавању тих прекршаја. На овај начин општинама се омогућује да, у сарадњи са полицијом и другим субјектима, преузму и реализују сопствени део одговорности за комунални и други ред у општини, а тиме и за безбедан и миран живот својих становника.

У првом члану важећег Закона о комуналној полицији у ставу 1. уместо речи: „територији” додаје се реч: „општине”. Дакле, уместо до сада града и града Београда, имамо и општине у којима се може образовати комунална полиција. Комуналну полицију према најновијој измени и допуни, општина, односно град образује као унутрашњу организациону јединицу у саставу јединственог органа општинске, односно градске управе, односно управе образоване за поједину област. Унутрашња организациона јединица комуналне полиције не може имати мање од три комунална полицајца.

Такође у складу са начелом економичности, у свим градовима који према последњем попису становништва имају преко 100.000 становника, на сваких 3.500 хиљаде становника не може бити више од једног комуналног полицајца, док у градовима и општинама које према последњем попису становништва имају мање од 100.000 становника, на сваких 2.500 хиљаде становника не може имати више од једног комуналног полицајца.

Као једна од измена предвиђено је и то да послове комуналне полиције обављају униформисани комунални полицајци, а изузетно, послове комуналне полиције могу обављати и комунални полицајци без службене униформе са ознакама, по писаном налогу начелника полиције.

У погледу уређења комуналне полиције, предвиђене су измене у смислу да се послови комуналне полиције обављају у посебно организованим унутрашњим организационим јединицама у оквиру општинских, односно градских управа. Остављена је могућност образовања подручне организационе јединице за градску општину или више њих или за подручје општине, односно града одређено актом о унутрашњем уређењу комуналне полиције. Предложено је да организационим јединицама руководе шефови тих јединица, који за свој рад и рад организационе јединице којом руководе одговарају начелнику комуналне полиције. Као изузетак, предвиђено је да општине, односно градови, могу заједничком одлуком да образују заједничку службу комуналне полиције. Такође, општина може уговором закљученим са другом општином, односно градом, споразумети да комунална полиција општине, односно града обавља послове комуналне полиције на њеној територији.

Што се тиче сарадње са другим органима, Нацртом Закона о изменама и допунама Закона о комуналној полицији предвиђено је да комуналне полиције општина, односно градова у обављању послова међусобно сарађују, размењују податке и обавештења и остварују друге облике заједничког рада у оквиру узајамног пружања стручне помоћи. У погледу сарадње између комуналних полицајаца и полиције, Нацрт предвиђа да ће полиција, када је то потребно ради извршавања послова из надлежности комуналне полиције, на образложен захтев, доставити тражене податке и евидентирати ко је тражио податке, разлог за њихово тражење и начин достављања података.

Заснивање радног односа за обављање послова комуналног полицајца и стручно оспособљавање кандидата за послове комуналне полиције такође су уређени Нацртом закона, при чему су општине, односно градови, обавезни да део састава комуналне полиције упуте на стручно усавршавање за рад са малолетним лицима. Приликом запошљавања у комуналној полицији посебно се води рачуна о родној, етничкој и другој равноправности и тежи пријему на рад жена и мушкараца из различитих друштвених група, са крајњим циљем да комунални полицајци одражавају структуру становништва општине, односно града у коме обављају послове комуналне полиције.

О новим овлашћењима комуналне полиције предвиђених Нацртом Закона о изменама и допунама Закона о комуналној полицији, већ је било речи у одељку који се односи на „Овлашћења комуналне полиције“, с тим што можемо додати да је Нацртом предвиђено да

комунални полицајац уместо изрицања мандатне казне може издати прекршајни налог. Исто тако, Нацртом је предвиђено да „Лице затечено у вршењу прекршаја из области која је у делокругу комуналне полиције чији је идентитет утврђен провером идентитета у складу са одговарајућим чланом овог закона или на начин из става 1. овог члана, комунални полицајац ће без одлагања довести надлежном прекршајном суду“.

## II ДЕО

### 7. ВИДОВИ САРАДЊЕ КОМУНАЛНЕ ПОЛИЦИЈЕ СА ДРУГИМ ОРГАНИМА

Редослед тема у овом делу рада биће базиран на Закону о комуналној полицији, тако да ће прво бити речи о асистенцији, затим о хитним мерама и спасилачким функцијама, имајући у виду да су то основни послови који су комуналној полицији поверени Законом. Сам Закон у члану 6. (сарадња са грађанима), у члану 7. (сарадња са инспекцијским службама) и члану 8. (сарадња са полицијом), упућује на то да комунална полиција, у вршењу својих послова, ступа у односе са другим органима, било на републичком или на локалном нивоу.

#### 7.1. Асистенција

Што се тиче асистенције она је у Закону о комуналној полицији регулисана чланом 4. и односи се на пружање помоћи надлежним органима града, као и предузећима, организацијама и установама које на основу одлуке скупштине града одлучују о појединим правима грађана, правних лица или других странака (овлашћене организације), када по оцени надлежног органа града или овлашћене организације постоје претпоставке да спровођење њихове извршне одлуке неће бити могуће без присуства комуналних полицајаца или употребе средстава принуде. О ангажовању комуналне полиције и о обиму и начину пружања помоћи одлучује начелник комуналне полиције у року од 48 часова од подношења захтева надлежног органа града, односно овлашћене организације, сходно одредбама Закона о полицији, о поступку пружања помоћи у извршењима и подзаконског прописа о начину обављања полицијских послова, којима се ближе уређује пружање ове помоћи. Истим чланом, предвиђено је да ако због физичког отпора спровођење извршења не буде могуће или не успе и поред ангажовања комуналне полиције, надлежни орган града, односно овлашћена организација подноси захтев полицији да пружи помоћ у спровођењу извршења, у складу са Законом о полицији.

У Нишу, Одељење комуналне полиције највише асистенција је пружило **ЈКП Дирекцији за јавни превоз Града Ниша** у виду асистенције контролорима у превозу. Такође асистенција се пружала и **комуналним инспекцијама градских општина, Управи за имовину и инспекцијске послове: Одсеку инспекције за путеве и саобраћајне инспекције и Одсеку грађевинске инспекције** и јавним комуналним предузећима: **ЈКП за водовод и канализацију „Наиссус“ Ниш, ЈКП „Градска топлана“ Ниш, ЈКП „Тржници“ и ЈКП „Паркинг сервис“ Ниш.**

*Комуналним инспекцијама* асистенција се пружала у виду контроле ванпијачне продаје, као и приликом спровођења њихових извршних решења. Комунални полицајци старају се о безбедности комуналних инспектора приликом вршења њихових послова по службеној дужности и обезбеђују им податке о лицима која се налазе у прекршају, а приликом извршења решења, старају се о његовом несметаном извршењу.

*Одсеку инспекције за путеве и саобраћајне инспекције* асистенција се пружала приликом уклањања хаварисаних и нерегистрованих возила са саобраћајних површина (коловоз и тротоар) на територији Града Ниша, као и приликом контроле такси превозника и контроле превоза у аутобусу.

*Одсеку грађевинске инспекције* асистенције су пружене приликом извршења решења о рушењу нелегално саграђених објеката на већем броју локација у граду.

*ЈКП за водовод и канализацију „Наиссус“ Ниш* асистенција се пружала приликом искључења корисника са водоводне мреже, који су нелегално прикључени и који нису измирили дуговања овом комуналном предузећу за временски период који је дужи од два месеца.

*ЈКП „Градска топлана“ Ниш* асистенција је пружана приликом искључења са мреже оних који нису измирили своја дуговања према овом комуналном предузећу као и оних који су нелегално прикључени на мрежу или су самостално вршили измене на топловодној мрежи а без одобрења овог предузећа.

JKП „Паркинг сервис“ Ниш асистенција је пружана приликом реализације извршних решења о обележавању паркинг места на одређеним локацијама у граду.

JKП „Медиана“ Ниш асистенција је пружана поводом Одлуке о одржавању чистоће на површинама јавне намене и управљању комуналним отпадом<sup>39</sup>, по којој сваки правни субјект треба да има решење о типу, врсти и локацији посуде за смеће, а Одељење комуналне полиције је са JKП Медианом вршило контролу поседовања решења и пражњења посуда за смеће.

JKП „Тржница“ асистенција је пружана приликом контроле ванпијачне продаје, првенствено продаје робе на велико, односно продаје из камиона у близини пијаца „Тврђава“ и „Криве ливаде“. Ова асистенција је пружана у временском периоду од месец дана и том приликом је Одељење комуналне полиције у Нишу сарађивало са саобраћајном полицијом, која је имала задатак да контролише улазак великих возила (камиона, камионета) да ли имају такозвану „плаву дозволу“ (централна градска дозвола).

#### 1. Табеларни приказ броја пружених асистенција за 2011. годину.

<b>Асистенције пружене инспекцијама</b>	
Комунална инспекција ГО Црвени Крст	6
Комунална инспекција ГО Пантелеј	3
Комунална инспекција ГО Нишка бања	1
Комунална инспекција ГО Медијана	1
Комунална инспекција ГО Палилула	1
Саобраћајна инспекција	1
Грађевинска инспекција	3
<b>Асистенције пружене комуналним предузећима</b>	
JKП Дирекција за јавни превоз града Ниша	19

<sup>39</sup> Службени лист Града Ниша“ број 3/2014

**2. Табеларни приказ пружених асистенција за 2012. годину.**

<b>Асистенције пружене инспекцијама</b>	
Комунална инспекција ГО Црвени Крст	8
Комунална инспекција ГО Пантелеј	1
Комунална инспекција ГО Нишка бања	6
Комунална инспекција ГО Медијана	2
Комунална инспекција ГО Палилула	6
Саобраћајна инспекција	52
Грађевинска инспекција	0
<b>Асистенције пружене комуналним предузећима</b>	
ЈКП Дирекција за јавни превоз града Ниша	19

**3. Табеларни приказ пружених асистенција за 2013. годину.**

<b>Асистенције пружене инспекцијама</b>	
Комунална инспекција ГО Црвени Крст	2
Комунална инспекција ГО Пантелеј	9
Комунална инспекција ГО Медијана	2
Комунална инспекција ГО Палилула	3
Саобраћајна инспекција	1
<b>Асистенције пружене комуналним предузећима</b>	
ЈКП Дирекција за јавни превоз града Ниша	71
ЈКП Тржница	28

**4. Табеларни приказ пружених асистенција за 2014. годину.**

<b>Асистенције пружене инспекцијама</b>	
Комунална инспекција ГО Црвени Крст	2
Комунална инспекција ГО Пантелеј	4
Комунална инспекција ГО Медијана	2

Комунална инспекција ГО Палилула	2
Саобраћајна инспекција	1
<b>Асистенције пружене комуналним предузећима</b>	
ЈКП Дирекција за јавни превоз града Ниша	409

**5. Табеларни приказ пружених асистенција за 2015. годину.**

<b>Асистенције пружене инспекцијама</b>	
Комунална инспекција ГО Црвени Крст	21
Комунална инспекција ГО Пантелеј	5
Комунална инспекција ГО Медијана	4
Комунална инспекција ГО Палилула	2
Комунална инспекција ГО Нишка Бања	3
Грађевинска инспекција	2
Инспекција за заштиту животне средине	2
Инспекција за путеве	4
Саобраћајна инспекција	3
Противпожарна полиција	1
<b>Асистенције пружене комуналним предузећима</b>	
ЈКП Дирекција за јавни превоз града Ниша	325
ЈКП Паркинг Сервис	2
ЈКП Топлана	2
ЈКП Медиана	8

**7.2. Хитне мере и спасилачка функција**

Комунална полиција предузима хитне мере заштите животне средине, заштите од елементарних и других непогода, заштите од пожара и друге мере заштите из

надлежности града, кад те мере не могу правовремено да предузму други надлежни органи града и овлашћене организације, о чему одмах обавештава те органе односно организације. У случају опасности изазване елементарним непогодама и другим облицима угрожавања комунална полиција учествује у вршењу спасилачке функције и пружа помоћ другим органима, правним и физичким лицима на отклањању последица.<sup>40</sup>

Одељење комуналне полиције града Ниша у овом сегменту је највише сарађивало са представницима Ватрогасно – спасилачке јединице у Нишу, у смислу пружања информација о пожарима, обезбеђивања места пожара до доласка ватрогасаца и прослеђивање информација о леденицама у току зимског периода, као и обезбеђивање самих објеката током скидања леденица. Због хитности поступања на терену, комуникација са њима се одвија усменим путем.

Постоји једна занимљива сарадња са организацијом која је у смислу правног статуса удружење грађана, а то је „Друштво за заштиту животиња Ниш“. Наиме током лета 2015. године, на подручју града Ниша, због високих температура појавиле су се змије у двориштима грађана, парковима и другим јавним местима. Комунална полиција је сарађивала са члановима удружења, у смислу пружања превоза и обезбеђивања места на местима где су по пријави грађана виђене змије.

### **7.3. Сарадња са грађанима**

Комунална полиција у обављању послова сарађује са грађанима у складу са Законом о комуналној полицији и другим прописима којима се уређује обављање комуналних и других послова из надлежности града. Грађани могу комуналној полицији подносити пријаве, петиције и предлоге у вези са комуналним редом писменим путем, електронском поштом, а у хитним случајевима телефоном и непосредним усменим обраћањем, о чему комунална полиција прави службену забелешку. Комунална полиција је дужна да грађане, на њихов захтев, обавести о исходу поступања.<sup>41</sup> Сваки грађанин се може позвати на анонимност приликом вршења пријаве или давања обавештења комуналној полицији путем телефона, писаним или електронским путем.

---

<sup>40</sup> Члан 5. Закона о комуналној полицији.

<sup>41</sup> Члан 6. Закона о комуналној полицији.

Комунална полиција нема „велике случајеве“, а највећи део задатака обавља у непосредном контакту са грађанима.<sup>42</sup> Комунална полиција усмерена је на потребе грађана, њихове захтеве у вези са комуналним редом,<sup>43</sup> имајући у виду чињеницу да јој се грађани обраћају 24 сата непрекидно због различитих, најчешће оправданих разлога и потреба.<sup>44</sup> Чак и када није надлежна да ауторитативно поступи у конкретном случају по пријави или позиву грађана, комунална полиција би требало бити организована тако да уважава њихове потребе.<sup>45</sup>

Из годишњих извештаја о раду Одељења комуналне полиције Града Ниша сазнајемо да бројке о поступању по пријави грађана премашују чак и половину поступања по службеној дужности. Грађани најчешће пријављују заузеће јавне површине; непрописно депоновање смећа, земље, шута; непоштовање кућног реда у стамбеним зградама; непрописно чување домаћих животиња.

#### **7.4. Сарадња са инспекцијским службама Града Ниша**

Чланом 7. Закона о комуналној полицији предвиђено је да комунална полиција у обављању послова сарађује са градским инспекцијским службама, у складу са Законом о комуналној полицији и законима и прописима града којима се уређује обављање инспекцијских послова. Ставом 2. истог члана је предвиђено да та сарадња обухвата нарочито: међусобно обавештавање, размену информација, пружање непосредне помоћи и предузимање заједничких мера и активности од значаја за обављање послова комуналне полиције и градских инспекцијских служби. Облике и начин остваривања сарадње комуналне полиције и градских инспекцијских служби ближе прописује скупштина града. (став 3. Закона). У складу са овлашћењем из чл. 7. став 3. Закона, скупштине градова су донеле одлуке о облицима и начину остваривања сарадње комуналне полиције и инспекцијских служби града. Уколико су инспекцијске службе у саставу јединственог одељења одлуке се односе на сарадњу одељења комуналне полиције и одељења надлежног

---

<sup>42</sup> Урошевић, З. Комунална полиција у Србији – правни аспекти, магистарски рад, Београд, 2013., стр. 108.

<sup>43</sup> Ibid., стр. 112.

<sup>44</sup> Урошевић, З. Децентрализација и комунална полиција, Правни живот, Београд 10/2012, стр. 411.

<sup>45</sup> Op.cit., стр. 118.

за инспекцијске послове. Потреба за сарадњом са инспекцијским службама произилази из скромних резултата које оне остварују у пракси, имајући у виду њихова скромна овлашћења, оскудан кадровски капацитет и лимитирана буџетска средства.

Град Ниш је донео Одлуку о облицима и начину остваривања сарадње комуналне полиције и инспекцијских служби Града Ниша и градских општина<sup>46</sup> (у даљем тексту: Одлука), у којој је прописано да су Одељење комуналне полиције Града Ниша, инспекцијске службе града и инспекцијске службе градских општина дужне да остварују међусобну сарадњу у обављању послова из надлежности комуналне полиције и инспекцијских служби (члан 1. Одлуке). Одлуком је одређено да је Одељење комуналне полиције дужно да обавештава надлежну инспекцијску службу о питањима од значаја за обављање послова те службе, а нарочито о уоченим потребама за обављањем инспекцијског надзора, а инспекцијске службе обавештавају Одељење комуналне полиције о питањима од значаја за обављање послова комуналне полиције (члан 2. Одлуке). Одељење комуналне полиције и инспекцијске службе размењују информације од значаја за обављање послова из свог делокруга, а када је то потребно, за извршавање послова из њихове надлежности, Одељење комуналне полиције може захтевати од инспекцијских служби, односно инспекцијска служба од Одељења комуналне полиције, достављање података из евиденција које воде у складу са законом и прописима града (члан 3. Одлуке). Ако је инспекцијској служби за обављање послова из њене надлежности потребна непосредна помоћ Одељења комуналне полиције, руководилац инспекцијске службе поднеће образложени захтев за пружање непосредне помоћи начелнику Одељења комуналне полиције (члан 4. Одлуке). Одељење комуналне полиције и инспекцијске службе могу предузимати заједничке мере и активности од значаја за обављање послова комуналне полиције и инспекцијских служби, а заједничке мере и активности Одељења комуналне полиције и инспекцијских служби планирају се унапред. Приликом предузимања заједничких мера и активности Одељења комуналне полиције и инспекцијских служби, комунални полицајац може, на оправдани усмени захтев службеног лица инспекцијске службе и под условима утврђених законом, проверити идентитет лица, прегледати лице и предмете и привремено одузети предмете (члан 5. Одлуке).

---

<sup>46</sup> Службени лист Града Ниша бр. 91/2009.

Одељење комуналне полиције Ниш је остварило сарадњу са следећим градским инспекцијама: **Одсеком грађевинске инспекције, Одсеком инспекције за заштиту животне средине, Комуналним инспекцијама градских општина.**

*Одсек грађевинске инспекције* налази се у склопу Управе за имовину и инспекцијске послове. Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Управи за имовину и инспекцијске пословем поверени су јој следећи послови:

1. врши контролу над радом инвеститора, извођача радова и осталих учесника у изградњи објеката за које одобрење издаје општина, односно Град,
2. контролише примену прописа, техничких норматива и стандарда о изградњи објеката,
3. врши преглед пројектне документације и проверава да ли се објекат гради према одобрењу за градњу и главним пројектом,
4. врши откривање, евидентирање и контролу бесправно започетих објеката,
5. води управни поступак, доноси и извршава решења о рушењу,
6. врши надзор над коришћењем објеката и налаже издавање употребне дозволе,
7. предузима мере у случају опасности и безбедности коришћења објеката,
8. предузима мере у вези са објектима склоним паду,
9. контролише да ли извођачи радова на градилишту воде Грађевински дневник и књигу инспекције,
10. врши послове утврђивања статуса објеката на захтев ЈП “Дирекција за изградњу Града Ниша” над објектима који се налазе на будућим трасама пута и других саобраћајница,
11. подноси пријаве за учињено кривично дело, привредни преступ и прекршај када утврди повреду прописа код изградње објеката и предизима друге законом прописане мере и
12. врши контролу одржавања стамбених зграда и станова у складу са Законом о одржавању стамбених зграда („Службени гласник РС“ број 44/95, 46/98, 1/2001, 88/2011), а на основу Закључка Градског већа.

Са Одсеком грађевинске инспекције, Одељење комуналне полиције Града Ниша је сарађивало у виду сачињавања и слања службених белешки у случајевима откривања бесправно започетих објеката, као и обавештавања о објектима склоним рушењу и паду. Такође, комунална полиција поступала је и по пријави грађана везаних за надоградњу

стамбених зграда, заузимања заједничких просторија, тако што је сачињавала службене белешке и исте слала Одсеку грађевинске инспекције. Уколико се на терену, по оцени комуналних полицајаца појавила потреба за непосредним присуством грађевинског инспектора, комунални полицајци могу да издају усмена наређења о обустави рада, до доласка грађевинског инспектора и том приликом се усменим путем обавештава шеф грађевинске инспекције, са којим се договара о даљем поступању.

*Одсек инспекције за заштиту животне средине* такође се налази у склопу Управе за имовину и инспекцијске послове и истим Правилником су јој поверни следећи послови:

- врши контролу заштите животне средине над објектима за које одобрење за градњу издаје општина, односно град,- врши контролу испуњености прописаних услова за почетак обављања делатности привредних друштава и предузетника у погледу заштите животне средине,
- врши контролу мера за заштиту од буке од извора који се стављају у промет,
- врши контролу загађивача ваздуха са мерама за отклањање аеро загађења,
- врши контролу инспекцијског надзора над активностима сакупљања и транспорта инертног и неопасног отпада, односно над радом постројења за складиштење, третман и одлагање инертног и неопасног отпада за које Град издаје дозволу на основу закона,
- налаже израду Студија о процени утицаја на животну средину за пројекте прописане Уредбом ВРС,
- уређује интегрални систем заштите животне средине у циљу добијања интегралног катастра загађивача (ИКЗ),
- води управни постпак, доноси и извршава решења и
- подноси прекршајне пријаве када утврди повреду прописа из Закона и одлука донетих на основу Закона и предузима друге законом прописане мере.

Одељење комуналне полиције, Одсеку инспекције за заштиту животне средине прослеђује службене белешке са извршеном контролом на локацијама где је пријављена бука, а по приговорима грађана о истој, да би инспектори овог Одсека извршили контролу и налагање потребних мера у циљу заштите грађана од прекомерне буке. Такође

комунална полиција, по пријави грађана и других правних лица у вези загађивања ваздуха спаљивањем бакарних жица и других материја које могу да изазову загађење, сачињава службене белешке са фотодокументацијом и прослеђује их Инспекцији за заштиту животне средине на даље поступање и решавање.

У градским општинама Града Ниша организоване су комуналне инспекције. У Градској општини Палилула она се налази у склопу Одсека за финансије, имовинско правне и комуналне послове, у Градској општини Пантелеј при Одсеку за имовинско правне и комуналне послове, у Градској општини Медијана у Одељењу за правне, скупштинске и комуналне послове, а у Градској општини Нишка Бања при Одсеку за имовинско правне и комуналне послове. Оне обављају следеће послове:

1. инспекцијски надзор над спровођењем Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС број 88/2011“) и прописа донетих на основу тог закона;
2. подношење захтева за покретање прекршајног поступка, односно пријава за привредни преступ или кривичних пријава;
3. предузимање мера утврђених законом и подзаконским прописима;
4. обављање других послова из делокруга Одсека.

Град Ниш донео је Одлуку о комуналној инспекцији на територији града Ниша,<sup>47</sup> којом су прописана су овлашћења, обавезе и одговорности комуналних инспектора. Чланом 6. прописано је да је комунални инспектор у вршењу инспекцијског надзора овлашћен да:

- контролише стање комуналних објеката и јавних површина, начин и безбедност њиховог коришћења;
- контролише да ли се комунална делатност обавља на начин утврђен законом и прописима на основу закона;
- контролише да ли се комуналне услуге пружају у складу са утврђеним условима;
- нареди уклањање ствари и других предмета са јавних површина ако су они ту остављени противно прописима Града Ниша;

---

<sup>47</sup> Службени лист Града Ниша“ број 76/2009.

- донесе налог о искључењу у случају прикључивања на комунални објекат противно закону и прописима Града;
- забрани привремену употребу неисправног комуналног објекта, уређаја и инсталација када неисправност представља непосредну опасност по живот и здравље људи и безбедност саобраћаја;
- нареди извршавање утврђених обавеза и предузимања мера за отклањање недостатака;
- предузима друге мере утврђене законом и прописима Града Ниша односно градске општине.

Одељење комуналне полиције града Ниша, са општинским комуналним инспекцијама сарађивало је у вези следећих послова: прљање и оштећивање фасада и других спољних делова зграде, уништавање и оштећивање ограде, зеленила и других елемената уређења површина око зграде, оштећивање и уклањање затварача са отвора на површинама јавне намене и у јавном коришћењу; постављање запрека за возила супротно одредбама одлуке, уредности и чистоће зграда, застава и других предмета и уређаја на спољним деловима зграда. Такође ове инспекције су обавештаване и о уоченим неправилностима у смислу чувања домаћих животиња, а противно општинским одлукама које спроводе горе наведене инспекције.

### 7.5. Сарадња са републичким инспекцијама

У обављању послова који су му поверени, Одељење комуналне полиције Града Ниша, остварило је сарадњу не само са градским инспекцијским службама, већ са инспекцијама организоване у саставу самих министарства. То су: **Ветеринарска инспекција, Санитарна инспекција, Противпожарна инспекција и Туристичка инспекција**. Све ове инспекције имају своја одељења у Нишу, са одређеним бројем инспектора.

*Ветеринарска инспекција* организована је у склопу Министарства пољопривреде и заштите животне средине као Управа за ветерину. Законом о министарствима<sup>48</sup> прописано

---

<sup>48</sup> Службени гласник Републике Србије бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015.

је да Управа за ветерину обавља послове државне управе и стручне послове који се односе на: здравствену заштиту животиња; ветеринарску и санитарну контролу у производњи и у унутрашњем и спољном промету животиња, производа, сировина и отпадака животињског порекла, семена за вештачко осемењивање, оплођених јајних ћелија за оплођавање животиња, ембриона и других организама и предмета којима се може пренети заразна болест, хране за животиње и компоненти за производњу хране за животиње; регистрацију и контролу рада објеката за производњу намирница животињског порекла (кланице, млекаре и др.); контролу објеката за производњу хране за животиње и нешкодљиво уклањање лешева и отпадака животињског порекла, као и објеката за њихову прераду; контролу производње и унутрашњи и спољни промет лекова и биолошких средстава за употребу у ветерини, као и друге послове одређене законом.

Одељење комуналне полиције сачињава службене белешке о невакцинисаним и нечипованим животињама, као и о нерегистрованим одгајивачницама животињама, и прослеђује их Ветеринарској инспекцији на даље поступање.

*Санитарна инспекција* налази се у саставу Министарства здравља, и у Нишу има своје одељење под називом „Одсек за санитарни надзор Ниш“. У овом Одсеку обављају се послови везани за: вршење санитарног и здравственог надзора у области заштите становништва од заразних и незаразних болести, безбедности хране, здравствене исправности предмета опште употребе у производњи и промету, јавног снабдевања становништва хигијенски исправном водом за пиће; контролу санитарно-хигијенског стања објекта под санитарним надзором и средства јавног саобраћаја; санитарни надзор над лицима која су законом стављена под здравствени надзор, као и надзор над постројењима, уређајима и опремом која се користи ради обављања делатности под санитарним надзором у поступцима изградње или реконструкције и редовну контролу над тим објектима; решавање у управним стварима у првом степену; унутрашњи надзор над имаоцима јавних овлашћења у вођењу поверених послова државне управе, као и друге одређене законом из делокруга Сектора<sup>49</sup>.

Одељење комуналне полиције Ниш, са Санитарном инспекцијом сарађује у погледу поштовања одредаба Закона о заштити становништва од изложености дуванском диму<sup>50</sup> у

---

<sup>49</sup> Члан 15. Закона о министарствима.

<sup>50</sup> Службени гласник Републике Србије 30/2010.

смислу пружања информација, као и обавештавања о разним врстама медицинског отпада. Такође, Санитарна инспекција врши контролу квалитета, привремено одузете робе коју је комунална полиција одузела приликом контроле ванпијачне продаје, да би касније ту робу доделила некој од хуманитарних организација (Црвени крст, Завод за васпитање омладине), у складу са Законом о трговини.<sup>51</sup>

*Противпожарна инспекција* је у ствари Управа за превентиву, формирана као организациона јединица Сектора за ванредне ситуације у оквиру Министарства унутрашњих послова. Њени послови односе се на: обављање послова превентивне заштите, израду законске регулативе, остваривање стручне сарадње у поступку утврђивања пожара, експлозија и хаварија и откривање учинилаца кривичних дела у овој области, издавање одобрења за локације објеката који производе или складиште експлозивне материје, запаљиве течности и гасове, давању услова за израду урбанистичких планова, давање сагласности на техничку документацију са аспекта заштите од пожара, давање сагласности на изведено стање са аспекта заштите од пожара, контролисање мера заштите од пожара, доношење решења о налагању предузимања превентивних мера из ових области, спровођење мера физичко техничке заштите, издавање одобрења.

Комунална полиција у Нишу обавештава Противпожарну инспекцију о неисправним противпожарним инсталацијама, нелегалним прикључењима на противпожарне инсталације и о сакупљању запаљивог отпада. Комунална полиција о свим овим неправилностима сачињава службену белешку са одговарајућом фотодокументацијом и прослеђује је Противпожарној инспекцији.

*Туристичка инспекција* организована је у оквиру Министарства трговине, туризма и телекомуникација као Сектор туристичке инспекције, а у Нишу као „Сектор туристичке инспекције - Одељење Ниш“. Она обавља послове који се односе на: вршење инспекцијског надзора над применом закона и других прописа којима се уређују области туризма и угоститељства и предузимање прописаних управних и казних мера у вршењу инспекцијског надзора; утврђивање испуњености прописаних услова за обављање

---

<sup>51</sup> Службени гласник Републике Србије 53/2010, 10/2013.

туристичке и угоститељске делатности; заштиту потрошача и заштиту интелектуалне својине у областима туризма и угоститељства; израду извештаја и информација о раду Сектора и стању у областима у којима се обавља надзор; праћење примене прописа, иницирање измена и предлагање одговарајућих решења и предузимање едукативних и других активности у циљу превенције погрешне примене прописа; правне и аналитичке послове везане за вршење инспекцијског надзора; сарадњу са другим инспекцијским органима, правосудним органима, органима за прекршаје и другим органима државне управе и организацијама и са удружењима и организацијама у области туризма и угоститељства и удружењима за заштиту потрошача; праћење реализације пројеката за развој туризма и контролу извршења уговора између Министарства и привредних субјеката у координацији са Сектором за туризам, као и друге послове из ове области.

Са Туристичком инспекцијом, Одељење комуналне полиције Ниш размењује информације у вези радног времена угоститељских објеката, као и ноћних клубова. Једна велика замерка упућена од стране Одељења комуналне полиције односи се на то да за ноћне клубове не постоји шифра делатности у Агенцији за привредне регистре, па су они принуђени да са Туристичком инспекцијом размењују информације о радним временима угоститељских објеката, како би утврдили који угоститељски објекат је ноћни клуб, а који кафић, обзиром да је Одлуком о комуналном реду града Ниша прописано да је радно време кафића до 00 ч, а ноћних клубова до 04 ч.

## **7.6. Сарадња са полицијом**

Полиција у Републици Србији обавља послове на целој територији Републике у складу са истим циљевима и методима рада<sup>52</sup> и јединственим правним оквиром.<sup>53</sup> Организационо је у Министарству унутрашњих послова као Дирекција полиције и део је система државне управе. Комунална полиција је у ситему локалне самоуправе, „територијално децентрализоване недржавне јавне управе“, уведена у правни поредак Законом о локалној самоуправи. Услови за њено оснивање и рад уређени у посебним законом, што упућује да се ради о новој, „хибридној“ полицијској организацији код нас.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> „Делокруг полиције“ – члан 1. Закона о полицији

<sup>53</sup> Вукашиновић-Радојчић, З., Суботић, Д., „Правни аспекти полицијске организације у Србији“, Правни живот, бр. 10/2008.

<sup>54</sup> Урошевић, З., „Децентрализација и комунална полиција“, Правни живот, бр. 10/2012, стр. 410.

Сарадња са полицијом регулисана је чланом 8. Закона о комуналној полицији и њиме је предвиђено да је комунална полиција у обављању послова и примени овлашћења дужна да сарађује са полицијом. Када је то потребно ради извршавања послова из надлежности комуналне полиције, на образложени захтев, полиција ће доставити личне податке за грађане, податке за возила и друге податке из евиденција које води у складу са законом.<sup>55</sup> Ради развијања међусобне сарадње комуналне полиције и полиције, градоначелник може споразумно са министром надлежним за унутрашње послове да доноси одговарајуће акте о сарадњи и оснива координациона тела од значаја за остваривање заједничких циљева.<sup>56</sup>

Одељење комуналне полиције Града Ниша у остваривању сарадње са полицијом, редовно одржава састанке са представницима Полицијске управе Ниш. На тим састанцима, али и ван њих размењују се подаци о физичким лицима, власницима возила на основу регистарских таблица, обзиром да комунална полиција нема евиденције о тим подацима, а у складу са Законом о заштити података о личности<sup>57</sup>. Сарадња са полицијом је постављена тако у закону да се она сваким даном све више шири до једног одговарајућег нивоа.

### **7.7. Сарадња са Основним јавним тужилаштвом у Нишу**

Како су комунални полицајци у вршењу службене дужности овлашћени на подношење кривичних пријава на основу Законика о кривичном поступку<sup>58</sup>, тако је Одељење комуналне полиције у Нишу остварило контакт са представницима Основног јавног тужилаштва у Нишу у смислу консултовања са дежурним јавним тужиоцем о томе да ли постоје елементи кривичног дела. Комунални полицајци имају право и дужност да подносе кривичне пријаве, за кривична дела која се гоне по службеној дужности, као и обавезу да предузму све неопходне радње, како би се сачували трагови и предмети помоћу којих је извршено кривично дело. У овом смислу кривичне пријаве су подношене због напада на службено лице, сече шума, нелегалних гробаља у насељу Брзи Брод. Током прве три

---

<sup>55</sup> Члан 8. став 2. Закона о комуналној полицији.

<sup>56</sup> Члан 8. став 3. Закона о комуналној полицији.

<sup>57</sup> Службени гласник РС“ број 97/2008, 104/2009, 107/2012

<sup>58</sup> Службени гласник РС 72/2011, 101/2011, 121/2011, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

године рада, Одељење комунале полиције у Нишу није поднело ни једну кривичну пријаву, да би у 2014. години поднело 4, а у 2015. години једну кривичну пријаву.

## **7.8. Сарадња са Прекршајним судом у Нишу**

За прекршаје који су садржани у градским прописима, комунални полицајац може да, зависно од тога шта је тачно прописано, наплатити казну на лицу места или поднети захтев за покретање прекршајног поступка. О прекршајима које је прописала Република, може само да извести надлежне инспекције. По Закону о прекршајима<sup>59</sup> комунална полиција овлашћена је на подношење захтева за покретање прекршајног поступка и чланом 128. овог закона је прописано да она има сва права у поступку као јавни тужилац, изузев права који припадају јавном тужиоцу као државном органу. То значи да је она овлашћена на:

- 1) предузимање мера ради откривања, проналажења и прибављања потребних доказа за гоњење учинилаца прекршаја и успешно вођење прекршајног поступка пред судом;
- 2) подношење захтева за покретање прекршајног поступка, жалбе или ванредног правног средства против одлука суда;
- 3) предузимање друге радње на које је овлашћена овим законом и посебним прописима.

### **7.8.1. Наплата новчане казне на месту извршења прекршаја**

Када је одлуком скупштине града предвиђено, комунални полицајац наплатиће на месту извршења прекршаја новчану казну учиниоцу кога затекне у вршењу прекршаја из области која спада у делокруг комуналне полиције. Комунални полицајац ће о наплаћеној новчаној казни издати потврду у којој ће означити који је прекршај учињен и колика је новчана казна изречена и наплаћена. Ако новчану казну не може да наплати, комунални полицајац учиниоцу прекршаја одмах, на месту извршења прекршаја, уручује позив да

---

<sup>59</sup> Службени гласник РС број 65/2013.

казну плати у року од осам дана или да одређеног дана и часа, најкасније у року од осам дана, приступи у надлежни орган ради вођења прекршајног поступка. У позиву учинилац прекршаја се посебно поучава о праву на одбрану.

### **7.8.2. Захтев за покретање прекршајног поступка**

Када је у надлежност комуналне полиције, односно органа градске управе у чијем је саставу, спада непосредно извршење или надзор над извршењем прописа којим је предвиђен прекршај, комунални полицајац може одмах по сазнању за прекршај надлежном органу да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка. Захтев за покретање прекршајног поступка подноси се у онолико примерака колико има окривљених и у једном примерку за надлежни орган пред којим ће се водити поступак. У случају да достави захтев без неког од наведених података или у недовољном броју примерака (неуредан захтев), комунални полицајац ће отклонити недостатке најкасније у року који му надлежни орган одреди за допуну података односно достављање осталих примерака.

Све ово у суштини значи да су комунални полицајци овлашћени на апсолутно доказивање прекршаја. Они могу сведочити на суду о учињеном прекршају и имати суочења са окривљеним у прекршајном поступку.

### **8. Табеларни приказ поднетих захтева за покретање прекршајног поступка Одељења комуналне полиције у Нишу по годинама.**

<b>година</b>	<b>по службеној дужности</b>	<b>по пријави грађана</b>
<b>2011.</b>	<b>107</b>	<b>10</b>
<b>2012.</b>	<b>343</b>	<b>25</b>
<b>2013.</b>	<b>1487</b>	<b>3308</b>
<b>2014.</b>	<b>5718</b>	<b>128</b>
<b>2015.</b>	<b>1487</b>	<b>3308</b>

Из годишњег извештаја о раду Одељења комуналне полиције у Нишу за 2011. годину произилази да су захтеви за покретање прекршајног поступка подношени

Прекршајном суду у Нишу најчешће због заузећа јавних површина<sup>60</sup>, као прекршаја комуналног реда (по службеној дужности и по пријави грађана).

Из годишњег извештаја о раду Одељења комуналне полиције у Нишу за 2012. годину призилази да су захтеви за покретање прекршајног поступка подношени Прекршајном суду у Нишу због заузећа јавних површина<sup>61</sup> и чишћења снега и леда<sup>62</sup>(по службеној дужности), као и по пријави грађана.

Што се тиче извештаја о раду из 2013. године, сазнајемо да је Одељење комуналне полиције у Нишу по службеној дужности поднело 1487 захтева за покретање прекршајног поступка Прекршајном суду, а од тога највише због заузећа јавних површина и уништавања зелених површина (612 и 413 предмета), а по пријави грађана 3308 захтева а најчешће због јавног градског и приградског превоза као прекршаја комуналног реда.

Анализом ових извештаја сазнајемо да по годинама рад ове службе расте, да јој се грађани обраћају 24 часова непрекидно и да то говори да је комунална полиција прихваћена и потребна служба у граду.

---

<sup>60</sup> 94. предмета по службеној дужности.

<sup>61</sup> 265 предмета.

<sup>62</sup> 22 предмета.

### III ДЕО

#### 8. КОНТРОЛА КОМУНАЛНЕ ПОЛИЦИЈЕ

Закон о комуналној полицији садржи поглавље о контроли комуналне полиције, које је веома битно имајући у виду овлашћења комуналне полиције, чијом применом се може посезати у људска права. Основни смисао контроле је вршење послова у интересу заједнице и грађана, те да се њоме спречи незаконито поступање приликом извршавања послова из своје надлежности.<sup>63</sup> Систем контроле подробно је разрађен члановима од 27. до 30. Закона о комуналној полицији, као и Правилником о начину и поступку вршења контроле комуналне полиције.<sup>64</sup> У складу са Законом, ближе су уређена два облика контроле:

- контрола употребе средства принуде од стране комуналних полицајаца;
- контрола решавања притужби лица која сматрају да су им незаконитом или неправилном применом овлашћења комуналних полицајаца повређена права.

Ови облици контроле у полицијској доктрини и пракси најчешће се називају интерна и екстерна, односно унутрашња и спољна.<sup>65</sup> Првим обликом контроле – контролом принуде обезбеђује се двојака заштита људских права од могућих прекорачења или злоупотреба овлашћења комуналних полицајаца. Прекорачења могу настати услед недовољне обучености, због несналажљивости или сличних разлога (без намере), злоупотребе могу бити различите, у распону од коришћења овлашћења у личне уместо у службене сврхе, до њиховог коришћења у било које сврхе осим оних за које су намењена (са намером).<sup>66</sup> Чланом 27. Закона о комуналној полицији предвиђено је да комунални полицајац о употреби средства принуде подноси писани извештај начелнику комуналне полиције, односно лицу које начелник одреди да оцењује оправданост и правилност употребе средства принуде. Извештај о употреби средства принуде подноси се обавезно у

---

<sup>63</sup> Никач, Ж., „Комунална полиција у Републици Србији“, Правни живот, бр. 10/2010, стр. 491.

<sup>64</sup> Службени гласник Републике Србије бр. 106/2009.

<sup>65</sup> Никач, et. al. 10/2010 : 491.

<sup>66</sup> Стручни коментар, „Створени нови услови за почетак примене новог Закона о комуналној полицији 23. јануара 2010.“, Paragraf lex d.o.o.

законском року до 24 часа. У даљем току поступка, начелник комуналне полиције је у обавези да о свакој конкретной употреби средства принуде одмах обавести надлежну полицијску управу (члан 28.). Истим чланом, ставом 2. прописано је да ако због употребе средства принуде наступе теже последице, тешка телесна повреда или смрт лица, начелник комуналне полиције обавезно подноси посебан писани извештај надлежној полицијској управи.

Спољна контрола – путем решавања притужби – спада у новије облике законом уређене контроле. Ова контрола има обележја и унутрашње и спољашње контроле, јер у састав комисије која решава по притужбама у тежим случајевима, поред начелника комуналне полиције, улазе и три одборника скупштине града и један представник државне полиције. Притужба се подноси најкасније 30 дана од наводно учињене повреде (члан 29. Закона). Поступак њеног решавања води начелник комуналне полиције и у року од 15 дана обавештава подносиоца о налазу и евентуално предузетим мерама. Ако се стекне сумња да је комунални полицајац учинио кривично дело за које се гони по службеној дужности, притужба се уступа Комисији за решавање притужби, која одлуку доноси у року од 30 дана. Подносиоцу притужбе, без обзира на исход решавања притужбе, остају на располагању сва друга правна средства као да притужбу није ни подносио.

Из годишњих извештаја о раду Одељења комуналне полиције у Нишу, утврђује се да је са порастом броја предмета, растао и број притужби на рад комуналних полицаја, што се може видети из следећег табеларног приказа.

13. Табеларни приказ упућених притужби на рад Одељења комуналне полиције по годинама.

<b>година</b>	<b>број притужби</b>
<b>2011.</b>	<b>4</b>
<b>2012.</b>	<b>7</b>
<b>2013.</b>	<b>6</b>
<b>2014.</b>	<b>8</b>
<b>2015.</b>	<b>6</b>

Шира јавност сматра да комунални полицајци у вршењу послова злоупотребљавају своја овлашћења, те у њиховим очима изгледају као насилници. Такво мишљење је највише заступљено у Београду, где се њихово Одељење комуналне полиције суочило са оштром критиком јавности у неколико случајева због злоупотреба овлашћења у смислу завртања руку грађанима, обарању на под и подношењу кривичних пријава због снимања приликом вршења контроле у јавном градском и приградском превозу.

У Нишу, Одељење комуналне полиције се не суочава у толикој мери са лошим публицитетом у односу на њихове колеге из Београда, али постоји одређена доза нетолерантности према комуналним полицајцима и у Нишу, имајући у виду њихово стално присуство у смислу честих асистенција контролорима у јавном градском и приградском превозу. Грађани их у таквим ситуацијама сматрају за насилнике, те да не служе њима већ против њих. Међутим, такав лош публицитет и предрасуде према њима, Одељење комуналне полиције Града Ниша покушава да уклони разним промоцијама и афирмацијама, па тако у Годишњем Извештају за 2015. годину налазимо податке о информисању грађана на локалним и регионалним радио и ТВ станицама, као и одржавању „комуналних часовима“ у основним и средњим школама у Нишу.

## IV ДЕО

### 9. ЗАКЉУЧАК

Комунална полиција представља облик преноса дела послова који иначе припадају централној власти. Уведена је у систем локалне самоуправе, која означава вид децентрализације, у смислу учествовања у стварању и примени права. Иако је уређена Законом о комуналној полицији, њену улогу и положај уређују и системски положај града, као и одлуке министра и прописи градова донети у складу са овлашћењима из Закона о комуналној полицији. Увођење ове службе у систем локалне самоуправе омогућава да се начин рада локалних инспекцијских служби постави на виши ниво – јер осим санирања последица прекршајног понашања, комунална полиција оперативним радом на терену унапређује квалитет обављања комуналних делатности и одржава комунални ред. Она представља службу која је добродошла у систем локалне самоуправе, те да са овлашћењима које поседује представља врсту „најдемократскије полиције“.<sup>67</sup> Основну слабост у локалној пракси представља поступак пријема у радни однос комуналних полицајаца, имајући у виду страначко запошљавање, односно пријем лица у радни однос који су припадници неке политичке странке у Србији. Према томе, да би комунална полиција остварила сврху свог постојања, треба створити услове и омогућити поштовање критеријума селекције кадрова комуналне полиције и створити такву локалну управу која је професионална и деполитизована.

У погледу сарадње са другим органима, статистички подаци о раду Одељења комуналне полиције у Нишу показују да се ова сарадња све успешније развија, нарочито са комуналним инспекцијама градских општина. Међутим, до проблема у пракси нарочито долази због недовољне стручности кадрова и непоштовања начела сарадње предвиђеног Законом о комуналној полицији, у смислу необавештавања комуналне полиције о предузетим мерама, преклапању надлежности, односно незнању о надлежности у конкретној ситуацији. Припадници Одељења комуналне полиције Града Ниша највише су присутни приликом асистенције контролорима у јавном градском и приградском превозу, што можда највише иритира грађане, због чега је и највише

---

<sup>67</sup> Урошевић, З. Комунална полиција у Србији – правни аспекти, магистарски рад, Београд. 2013., стр. 149.

притужби упућено на рад истог Одељења. Како су комунални полицајци овлашћени на апсолутно доказивање прекршаја, то значи да је сарадња са Прекршајним судом неминовна и да комунални полицајци, гледано из Годишњих Извештаја Одељења комуналне полиције у Нишу, највише подносе захтеве за покретање прекршајног поступка због прекршаја комуналног реда по пријави грађана.

Можемо доћи до закључка да до проблема у пракси најчешће долази због превелике правне регулативе. Обзиром да комунална полиција у вршењу својих послова поступа на основу бројних одлука, а да комунални полицајци нису дипломирани правници који би могли лакше да се снају у мору прописа, може лако доћи до прекорачења овлашћења, преклапања надлежности и примене силе тамо где није потребна. Можда до проблема у пракси не би долазило када би се вршила адекватна провера знања комуналних полицајаца у погледу правних прописа или када би постојала правилна обука за исте.

Да резимирамо, комунална полиција у вршењу својих послова, упућена је на сарадњу са јавним комуналним предузећима, дирекцијама града, градским инспекцијским службама, републичким инспекцијама, полицијом, јавним тужилаштвом, судом и другим органима и организацијама. Приликом сарадње са сваким од ових органа, комунална полиција је у обавези да познаје прописе по којима поступају ови органи, као и о пословима којима се баве. Све ово у пракси лако може збунити комуналне полицајце у вршењу њихових послова, али и саме грађане, у вези надлежности појединих органа. Најчешће, једино овлашћење комуналних полицајаца јесте сачињавање службених белешки са одговарајућом фотодокументацијом и њено слање надлежним органима на даље поступање и одлучивање.

## ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

1. Миланковић-Васовић, Љ.: Комунална полиција: уводне одреднице, закон, правилници са прилозима и обрасцима, индекс, Београд, 2009.;
2. Димитријевић, П.; Вучетић, Д.: Практикум за управно право, Ниш, 2011.;
3. Димитријевић, П.; Вучетић, Д.: Систем локалне самоуправе: норма и процес, Ниш, 2015.;
4. Петровић, М.; Прица, М.: Посебно управно право са међународним управним правом, Ниш, 2014.;
5. Урошевић, З.: Новост у систему: Увођење комуналне полиције, Правни живот, Београд, бр. 7-8/2010.;
6. Урошевић, З.: Нормативна овлашћења града и рад комуналне полиције, Правни живот, Београд, бр. 10/2010.;
7. Урошевић, З.: Локална самоуправа, инспекцијски надзор и комунална полиција, Правни живот, Београд, бр. 11/2009. ;
8. Урошевић, З.: Децентрализација и комунална полиција, Правни живот, Београд, бр. 10/2012. ;
9. Урошевић, З.: Комунална полиција у Србији – правни аспекти, магистарски рад, Београд, 2015.;
10. Никач, Ж.: Комунална полиција у Републици Србији, Правни живот, Београд, бр. 10/2010.;
11. Васиљевић, Д.: Материјални акти управе са освртом на радње полиције, Правни живот, Београд, бр. 11/2009.;
12. Васиљевић – Радојчић З., Суботић, Д.: Правни аспекти полицијске организације у Србији, Правни живот, Београд, бр. 10/2008.;
13. Коментар новог Закона о комуналној полицији, Paragraf lex d.o.o., Београд;
14. Коментар новог Закона о комуналној полицији: Градови у Републици Србији образују нову службу за одржавање комуналног и другог реда на својој територији, Paragraf lex d.o.o., Београд;
15. Стручни коментар: Створени нови услови за почетак примене новог Закона о комуналној полицији 23.1.2010. године“, Paragraf lex d.o.o., Београд;

16. The International Police Association: International Bibliography of Selected Police Literature, 2nd ed., 1968.  
Becker, H.K. and Felkens, G.T.: Law Enforcement, 1968.
17. Becker, H.K. and Whitchouse, E.J.: Police of America: A Personal View, Introductory and Commentry, CC Thomas, 1979.
18. Smith, B.: Police Systems in the United States, 2nd ed., New York: Harper and Row, 1960.
19. Hart, J.M.: „The British Police", London: Allen and Unwin, 1951.

## ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ

1. Закон о комуналној полицији, Службени гласник РС, бр. 51/2009.;
2. Закон о главном граду, Службени гласник РС, бр. 129/2007.;
3. Закон локалној самоуправи, Службени гласник РС, бр. 129/2007.;
4. Закон о полицији, Службени гласник РС, бр. 101/2005, 63/2009, 91/2011, 64/2015.;
5. Закон о министарствима, Службени гласник РС, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015.;
6. Закон о трговини, Службени гласник РС, бр. 53/2010, 10/2013.;
7. Закон о заштити података о личности, Службени гласник РС, бр. 97/2008, 104/2009, 107/2012.;
8. Законик о кривичном поступку, Службени гласник РС, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2011, 32/2013, 55/2014.;
9. Закон о прекршајима, Службени гласник РС, бр. 65/2013.;
10. Одлука о организацији градских управа Града Ниша, Службени лист Града Ниша, бр. 4/10.;
11. Одлука о комуналном реду Града Ниша, Службени лист Града Ниша, бр. 63/2007, 102/2013.;
12. Одлука о одржавању чистоће на површинама јавне намене и управљању комуналним отпадом, Службени лист Града Ниша, бр. 3/2014.;
13. Одлука о облицима и начину остваривања сарадње комуналне полиције и инспекцијских служби Града Ниша и градских општина, Службени лист Града Ниша, бр. 91/2009.;
14. Одлука о комуналној инспекцији на територији Града Ниша, Службени лист Града Ниша, бр. 76/2009.;
15. Правилник о начину утврђивања психофизичке способности потребне за обављање послова комуналне полиције, Службени гласник РС, бр. 106/2009.;
16. Правилник о програму, времену и начину стручног оспособљавања и усавршавања, садржају и начину полагања испита и провере стручне оспособљености, евиденцији и уверењима положеним испитима и утврђеној оспособљености комуналних полицајаца, Службени гласник РС, бр. 106/2009.;

17. Правилник о службеној легитимацији комуналних полицајаца, Службени гласник РС, бр. 106/2009.;
18. Правилник о начину и поступку вршења контроле комуналне полиције, Службени гласник РС, бр. 106/2009.

## САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ

Предмет овог мастер рада јесте комунална полиција као организациона јединица у саставу јединственог органа градске управе, њени послови, односи са другим органима на локалном и републичком нивоу и начин контроле ове институције. Комунална полиција у Републици Србији уређена је Законом о комуналној полицији, чији је основни циљ да комунална полиција у обављању својих послова одржава комунални ред у градовима и обезбеђује ефикасно извршавање закона и других прописа и општих аката из области комуналне делатности. Она представља релативно нову институцију која се у досадашњој пракси показала као потребна служба у градовима у којима је образована, да јој се грађани често обраћају у погледу решавања комуналних проблема и да је у досадашњој пракси она одолевала постављеним искушењима. Акцент у овом раду стављен је на односе комуналне полиције са другим органима и организацијама, с' обзиром да су они веома комплексни. Место истраживања јесте Град Ниш, тј. Одељење комуналне полиције Града Ниша, као и временски период од оснивања па до 2015. године. Прикупљањем и анализом података у погледу сарадње комуналне полиције са локалним и републичким инспекцијама, дошло се до закључка да се односи између ових органа постављени на новим основама, да се рад инспекција уместо само санирања прекршајног понашања, захваљујући комуналној полицији, базира и на праћењу стања и предузимањем потребних мера, те да је комунална полиција побољшала начин одржавања комуналног реда. Анализом прикупљених података, Закона о комуналној полицији и подзаконских аката којима су уређени комунално полицијски послови, начин њиховог обављања, радноправни положај комуналних полицајаца, сарадња са другим органима, контрола и друге области, покушано је да се утврди какво је стање у овим областима, какве недостатке овај предмет истраживања има и како могу да се ти недостаци отклоне. Имајући у виду измене предложене „Нацртом Закона о изменама и допунама Закона о комуналној полицији“, може се доћи до закључка да је законодавац увидео те недостатке, највише оне у погледу образовања комуналне полиције у општинама, повећања броја комуналних полицајаца с размером броја грађана на територији одређене општине, као и предлогом нових

овлашћења. Такође, потребно је више напора уложити у темељније образовање кадрова, како би комунална полиција постала одговорна и ка грађанима оријентисана служба. На крају, можемо рећи да комунална полиција представља нови облик организације који може непосредније, ближе грађанима, да остварује циљеве одређене демократизацијом и децентрализацијом.

**Кључне речи: комунална полиција, сарадња са локалним и републичким органима, контрола.**

## **RELATIONS BETWEEN COMMUNAL POLICE AND LOCAL GOVERNMENTS DEPARTMENTS**

The topic of this Master thesis is communal police as an organized utility, which is a department of city administration, its operations and communication with other government departments as well as with government itself. In Republic of Serbia, communal police is regulated within Communal police law, and its primary goal is communal order in country and security enforcement of laws and other acts from their area of activities. Communal police is a new institution where the citizens can address their problems with communal order, and its primary goal is to work with other departments and institutions on resolving common problems. My field of research is City of Nis, more precisely communal police department of the city, from the foundation of it until the year 2015. From the data collected from this research it has come to knowledge that the inspection field of work is not only prevention of misdemeanor, but also monitoring situations and taking necessary measures, as groundwork of communal order. This thesis has attempted to establish what is the real case in this field of law, are there any flaws and if there are any, how to eliminate them. From the draft of Law on amendments and supplements of Communal police law, it can be concluded that the legislator know what are downsides of Communal police law, especially in field of communal officers education and higher level of authorization. As a conclusion it can be said that the communal police is a new form of organization which is closer to citizens and in the spirit of democracy and decentralization.

Key words: communal police, communication with other government departments as well as with government itself and control

## БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА

Марија Младеновић рођена је 09.10.1990. године у Нишу. Основну школу „Бранко Радичевић“ у Габровцу завршила је 2004. године, а затим уписала „Административну биротехничку школу“ у Нишу, смер правни техничар. После завршетка средње школе именована је 2009. године уписала Правни факултет у Нишу, на коме је дипломирала 2014. године са просеком 8,27.

У јулу 2015. године закључила је уговор о волонтерском раду са Основним јавним тужилаштвом у Нишу, где је радила до новембра 2015. године јер је због промене места пребивалишта морала да раскине уговор. Тренутно волонтира код адвоката у Београду.

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ  
ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА**

Име и презиме аутора мастер рада: Марија Младеновић

Наслов мастер рада: Односи комуналне полиције са органима и службама јединица локалне самоуправе

Ментор: Др Дејан Вучетић

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику, који сам предао/ла Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, 13.05.2016. године.

Потпис аутора

---

## ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да је мастер рад, под насловом: Односи комуналне полиције са органима и службама јединица локалне самоуправе пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да овај мастер рад у целини, нити у деловима, нисам пријављивао/ла на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу, са подацима о датуму одбране и комисији пред којом је рад брањен.

Аутор мастер рада: Марија Младеновић

У Нишу, 13.05.2016. године.

Потпис аутора

---