

Универзитет у Нишу
Правни факултет



Контрола над радом комуналне милиције
(МАСТЕР РАД)

Ментор:
Проф.др Милош Прица

Студент:
Бојана Ћирић
МО19/22-УП

У Нишу, август 2025. године

САДРЖАЈ

УВОД.....	3
1. КОМУНАЛНА МИЛИЦИЈА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ	5
1.1. Историјски развој и нормативна генеза комуналне милиције	6
1.2. Правни статус и организациона структура комуналне милиције	10
1.3. Упоредни положај у односу на друге органе задужене за јавни ред	14
1.4. Институционална сарадња и међусобни односи са другим органима, са овлашћењима и начин рад службеника комуналне полиције	17
2. НОРМАТИВНИ ОКВИР КОНТРОЛЕ РАДА КОМУНАЛНЕ МИЛИЦИЈЕ.....	21
2.1. Уставни и законски основ за успостављање контроле	24
2.2. Закон о комуналној милицији као примарни нормативни извор.....	29
2.3. Контрола од стране Заштитника грађана	30
2.4. Локални нормативни акти: прописи и интерни правилници	32
3. ОБЛИЦИ И МЕХАНИЗМИ КОНТРОЛЕ НАД РАДОМ КОМУНАЛНЕ МИЛИЦИЈЕ	34
3.1. Унутрашњи механизми контроле	36
3.2. Остваривање сарадње између Одељења комуналне полиције и инспекцијских служби	38
3.3. Инспекцијски надзор	39
3.4. Спољашњи механизми контроле	43
3.5. Контрола од стране грађана (путем притужби и жалби)	44
3.6. Контрола од стране скупштине јединице локалне самоуправе	46
3.7. Контрола од стране Заштитника грађана (Омбудсмана)	50
ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	52
ЛИТЕРАТУРА.....	56
Законски и подзаконски акти.....	58
Интернет извор.....	59
Сажетак и кључне речи.....	60
Abstract and keywords.....	62
Биографија аутора.....	64

УВОД

Одржавање јавног реда и мира, заштита животне средине, успостављање и спровођење комуналног реда, спречавање незаконитог коришћења јавних површина, као и контрола поштовања различитих прописа и одлука јединица локалне самоуправе, представљају темељне елементе функционисања савремене урбане заједнице. У оквиру наведених надлежности, посебно место заузима комунална милиција – орган јединице локалне самоуправе, чији је основни задатак очување јавног и комуналног реда на територији општине или града. Ова служба је успостављена са циљем јачања институционалних капацитета локалне самоуправе за непосредно спровођење њених надлежности, и данас представља значајан инструмент у имплементацији јавне политике на локалном нивоу. Комунална милиција, као облик организоване локалне управе, не постоји у свим правним системима, већ је резултат конкретних друштвених, институционалних и правних потреба одређене државе. У Републици Србији, овај орган је први пут уведен 2010. године, доношењем Закона о комуналној полицији, док је 2019. године, изменама законске регулативе и променом појмовне терминологије, трансформисан у комуналну милицију. Рад овог органа регулисан је Законом о комуналној милицији, али и низом других прописа, који се односе на јавни ред и безбедност локалних самоуправа. Специфичност рада комуналне милиције огледа се у томе што представља спој административно-надзорне, превентивне и контролне функције. Службеници комуналне милиције овлашћени су да издају упозорења, подносе прекршајне пријаве, привремено одузму предмете, ограниче кретање у одређеним ситуацијама, као и да, у оквиру законом предвиђених услова, употребе средства принуде. С обзиром на природу и обим овлашћења, рад службеника комуналне милиције мора бити заснован на високом степену професионалности, одговорности и поштовању људских права, што намеће неопходност постојања ефикасног система контроле. Контрола над радом комуналне милиције има вишеструк значај: осигурава законитост и правилност у поступању, спречава евентуалне злоупотребе службених овлашћења, јача поверење грађана у институције система и доприноси рационалнијем и транспарентнијем управљању јавним ресурсима и простором.

Систем контроле обухвата различите механизме – унутрашње (интерне) механизме у оквиру саме службе, спољашње (нпр. надзор од стране локалне скупштине, притужбе грађана, контрола омбудсмана), као и институционални инспекцијски надзор. Посебан значај има Заштитник грађана, као независни орган чија је улога да, на основу притужби грађана или по сопственој иницијативи, испитује законитост и сврсисходност поступања органа управе, укључујући и комуналну милицију. Са све већим бројем надлежности које се поверавају комуналној милицији, нарочито у већим урбаним срединама као што су Београд, Нови Сад, Ниш и Крагујевац, јављају се и нови изазови: прекомерна употреба овлашћења, недовољна транспарентност, нејасна линија одговорности, као и недовољно развијени системи интерне евалуације и дисциплинске одговорности. Из тих разлога, анализа правног оквира, праксе и ефикасности постојећих механизма контроле представља кључан предуслов за унапређење рада овог органа и правну сигурност грађана. Основни циљ овог рада је да се пружи свеобухватна анализа положаја и деловања комуналне милиције у Републици Србији, са посебним освртом на систем контроле њеног рада. У првом поглављу разматра се историјски развој и нормативна генеза институције комуналне милиције, њен правни статус, организациона структура и позиција у односу на друге органе задужене за јавни ред, као и карактер институционалне сарадње. Друго поглавље посвећено је анализи нормативног оквира контроле, укључујући Устав, релевантне законе и локалне прописе, као и улогу Заштитника грађана. У трећем поглављу биће размотрени конкретни механизми контроле, и то како интерни (руководилачки и инспекцијски надзор), тако и спољашњи (грађани, локална скупштина, омбудсман). Истраживање ће се заснивати на анализи позитивноправних извора, релевантне праксе, као и упоредноправном сагледавању решења из других правних система. Циљ је да се, кроз критичку оцену постојећег стања, понуде предлози за унапређење система контроле, у функцији изградње одговорне, ефикасне и транспарентне локалне комуналне службе која делује у складу са правом и интересима грађана.

1. КОМУНАЛНА МИЛИЦИЈА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ

Комунална милиција на територији општина обавља послове прописане законом и локалним прописима, радним даном, викендом и празницима, 24 часа дневно. Њихове активности укључују контролу у области водоснабдевања и пречишћавања вода, одржавање чистоће и јавног реда на улицама, уклањање снега и леда, надзор над постављањем привремених објеката, контролу паркирања, радног времена угоститељских и трговинских објеката, као и заштиту јавних површина, зелених површина и споменика. Поред тога, комунални милиционари пружају асистенцију другим градским службама, предузимају хитне мере заштите животне средине и људи у ванредним ситуацијама, учествују у спасилачким акцијама и обављају поверене послове државне управе, као што су контроле епидемиолошких мера, буке, забране пушења и спровођења закона о такси превозу и продаји алкохола на спортским манифестацијама. Ова служба има широк спектар надлежности усмерених ка очувању комуналног реда и безбедности у локалној заједници. Комунални милицајци и делокруг њихових послова у Републици Србији не спадају у ужи систем безбедности, иако обављају одређене функције које су у надлежности државе. Послови комуналне милиције имају двојаку природу — они су истовремено комунални и полицијски.¹ Са једне стране, комунални су јер се односе на извршавање овлашћења града у одређеним областима које су законски регулисане. Са друге стране, полицијски су јер комунални милицајци током обављања дужности имају право да користе прописана овлашћења принуде, која су типична за полицијске службе и примењују се у складу са законима и подзаконским актима који дефинишу начин и услове примене тих овлашћења. Међутим, комунална милиција нема пуну полицијску функцију. Њена улога је ограничена на управно-прекршајну сферу и доприноси управној и извршној функцији локалне самоуправе, односно града. Стога, иако користи поједина полицијска овлашћења, комунална милиција је пре свега сервис који омогућава спровођење локалних прописа и очување комуналног реда. Када је реч о организацији комуналне милиције, важно је

¹ Васиљевић–Радојчић З., Суботић, Д., Правни аспекти полицијске организације у Србији, Правни живот, Београд, бр. 10/2008. (преузето из мастер рада Драгановић Тамара, Правни положај и уређење комуналне полиције у Републици Србији, Правни факултет, Универзитет у Нишу, Ниш, 2021, стр.26.)

истаћи да је она посебна организација основана у складу са законима Републике Србије.

Комунална милиција обавља надзорне послове које прописује закон и путем својих овлашћења подржава и омогућава извршавање надлежности града на територији тог града, као и несметано обављање послова који су законом додељени локалној самоуправи.²У безбедносном систему Републике Србије, комунални милиционери заузимају специфичан положај. Током обављања својих послова, они сарађују са полицијом, која има обавезу да на основани захтев комуналне милиције, када је то неопходно за извршење њених надлежности, обезбеди све релевантне податке из службене евиденције водене у складу са законом.³

1.1. Историјски развој и нормативна генеза комуналне милиције

Током последње деценије двадесетог века, пад комунистичких режима у Источној Европи и распад дводеценијског геополитичког поретка познатог као „гвоздена завеса“ довели су до дубоких промена унутар међународне заједнице. Ове трансформације нису заобишле ни простор бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. Републике које су чиниле ову федерацију су, услед тих процеса, ушле у фазу демократске транзиције и друштвених реформи. Република Србија се у реформски процес активно укључује тек након политичких промена крајем 2000. године. Тада почиње реконфигурација институција које су до тада функционисале у условима ограничене демократске контроле и високог степена политизације.⁴У оквиру настојања да се приближи стандардима Европске уније, Србија је усвојила принципе концепта „Европски управни простор“, који подразумева усклађивање са основним начелима и минималним стандардима организације и функционисања јавне управе у складу са *Acquis Communautaire*.⁵Управноправне норме које проистичу из комунитарног права Европске уније у највећој мери се односе на области као што су радни односи у јавној управи, царинска и пореска регулатива, заштита личних података, очување животне

² Пилиповић, В., Улога полиције и комуналне полиције у остваривању локалне безбедности у Србији. *CIVITAS*, 1/2011, стр. 179–190

³ Закон о комуналној милицији, "Службени гласник Републике Србије", број 49/2019., чл.8.

⁴ Никач, Жељко, *Комунална милиција у Републици Србији као услужни сервис грађана*. У Зборник радова „Услуге и права корисника“, Крагујевац: Универзитет у Крагујевцу, 2020, стр.503.

⁵ Кавран, Д., Вукашиновић, З. Европски управни простор и реформа јавне управе, НБП – Београд, 9 (2–3)/2004, стр.10.

средине, контрола тржишне конкуренције, као и питања везана за јединствени статус европских грађана и права потрошача.⁶

Иако је могуће уочити разлику између правних норми, вредносних оријентација и стандардизованих критеријума на којима се заснивају различити правни системи, њихово потпуно усклађивање је отежано услед специфичних културолошких, институционалних и правних карактеристика сваке државе чланице. Европска унија, за разлику од области приватног права, не инсистира на потпуној административној уједначености. Ипак, у државној управи све је присутнија тежња ка прихватању заједничких вредности и стандардизованих процедура, као и ка увођењу сличних, па чак и компатибилних административних пракси. Посебно се подстиче развој образовних система који омогућавају лакшу размену знања и професионалних искустава. Такав приступ је уочљив и у сектору унутрашњих послова и безбедности. Декларације попут Болоњске и даља усаглашавања у Прагу, Берлину и Ници допринеле су изградњи интегрисаног и међусобно преносивог система високог образовања у Европи – процес који се први пут у историји одвија на овом нивоу. Истовремено, долази до оснивања различитих међународних организација посвећених техничкој сарадњи, што додатно омогућава размену искустава и добрих пракси међу државама. У том контексту започете су и опсежне реформе сектора безбедности, при чему је највећа пажња посвећена трансформацији Министарства унутрашњих послова Републике Србије. Први значајан корак био је издвајање Ресора државне безбедности и оснивање Безбедносно-информативне агенције (БИА) 2002. године.⁷ Затим је, 2005. године,⁸ Ресор јавне безбедности реформисан кроз формирање Дирекције полиције и припадајућих сектора. Уследила је и кодификација кроз доношење новог Закона о полицији,⁹ којим су уведене значајне иновације у области организације, овлашћења, радноправног статуса службеника, као и унутрашњег надзора над законитошћу рада. Најсложенији аспект ових промена односио се на преобликовање државних институција, што је обухватало не само промену формалног оквира, већ и успостављање демократских механизма контроле и професионализације служби. Област комуналног реда и мира дуго времена није уживала адекватну правну, нити практичну регулацију, нарочито не у складу са стандардима који постоје у развијеним земљама.

⁶ Кавран, Д., Вукашиновић, З. Европски управни простор и реформа јавне управе, НБП – Београд, 9 (2–3)/2004, стр.11.

⁷ Закон о Безбедносно-Информативној Агенцији ("Сл. гласник РС", бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014 - одлука УС, 66/2014 и 36/2018.

⁸ Закон о полицији, Сл. гласник РС, бр. 105/05, 63/09 - одлука УС, 92/11 и 64/15.

⁹ Закон о полицији ("Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018).

Последице ратних сукоба на простору некадашње СФРЈ, као и дуготрајне економске санкције, имале су значајан негативан утицај и на функционисање комуналног система, што је било посебно изражено у Београду, као главном граду, где је тај систем доживео озбиљну деградацију. Сличне појаве забележене су и у другим већим урбаним центрима као што су Нови Сад, Ниш, Крагујевац, Краљево и други, где је дошло до успоравања урбаног развоја и смањења квалитета свакодневног живота. На такво стање утицали су бројни фактори, укључујући економску нестабилност, висок ниво незапослености, као и општи пад друштвених вредности. Ове околности су допринеле ширењу примитивизма и антикултурних образаца понашања, што је додатно нарушило комунални ред и квалитет јавног простора. Развој полицијске организације у Србији одувек је био уско повезан са етапама друштвеног, политичког и правног развоја државе. Полиција је, као и у већини других земаља, традиционално била институција овлашћена за примену закона, уз могућност примене принудних мера. Међутим, у српском контексту овај систем је дуго задржао висок степен централизованости и ограничену отвореност ка јавности и грађанима.¹⁰ У том историјском периоду, уставно-правни систем Србије није предвиђао постојање посебне службе за надзор и очување комуналног реда. Комунална полиција није постојала ни као самосталан орган, ни као саставни део Министарства унутрашњих послова. До значајнијих институционалних промена долази тек с краја 20. и почетком 21. века, када друштвене реформе, демократске тежње и тежња ка децентрализацији иницирају разматрање оснивања нове полицијске службе на локалном нивоу. Идеја о формирању комуналне полиције јавила се делимично по узору на modele из развијених европских држава, у којима локалне заједнице имају веома развијене системе контроле комуналног реда. Током 2008. године, у оквиру Министарства за државну управу, покренута је иницијатива за успостављање комуналне полиције у већим градовима Србије, а нарочито у Београду као главном урбаном центру. Циљ ове иницијативе био је увођење стабилног и одрживог система комуналног реда као саставног дела јавног реда и мира, у служби побољшања квалитета живота грађана. Овај процес био је у складу са принципима децентрализације и поверавања комуналних функција органима локалне самоуправе.¹¹

¹⁰Никач, Жељко., *Полиција у заједници*, Београд, 2019, стр. 13-22.

¹¹Никач, Ж., *Комунална полиција у Републици Србији – место, улога и задаци*, Правни живот, бр. 10/2010 стр. 483-498.

На основу сарадње министарства и градских власти, израђен је Нацрт закона о комуналној полицији, који је убрзо постао предмет стручне расправе. У пролеће 2009. године, нацрт је упућен у скупштинску процедуру. Коначно, Народна скупштина Републике Србије усваја Закон о комуналној полицији,¹² што представља прву свеобухватну регулативу овој врсти службе. Овим законом правно се уређује организација и начин рада комуналне полиције, с посебним нагласком на деликатност њених овлашћења која укључују и мере принуде. Имајући у виду могућност повреде људских права услед нестручне или незаконите примене овлашћења, закон предвиђа јасне механизме контроле, уређује статус службеника, њихову заштиту, унутрашњу организацију и одговорност. Закон такође оставља јединицама локалне самоуправе дискреционо право да оснују комуналну полицију, али то није била законска обавеза. Предвиђено је да се ова служба може успоставити у насељеним местима са статусом града, под условом да испуњавају одређене географске, економске и инфраструктурне критеријуме – попут постојања јасне гравитационе тачке и повезаности међу насељеним местима на територији града.¹³

1.2 Правни статус и организациона структура комуналне милиције

Према законским одредбама, комунална полиција је успостављена ради обављања специфичних комунално-полицијских и сродних послова који су у надлежности јединице локалне самоуправе. Основна функција ове службе јесте подршка у реализацији надлежности града у више области од значаја за свакодневни живот грађана. У том контексту, улога комуналне полиције огледа се у:¹⁴

- ❖ спровођењу мера које обезбеђују ефикасно управљање комуналним делатностима, заштитом животне средине, људи и имовине;
- ❖ очувању реда при коришћењу јавних добара као што су земљиште, јавне површине, улице и путеви, као и други инфраструктурни објекти у јавној употреби;

¹²Закон о комуналној полицији, Сл. гласник РС, бр. 51/09.

¹³Закон о локалној самоуправи, Сл. гласник РС, бр. 29/07, 83/14-др.закон, 101/16-др.закон и 47/18, чл.23-25.

¹⁴Милосављевић Богољуб, Милетић Слободан, Вујадиновић Петар, Јосиповић Радмила, Оташевић Божидар, Мијаиловић Мирослав., Приручник за стручно оспособљавање и полагање испита комуналних полицајаца, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2010, стр. 13.

- ❖ омогућавању несметаног функционисања надлежности града које су законом утврђене, чиме се доприноси укупној уредности и безбедности урбане средине.

На основу одредби Закона о локалној самоуправи и Закона о комуналној полицији, градови у Србији имају овлашћење да у оквиру своје управне структуре формирају комуналну милицију као посебну организациону јединицу. Она се најчешће конституише унутар јединственог органа градске управе или управе надлежне за одређену област јавног интереса. Ради уједначеног приступа и примене прописа на целој територији државе, законодавни оквир прописује мерила за број запослених у овој служби. Број комуналних милиционера мора бити пропорционалан броју становника, тако да се на сваких 5.000 становника може ангажовати највише један службеник.¹⁵ Питања у вези са радноправним статусом, обавезама, овлашћењима и одговорностима службеника комуналне милиције уређена су општим прописима о раду у органима локалне самоуправе. Ова правила се примењују уколико Закон о комуналној милицији или подзаконски акти донети на основу тог закона не предвиђају другачије решење. Комунални полицајац представља службено лице овлашћено да у прописаној униформи, са званичним ознакама, спроводи законом дефинисане послове комуналне милиције. У свом раду примењује одређена овлашћења која су прописана позитивним правом, а у обавези је да се, пре примене ових овлашћења или на изричит захтев лица према ком делује, идентификује службеном легитимацијом. Легитимацију издаје надлежни градоначелник или овлашћено лице у складу са законским одредбама, а она садржи основне податке о службеном статусу милицајца, опис његових овлашћења и податке неопходне за личну идентификацију.¹⁶ Министар надлежан за послове локалне самоуправе прописује стандардизоване параметре службене легитимације — њену боју, форму, саставне делове, као и формулацију текста којим се дефинишу овлашћења службеника.¹⁷ У циљу ефикасног извршавања службених дужности, припадници комуналне милиције имају право на коришћење службених возила и специјализоване опреме. На територијама које обухватају водене површине у надлежности града, могу користити и службена пловила у складу са законом и локалним прописима.¹⁸

¹⁵ Милосављевић Богољуб., и др., оп.цит., стр.128.

¹⁶ Пилиповић Војин., оп.цит., стр.182.

¹⁷ Закон о комуналној полицији, Сл. гласник РС, бр. 51/09, чл.39-41.

¹⁸ Пилиповић Војин., Улога полиције и комуналне полиције у остваривању локалне безбедности у Србији, CIVITAS, бр. 1, 2011, стр. 179–190.

Комунални полицајци су стално присутни на кључним локацијама где се мора одржавати комунални ред, предузимати превентивне мере и примењивати законом утврђена овлашћења. Оваквом ангажману претходи доношење стратешког плана – на предлог начелника комуналне полиције, најчешће у оквиру градског већа – који утврђује приоритете на основу стања на терену. Овај документ, као и годишњи план рада, усаглашени су како са ширим безбедносним стратегијама и плановима редовне полиције, тако и са локалним приоритетима заштите људи и имовине. У изради наведених планова комуналној полицији пружа стручну подршку и Министарство унутрашњих послова. Приликом обављања дужности, припадници комуналне полиције руководе се основним принципима: законитошћу, професионализмом, сарадњом, сразмерношћу и економичношћу.

- ❖ Законитост захтева да сва овлашћења буду у строгом оквиру закона и подзаконских аката. Начелник службе је обавезан да даје јасне инструкције за примену закона.
- ❖ Професионализам се огледа у континуираној обуци, стицању нових вештина и периодичним проверама знања, како би се осигурало компетентно и етичко поступање.
- ❖ Сарадња се остварује кроз координацију редовне полиције, инспекцијских служби и укључивање грађана – примају се пријаве, предлози и учествује се у дијалогу за боље функционисање заједнице.

Оваквим приступом комунална полиција не само да унапређује квалитет обављања својих основних послова, већ и јача свој углед и допринос изградњи безбедног и уређеног урбаног окружења.¹⁹ Комунална полиција тесно сарађује са градским инспекцијским службама у складу са законом и прописима које је усвојио град, а који регулишу инспекцијске активности. Ова сарадња обухвата размену информација, међусобно обавештавање, пружање непосредне подршке и заједничко предузимање мера које су важне за успешан рад како комуналне полиције, тако и инспекцијских служби. Детаљи о облицима и начину остваривања те сарадње прописују се кроз акте градске скупштине. У обављању својих дужности, комунални полицајци морају да поштују принцип примене најмање штетних мера.

¹⁹Пилиповић, В., Улога полиције и комуналне полиције у остваривању локалне безбедности у Србији. CIVITAS, 1/2011, стр.184.

Употреба средстава принуде дозвољена је само када је неопходна за извршење задатка, а њена примена мора бити ограничена на меру која спречава непотребне штетне последице, што одражава начело сразмерности. Конкретно, употреба физичке силе, службене палице или средстава за везивање дозвољена је само у случајевима када друга средства нису довољна да се одбрани полицајац или други људи од непосредног и неоспорног незаконитог напада. У суштини, комунална полиција примењује исте принципе у коришћењу средстава принуде као и редовна полиција, а то су законитост, неопходност, уздржаност и пропорционалност, према прописима који регулишу услове и начин примене тих средстава.²⁰ Комуналну полицију води начелник комуналне полиције, који се поставља од стране начелника јединственог органа градске управе или управе формиране за одређену област у којој комунална полиција функционише. Начелник комуналне полиције предлаже шефа организационе јединице, а његов избор врши управо начелник јединственог органа градске управе или одговарајуће управе. Основна организациона јединица комуналне полиције представља подручну формацију која може бити формирана за једну или више градских општина или за одређену територију града. Руководилац те организационе јединице има аутономију у свом раду и одговоран је непосредно начелнику комуналне полиције.²¹ Распоређивање руководиоца такође је познато у праву и пракси рада органа државне управе. По хијерархији, начелника комуналне полиције распоређује начелник јединственог органа градске управе, односно управе образоване за поједину област у чијем је саставу комунална полиција. Исти старешина распоређује и шефа организационе јединице, на предлог начелника комуналне полиције. Послови комуналне полиције обављају се организованим присуством комуналних полицајаца на местима одржавања реда (теренски рад), на основу плана рада и дневног распореда које утврде шефови одсека, а у складу са обавезним инструкцијама које даје начелник комуналне полиције и предузимањем других превентивних мера и применом овлашћења комуналне полиције, у складу са законом и подзаконским прописима о начину њихове употребе.²²

²⁰ Правилник о условима и начину употребе средстава принуде. Службени гласник РС, бр. 133/04., чл.2.

²¹ Никач Жељко., Комунална полиција у Републици Србији – место, улога и задаци, Удружење правника Србије, Правни живот, бр. 10/2010, стр. 483–498.

²² Информатор о раду градске управе за инспекцијске послове, Нови Сад, април 2015, стр. 10.

1.3. Упоредни положај у односу на друге органе задужене за јавни ред

Полицијски органи у Републици Србији, као саставни део Министарства унутрашњих послова, имају задатак да спроводе законом прописане функције, подржавају владавину права и обезбеђују заштиту грађана, њихове имовине и интереса, како физичких, тако и правних лица. Основна мисија полиције јесте очување безбедности на територији целе земље, при чему се нарочит значај придаје сарадњи са грађанима, што је један од кључних елемената Стратегије полицијског деловања у локалној заједници.²³С друге стране, комунална полиција успостављена је у градовима и у Граду Београду с циљем да спроводи конкретне комуналне и друге послове дефинисане законом. Њена улога је да помогне у реализацији уставних и законских обавеза градских власти у домену комуналних услуга, заштите животне средине и јавне имовине, као и да обезбеди ред у коришћењу јавних површина, саобраћајница и других објеката од јавног значаја. Такође, она има функцију подршке у извршавању задатака који припадају надлежностима локалне самоуправе.С обзиром на наведено, може се уочити да између полиције и комуналне полиције постоје извесне сличности, али и важне разлике. Најважнија разлика огледа се у нивоу власти којем припадају — полиција делује као државни орган, док је комунална полиција у оквиру локалне управе, што утиче и на обим и врсту надлежности које имају.Полицијски службеници у Министарству унутрашњих послова могу бити униформисани или неуниформисани и имају овлашћења која им омогућавају да поступају у складу са законом. Њихов статус је дефинисан као статус овлашћених службених лица.²⁴Поред припадника који директно обављају класичне полицијске задатке, законом су као полицијски службеници препознати и они који раде на посебним задацима повезаним са полицијским пословима, као што су послови везани за противпожарну заштиту, издавање оружја, дозвола и специјалних регистрација, руковање поверљивим документима и евиденцијама, као и други задаци који имају безбедносни значај.Униформисани припадници полиције дужни су да своје дужности извршавају у прописаној службеној униформи, која укључује одговарајуће ознаке, наоружање и осталу опрему.

²³ Пилиповић, В. *Полицијска функција у процесу реформи политичког система Србије*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Београд, 2009, стр.109.

²⁴ Закон о полицији ("Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018), чл.4.

Они су опремљени службеном легитимацијом и значком, што им омогућава да извршавају задатке као што су одржавање јавног реда, контрола и регулисање саобраћаја, заштита државне границе, и други задаци дефинисани прописима који регулишу поступање полиције. За свој рад и евентуалне пропусте, полицијски службеници сnose одговорност у складу са законом. Сви овлашћени полицијски службеници имају право и обавезу да користе полицијска овлашћења приликом вршења својих дужности. Та овлашћења, како је дефинисано у члану 30, ставу 1 Закона о полицији, обухватају низ мера као што су: издавање наређења и упозорења, идентификација лица и предмета, позивање и довођење лица, привремено лишавање слободе, тражење информација, привремено одузимање предмета, претрес просторија и документације, преглед лица и возила, обезбеђење места догађаја, употреба туђег превозног средства, пријем кривичних пријава, јавна објава награда, снимање на јавним местима, полиграфско тестирање, полицијско осматрање, трагање за особама и стварима, заштита жртава и сведока, обрада личних података, спровођење мера потраге, као и употреба средстава принуде.²⁵ Полиција у Републици Србији, поред примене општих закона, овлашћена је да поступа и у складу са појединим прописима које доносе органи локалне самоуправе или територијалне аутономије. Ови прописи се најчешће односе на одржавање јавног реда, контролу паркирања, ометање саобраћаја и сличне области. Такође, полиција има обавезу да на писани захтев других државних органа или правних лица која имају јавна овлашћења пружи помоћ, нарочито када се очекује отпор приликом извршења њихових одлука. У складу са Законом о полицији²⁶, полиција је овлашћена да примењује и различите полицијске мере ради заштите јавне безбедности. У ситуацијама које захтевају хитно поступање – када су у питању угрожени људски животи или имовина, а други надлежни органи нису у могућности да благовремено реагују – полиција има право да предузме мере за отклањање непосредне опасности. Полицијски службеници, као припадници специфичне службе, имају не само дужности, већ и посебан степен одговорности. Њихова овлашћења и обавезе морају бити усклађени са основним људским и мањинским правима и слободама, зајемченим Уставом Републике Србије²⁷ и релевантним законима. Од тренутка ступања у службу, полицијски службеник је дужан да потпише изјаву о прихватању права и обавеза које проистичу из полицијске функције.

²⁵ Закон о полицији ("Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018), чл. 30, ст. 1.

²⁶ Закон о полицији ("Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018), чл. 2, ст. 1-4.

²⁷ Устав Републике Србије. *Службени гласник РС*, бр. 83/06 и 98/06, чл. 18–81, део II.

Ово подразумева спремност на сталну мобилност, ограничено лично време, као и прихватање сталног ризика у обављању професионалних задатака. Закон о полицији²⁸, као и други подзаконски акти донесени на основу овог закона, прописују низ права и дужности које полицијски службеници морају поштовати. Најзначајније међу њима су:

- ❖ обавеза извршавања службених наређења и задатака;
- ❖ рад преко пуног радног времена и могућност прекида годишњег одмора;
- ❖ чување поверљивих података;
- ❖ поштовање ограничења, као што су забрана обављања послова неспојивих са полицијском службом, политичка неутралност, могућност премештаја на друго радно место и слично.

Такође, ако служба то захтева, полицијски службеник може бити привремено премештен у другу организациону јединицу Министарства која се налази више од 50 километара од његовог места становања, у периоду од 30 дана до најдуже годину дана. Полицијски службеници, поред уобичајених права која имају сви запослени у органима државне управе — а која су утврђена Законом о раду, Законом о државним службеницима, Законом о министарствима и другим релевантним прописима — уживају и посебан сет права која произилазе из самог Закона о полицији. Ова права су специфична за полицијску професију и, због природе самог посла, могу бити ограничена или привремено одложена у примени. Међу тим посебним правима издвајају се: право на синдикално и професионално организовање, право на штрајк, право на бенефицирани радни стаж, право на накнаду током привремене неспособности за рад, као и право на пензију у случају старости или инвалидности. Такође, полицајци имају право на отпремнину у висини просечне плате за последњих пет месеци, на посебну здравствену заштиту, као и на годишњи одмор и разна одсуства. Осим ових, полицијским службеницима припадају и друга права, као што су финансијска или друга врста помоћи, признања и награде, увећани коефицијент плате у зависности од радних услова и резултата, надокнада путних и трошкова смештаја при службеним премештајима, као и могућност унапређења у више чинове или звања пре рока.

²⁸ Закон о полицији ("Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018), чл. 130-145.

Када је реч о комуналним полицајцима, њихов радни статус, дужности и овлашћења уређени су општим прописима о радним односима који важе за све запослене у органима градске управе.²⁹ Међутим, уколико Закон о комуналној полицији или подзаконски акти донети на основу њега предвиђају другачија решења, та специјална правила имају приоритет у примени. Задаци које полиција Републике Србије обавља у областима као што су одржавање јавног реда, контрола и регулисање саобраћаја, заштита имовине и сарадња са органима локалне самоуправе и територијалне аутономије, могу бити спроведени ефикасније уколико се реализују у координацији са комуналном полицијом. Заједнички рад и партнерски однос полицијских и комуналних служби у примени националних закона, као и локалних одлука и упутстава, значајно доприносе очувању личних слобода, заштити имовинских права и обезбеђењу јавног реда. Посебно је важно да у заједничком деловању униформисани полицијски службеници и комунални полицајци имају усаглашене приоритете у раду, чиме се јасно показује да и органи локалне власти могу активно и конструктивно допринети општој безбедности грађана, нарочито у домену комуналног реда на јавним површинама.

1.4. Институционална сарадња и међусобни односи са другим органима, са овлашћењима и начин рад службеника комуналне полиције

Комунална полиција у Србији поседује бројна овлашћења која су јасно дефинисана законом и подзаконским актима. Ова овлашћења имају за циљ да омогуће службеницима комуналне полиције да ефикасно обављају своје задатке у области одржавања комуналног реда, спречавања прекршаја и заштите јавне имовине. Поред тога, прописане су и процедуре којима се врши контрола примене тих овлашћења како би се обезбедила законитост и професионалност у раду:³⁰

- ❖ Прво, комунални полицајци имају право да издају упозорења лицима која својим понашањем или занемаривањем обавеза могу угрозити комунални ред. Та упозорења могу бити усмена, писмена или саопштена преко јавних медија, а њихова сврха је да се спрече потенцијални прекршаји пре него што дође до већих проблема.
- ❖ Други вид овлашћења односи се на издавање усмених наређења која представљају обавезујуће инструкције, забране или захтеве. Овим

²⁹ Пилиповић, В. Улога полиције и комуналне полиције у остваривању локалне безбедности у Србији. *Civitas*, (1), Нови Сад, 2011, стр.182.

³⁰ Николић, Г., & Кешетовић, Ж. *Комунална полиција у Републици Србији*, Београд, 2020, стр.47-48.

наређењима комунални полицајци могу непосредно захтевати од лица да предузму одређене радње како би се успоставио ред и безбедност.

- ❖ Када дође до сумње у кршење прописа, комунални полицајац има право да утврди идентитет лица које је прекршило прописе. Идентификација се врши прегледом личне карте или других званичних докумената, а уколико то није могуће, идентификација се може извршити и на основу изјаве трећег лица чији је идентитет раније проверен. У ситуацијама када комунални полицајац не може другачије да утврди идентитет, има право да доведе лице у просторије државне полиције ради идентификације.
- ❖ Поред тога, службеници комуналне полиције могу извршити преглед лица која су затечена у кршењу прописа, као и прегледати њихове предмете и возила. Овај преглед може бити непосредан или уз употребу техничких средстава као што су скенери или други уређаји који помажу у откривању недозвољених предмета.
- ❖ Уколико се током контроле установи да је неки предмет прибављен преко прекршаја или је коришћен у његовом извршењу, комунални полицајац може привремено одузети тај предмет. За сваки предмет који се одузима, службеник је дужан да изда писану потврду како би се обезбедила транспарентност и законитост те радње.
- ❖ У циљу превенције кршења прописа, комунална полиција има право да успостави видео надзор на јавним местима или у одређеним зонама, при чему је обавезно да на видном месту буду постављене ознаке и обавештења о томе да је простор под надзором.
- ❖ Када је неопходно, комунални полицајци могу применити и принудне мере, укључујући употребу физичке силе, палица и средстава за везивање. При томе, примена ових средстава мора бити усклађена са правилима из Закона о полицији, што подразумева да се сила користи искључиво као крајње средство и у најмањој могућој мери која је потребна за обављање задатка.

- ❖ Поред наведених овлашћења, комунални полицајци имају и друга права која им се додељују законом, прописима и општим актима локалне самоуправе. То укључује право да састављају прекршајне налазе како би покренули прекршајне поступке, подносе кривичне пријаве када је то потребно, као и да обавештавају друге надлежне органе о евентуалним незаконитим радњама које спадају у њихову надлежност.

У обављању својих дужности, комунални полицајци су обавезни да се руководе принципима законитости, професионалности, одговорне сарадње са грађанима и пропорционалности у употреби овлашћења. Нарочито је важно да све мере које предузимају буду извршене тако да се сведе на минимум могућа штета или непријатност за грађане. Принудне мере и употреба силе треба да буду резервисане само за оне ситуације када је то заиста неопходно ради спровођења закона и заштите јавног реда. Надзор над применом овлашћења комуналних полицајаца врши се преко система унутрашње контроле која обезбеђује евидентирање и анализу употребе принудних мера. За сваку примену таквих мера потребно је доставити писани извештај надлежним органима у законски предвиђеном року. Поред унутрашње контроле, комунални полицајци подлежу и дисциплинској и материјалној одговорности у складу са општим прописима који важе за све запослене у градским органима. Комунална полиција обавља своје послове кроз различите методе рада које су усмерене на одржавање јавног реда и безбедности у градским срединама. Један од најчешћих начина рада је патролирање, које подразумева организовано присуство полицијских службеника на терену. Патроле се састоје од најмање два припадника комуналне полиције, обично мушкарца и жене, који заједно обилазе одређене делове града. Овакав приступ омогућава да комунални полицајци буду стално присутни и спремни да реагују на различите ситуације које могу угрозити јавни ред. Поред редовног патролирања, комунална полиција реагује и на пријаве грађана или захтеве градских органа, када постоји сумња да је дошло до прекршаја или нарушавања јавног реда. У тим случајевима полицијски службеници излазе на терен и предузимају мере како би решили проблем или санкционисали непоштовање прописа.³¹ Такође, комунална полиција пружа подршку другим градским службама, као што су инспекцијске службе.

³¹ Николић, Г., & Кешетовић, Ж. *Комунална полиција у Републици Србији*, Београд, 2020, стр. 50-51.

Ова сарадња је важна јер омогућава ефикаснију контролу и спровођење закона у различитим областима, било да се ради о саобраћају, заштити животне средине, санитарним условима или другим питањима од значаја за град. Комунална полиција учествује и у заједничким акцијама са другим градским службама и државном полицијом, што додатно јача њену улогу у очувању реда и сигурности. За потребе ефикаснијег реаговања, комунална полиција има и позивни центар који прима пријаве и захтеве од грађана и градских власти. Одатле се координишу патроле и даје неопходна подршка полицијским службеницима на терену. Кроз ову комуникацију, полицајци добијају информације о догађајима који захтевају интервенцију и могу брзо и адекватно реаговати. Вођа патроле има важну улогу у планирању и организовању интервенција. Он распоређује задатке члановима патроле, води рачуна о томе да се поступа у складу са прописима и на крају смене подноси извештај о свим обављеним активностима и примећеним неправилностима. Једна од кључних обавеза комуналне полиције јесте сарадња са грађанима. Полицајци морају бити доступни за пружање информација, савета и упутстава, у оквиру својих надлежности. Осим тога, комунална полиција настоји да буде проактивна — то значи да не чека само да проблеми настану, већ покушава да унапред препозна ситуације које би могле довести до прекршаја и да делује како би их спречила. Свој рад комунална полиција усмерава ка решавању конкретних проблема у заједници и развијању добрих односа са грађанима и другим институцијама, што је веома важно за поверење и ефикасност њеног рада. Комунална милиција у свом раду активно сарађује са више органа и служби, како на нивоу локалне самоуправе, тако и са државним институцијама.³² На локалном нивоу, она блиско сарађује са инспекцијским службама – размењују се информације, пружа се међусобна помоћ и спроводе се заједничке контроле и акције. Начин те сарадње одређује сама локална самоуправа. Са Министарством унутрашњих послова, сарадња се заснива на размени података из евиденција (о грађанима, возилима и сл.) и на заједничком деловању у специфичним ситуацијама. Подаци се добијају на званичан, образложен захтев, и морају се обрађивати у складу са законом о заштити података о личности. Такође, више општина може удружити ресурсе и формирати заједничку комуналну милицију, што је нарочито корисно за мање средине. Та сарадња се формализује посебним споразумима.³³

³²Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019, чл.7).

³³Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019, чл.8-9).

Одлука нпр., за град Суботицу уређује сарадњу комуналне милиције и градске инспекције уводи формализован механизам координације и размене информација између ова два органа у систему локалне самоуправе.³⁴ Комунална милиција и градска инспекција имају обавезу да периодично, по налогу начелника Градске управе, сачињавају писане извештаје о међусобној сарадњи и достављају их надлежном органу. Ови извештаји могу бити и заједнички, уколико је то потребно, и представљају инструмент институционалне одговорности и унапређења транспарентности у раду. Садржај извештаја прецизно је дефинисан. Он укључује податке као што су број службених белешки, захтева за асистенцију, проверу идентитета и надзор на лицу места. Такође, бележе се мере које су предузете по захтевима, као и резултати тих активности. Овакви извештаји омогућавају праћење ефикасности сарадње и служе као средство за интерну контролу, као и за унапређење будућег рада. Посебно је регулисано и извештавање о заједничким акцијама, што додатно осигурава транспарентност у поступању у ситуацијама где су обе службе ангазоване на истом случају или проблему. Начелник комуналне милиције и руководилац градске инспекције подносе тај извештај начелнику Градске управе. Осим извештавања, прописана је и обавеза вођења евиденције о пружању помоћи и предузетим мерама. Комунална милиција води евиденцију која садржи датум и број захтева, предмет поступања, датум интервенције, име поступајућег службеника и конкретне мере које су предузете. Градска инспекција на сличан начин води евиденцију о белешкама и актима које добија од комуналне милиције. Оваква регулатива има за циљ да допринесе већој усклађености и ефикасности у раду служби на локалном нивоу, осигура поштовање законитости у раду и побољша квалитет услуга према грађанима.³⁵

2. НОРМАТИВНИ ОКВИР КОНТРОЛЕ РАДА КОМУНАЛНЕ МИЛИЦИЈЕ

Нормативни оквир за контролу рада комуналне милиције у Републици Србији чини синергија уставних, законских, подзаконских и локалних аката. Здруженим деловањем ових нивоа регулативе осигурава се да комунална милиција:

- ❖ поступа у складу са законом и Уставом,

³⁴Одлука о облицима и начину остваривања сарадње комуналне милиције и градских инспекцијских служби („Сл. лист града Суботице“, бр. 6/2010 и 5/2020)чл.14.

³⁵Одлука о облицима и начину остваривања сарадње комуналне милиције и градских инспекцијских служби („Сл. лист града Суботице“, бр. 6/2010 и 5/2020)чл.14-19.

- ❖ буде подложна интерној контроли и спољним механизмима надзора,
- ❖ сарађује и координира се са другим органима локалне самоуправе,
- ❖ омогући грађанима адекватне правне механизме у случају повреде права,
- ❖ и њен рад остане транспарентан, одговоран и професионалан.

Нормативни основ за доношење Закона о комуналној милицији³⁶ утемељен је у Уставу Републике Србије³⁷, према којем Република Србија уређује и обезбеђује односе од значаја за државу, укључујући и питања која се односе на организацију и надлежности јединица локалне самоуправе. На тај начин, омогућено је правно утемељење за регулисање статуса и делокруга рада комуналне милиције у оквиру уставног поретка. Разлози за доношење Закона о комуналној милицији проистичу из практичне потребе да се систем комуналног надзора унапреди на нивоу општина, где су уочени проблеми у одржавању комуналног реда и спровођењу прописа који су у надлежности локалне самоуправе. Досадашња пракса је показала да многе општине немају ефикасне механизме за поступање у случајевима угрожавања јавног реда и мира у комуналној сфери, што је довело до потребе за оснивањем и организовањем комуналне милиције и у тим јединицама. Увођењем комуналне милиције у општинама омогућава се њихова активнија улога у превенцији и спречавању прекршаја, као и у директној сарадњи са другим службама попут полиције. То локалним самоуправама даје већу самосталност и одговорност у очувању уређеног и безбедног јавног простора. Функционално гледано, комунална милиција има важну улогу у одржавању урбаног и комуналног реда, што је предуслов за квалитетан живот грађана. Поред тога, правни разлог за промену назива из „комунална полиција“ у „комунална милиција“ произилази из Закона о изменама и допунама Закона о полицији³⁸, којим је предвиђено да назив „полиција“ може користити искључиво Министарство унутрашњих послова и Министарство одбране. Закон је наложио усаглашавање других закона који користе назив „полиција“ у року од три године. У том контексту, промена назива није само техничка, већ и правна неопходност ради усклађивања са системским прописима. Разматрајући алтернативне називе који се користе у другим државама (нпр. „комунални редари“), уочава се да у тим системима такве службе имају мања овлашћења, често слична комуналним инспекторима.

³⁶ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019)

³⁷ Устав Републике Србије. *Службени гласник РС*, бр. 83/06 и 98/06, чл.97, тач.17.

³⁸ Закон о изменама и допунама Закона о полицији („Сл.гласник РС“, бр. 87/2018) чл.1, став.3.

У Србији, међутим, комунална милиција задржава одређена полицијска овлашћења, што оправдава назив који указује на специфичну врсту службених надлежности. Управо та разлика у степену и врсти овлашћења правно разграничава комуналну милицију од других служби локалне самоуправе. Због тога је задржавање назива који укључује појам „милиција“, упркос одустајању од речи „полиција“, логично и у складу са обимом и природом послова које та служба обавља. На тај начин, правни оквир омогућава јасно раздвајање улога и надлежности у систему локалне управе и одговара потребама грађана за ефикасним комуналним надзором. За спровођење Закона о комуналној милицији није потребно обезбеђивати средства из буџета Републике Србије, што значи да централна власт не финансира директно активности комуналне милиције. Међутим, општине које желе да формирају и организују комуналну милицију морају у својим буџетима обезбедити додатна средства. Та средства су неопходна за покретање и одржавање рада комуналне милиције, укључујући трошкове набавке униформи, ознака, радне опреме, као и за обуку и стручно усавршавање комуналних милиционара. Величина ових средстава зависиће од одлука општинских власти, пре свега у погледу броја запослених у комуналној милицији. У том контексту, формирање комуналне милиције мора бити усклађено са финансијским прописима и прописима који регулишу максималан број запослених у јединицама локалне самоуправе, како би се обезбедила законитост и одрживост овог процеса. Са становишта ефеката, увођење комуналне милиције у локалним срединама може довести до повећања буџетских прихода кроз наплату новчаних казни за прекршаје, што представља један од извора финансирања ових служби. Поред тога, очекују се и непосредне буџетске уштеде које ће настати као резултат ефикаснијег рада и превентивног деловања комуналне милиције, која ће помоћи у смањењу прекршаја и других проблема у јавном простору. Такође, комунална милиција ће допринети бољој заштити људи и имовине на територији општина, што има значајан позитиван утицај на квалитет живота и безбедност грађана. Укупно, ови аспекти указују на то да је финансијска одрживост и ефикасност комуналне милиције условљена како правилним планирањем општинских буџета, тако и адекватним организационим и стручним припремањем самих служби.³⁹

³⁹<https://rsjp.gov.rs/upload/Obrazlo%C5%BEenje%20komunalna%20milicija.pdf>(преузето 30.07.2025.)

Академски посматрано, овај приступ финансирању комуналне милиције и расподелу одговорности између државе и локалних самоуправа одражава принцип децентрализације и локалне самоуправе, пружајући општинама аутономију да прилагоде своје надлежности и ресурсе према сопственим потребама и могућностима.

2.1 Уставни и законски основ за успостављање контроле

Успостављање и спровођење контроле над радом комуналне милиције у Србији заснива се на неколико уставних и законских аката који уређују принципе јавне управе, положај локалне самоуправе, као и права и дужности органа који врше ову контролу. У наставку следе основне уставне и законске одредбе. У оквиру уставног поретка Републике Србије, темељне основе за регулисање и контролу рада комуналне милиције утврђене су у неколико кључних чланова Устава Републике Србије.⁴⁰ Ови чланови представљају не само правни оквир за оснивање комуналне милиције као службе јединица локалне самоуправе, већ и основ за успостављање механизма правне контроле и заштите грађана у случају злоупотребе овлашћења. У уставној одредби утврђује једно од основних начела демократског уређења – начело поделе власти на законодавну, извршну и судску. Поред тога, овај члан наглашава одговорност органа власти, што значи да сваки орган, укључујући и органе локалне самоуправе, мора поступати у складу са законом и подлеже контролним механизмима. У пракси, ово значи да извршна власт на нивоу општине или града – у чијем оквиру функционише комунална милиција – мора бити под надзором и контролом, како интерном (од стране начелника, локалних управних органа), тако и екстерном (од стране министарства, независних тела и судства).⁴¹ Уставне одредбе⁴² гарантују право сваком грађанину на правну заштиту, што укључује могућност покретања поступка у случају повреде права од стране државних или локалних органа. У контексту рада комуналне милиције, ови чланови представљају уставни основ за подношење притужби, тужби или других правних средстава уколико грађани сматрају да су њихова права повређена незаконитим или неправилним поступањем службеника комуналне милиције. Ова гаранција правне заштите је кључна за функционисање демократске и одговорне управе.

⁴⁰Устав Републике Србије. („Службени гласник Републике Србије“, бр. 98/2006 и 115/2021).

⁴¹Устав Републике Србије. („Службени гласник Републике Србије“, бр. 98/2006 и 115/2021)..чл.12.

⁴²Устав Републике Србије. („Службени гласник Републике Србије“, бр. 98/2006 и 115/2021)..чл.44-45.

Уставом је дефинисана надлежности јединица локалне самоуправе и омогућавају им да, у складу са законом, оснивају сопствене службе, као што је комунална милиција. Такође, истиче се да се уређење, начин рада и овлашћења ових служби морају заснивати на посебним законима, чиме се обезбеђује правна сигурност и уређеност система. Ово представља основу за доношење закона попут Закона о комуналној милицији, који прецизно регулише делокруг рада, надлежности и контролу над овом службом.⁴³Посматрано у целини, Устав Републике Србије поставља концептуални и нормативни темељ за правно регулисање рада комуналне милиције, као и за надзор над њеним функционисањем. Начело поделе власти и одговорности органа власти осигурава механизме за спречавање злоупотреба и прекорачења овлашћења, док уставно загарантовано право на правну заштиту омогућава грађанима да заштите своја права у институционалном и судском оквиру. Истовремено, уставне одредбе о локалној самоуправи пружају основ за формирање специјализованих служби, попут комуналне милиције, што омогућава ефикасније и прилагођеније решавање локалних комуналних проблема. Све наведене одредбе заједно чине чврст правни оквир за успостављање система транспарентне, законите и контролисане локалне управе, у којој је комунална милиција подложна и интерним механизмима контроле, и демократским институцијама, али и правној одговорности у случају повреде грађанских права. Према Закону о комуналној милицији⁴⁴ рад комуналне милиције регулисан је на начин који обезбеђује институционалну одговорност и транспарентност. Законом се утврђује да су основни принципи на којима се заснива рад комуналне милиције: законитост, професионалност, јавност и одговорност.⁴⁵ Ови принципи не служе само као вредносни оквир, већ и као нормативна основа која налаже да свака активност комуналне милиције мора бити подложна и унутрашњој и спољној контроли. Јавност у раду, као један од темељних принципа, нарочито захтева да грађани имају могућност да надгледају и процењују поступке милиционера, чиме се подстиче одговорност у поступању службених лица. Члановима закона детаљније се разрађују механизми контроле рада комуналне милиције.⁴⁶

⁴³ Устав Републике Србије. („Службени гласник Републике Србије“, бр. 98/2006 и 115/2021)..чл.190-193.

⁴⁴ Закон о комуналној милицији („Службени гласник Републике Србије“, бр. 51/2009).

⁴⁵ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл.2.

⁴⁶ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл.50-52.

Закон предвиђа вишеслојни систем надзора који подразумева да рад милиционера надзиру:

- ❖ Начелник комуналне милиције, који је непосредно одговоран за законито и правилно функционисање службе;
- ❖ Орган јединице локалне самоуправе, што подразумева одговорност локалне самоуправе као оснивача и финансијера комуналне милиције;
- ❖ Министарство надлежно за локалну самоуправу, које врши надзор и даје смернице у складу са државном политиком и законским оквирима.

Посебно значајан члан закона који прописује оснивање Комисије за решавање притужби грађана на рад комуналне милиције. Ово тело представља форму демократског надзора, јер омогућава грађанима да формално и институционално изразе своје незадовољство у случају злоупотребе или прекорачења овлашћења од стране комуналних милиционара. Комисија има задатак да разматра приговоре, спроводи поступке и доноси оцене о законитости и оправданости понашања припадника комуналне милиције.⁴⁷ Овако устројен систем контроле омогућава да рад комуналне милиције буде усклађен са начелима доброг управљања, заштите људских права и владавине права. Кроз институције унутрашњег надзора и спољне контроле, нарочито кроз активну улогу грађана и надлежних државних органа, обезбеђује се транспарентност и смањује ризик од злоупотреба у примени овлашћења. Према одредбама Закона о локалној самоуправи⁴⁸ положај, надлежности и механизми контроле над службама које оснивају јединице локалне самоуправе – укључујући и комуналну милицију – регулисани су тако да обезбеде усклађеност са правним поретком Републике Србије и принципима добре управе. У члановима овог закона утврђују се основне надлежности органа локалне самоуправе, као и њихова обавеза да поштују Устав, законе и друге прописе Републике Србије.⁴⁹ Ово подразумева и одговорност за надзор над службама које локална самоуправа образује, укључујући комуналну милицију. Органи локалне власти не могу поступати самовољно, већ су дужни да своје одлуке и мере доносе у складу са законским оквиром, чиме се јача принцип одговорности и транспарентности у раду локалне управе.

⁴⁷ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл.51.

⁴⁸ Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 129/2007, 83/2014, 47/2018, и 111/2021.

⁴⁹ Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 129/2007, 83/2014, 47/2018, и 111/2021, чл.9-12.

Законом је додатно наглашена улогу републичког надзора, предвиђајући да министарство надлежно за локалну самоуправу има право да врши надзор над законитошћу рада органа локалне самоуправе.⁵⁰ Ова одредба је од посебне важности када је реч о раду комуналне милиције, јер омогућава државним органима да интервенишу у случајевима када постоји сумња у незаконит или непрописан рад локалних служби. Овако установљен двоструки систем контроле – унутрашњи (од стране локалне самоуправе) и спољашњи (од стране надлежног министарства) – омогућава ефикасан надзор над радом комуналне милиције. Истовремено се обезбеђује да њено деловање буде у складу са законом, а грађанима се гарантује заштита од евентуалних злоупотреба службених овлашћења. У складу са Законом о државној управи,⁵¹ државна управа има овлашћења да врши надзор над радом органа који обављају поверене послове, укључујући и органе локалне самоуправе и њихове службе као што је комунална милиција. Посебно значајне у том контексту су одредбе које уређују механизме инспекцијског и управног надзора.⁵² Инспекцијски надзор, како је дефинисан у закону, представља контролу над применом закона и других прописа, и спроводи се ради утврђивања чињеница, спречавања неправилности у раду и предузимања мера када се уочи незаконитост. Та врста надзора је посебно важна када постоји основ сумње да комунална милиција поступа супротно прописима – било у примени овлашћења, поступању према грађанима или организацији рада. Управни надзор, с друге стране, обухвата контролу законитости и правилности у вршењу поверених послова од стране локалних и других органа који нису део централизоване државне управе. Овим видом надзора се обезбеђује да општинске или градске службе, укључујући и комуналну милицију, раде у складу са Уставом, законима, подзаконским актима и упутствима надлежних министарстава. Ови облици надзора доприносе транспарентности и одговорности у систему јавне управе. Истовремено, они омогућавају да грађани остварују своја права и да институције функционишу у оквиру важећег правног система, што је од кључне важности за поверење у институције, посебно оне које имају овлашћења репресивног карактера, као што је комунална милиција.

⁵⁰ Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 129/2007, 83/2014, 47/2018, и 111/2021, чл.30.

⁵¹ Закон о државној управи. (2005). *Службени гласник Републике Србије*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018, 30/2018 – др. закон.

⁵² Закон о државној управи. (2005). *Службени гласник Републике Србије*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018, 30/2018 – др. закон, чл.75-78.

Правилник о начину и поступку вршења контроле комуналне милиције⁵³ представља један од кључних подзаконских аката који ближе уређују механизме контроле над радом припадника комуналне милиције у Републици Србији. Усвајање овог правилника има за циљ унапређење законитости, одговорности и транспарентности у обављању послова од стране службених лица комуналне милиције, нарочито у контексту примене овлашћења и употребе средстава принуде. Овим актом се прецизно утврђују поступци интерне контроле, односно надзора над коришћењем овлашћења као што су: провера идентитета, привремено одузимање предмета, довођење, употреба физичке снаге, службене палице, распршивача са надражујућим дејством и других средстава принуде. Свака примена средстава принуде обавезно се документује путем писменог извештаја који комунални милиционар мора доставити у року од 24 часа, уз навођење свих релевантних околности које су довеле до њихове употребе. Поред тога, надлежни руководилац је дужан да изврши независну оцену оправданости и правилности поступања службеника, те да, уколико је потребно, предузме мере у складу са законом у случајевима утврђене повреде службене дужности или прекорачења овлашћења. Додатно, правилник уређује поступак поступања по притужбама грађана који сматрају да су им повређена права незаконитом или неправилном радњом комуналних милиционара. Формирање Комисије за решавање притужби представља институционални механизам спољашње и демократске контроле, чиме се грађанима обезбеђује ефикасан правни лек и унапређује поверење у рад јавне службе. Ова комисија има обавезу да разматра све околности случаја, прибавља потребне доказе и даје мишљење о оправданости поступања службеника, чиме се остварује хоризонтална контрола унутар органа локалне самоуправе. У целини посматрано, Правилник о начину и поступку вршења контроле комуналне милиције представља важан инструмент правне државе, који доприноси заштити људских права, ефикасном функционисању институција и спречавању злоупотребе овлашћења у пракси. Његова примена има значајну улогу у очувању интегритета комуналне милиције као сервиса грађана, и обезбеђује да се сва овлашћења врше у складу са начелима законитости, пропорционалности и одговорности.

⁵³ Правилник о начину и поступку вршења контроле комуналне милиције. („Службени гласник РС“, бр. 27/2020).

2.2 Закон о комуналној милицији као примарни нормативни извор

Закон о комуналној милицији⁵⁴ представља темељни и примарни правни акт који уређује постојање, организацију, надлежности и деловање комуналне милиције у оквиру јединица локалне самоуправе у Републици Србији. Као такав, овај закон има централно место у систему локалне управе, јер дефинише улогу комуналне милиције у заштити јавног интереса, одржавању комуналног реда и обезбеђивању поштовања прописа који утичу на квалитет живота грађана. У складу са законом, комунална милиција се образује на територији општине, града и града Београда, са задатком да обезбеди извршавање надлежности јединице локалне самоуправе у различитим областима. Ове области обухватају комуналне делатности, заштиту животне средине, заштиту људи и имовине, као и одржавање реда у коришћењу јавних површина, путева, улица и других инфраструктурних капацитета. Закон, дакле, не само да формализује постојање ове службе, већ и прецизира који се конкретни послови сматрају делатношћу комуналне милиције. Законска регулатива предвиђа да комунална милиција делује у саставу јединственог органа локалне управе или као посебна управа ако је структура управе организована по областима. Број припадника не може бити мањи од три, а њихово деловање подразумева ношење униформе, осим у посебним случајевима када се, по писаном налогу начелника, могу вршити послови и без ње.⁵⁵ Начелник руководи радом милиције и доноси одлуке о начину њеног ангажовања, што доприноси функционалној флексибилности у одговарању на специфичне ситуације у локалној заједници. Поред основних задатака, комунална милиција има и овлашћења да издаје упозорења и подноси захтеве за покретање прекршајних поступака у случајевима кршења прописа. Изузетак су ситуације у којима су прекршиоци државни органи, органи аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и правна лица са јавним овлашћењима. Посебно значајна је улога комуналне милиције у пружању асистенције – она је овлашћена да пружи помоћ другим институцијама у извршењу њихових одлука, уколико се процени да је присуство службених лица неопходно за реализацију тих одлука. Уколико ни уз њихову помоћ не буде могуће извршење, обраћа се полицији, што показује да комунална милиција има значајно место у ланцу спровођења закона на локалном нивоу.

⁵⁴Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл.1.

⁵⁵ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл.4.

Закон такође уређује сарадњу комуналне милиције са другим релевантним актерима: грађанима, инспекцијским службама, министарством унутрашњих послова, као и вршиоцима комуналних делатности.⁵⁶ Оваква интеринституционална сарадња има за циљ унапређење ефикасности и транспарентности у раду локалне управе, као и унапређење комуникације са грађанима, који могу подносити пријаве и иницијативе. Посебна улога комуналне милиције истиче се у хитним ситуацијама, као што су елементарне непогоде, пожари и друге опасности по безбедност. У тим условима, она је овлашћена да предузме мере заштите и учествује у спасилачким акцијама, што је од великог значаја за безбедност и добробит локалне заједнице. На крају, закон даје могућност јединицама локалне самоуправе да путем уговора образују заједничке организационе јединице комуналне милиције, чиме се омогућава рационалније коришћење ресурса и боља територијална покривеност.⁵⁷ Ово решење је у складу са принципима децентрализације и међуопштинске сарадње. Закон о комуналној милицији представља нормативну основу за регулисање делатности комуналне милиције, њене надлежности и организације. Он омогућава ефикасно функционисање локалне самоуправе, побољшање услова живота грађана и јачање правне сигурности у урбаним и руралним срединама. Управо зато се сматра примарним и кључним нормативним извором у овој области.

2.3. Контрола од стране Заштитника грађана

Институција Заштитника грађана Републике Србије успостављена је Уставом⁵⁸ као самосталан и независан државни орган, чији је основни задатак да заштити права грађана и врши надзор над радом органа државне управе, као и других институција и правних лица којима су поверена јавна овлашћења. То укључује и органе који штите имовинска права и интересе Републике Србије. У истом члану Устава предвиђено је да ће се деловање Заштитника грађана ближе уредити посебним законом. Та уставна одредба конкретизована је Законом о Заштитнику грађана, којим се ова институција дефинише као независни државни орган са задатком да штити грађанска и мањинска права и слободе. Закон прописује организацију и надлежности Заштитника грађана, начин избора и престанка функције, поступке у којима делује, обавезу извештавања Народне скупштине, као и сарадњу са другим институцијама.

⁵⁶ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл. 6, чл. 7, чл. 8.

⁵⁷ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл. 9.

⁵⁸ Устав Републике Србије. („Службени гласник Републике Србије“, бр. 98/2006 и 115/2021), чл. 138.

Осим тога, законом су уређени и материјални и кадровски услови за рад Заштитника, укључујући плате, финансирање и функционисање стручне службе која му пружа подршку. Заштитник грађана (грађански бранилац) представља важан механизам спољашње контроле над радом органа јавне управе, укључујући и комуналну милицију као службу у надлежности јединица локалне самоуправе. Иако ова институција нема извршна или санкциона овлашћења, она путем издавања препорука, упућивања критика, као и обавештавањем јавности и надлежних скупштина, врши снажан демократски надзор и доприноси транспарентности у раду јавних служби. Грађански бранилац поступа по представкама грађана који сматрају да су им повређена права услед незаконитог или неправилног поступања јавне управе. У свом раду, Заштитник грађана се ослања на уставна и законска овлашћења, као и на међународне стандарде у области људских права, укључујући Универзалну декларацију о људским правима, Европску конвенцију о људским правима и Повељу о људским и мањинским правима и грађанским слободама. Овако широк нормативни основ омогућава институцији омбудсмана да интервенише у различитим ситуацијама у којима се јављају повреде права грађана.⁵⁹ Ипак, у пракси постоје бројни изазови. Надлежности грађанског браниоца често су формулисане уопштено, што захтева велику личну иницијативу и професионалну процену сваког појединог омбудсмана. Према одредбама Статута града Београда⁶⁰, локални омбудсман има овлашћење да врши надзор над поштовањем права грађана, као и да утврђује евентуалне повреде тих права које су настале услед доношења аката, поступања или пропуста Градске управе и јавних служби основаних од стране града, уколико су те повреде у супротности са градским прописима и општим актима. Статут такође предвиђа да је локални омбудсман у обављању својих дужности самосталан и независан, те да му се не смеју наметати утицаји који би угрозили његову функцију. Лице које обавља функцију локалног омбудсмана, као и његов заменик, не сме бити члан политичке странке, нити сме обављати било коју другу јавну функцију или професионалну делатност која би могла угрозити њихову независност и непристрасност. Статутом су, поред тога, уређени поступци избора и разрешења ових лица, док се детаљнија правила у вези са надлежностима, овлашћењима и условима за обављање ове функције, као и престанком мандата, прописују посебном одлуком коју доноси Скупштина града.

⁵⁹ Нешић, М. Изазови у двадесетогодишњој пракси локалних омбудсмана у Републици Србији, *Локални омбудсмани у градовима и општинама Србије: Зборник радова*, Београд, 2022, стр.19.

⁶⁰ Статута града Београда, „Сл. лист града Београда”, бр. 39/2008, 6/2010 и 23/2013, „Сл. гласник РС”, бр. 7/2016 - одлука УС и „Сл. лист града Београда”, бр. 60/2019, чл.133.

Пракса у јединицама локалне самоуправе у Србији показује да је институција локалног омбудсмана различито уређена статутима, али је у већини случајева предвиђено да се путем посебне одлуке ближе уређују све релевантне одредбе везане за функционисање ове институције. Што се тиче практичне примене контроле, уочено је да се највећи број грађана обраћа омбудсману усмено, што указује на низак ниво правне писмености и недовољну упућеност у формалне поступке. У контексту контроле рада комуналне милиције, Заштитник грађана има потенцијалну улогу у спречавању злоупотреба овлашћења, заштити права грађана у поступцима принудног извршења и унапређењу професионалних стандарда у раду ове службе. Иако његова овлашћења нису обавезујућа, морална тежина препорука и могућност обавештавања јавности представљају важан корективни механизам у систему локалне самоуправе.⁶¹

2.4 Локални нормативни акти: прописи и интерни правилници

Комунални милиционер у обављању своје службене дужности има статус службеног лица и ужива заштиту која му је прописана кривичним законом.⁶² Дана ступањем на снагу новог закона, престаје да важи Закон о комуналној полицији. Комунална полиција ће наставити са радом као комунална милиција, а сви запослени који су били у статусу комуналног полицајца, као и начелници комуналне полиције, наставиће рад као комунални милиционари или начелници комуналне милиције, у складу са новим законом.⁶³ Прописи који су потребни за спровођење овог закона, а које доноси министар надлежан за систем локалне самоуправе, биће донети у року од годину дана од дана ступања на снагу закона. Прописи који су важили до сада, односно они који су се примењивали за Закон о комуналној полицији, наставиће да се примењују све док не буду донети нови прописи, али само ако нису у супротности са новим законом.⁶⁴ У јединицама локалне самоуправе које ће образовати комуналну милицију у складу са овим законом, општинска или градска већа ће у року од две године од дана ступања на снагу акта о образовању и унутрашњем уређењу комуналне милиције донети први стратегијски план за рад милиције.⁶⁵

⁶¹ Нешић, М. Изазови у двадесетогодишњој пракси локалних омбудсмана у Републици Србији, *Локални омбудсмани у градовима и општинама Србије: Зборник радова*, Београд, 2022, стр.19.

⁶² Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл.52.

⁶³ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл.53

⁶⁴ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл.54.

⁶⁵ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл.55.

Јединице локалне самоуправе које су до данашњег дана образовале службу комуналне полиције, морају извршити промену назива, боје униформе и ознака најкасније до истека рока који је прописан Законом о изменама и допунама Закона о полицији.⁶⁶ Поступци стручног оспособљавања и полагања испита за обављање послова и примену овлашћења комуналних милиционара који нису завршени до ступања на снагу овог закона, завршиће се према одредбама раније важећих закона и подзаконских аката.⁶⁷ За спровођење одлуке о образовању комуналне милиције и за финансирање њеног рада, потребно је обезбедити средства у буџету јединице локалне самоуправе. Неће се стварати додатне финансијске обавезе за буџет Републике Србије у овим сврхама.⁶⁸ Министарство државне и локалне самоуправе Републике Србије у периоду 2009. године донело је четири правилника који додатно регулишу рад комуналне полиције у Србији. Ови правилници обухватају:

- ❖ начин утврђивања психофизичке способности која је потребна за обављање послова комуналне полиције,⁶⁹
- ❖ програм и начин стручног оспособљавања и усавршавања, као и полагање испита, провера стручне спремности, евиденцију и издавање уверења комуналним полицајцима,⁷⁰
- ❖ прописе о службеној легитимацији комуналних полицајаца,⁷¹
- ❖ начин и поступак контроле рада комуналне полиције.⁷²

Објављени у „Службеном гласнику Републике Србије“ 2009. године, овим правилницима Министарство је прецизирало важна питања у вези са професијом комуналних полицајаца. Тиме је регулисано како се утврђује психофизичка способност за обављање послова, дефинисан програм за стручно усавршавање и полагање испита, као и изглед и садржина службене легитимације припадника комуналне полиције. Такође су дефинисани различити аспекти рада комуналне полиције.

⁶⁶ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл. 56.

⁶⁷ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл. 57.

⁶⁸ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл. 58.

⁶⁹ Правилник о начину утврђивања психофизичке способности потребне за обављање послова комуналне полиције, Службени гласник Републике Србије, бр. 106, 17. децембар 2009.

⁷⁰ Правилник о програму, времену и начину стручног оспособљавања и усавршавања, садржају и начину полагања испита и провере стручне оспособљености, евиденцији и уверењима о положеним испитима и утврђеној оспособљености комуналних полицајаца. Службени гласник Републике Србије, бр. 106 од 17. децембра 2009, бр. 58 од 20. августа 2010, бр. 73 од 12. октобра 2010.

⁷¹ Правилник о службеној легитимацији комуналних полицајаца. Службени гласник Републике Србије, бр. 106, 17. децембар 2009.

⁷² Правилник о начину и поступку вршења контроле комуналне полиције. (2009). Службени гласник Републике Србије, бр. 106, 17. децембар 2009.

Прво, утврђени су начини и могућности на које комунална полиција може обављати контролу. Такође, регулисано је уређење саме комуналне полиције, односно њена организација и функционисање. Поред тога, постављени су облици и начини сарадње комуналне полиције са другим институцијама или службама. Уредила су се и питања везана за изглед униформе комуналних полицајаца, укључујући и ознаке које смеју да буду на униформи. На крају, одређене су боја и начин означавања службених возила и пловила, као и опрема коју комунална полиција користи. Овим је створена јасна и прецизна регулатива која покрива све битне аспекте рада комуналне полиције.

3. ОБЛИЦИ И МЕХАНИЗМИ КОНТРОЛЕ НАД РАДОМ КОМУНАЛНЕ МИЛИЦИЈЕ

Општа слика поверења грађана Србије у институције није повољна. Истраживања која је у новембру прошле године спровела агенција Ipsos Strategic Marketing, у оквиру пројекта подржаног од стране Делегације Европске уније у Србији, показала су да јавност генерално има слабо поверење у већину институција, где је поверење у више од половине случајева испод 50%.⁷³ Као и у претходном истраживању из фебруара 2014. године, највише поверења грађани су исказали према полицији и Влади Србије, оба по 48%. С друге стране, чак 59% људи нема поверења у Народну скупштину, а 57% не верује медијима. Такође, 61% грађана има ниско поверење у невладине организације, иако је забележен благи пад неповерења у овим областима. Већина грађана, чак 82%, сматра да је судски систем у Србији неефикасан, а 81% није сагласно са тврдњом да је правосуђе независно од политичких утицаја и других интересних група. Када је реч о законодавству, 59% испитаника верује да су закони у Србији лошији него они који важе у земљама Европске уније, и да се лоше примењују. Што се тиче поверења у локалне институције, оно се налази негде између највећег поверења које грађани имају према полицији и војсци, и најмањег поверења које дају политичким странкама. Контрола рада комуналне полиције спроводи се по одређеним законом прописаним процедурама и правилнику о контроли. Главни облици контроле обухватају: (1) унутрашњу проверу коришћења принудних мера, која подразумева извештавање о сваком појединачном случају и процену оправданости такве примене; (2) обавештавање државне полиције о случајевима употребе силе; и (3) поступак за разматрање притужби грађана, који воде шеф комуналне полиције и специјална комисија која ради при Скупштини града.

⁷³ Николић, Г., & Кешетовић, Ж. *Комунална полиција у Републици Србији*, Београд, 2020, стр. 51.

Осим ових процедура, комунална полиција, као део градске управе, подлеже надзору и контролама које врше различити државни и локални органи — попут шефа управе, градског већа, градске администрације, судова, омбудсмана и других релевантних институција. Ове контроле нису регулисане законом о комуналној полицији већ општим правним прописима. Поступак унутрашње контроле употребе принудних мера води шеф комуналне полиције или лице које он овласти. Сваки полицајац је дужан да поднесе писани извештај након примене принуде, и то у року од 24 сата од догађаја. Циљ је да се провери да ли је употреба силе била оправдана. Шеф комуналне полиције на основу доступних чињеница доноси одлуку о оправданости и исправности примене принуде. Ако се установи да је употреба силе била неоснована, предузимају се одговарајуће мере које могу укључивати дисциплинску, прекршајну или кривичну одговорност. Контролни поступак мора бити завршен у року од 15 дана. Полиција се такође обавештава о свим случајевима примене силе, а у случају повреде или смрти особе услед употребе принуде, обавезна је посебна истрага која може довести и до покретања кривичног поступка. До сада није било пријављених таквих случајева. Грађани који сматрају да су им права нарушена незаконитим радом комуналне полиције имају право да поднесу жалбу у року од 30 дана од настанка повреде. Жалбе морају бити потписане, а подносиоци се не смеју суочити са реперкусијама због тога. Жалбу разматра шеф комуналне полиције или лице које он овласти, а резултате мора писмено саопштити жалбодавцу у року од 15 дана. У случају сумње на кривично дело од стране полицајца, предмет се упућује Комисији за жалбе коју именује градска скупштина. Комисија је састављена од четири члана и председника — три одборника, начелника комуналне полиције и представника државне полиције. Комисија има задатак да испита све чињенице и у року од 30 дана да одговор жалбодавцу. Иако број жалби није велики, види се тренд раста. Прва година рада комуналне полиције бележи 42 жалбе (27 у Београду и 15 у другим градовима), а број се сваке године повећава за 5-10%. Жалбе се најчешће односе на селективно поступање полиције, непристојно понашање, неодзивност патрола, као и непријављивање исхода поступка.⁷⁴ Постоје и жалбе које указују на незаконите и неправилне радње, као и претерану употребу силе. Неки од ових инцидената су снимљени мобилним телефонима и приказани у медијима и на друштвеним мрежама.

⁷⁴ Николић, Г., & Кешетовић, Ж. *Комунална полиција у Републици Србији*, Београд, 2020, стр. 48-50.

Често се ради о примени физичке силе према путницима без превозне карте у јавном превозу који нису желели да покажу личну карту, што је изазвало негативне реакције јавности и нарушило углед комуналне полиције. Јавност није информисана о конкретним санкцијама осим у једном случају. Недавно је Заштитник грађана (Омбудсман) указао на неколико пропуста у раду београдске комуналне полиције, нарочито у случају када је полиција спречила новинаре да сними локацију важног градског пројекта „Београд на води“ који обухвата изградњу пословних и стамбених објеката уз Саву.

3.1 Унутрашњи механизми контроле

Употреба средстава принуде од стране комуналне милиције подлеже строго прописаној процедури извештавања и надзора, која има за циљ обезбеђивање законитости и транспарентности у поступању овог органа. Према законским прописима, начелник комуналне милиције је дужан да о сваком случају употребе средстава принуде обавести надлежну полицијску управу у року који не сме бити дужи од 48 часова од момента употребе.⁷⁵ Уколико током примене ових мера дође до телесне повреде или смртог исхода, обавеза извештавања се додатно поопштрава. У том случају, начелник је дужан да полицијској управи достави писани извештај који садржи све релевантне информације о догађају. Извештај мора да садржи следеће елементе: податке о комуналном милиционару који је употребио средства принуде (име, презиме и број службене легитимације), датум, време и место примене мере, као и информације о особи према којој је мера примењена. Такође, извештај укључује врсту употребљеног средства принуде, разлог његове употребе, детаљан опис догађаја, податке о повредама које су настале, било код лица према коме је примена извршена, било код самог службеника. У извештај се уносе и подаци о времену и месту пружања медицинске помоћи, материјалној штети насталој као последица употребе мере, као и информације о сведоцима и материјалним доказима. Овако детаљно прописана процедура има за циљ контролу оправданости и законитости примене средстава принуде, као и заштиту грађана од могућих злоупотреба, а истовремено представља и механизам за очување одговорности и интегритета службе комуналне милиције.

⁷⁵Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл.32.

Унутрашња контрола рада комуналне милиције представља скуп процедура и надзорних мера које се примењују унутар саме службе како би се обезбедила законитост, професионалност и одговорност у обављању њених задатака. Основни елементи унутрашње контроле укључују:

- ❖ Извештавање о употреби средстава принуде – Комунални милиционари су обавезни да у року од 24 часа после употребе средстава принуде доставе писани извештај непосредном претпостављеном руководиоцу, у којем се прецизно наводе све околности употребе.⁷⁶
- ❖ Поступак оцењивања оправданости и правилности употребе средстава принуде – Након пријема извештаја, овлашћено лице спроводи детаљну анализу оправданости и правилности примене средстава принуде, уз могућност прибављања додатних података и мишљења стручних лица.
- ❖ Интерна дисциплинска одговорност – У случајевима утврђених неправилности, надлежни органи комуналне милиције предузимају дисциплинске мере у складу са законом, чиме се обезбеђује контролисана примена овлашћења и санкционисање злоупотреба.⁷⁷
- ❖ Руководећа улога начелника и надзорних органа – Начелник комуналне милиције, као и органи локалне самоуправе и надлежна министарства, врше надзор и контролу рада комуналне милиције, обезбеђујући тиме ефикасност и транспарентност рада службе.⁷⁸
- ❖ Решавање притужби грађана – Формирање Комисије за решавање притужби грађана представља важан механизам институционалне контроле, који омогућава грађанима да остваре право на жалбу и тиме ојачају поверење у рад комуналне милиције.⁷⁹

Ови унутрашњи контролни механизми су од кључног значаја за обезбеђење легитимности и ефикасности рада комуналне милиције, као и за заштиту права грађана.

⁷⁶ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019),чл.29.

⁷⁷ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019),чл.31

⁷⁸ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл.14, чл.33.

⁷⁹ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019)чл.32-33.

3.2.Остваривање сарадње између Одељења комуналне полиције и инспекцијских служби

У складу са одредбама прописа који уређују организацију и рад градске управе, комунална полиција и инспекцијске службе јединице локалне самоуправе дужне су да успоставе међусобну сарадњу у обављању послова из свог делокруга. Ова сарадња није само препорука, већ правна обавеза којом се омогућава већа ефикасност, правовременост и усклађеност поступања на терену и то :⁸⁰

- ❖ Према члану 1. документа, координацију и праћење међусобне сарадње врше начелник Одељења комуналне полиције и руководиоци инспекцијских служби. Њихова одговорност подразумева не само оперативну комуникацију, већ и институционално планирање заједничког деловања у складу са важећим законским и подзаконским актима.
- ❖ Члан 2. предвиђа обострану обавезу размене информација које су од значаја за надлежности сваке од страна. Комунална полиција, на пример, има дужност да благовремено обавести инспекцијске службе о уоченим неправилностима или потреби за вршењем надзора. Са друге стране, инспекцијске службе имају обавезу да обавесте комуналну полицију о околностима које захтевају њену интервенцију. Размена обавештења, као правило, врши се у писменој форми, али у хитним случајевима дозвољена је и усмена или телефонска комуникација, која се затим евидентира у службеним актима.
- ❖ Када је у питању обрада података, члан 3. наглашава да се, у циљу делотворног вршења послова, може захтевати приступ евиденцијама друге службе, али уз строго поштовање закона о заштити података о личности. Ово се односи нарочито на личне податке грађана, а процедура при њиховој обради мора бити усклађена са важећим прописима.

⁸⁰ Одлука о облицима и начину остваривања сарадње Одељења комуналне полиције и инспекцијских служби града, у Збирка прописа и модела аката о комуналној полицији. Београд: Стална конференција градова и општина., Београд, 2009, стр.99.

- ❖ Члан 4. прописује да, уколико је инспекцијској служби потребна непосредна асистенција на терену, она подноси образложени захтев начелнику Одељења комуналне полиције. Овај захтев мора бити заснован на законским надлежностима комуналне полиције и односи се искључиво на области где она има право интервенције.
- ❖ У члану 5. се уводи могућност планирања и спровођења заједничких мера и активности. Те мере могу подразумевати контролу, санкционисање или превентивно деловање. У таквим случајевима, комунални полицајац, на усмени захтев службеног лица инспекције, може применити овлашћења као што су идентификација лица, преглед предмета или привремено одузимање предмета – све у складу са законом.
- ❖ Члан 6. регулише оперативну координацију – начелник полиције и руководилац инспекције именују конкретна службена лица која ће бити задужена за праћење, иницирање и реализацију сарадње. То представља механизам за бржу и ефикаснију примену сарадње у пракси.
- ❖ У случају проблема, одбијања сарадње или њеног опструисања, члан 7. предвиђа обавезу обавештавања начелника градске управе, односно надлежног органа, што представља унутрашњи механизам интерне контроле и управне одговорности.

Овај регулаторни оквир поставља јасну институционалну основу за међусобну сарадњу инспекцијских служби и комуналне полиције, чиме се обезбеђује делотворнија имплементација закона и комуналних прописа на нивоу локалне заједнице. Сарадња се не заснива само на нормативној форми, већ и на оперативним процедурама које подстичу ефикасност, правовременост и усклађеност у вршењу јавних овлашћења.

3.3.Инспекцијски надзор

Комунални инспекцијски надзор представља један од кључних облика контроле извршавања закона и других прописа који се тичу области из надлежности јединица локалне самоуправе, односно општина и градова. Овај надзор спроводи комунална инспекција која делокругом свог рада обухвата широк спектар послова од великог значаја за јавни интерес и квалитет живота грађана.⁸¹

⁸¹Одлука о комуналном инспекцијском надзору („Службени гласник Републике Србије“, бр. 88/2011, 104/2016, 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018, 36/2015, 44/2018, 95/2018, 65/2013, 13/2016 и 98/2016).

Основна сврха комуналног инспекцијског надзора јесте осигурање законитог и правилног обављања послова који су од изворног значаја за функционисање локалне заједнице. У пракси, овај надзор обухвата контролу различитих аспеката комуналне инфраструктуре и услуга, укључујући, али не ограничавајући се на следеће области:

- ❖ Коришћење и одржавање објеката који су намењени снабдевању водом за пиће, као и система за одвођење и пречишћавање атмосферских и отпадних вода.
- ❖ Одржавање шахти, хидраната, сливника и канализационих система, који су од суштинске важности за одржавање санитарних услова и јавне хигијене.
- ❖ Управљање комуналним отпадом, уређење и одржавање јавних гробаља, као и спровођење активности везаних за сахрањивање и погребну делатност.
- ❖ Надзор над функционисањем јавних паркиралишта, јавне расвете, пијаца, као и инфраструктуре путева, улица, тргова, коловоза и тротоара.
- ❖ Одржавање, уређење и чишћење јавних површина и зелених зона, као и послови везани за зоохигијену.
- ❖ Контрола стања комуналних објеката, уређаја и инсталација, с нагласком на њихову безбедност и правилно коришћење.
- ❖ Наглашена је и улога у контроли поштовања комуналног реда, стања становања и одржавања зграда.

Поред тога, комунални инспекцијски надзор се односи и на јавна комунална предузећа и друге јавне субјекте које је основала локална самоуправа, као и на привредне субјекте којима је поверено обављање комуналних делатности. Овакав приступ осигурава да све релевантне организације које учествују у пружању комуналних услуга делују у складу са законом и да њихови послови буду транспарентни и одговорни према грађанима. Укупно, комунални инспекцијски надзор је од суштинског значаја за очување квалитета животне средине, јавног здравља и реда у локалним заједницама, као и за унапређење функционалности локалне самоуправе и поверења грађана у институције. Закон о инспекцијском надзору⁸² представља кључни законски акт који регулише инспекцијски надзор у Републици Србији.

⁸² Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/2015, 44/2018 – др. закон и 95/2018).

Овај закон се примењује на све инспекцијске органе, укључујући републичке инспекције, инспекције аутономне покрајине, као и инспекције јединица локалне самоуправе, међу којима је и комунална инспекција. Тако се обезбеђује јединство и усклађеност инспекцијског надзора у целом правном систему Србије. Основно уставно начело јединства правног поретка, прописано је Уставом Републике Србије,⁸³ а огледа се управо у овој законској регулативи која уређује униформан и правно уједначен приступ инспекцијском надзору у различитим управним јединицама. Ово начело јединства је такође потврђено и кроз праксу Уставног суда Србије. У више својих одлука, Уставни суд је нагласио да је једна од његових најважнијих функција управо заштита уставности и законитости, што укључује обезбеђење сагласности између различитих закона и општих правних аката, као и њихову међусобну хармонију унутар домаћег правног система. Ово води ка доследном и уједначеном поступању органа управе који врше инспекцијски надзор и контролу. Поред тога, Закон о инспекцијском надзору је усклађен са Законом о општем управном поступку⁸⁴ који прописује да се општи управни поступак примењује на све управне послове, укључујући и инспекцијски надзор. Међутим, поједина питања управног поступка могу бити предмет посебних закона, али само под условом да се не нарушавају основна начела управног поступка и да се не смањује ниво заштите права странака. Закона о инспекцијском надзору истиче да сви субјекти који су предмет инспекцијског надзора имају једнака права и обавезе.⁸⁵ То укључује и право да инспекцијски органи поступају једнако и доследно према свим надзираним субјектима у сличним или идентичним ситуацијама, што је од суштинског значаја за осигурање равноправности и правде у примени закона. Комунални инспекцијски надзор, као облик административне контроле на локалном нивоу, представља делатност од непосредног значаја за грађане, јер се односи на области које се тичу свакодневног живота и комуналног уређења. Оно што ову врсту инспекцијског надзора издваја јесте потреба за хитним реаговањем и непосредним поступањем на терену, с обзиром на то да се проблеми којима се бави најчешће односе на нарушавање јавног реда, комуналне хигијене, коришћење јавних површина, јавну освету, становање, функционисање пијаца, одржавање гробаља и друге услуге од јавног интереса.

⁸³ Устав Републике Србије („Сл. гласник РС”, бр. 98/2006), чл. 4. Ст. 1. и чл. 194. ст. 1.

⁸⁴ Законом о општем управном поступку („Службени гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18).

⁸⁵ Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, бр. 36/2015, 44/2018 – др. закон и 95/2018), чл. 20, ст. 1.

Комунална инспекција поступа у предметима који најчешће обухватају физичка лица – грађане, у управним стварима које се тичу комуналног реда и уређења, нарочито на јавним површинама, као и испоруке услуга у области комуналних делатности. Њено поступање подразумева непосредни увид на терену и хитну интервенцију уколико се уоче неправилности, чиме се омогућава ефикасна заштита јавног интереса и уређености урбаног простора. Основни правни оквир за рад комуналне инспекције представља Закон о комуналним делатностима⁸⁶, којим се уређују делатности и надлежности локалне самоуправе у области комуналних услуга. Поред овог закона, инспекцијски надзор комуналне инспекције се врши и у складу са другим посебним законима, као што су Закон о становању и одржавању зграда, Закон о трговини и слично. Поред тога, јединице локалне самоуправе доносе сопствене прописе и одлуке којима детаљније уређују поступање комуналне инспекције на својој територији. Комунална инспекција такође врши поверене послове, на основу Закона о трговини⁸⁷, што значи да у одређеним ситуацијама поступа по налогу државе, поред изворних надлежности локалне самоуправе. Закон о инспекцијском надзору уређује принципе и начин поступања свих инспекција у Републици Србији, укључујући и комуналну и предвиђа да налог за инспекцијски надзор не мора увек садржати пуне идентификационе податке о субјекту надзора, већ довољно јасне и усмеравајуће податке који омогућавају да се субјекат надзора одреди.⁸⁸ Ова флексибилност омогућава инспекцији да поступа и у случајевима када прекршиоци нису унапред идентификовани, али постоје оправдани разлози за контролу одређене локације, објекта или врсте делатности. Подаци у налогу за инспекцијски надзор, стога, не морају увек бити одређени у потпуности, већ морају бити такви да субјекат буде одредив. Уколико подаци нису одређени нити одредиви, сматрају се неодређеним и као такви нису валидни за поступање инспекције, са или без налога. Овакво законско уређење омогућава ефикасно функционисање инспекцијског надзора у области комуналних делатности, уз поштовање начела правне сигурности, законитости и једнаког поступања према свим субјектима. Комунална инспекција, на тај начин, представља важан инструмент у рукама локалне самоуправе за очување уредности, јавног интереса и квалитета живота у урбаним и руралним срединама.

⁸⁶ Закон о комуналним делатностима. („Службени гласник РС“, бр. 88/2011, 104/2016, 95/2018 и 94/2024).

⁸⁷ Закон о трговини. („Службени гласник РС“, бр. 52/2019)., чл.54.

⁸⁸ Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/2015, 44/2018 – др. закон и 95/2018), чл.16, ст.2.

3.4 Спољашњи механизми контроле

Спољашња контрола представља систематски надзор и процену рада комуналне милиције који врше органи и институције независне од саме службе. Циљ овог надзора јесте осигурање законитости, ефикасности, транспарентности и поштовања људских права у деловању комуналне милиције, као и спречавање злоупотреба овлашћења и злоупотребе моћи. Спољашња контрола тако постаје важан механизам за одржавање поверења јавности у рад овог органа и заштиту права грађана. Основни облици спољашње контроле укључују:

- ❖ Надзор органа локалне самоуправе: Јединице локалне самоуправе, као оснивачи комуналне милиције, имају законом дефинисану обавезу и овлашћења да прате и контролишу рад ове службе. Овај надзор подразумева проверу да ли комунална милиција послује у складу са законским и подзаконским актима, као и поштовање интерних правила службе. Оваква контрола обезбеђује одговорност комуналне милиције према локалној заједници и доприноси већој транспарентности и праведности у њеном раду.⁸⁹
- ❖ Министарски надзор: Министарство надлежно за унутрашње послове обавља контролу законитости и правилности активности комуналне милиције. Овај облик надзора има за циљ да обезбеди усклађеност рада комуналне милиције са важећим законским оквирима, стандардима и међународним обавезама које Србија поштује. Министарски надзор је кључан за одржавање високог професионалног стандарда и законитог поступања припадника комуналне милиције.⁹⁰
- ❖ Инспекцијски и управни надзор: Закон о државној управи предвиђа ова два облика контроле као важне инструменте надзора над органима јавне управе, укључујући и комуналну милицију. Инспекцијски надзор обухвата редовне и ванредне провере са циљем унапређења рада и отклањања неправилности, док управни надзор има задатак да обезбеди усаглашеност рада са прописаним процедурама и стандардима.⁹¹

⁸⁹ Закон о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Србије, бр. 129/2007, 83/2014, 47/2018, и 111/2021), чл.1

⁹⁰ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл.8.

⁹¹ Закон о државној управи („Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018, 30/2018 – др. Закон);чл.46, чл.47.

- ❖ Комисија за решавање притужби грађана: Законски је утврђено формирање комисије која разматра притужбе грађана на рад комуналне милиције. Ова комисија представља значајан демократски и институционални механизам контроле, јер омогућава грађанима да утичу на рад комуналне милиције, а такође служи и као средство заштите од могућих злоупотреба и неправилности.⁹²
- ❖ Правосудна контрола: Грађани имају право да преко судских органа оспоре рад комуналне милиције ако сматрају да су им повређена права или да је дошло до незаконитог поступања. Овај облик контроле обезбеђује додатни слој правне заштите и одговорности припадника комуналне милиције, доприносећи владавини права и правди у друштву.⁹³

Укупно, наведени механизми спољашње контроле су кључни за обезбеђење транспарентности, одговорности и поштовања права у раду комуналне милиције, што је од суштинског значаја за демократско друштво и владавину права.

3.5 Контрола од стране грађана (путем притужби и жалби)

Поступак подношења и разматрања притужби на рад комуналне милиције представља значајан механизам унутрашње контроле и институционалне одговорности у систему локалне самоуправе. Према одредбама Закона о комуналној милицији, сваки грађанин има право да поднесе притужбу уколико сматра да су његова права повређена незаконитом или неправилном применом овлашћења од стране комуналног милиционара у обављању службених дужности, обухваћених члановима од 18. до 27. поменутог закона. Притужба се подноси у року од 30 дана од дана када је дошло до спорног догађаја. За поступање по притужбама надлежан је начелник комуналне милиције или лице које он овласти. То овлашћено лице има обавезу да размотри све чињенице и околности које се односе на предмет притужбе, те да подносиоца у року од 15 дана писаним путем обавести о исходу поступка, као и о евентуалним мерама које су предузете. Овим се поступак по притужби сматра окончаним у првом степену. Уколико се у току поступка утврде подаци који указују на основану сумњу да је службеним поступањем комуналног милиционара учињено кривично дело које се гони по службеној дужности, овлашћено лице је дужно да обавести надлежног јавног тужиоца.

⁹² Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл.32.

⁹³ Устав Републике Србије („Сл. гласник РС”, бр. 98/2006).чл.22,

У том случају, предмет се доставља комисији за решавање притужби, која наставља поступак у складу са својим овлашћењима. Комисију за решавање притужби образује скупштина јединице локалне самоуправе. Комисија се састоји од пет чланова, и то: три одборника скупштине, начелника комуналне милиције и представника Министарства унутрашњих послова. Комисија има овлашћење да прибавља потребне информације и доказе од подносиоца притужбе, других лица и надлежних органа управе, укључујући и сарадњу са полицијом. Поступак пред комисијом мора се окончати у року од 30 дана од дана када је престао рок за поступање овлашћеног лица.⁹⁴ По окончању поступка, подносиоцу се доставља писмено обавештење о закључку комисије. Независно од исхода поступка, лице које је поднело притужбу задржава право да користи сва друга законом предвиђена средства правне заштите. Оваква регулатива обезбеђује институционални механизам надзора над радом комуналне милиције и представља важан елемент транспарентности, одговорности и заштите људских права у локалном управљању. Увођење приговора као правног средства има своју сврху и значај у систему управноправне заштите, јер се њиме регулише заштита грађана у случајевима када се не доносе управни акти. Овај механизам омогућава правну заштиту грађанима и организацијама у ситуацијама када јавне службе не испуњавају своје обавезе у складу са законом и не обезбеђују права корисника како треба.⁹⁵ Приговор представља широко коришћен инструмент заштите који се може примењивати у разним областима јавних услуга у којима не постоји неки други посебан механизам за заштиту корисника. Овај правни лек користи се за услуге које пружају органи као што су Министарство унутрашњих послова (нпр. издавање пасоша, личних карата, возачких дозвола), здравствени сектор (примарна здравствена заштита), образовање (вртићи, школе) и друге области у којима јавни органи пружају услуге грађанима и привредним субјектима.⁹⁶ У пракси, ефекти приговора могу бити видљиви, као што показује пример када је приговор поднет комуналној милицији због њеног непоступања у случају непрописног паркирања. Након тог приговора, патроле комуналне милиције почеле су

⁹⁴Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл.32.

⁹⁵ Рапајић, М. Приговор у управном поступку и заштита права корисника јавних услуга. У Зборнику радова „Услуге и права корисника“ Крагујевац: Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, 2020. стр. 685.

⁹⁶ Рапајић, М. Приговор у управном поступку и заштита права корисника јавних услуга. У Зборнику радова „Услуге и права корисника“ Крагујевац: Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, 2020. стр.685-686.

да изричу казне непрописно паркираним возилима, што је довело до смањења овог проблема, иако он и даље постоји у мањем обиму.⁹⁷

Овај механизам постаје посебно важан када локалне самоуправе не реагују на пријаве грађана и удружења која су дужна да прате и санкционишу кршења прописаних правила. Поред органа локалне самоуправе, овај вид правне заштите односи се и на јавна предузећа и установе које оснива држава или град, као што су јавне комуникације, енергетика, образовање, култура, социјална заштита и други сектори.⁹⁸ Важно је нагласити да Закон о управном поступку (ЗУП) дефинише оквир у којем се приговор подноси и решава као ремонстративно правно средство. Одлучује о њему руководилац органа који пружа јавну услугу, и то у року од 30 дана од пријема приговора. Уколико страна није задовољна одлуком првостепеног органа, може уложити жалбу, а у случају другостепеног решења – покренути управни спор.⁹⁹

3.6 Контрола од стране скупштине јединице локалне самоуправе

Локална самоуправа оснива комуналну милицију као део своје организације, било као јединицу у оквиру градске или општинске управе, или као самостални орган који се бави одређеном областима.¹⁰⁰ Унутар ових организационих јединица обављају се задаци који су дефинисани тим законом. Такође, могу се формирати подручне јединице комуналне милиције, које ће обухватити одређене градске општине или делове подручја локалне самоуправе. Руковођење овим подручним јединицама имају шефови, који су одговорни за свој рад и рад јединице за коју су задужени, и то пред начелником комуналне милиције у одређеном граду.¹⁰¹ Такође се законом о комуналној милицији предвиђа могућност оснивања посебне организационе јединице унутрашње контроле у оквиру комуналне милиције града. Ова јединица се бави надзором рада запослених у комуналној милицији.¹⁰² За рад унутрашње контроле, службеници морају испуњавати услове прописане законом који уређује радне односе у локалној самоуправи, као и услове за запошљавање у комуналној милицији. Поред тога, неопходно је да имају

⁹⁷ Рапајић, М. Приговор у управном поступку и заштита права корисника јавних услуга. У Зборнику радова „ Услуге и права корисника“ Крагујевац: Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, 2020. стр.687.

⁹⁸ Павловић, М. *Правни механизми за заштиту јавног интереса*. Партнери Србија,Београд , 2020, стр.5-6.

⁹⁹ Рапајић, М. Приговор у управном поступку и заштита права корисника јавних услуга. У Зборнику радова „ Услуге и права корисника“ Крагујевац: Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, 2020. стр.690-692.

¹⁰⁰ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019),чл.2.

¹⁰¹ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл.14.

¹⁰² Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл.15.

одговарајуће образовање и искуство у струци, што је детаљније прописано у овом закону. Закони и подзаконски акти који регулишу унутрашње послове примењују се и на рад унутрашње контроле.

Комуналном милицијом руководи начелник комуналне милиције, што је дефинисано законом.¹⁰³ У закону су детаљно прописани услови које треба да испуне кандидати за рад у комуналној милицији, као што су образовање, радно искуство, као и услови за заснивање радног односа.¹⁰⁴ Такође, шефови подручних организационих јединица такође морају испуњавати услове који су дефинисани у члану 16 закона. Начелника комуналне милиције распоређује начелник јединственог органа општинске или градске управе, односно управе задужене за одређену област у којој делује комунална милиција. Службенику се може доделити функција начелника комуналне милиције на основу решења начелника овог органа. Шеф организационе јединице распоређује се на предлог начелника комуналне милиције од стране начелника јединственог органа општинске или градске управе, односно управе задужене за конкретну област у којој се налази комунална милиција. Службеник може бити премештен на радно место шефа организационе јединице на основу решења начелника овог органа, на предлог начелника комуналне милиције.¹⁰⁵ У погледу избора начелника комуналне милиције, услови су следећи:¹⁰⁶

- ❖ Висока стручна спрема (дипломске академске студије, мастер или специјалистичке студије, као и основне студије у трајању од најмање 4 године),
- ❖ Минимум 5 година радног искуства у струци,
- ❖ Испуњени општи услови за рад у органима локалне самоуправе.

Што се тиче избора шефа организационе јединице, услови су:

- ❖ Висока стручна спрема (дипломске академске студије, мастер или специјалистичке студије, или основне студије у трајању од најмање 4 године),
- ❖ Минимум 3 године радног искуства у струци,
- ❖ Испуњени општи услови за рад у органима локалне самоуправе.

Стручно оспособљавање за обављање послова комуналног милиционара мора се спровести пре него што кандидат приступи полагању испита за комуналног милиционара.

¹⁰³ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл. 3.

¹⁰⁴ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл. 16.

¹⁰⁵ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл. 17.

¹⁰⁶ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл. 16.

Надлежни орган локалне самоуправе закључује уговор о стручном оспособљавању са незапосленим лицем (кандидатом) без накнаде, како би се оспособило за рад као комунални милиционар и полагање испита. Овај уговор се закључује на период најдуже од годину дана. Детаље о условима и поступку избора кандидата за стручно оспособљавање, као и права и обавезе кандидата и органа локалне самоуправе након завршетка оспособљавања, регулише надлежни орган локалне самоуправе. Програм стручног оспособљавања, који мора обухватити теоријски и практични део, начин провере стручне оспособљености, вредновање и верификацију програма, као и трошкове по учеснику, споразумно доноси министар надлежан за локалну самоуправу и министар надлежан за унутрашње послове. Програм и проверу стручне оспособљености кандидата спроведе министарство за унутрашње послове у сарадњи са министарством за локалну самоуправу. По завршеном програму оспособљавања, министарство за унутрашње послове издаје уверење о постигнутом успеху кандидата, које доставља надлежном органу локалне самоуправе. Трошкови овог оспособљавања покривају се из буџета локалне самоуправе.¹⁰⁷ Стручно усавршавање комуналних милиционара спроводи се у складу са законодавством које регулише права и обавезе запослених у јединицама локалне самоуправе. Пре него што постану комунални милиционари, кандидати морају успешно завршити програм стручног оспособљавања, како је утврђено законом. Такође, и лица која су запослена као комунални милиционари морају да полажу испит у року од шест месеци од заснивања радног односа. Испит спроводи комисија коју формира министар надлежан за систем локалне самоуправе. Програм испита, састав комисије, начин полагања, трошкови и документација која се издаје кандидату детаљно се уређују од стране надлежног министарства. Такође, министарство дефинише и висину таксе за полагање испита. Министарство за систем локалне самоуправе води евиденцију о положеним испитима и издаје уверења која укључују податке као што су име кандидата, ниво и врста образовања, орган са којим је потписан уговор о оспособљавању, као и датум полагања испита и резултати. Комунални милиционари подвргавају се провери практичне оспособљености најмање једном у три године. Ова провера се спроводи на захтев надлежних органа и министарства за локалну самоуправу, а министарство за унутрашње послове доноси план и програм провере, који укључују пројекте и трошкове за сваког учесника. Извештај о успеху милиционара доставља се надлежним органима.

¹⁰⁷ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл. 37.

Трошкове ове провере сноси локална самоуправа. Комунални милиционари су дужни да се подвргну провери психофизичке способности како би наставили да обављају своје послове. На основу налога председника општине, градоначелника или начелника комуналне милиције, милиционари морају да доставе лекарско уверење које потврђује њихову психофизичку способност. Трошкове лекарског прегледа сноси јединица локалне самоуправе. Укратко, стручна оспособљавања, испити, провере оспособљености и психофизичка способност чине кључне кораке у процесу запошљавања и одржавања квалитета рада комуналних милиционара, уз надзор и одговорност надлежних министарстава и локалних органа.¹⁰⁸

3.7. Контрола од стране Заштитника грађана (Омбудсмана)

Институција Заштитника грађана, установљена Законом о заштитнику грађана,¹⁰⁹ представља кључни правни механизам за надзор над радом органа управе, посебно у ситуацијама када се деловањем или пропустом тих органа угрожавају или повређују права грађана. У складу наведеним законом, омбудсман је овлашћен да испитује законитост и правилност рада органа управе и да утврди постојање евентуалних повреда права загарантованих уставом, законима и ратификованим међународним уговорима. Уколико у поступку контроле омбудсман утврди неправилности, има обавезу да препоручи надлежном органу мере за отклањање тих недостатака. Орган управе је у том случају дужан да у року од 60 дана извести омбудсмана о предузетим корацима или да образложи зашто није поступио у складу са препоруком. Уколико се препоруке игноришу, омбудсман има овлашћење да о томе обавести јавност, Народну скупштину и Владу, те предложи утврђивање одговорности лица која руководе органом на који се притужба односи. У пракси, овај механизам је примењен у случајевима као што су нелегално рушење у Херцеговачкој улици и неправилности у наплати услуга предшколских установа у појединим градовима.¹¹⁰ Право на подношење притужбе омбудсману имају сва физичка и правна лица, без обзира на држављанство. Међутим, анонимне притужбе се не разматрају, осим ако се на основу садржаја процени да постоји довољно основа за поступање по службеној дужности.

¹⁰⁸ Закон о комуналној милицији ("Сл. гласник РС", бр. 49/2019), чл. 38- 41.

¹⁰⁹ Закон о заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 105/2021), чл. 19.

¹¹⁰ Павловић, М. *Правни механизми за заштиту јавног интереса*. Партнери Србија, Београд, 2020, стр. 8-9.

Подносилац притужбе је обавезан да пре обраћања омбудсману покуша да заштити своја права кроз доступне правне механизме. Омбудсман неће приступити поступању по притужби док се не исцрпе сва расположива правна средства. Ипак, изузеци постоје – омбудсман може интервенисати пре окончања поступака уколико је у питању ризик од ненадокнадиве штете или је дошло до озбиљног кршења основних начела добре управе, као што су непристрасност, политичка неутралност, делотворност и поштовање процесних права странака. Притужбе се могу поднети у писаној форми (укључујући електронску пошту) или усмено на записник у просторијама омбудсмана. Поступак је бесплатан и ослобођен административних такси. Поред основних података о подносиоцу, притужба мора садржати опис повреде права, релевантне чињенице и доказе, као и податке о претходно коришћеним правним средствима. У случају непотпуне пријаве, омбудсман може захтевати допуну у одређеном року и пружити стручну подршку. Рок за подношење притужбе износи једну годину од дана када је повреда настала или од последњег поступања надлежног органа. Омбудсман је у обавези да у року од 30 дана од пријема притужбе одлучи о евентуалном покретању поступка.¹¹¹ Поступак је поверљив и искључује присуство јавности, а омбудсман има дужност да све податке третира као поверљиве, чак и по престанку мандата. Локални омбудсман може одбацити притужбу уколико није у његовој надлежности, ако је поднета након истека законског рока, уколико нису претходно исцрпљена правна средства, ако је пријава анонимна, непотпуна и није благовремено допуњена, као и ако не садржи нове чињенице у односу на већ разматране случајеве. Када је реч о надзору над комуналном милицијом и другим локалним службама, омбудсман делује по притужбама грађана и правних лица. Пре свега, утврђује се да ли је подносилац овлашћено лице. Уколико су повређена права детета, притужбу могу поднети родитељи или законски заступници, док у случају правног лица то чини овлашћени представник. Такође, пријаве могу поднети и пуномоћници, наследници или организације уз овлашћење. Уз све наведено, омбудсман има обавезу да поступак спроводи на српском језику или, уколико је то предвиђено локалном регулативом, на језику националне мањине која је у службеној употреби.¹¹²

¹¹¹ Вукашиновић, Е., Тодоров, Д. *Заштита људских права: Приручник за локалне омбудсмани*. Мисија ОЕБС-а у Србији., 2021, стр.25-26.

¹¹² Закон о службеној употреби језика и писама. (1991). *Службени гласник Републике Србије*, бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 – др. закон, 30/2010, 47/2018 и 48/2018 – испр.

У том случају сва документација, укључујући обавештења и препоруке, мора бити доступна на одговарајућем језику, а уколико омбудсман не влада тим језиком, дужан је да ангажује преводиоца у складу са законом.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Контрола над радом комуналне милиције представља основни предуслов за функционисање ове службе у складу са законом, ефикасношћу и одговорношћу према локалној заједници. Ова контрола је комплексна, вишеслојна и захтева интегрисани приступ који обухвата правни, финансијски, организациони и кадровски аспект. Прво и најважније, контролу рада комуналне милиције дефинише и уређује законски оквир, који укључује Закон о комуналној милицији, Закон о инспекцијском надзору, као и друге релевантне прописе. Ови закони прецизирају овлашћења, обавезе и ограничења комуналне милиције, као и начин на који се обављају контролне активности. Кључно је да контролни органи, углавном јединице локалне самоуправе, имају јасне надлежности да прате и надгледају рад комуналне милиције, обезбеђујући да све интервенције и радње буду у складу са законским нормама. Ово укључује и обавезу подношења периодичних извештаја о активностима комуналне милиције, што омогућава транспарентност и одговорност. Такође, законска регулатива јасно дефинише да комунална милиција не може користити назив „полиција“, што наглашава њихову статусну разлику у односу на државне полицијске службе, али истовремено им даје специфична овлашћења у области комуналног реда. Овај законски оквир је кључан за успостављање и одржавање контроле јер пружа правну основу за све надзорне и ревизорске активности. Контрола рада комуналне милиције подразумева и пажљиво праћење коришћења финансијских средстава која локалне самоуправе издвајају за њено функционисање. Пошто буџет за комуналну милицију обезбеђују локалне општине, неопходно је пратити како се та средства користе, укључујући трошкове за набавку опреме, униформи, обуку кадрова и друге оперативне потребе. Финансијска контрола треба да обезбеди да се средства троше рационално и у складу са прописаним буџетским плановима, чиме се спречавају злоупотребе и прерасподела која није у интересу јавности.

Поред трошкова, увођење комуналне милиције може имати и позитиван економски ефекат кроз повећање прихода од наплате прекршајних казни. Ово потенцијално повећање прихода мора бити транспарентно евидентирано и подвргнуто контролним механизмима како би се избегле неправилности и обезбедила максимална корист за локалне заједнице. Контрола над радом комуналне милиције мора да обухвати и организационе аспекте њеног функционисања. Један од важних елемената је успостављање јасних процедура и протокола сарадње комуналне милиције са градским инспекцијским службама, полицијом и другим релевантним институцијама. Периодични извештаји о међусобној сарадњи и заједничким активностима представљају инструмент који омогућава праћење и евалуацију успешности координације ових субјеката. Ово је од посебног значаја јер комунална милиција као локална служба делује у оквиру ширег система јавног реда и безбедности. Поред тога, системска евиденција свих захтева, интервенција и мера предузетих од стране комуналне милиције и градске инспекције омогућава потпуну транспарентност рада и пружа основ за контролу и анализу ефективности мера. Без такве евиденције контролни органи не могу објективно да процене успешност и исправност рада комуналне милиције. Квалитет рада комуналне милиције значајно зависи од кадровске структуре и стручне оспособљености запослених. Контрола рада мора обухватити и оцењивање стручности, професионалности и етичког понашања комуналних милиционара. Континуирана обука, праћење рада и коришћење санкционих мера у случају повреде закона или професионалних стандарда доприносе јачању поверења грађана у ову службу. Такође, поштовање људских права и достојанства током обављања комуналних послова представља један од битних елемената контроле, с обзиром на то да ова служба има овлашћења да врши надзор и интервенције у јавном простору. У свом најширем смислу, контрола рада комуналне милиције има и превентивну и репресивну функцију. Превентивна контрола подразумева успостављање механизма који спречавају неправилности у раду и злоупотребе овлашћења, док репресивна контрола предвиђа санкције и исправне мере у случају неправилног или незаконитог деловања. Ова двострука улога контроле је неопходна за обезбеђивање високог степена одговорности и заштите јавног интереса. Превентивна контрола подразумева стварање јасних правила, процедуре извештавања, евидентирања и међусобне сарадње, док репресивна укључује инспекцијски надзор, поступке по жалбама грађана и интерне контроле.

Систем контроле треба да буде флексибилан, али и строго регулисан, како би могао адекватно да одговори на изазове у пракси. Ефикасност и кредибилитет комуналне милиције зависе од компетентности и етичког понашања њених припадника. Контрола рада мора укључивати надзор над стручном оспособљеношћу, као и увођење сталних обука и усавршавања, што је предуслов за квалитетно и законито обављање задатака. Оваква кадровска контрола уједно подржава и превентивни аспект контроле, спречавајући корупцију и злоупотребе овлашћења, и доприноси изградњи поверења локалне заједнице у ову службу. Поред законских и институционалних оквира, контролу рада комуналне милиције у пракси остварују бројни механизми, као што су:

- ❖ Извештаји о раду, укључујући податке о броју предузетих мера, казни и захтева за сарадњу.
- ❖ Инспекцијски надзор и ревизије рада комуналне милиције.
- ❖ Јавне расправе и укључивање грађана у процену ефикасности и етичности рада.
- ❖ Жалбени поступци грађана и институционалне жалбе у случају незаконитих или непрофесионалних радњи.
- ❖ Внутрашње контроле и интерни системи за пријаву неправилности.

Ови механизми заједно обезбеђују свеобухватну контролу, омогућавајући да комунална милиција буде сервис локалне заједнице, а не извор проблема. Контрола рада комуналне милиције се суочава и са бројним изазовима, као што су недовољна јасноћа надлежности, ризик од злоупотребе овлашћења, финансијски ограничени ресурси и недостатак довољне обуке кадрова. Због тога је неопходно:

- ❖ Јасно дефинисати и прецизирати законске норме и процедуре.
- ❖ Оснажити надзорне институције и обезбедити њихову самосталност.
- ❖ Повећати транспарентност рада и учешће јавности.
- ❖ Обезбедити редовне и систематске обуке комуналних милиционара.
- ❖ Успоставити ефикасан систем интерних контрола и пријава неправилности.

У закључку, контрола над радом комуналне милиције мора бити свеобухватна, системска и континуирана, са јасним законским основама, институционалним механизмима и практичним алатима. Само на тај начин ова служба може бити поуздан и одговоран партнер локалној заједници у очувању јавног реда и безбедности. Контрола над радом комуналне милиције представља сложен процес који захтева интегрисани приступ и уважавање бројних фактора – законских, финансијских, организационих и кадровских.

Само системски и одговорни приступ контроли може обезбедити да комунална милиција дели одговорност у одржавању јавног реда и безбедности, пружа адекватну заштиту грађанима и функционише у складу са највишим стандардима правне и етичке регуларности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Булатовић Петар, The performance of police duties in the context of the principles governing the operation of the state administrative authorities, Law-theory and practice, No. 1/2021.
2. Bayley David, Patterns of policing – A comparative international analysis, New Brunswick: Rutgers University Press, 1990.
3. Васиљевић–Радојчић З., Суботић, Д., Правни аспекти полицијске организације у Србији, Правни живот, Београд, бр. 10/2008.
4. Вукашиновић, Е.,Тодоров, Д. *Заштита људских права: Приручник за локалне омбудсмане*. Мисија ОЕБС-а у Србији, 2021.
5. Драгановић Тамара, Правни положај и уређење комуналне полиције у Републици Србији, Правни факултет, Универзитет у Нишу, Ниш, 2021.
6. Edmunds, T. *Security sector reform in transforming societies: Croatia, Serbia and Montenegro*. Manchester: Manchester University Press, 2007;
7. Grizold, A. The Concept of National Security in the Contemporary World. *International Journal on World Peace*, Vol.11, No.3/1994;
8. Информатор о раду градске управе за инспекцијске послове, Нови Сад, април 2015.
9. Кавран, Д., Вукашиновић, З. Европски управни простор и реформа јавне управе,НБП – Београд, 9 (2–3)/2004.
10. Кумануди Коста, Административно право, Београд, 1921.
11. Лештанин Бранко, Никач Жељко, Коментар Закона о полицији, Пословни биро, Београд, 2016.
12. Makinda, Samuel, *Sovereignty and Global Security*, Security Dialogue, Sage Publications, Vol. 29(3) 29/1998;
13. Милосављевић Богољуб, Милетић Слободан, Вујадиновић Петар, Јосиповић Радмила, Оташевић Божидар, Мијаиловић Мирослав.,Приручник за стручно оспособљавање и полагање испита комуналних полицајаца, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2010.
14. Милетић Слободан, Југовић Сретен, Право унутрашњих послова, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016.

15. Newman, E. Critical Human Security Studies. *Review of International Studies*, Vol.36, No.1/2010;
16. Нешић, М. Изазови у двадесетогодишњој пракси локалних омбудсмана у Републици Србији, *Локални омбудсмани у градовима и општинама Србије: Зборник радова*, Београд, 2022.
17. Никач, Жељко, *Комунална милиција у Републици Србији као услужни сервис грађана*, Зборник радова „Услуге и права корисника“, Универзитет у Крагујевцу, Крагујевац, 2020.
18. Никач, Жељко, *Полиција у заједници*, Београд, 2019.
19. Никач, Жељко., *Комунална полиција у Републици Србији – место, улога и задаци*, Удружење правника Србије, Правни живот, бр. 10/10, 2010.
20. Николић, Г., & Кешетовић, Ж. *Комунална полиција у Републици Србији*, Београд, 2020.
21. Павловић, М. *Правни механизми за заштиту јавног интереса*. Партнери Србија, Београд 2021.
22. Пилиповић, В. *Полицијска функција у процесу реформи политичког система Србије*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, 2009.
23. Пилиповић, В. *Улога полиције и комуналне полиције у остваривању локалне безбедности у Србији*, Нови Сад, 2011.
24. Петровић Милан, Прица Милош, *Посебно управно право с међународним управним правом*, 2020.
25. Рапајић, М. *Приговор у управном поступку и заштита права корисника јавних услуга*, Зборник радова – Услуге и права корисника, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, Крагујевац, 2020.
26. Rob I. Mawby, *Comparative policing issues: The British and American System in International Perspective*, Unwin Hyman, London, 1990.

Законски и подзаконски акти

- 1.Закон о Безбедносно-информативној агенцији ("Сл. гласник РС", бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014 - одлука УС, 66/2014 и 36/2018);
- 2.Закон о државној управи („Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018, 30/2018 – др. Закон);
- 3.Закон о заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 105/2021).
- 4.Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/2015, 44/2018 – др. закон и 95/2018).
- 5.Закон о комуналним делатностима. („Службени гласник РС“, бр. 88/2011, 104/2016, 95/2018 и 94/2024).
- 6.Закон о комуналној милицији ("Службени гласник Републике Србије", број 49/2019
- 8.Закон о локалној самоуправи („Сл. гласник РС“, бр. 29/07, 83/14-др.закон, 101/16-др.закон и 47/18).
- 9.Закон о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Србије, бр. 129/2007, 83/2014, 47/2018, и 111/2021).
- 10.Закон о полицији ("Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018)
- 11.Закон о полицији („Сл. гласник РС“, бр. 105/05, 63/09 - одлука УС, 92/11 и 64/15).
- 12.Закон о службеној употреби језика и писама („Службени гласник Републике Србије, бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 – др. закон, 30/2010, 47/2018 и 48/2018 –испр).
- 13.Закон о трговини („Службени гласник РС“, бр. 52/2019).
- 14.Законом о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18).
- 15.Одлука о комуналном инспекцијском надзору („Службени гласник Републике Србије“, бр. 88/2011, 104/2016, 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018, 36/2015, 44/2018, 95/2018, 65/2013, 13/2016 и 98/2016).
- 16.Одлука о облицима и начину остваривања сарадње комуналне милиције и градских инспекцијских служби („Сл. лист града Суботиче“, бр. 6/2010 и 5/2020).
- 17.Одлука о облицима и начину остваривања сарадње Одељења комуналне полиције и инспекцијских служби града(2009), у Збирка прописа и модела аката о комуналној полицији. Београд: Стална конференција градова и општина.,
- 18.Одлука о облицима и начину остваривања сарадње Одељења комуналне полиције и инспекцијских служби града(2009), На основу члана 59. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС., број 129/07), чл. 7. став 3. и чл. 45. став 2. Закона о комуналној полицији („Службени гласник РС“ број 48/09)
- 19.Правилник о начину и поступку вршења контроле комуналне милиције. („Службени гласник РС“, бр. 27/2020)
- 20.Правилник о начину и поступку вршења контроле комуналне полиције (Службени гласник Републике Србије“, бр. 106, 17. децембар 2009).
- 21.Правилник о начину утврђивања психофизичке способности потребне за обављање послова комуналне полиције.Службени гласник Републике Србије, бр. 106, 17. 2009).

22.Правилник о програму, времену и начину стручног оспособљавања и усавршавања, садржају и начину полагања испита и провере стручне оспособљености, евиденцији и уверењима о положеним испитима и утврђеној оспособљености комуналних полицајаца („Службени гласник Републике Србије“, бр. 106 од 17. децембра 2009, бр. 58 од 20. августа 2010, бр. 73 од 12. октобра 2010).

23.Правилник о службеној легитимацији комуналних полицајаца („Службени гласник Републике Србије“, бр. 106, 2009).

24.Правилник о условима и начину употребе средстава принуде („Службени гласник РС“, бр. 133/04).

25.Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 83/06 и 98/06).

26.Статут града Београда („Сл. лист града Београда“, бр. 39/2008, 6/2010 и 23/2013, „Сл. гласник РС“, бр. 7/2016 - одлука УС и „Сл. лист града Београда“, бр. 60/2019)

Интернет извор;

<https://rsjp.gov.rs/upload/Obrazlo%C5%BEenje%20komunalna%20milicija.pdf>(преузето 30.07.2025.)

Сажетак

Контрола над радом комуналне милиције

Одржавање јавног реда и мира, заштита животне средине и успостављање комуналног реда представљају темељ функционисања сваке урбане заједнице и предуслов су безбедног и уређеног локалног живота. У том систему посебну улогу има комунална милиција као орган јединице локалне самоуправе, чији је задатак очување јавног и комуналног реда, спречавање незаконитог коришћења јавних површина и контрола спровођења локалних прописа. У Србији је ова институција први пут успостављена 2010. године као комунална полиција, а 2019. године трансформисана је у комуналну милицију. Њено деловање је правно уређено Законом о комуналној милицији и низом других прописа који се односе на јавни ред и безбедност локалне заједнице. Посебност комуналне милиције огледа се у томе што обједињује административно-надзорне, контролне и превентивне функције. Службеници су овлашћени да издају упозорења, подносе прекршајне пријаве, привремено одузимају предмете и у законом предвиђеним случајевима употребе средства принуде. Та широка овлашћења захтевају висок степен професионалности, одговорности и поштовања људских права, што намеће потребу за развијеним и ефикасним системом контроле рада. Контрола је важна не само ради обезбеђивања законитости и правилности поступања, већ и ради спречавања могућих злоупотреба, јачања поверења грађана и унапређења транспарентности у раду јавне управе. Систем контроле комуналне милиције у Србији заснива се на комбинацији унутрашњих и спољашњих механизма. Унутрашњи надзор обухвата контролу рада службеника у оквиру саме службе, инспекцијске провере и дисциплинску одговорност, док спољашњу контролу врше локалне скупштине, грађани путем притужби и независне институције као што је Заштитник грађана. Посебан значај има улога омбудсмана, који испитује законитост и сврсисходност поступања органа управе, укључујући и комуналну милицију. Са ширењем надлежности комуналне милиције у већим градовима, јављају се бројни изазови – прекомерна употреба овлашћења, недовољна транспарентност у раду, нејасна линија одговорности и недовољно развијени механизми интерне евалуације и дисциплинске контроле. То указује на потребу за темељном анализом постојећег правног и институционалног оквира, како би се унапредила ефикасност система надзора и повећала правна сигурност грађана. Истраживање је засновано на анализи позитивноправних извора, праксе органа

управе и Заштитника грађана, као и упоредноправном сагледавању искустава других земаља.

Циљ је да се кроз критичку оцену постојећег стања укаже на слабости у функционисању контролних механизма и предложи мере за њихово унапређење. Закључци показују да је систем контроле комуналне милиције у Србији нормативно добро уређен, али да у пракси постоје проблеми у примени прописа, ограничени кадровски капацитети и недовољна транспарентност. Унапређење контроле подразумева јачање институционалне одговорности, увођење редовне евалуације рада службеника, већу јавну доступност информација и активнију улогу независних органа у надзору. Ефикасан и функционалан систем контроле доприноси изградњи одговорне, професионалне и транспарентне комуналне службе која делује у интересу грађана и у складу са принципима законитости и владавине права.

Кључне речи: комунална милиција, локална самоуправа, јавни ред, контрола, законитост, транспарентност, људска права, надзор, одговорност.

Abstract

Control over the work of the communal police

Maintaining public order and peace, protecting the environment, and establishing communal order represent the foundation of every urban community and are essential for ensuring a safe and organized local life. Within this system, a special role is held by the *communal militia* as a body of local self-government, tasked with maintaining public and communal order, preventing the unlawful use of public spaces, and ensuring compliance with local regulations. In Serbia, this institution was first established in 2010 as the *communal police*, and in 2019 it was restructured and renamed the *communal militia*. Its operations are regulated by the Law on the Communal Militia and several other legal acts concerning public order and local security. The uniqueness of the communal militia lies in its combination of administrative-supervisory, control, and preventive functions. Officers are authorized to issue warnings, file misdemeanor charges, temporarily confiscate items, and, under legally defined circumstances, apply means of coercion. Such broad powers require a high level of professionalism, accountability, and respect for human rights, which in turn necessitates a well-developed and efficient system of oversight. Control mechanisms are crucial not only for ensuring legality and proper conduct but also for preventing possible abuses of authority, strengthening citizens' trust, and improving transparency within public administration.

The system of control over the communal militia in Serbia is based on a combination of internal and external mechanisms. Internal oversight includes supervision of officers within the service itself, inspection procedures, and disciplinary responsibility, while external control is exercised by local assemblies, citizens through complaints, and independent institutions such as the Protector of Citizens (Ombudsman). The Ombudsman plays a particularly significant role in examining the legality and purposefulness of administrative actions, including those undertaken by the communal militia. As the responsibilities of the communal militia expand, especially in larger cities such as Belgrade, Novi Sad, Niš, and Kragujevac, new challenges have emerged. These include excessive use of authority, insufficient transparency, unclear accountability lines, and underdeveloped systems of internal evaluation and disciplinary control. Such issues indicate the need for a thorough analysis of the existing

legal and institutional framework to enhance the efficiency of oversight mechanisms and improve citizens' legal security.

This research is based on the analysis of positive legal sources, administrative and ombudsman practice, as well as comparative insights from other legal systems. Its main objective is to critically assess the current state of control mechanisms, identify weaknesses in their functioning, and propose concrete measures for improvement. The findings indicate that the system of control over the communal militia in Serbia is normatively well-structured, yet its implementation in practice remains inconsistent. Key challenges include limited human resources, insufficient institutional capacity, and a lack of transparency. Strengthening control requires enhanced institutional accountability, the introduction of regular performance evaluation, greater public access to information, and a more active role of independent oversight bodies. An effective and functional control system contributes to the development of a responsible, professional, and transparent communal service that operates in the public interest and in accordance with the principles of legality and the rule of law.

Keywords: communal police, local government, public order, control, legality, transparency, human rights, supervision, accountability.

Биографија аутора

Бојана Ћирић рођена је 27. октобра 1982. године у Пироту. Основно образовање стекла је у ОШ „Душан Радовић“ у Пироту, након чега је уписала и успешно завршила Средњу прехранбену школу „Обрен Пејић“, где је стекла звање прехранбеног техничара. Затим је наставила своје академско образовање на Факултету за безбедност Унион Универзитета, где је дипломирала и стекла звање дипломирани менаџер безбедности. Дипломски рад под називом „Упоредна анализа система безбедности земаља у окружењу“ одбранила је под менторством проф. др Божицара Форце, показујући тиме свој посвећен приступ у области безбедносних система и међународне безбедности. У циљу даљег усавршавања и проширења стручних компетенција, уписала је мастер студије на Правном факултету Универзитета у Нишу, на смеру унутрашњих послова, у академској 2022/2023. години. Тиме наставља свој академски и професионални развој, фокусирајући се на интегрисани приступ безбедности и унапређење институционалних капацитета у области унутрашњих послова.

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

Име и презиме аутора мастер рада: Бојана Ћирић

Наслов мастер рада: „Контрола над радом комуналне милиције“

Ментор: Проф. др Милош Прица

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

У Нишу, _____

Потпис аутора

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да је мастер рад, под насловом „Контрола над радом комуналне милиције“ 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: Бојана Ћирић

У Нишу, _____

Потпис аутора
