



*Zajednica opština Crne Gore  
Komisija za razvoj lokalne samouprave  
Broj:03 –338 /14  
Podgorica,29. maja 2014. godine*

Komisija za razvoj lokalne samouprave Zajednice opština Crne Gore, na sjednici od 16.maja 2014.godine, razmotrila je Predlog zakona o komunalnoj policiji i uzimajući u obzir dostavljena mišljenja jedinica lokalne samouprave, na isti daje slijedeće

## **Izjašnjenje**

### **Načelne primjedbe i sugestije:**

Predlog Zakona o komunalnoj policiji po svojoj sadržini bitno drugačije uređuje ovu oblast u odnosu na Nacrt Zakona koji je bio predmet javne rasprave i po kome su se jedinice lokalne samouprave izjasnile tokom 2012. godine. Zbog toga je obrađivač bio dužan da i jedinicama lokalne samouprave omogući izjašnjenje o riješenjima iz Predloga u roku koji ne može biti kraći od 15 dana, kako je to propisano članom 122a Zakona o lokalnoj samoupravi, a ne samo Zajednici opština Crne Gore.

Komisija za razvoj lokalne samouprave je stanovišta da je, radi cjelovitog uređivanja pitanja od značaja za obavljanje komunalnih djelatnosti i obezbjeđivanje komunalnog reda, ***neophodno preispitati rješenja u Zakonu o komunalnim djelatnostima*** koji je u proceduri kod Skupštine od 2011. godine i isti donijeti prije ili istovremeno sa Zakonom o

komunalnoj policiji, kako bi rješenja u ova dva zakona bila usaglašena i do kraja izvedena.

Usaglašavanje Predloga tih zakona mora biti izvršeno po sledećim pitanjima:

- definisanje oblasti u kojima se obezbeđuje komunalni red,
- jasno ograničenje instituta obezbeđenja komunalnog reda i vršenja nadzora u komunalnoj oblasti i
- jasno razgraničenje nadležnosti komunalne policije, komunalne inspekcije, drugih nadležnih inspekcija pa i policijskih službenika u dijelu gdje se njihova ovlašćenja prepliću.

Članom 32 Zakona o lokalnoj samoupravi propisani su poslovi opštine u različitim oblastima, između ostalih i u komunalnoj. Poslovi u komunalnoj oblasti razrađeni su nizom posebnih zakona, sa različito uređenim institutom nadzora nad njihovim sprovođenjem.

Budući da je članom 59 Predloga zakona o komunalnoj policiji stavljen van snage član 79 i 80 Zakona o lokalnoj samoupravi, gdje su članom 79 stav 2 tog zakona navedene oblasti u kojima Komunalna policija obezbeđuje komunalni red, potenciramo značaj preciznog definisanja ovog pitanja u Predlogu zakona o komunalnim djelatnostima jer je to pretpostavka za utvrđivanje nadležnosti Komunalne policije. S tim u vezi, ukazujemo da pored komunalne, postoje i druge oblasti u kojima Komunalna policija vrši nadzor (oblast stanovanja), što treba imati u vidu pri njihovom normiranju. Preciznim zakonskim regulisanjem ovih oblasti obezbediće se jedinstvena regulativa u svim jedinicama lokalne samouprave i izbjeći potreba donošenja lokalnih odluka.

Suštinski nedostatak Predloga zakona o komunalnoj policiji vidimo u poistovjećivanju instituta obezbeđenja komunalnog reda sa institutom vršenja inspeksijskog nadzora u komunalnoj oblasti.

Inspeksijski nadzor u svim oblastima uređen je na jedinstven način Zakonom o inspeksijskom nadzoru, gdje su članom 14 i 15 precizno propisana ovlašćenja i obaveze inspektora.

Predlogom ovog zakona veći broj zakonskih ovlašćenja i obaveza inspektora utvrđuju se kao ovlašćenja i obaveze komunalnog policajca, sa propisanim uslovima: najmanje IV nivo kvalifikacije obrazovanja i jedna godina radnog

iskustva. Ovakve odredbe stvaraju koliziju sa Zakonom o inspekcijskom nadzoru ali i sa nizom drugih propisa (član 25 stav 1 tačka 1 Zakona o državnim službenicima i namještenicima i član 8 stav 1 tačka 1 i stav 2 Uredbe o službenim zvanjima lokalnih službenika i namještenika i uslovima za njihovo vršenje u organima lokalne uprave kojim su za sticanje zvanja inspektora propisani uslovi VII nivo kvalifikacije obrazovanja i 1 do 5 godina radnog iskustva).

Radi sprečavanja navedene kolizije, predlažemo da se razgraničenje instituta obezbjeđenja komunalnog reda, u odnosu na institut nadzora u komunalnoj oblasti, izvrši na osnovu predhodnog preciznog razgraničenja operativnih poslova komunalnog policajca u obezbjeđenju komunalnog reda, u odnosu na stručne poslove komunalnog inspektora utvrđene Zakonom o inspekcijskom nadzoru. S tim u vezi ističemo da i operativni i stručni poslovi predstavljaju dio jedinstvenog procesa održavanja komunalnih objekata i komunalnog reda i smatramo da se kao takvi moraju staviti u nadležnost službe Komunalne policije, što ne proizilazi iz odredbi Predloga. Ovo tim prije što Predlog samo upućuje na saradnju Komunalne policije i komunalne inspekcije, pa se osnovano mogu očekivati brojne dileme jedinica lokalne samouprave kako u odnosu nadležnosti, tako i u odnosu na unutrašnju organizaciju i sistematizaciju ove službe.

Pored toga, Predlog daje komunalnim policajcima određeni broj isključivih policijskih ovlašćenja, između ostalih i ovlašćenje za lišenje slobode, upotrebu fizičke snage i sredstava prinude, čak i u slučaju odbijanja od drugoga istovremenog protivpravnog napada (član 28).

Ne dovodeći u pitanje potrebu korišćenja navedenih ovlašćenja u obezbjeđenju komunalnog reda, ukazujemo na neophodnost preciznijeg propisivanja uslova i načina njihove primjene, analogno odredbama Zakona o unutrašnjim poslovima u odnosu na policijska ovlašćenja, a zbog njihove senzitivnosti i posledica nezakonite primjene. Ovo naročito kada je u pitanju:

- mjera lišenja slobode iz člana 23 Predloga i to u odnosu na institut zadržavanja lica lišenog slobode u trajanju od najduže osam časova, ukoliko nije moguće njegovo privođenje sudu, u skladu sa zakonom kojim se uređuje prekršajni postupak (član 166 stav 3 Zakona o prekršajima);
- ovlašćenje za pregled objekata i prostorija iz člana 25 Predloga, sa aspekta obezbjeđenja komunalnog reda u oblasti stanovanja (lokalne

odluke o kućnom redu), u odnosu na Ustavno pravo na nepovredivost stana.

Vežano za upotrebu sredstava prinude iz člana 28 Predloga, sugerišemo njeno svođenje isključivo na slučaj kada komunalni policajac od sebe ne može da odbije istovremeni protivpravni napad. Ovo iz razloga što korišćenje sredstava prinude radi odbijanja istovremenog protivpravnog napada od drugog spada u ovlašćenje policijskih službenika u obezbjeđenju javnog reda i mira.

Dodatno, iz Predloga proizilazi da bi u obavljanju utvrđenih poslova komunalni policajci morali poznavati i primjenjivati veliki broj propisa (Zakon o komunalnim djelatnostima, Zakon o bezbjednosti saobraćaja na putevima, Zakon o putevima, Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Krivični zakonik, propise o maloljetnicima i pravima djeteta, Zakon o prekršajima, Zakon o inspekcijском nadzoru, Zakon o zaštiti i spašavanju, Zakon o stanovanju i održavanju stambenih zgrada, propisi iz oblasti životne sredine, lokalni propisi kojima se uređuju pitanja iz komunalne oblasti, životne sredine, uređenja prostora i izgradnje objekata i niz drugih).

Stoga ukazujemo na potrebu propisivanja obaveznog kontinuiteta u njihovom stručnom osposobljavanju i usavršavanju po posebnom programu Ministarstva (na primer: najmanje jednom godišnje), budući da je stručno osposobljavanje i usavršavanje u članu 40 Predloga utvrđeno kao obaveza komunalnih policajaca, ali bez propisane dinamike. Osim toga, kako je članom 8 Predloga utvrđena obaveza komunalne policije da učestvuje u zaštiti i spašavanju, program stručnog osposobljavanja i usavršavanja mora obuhvatiti i specijalne obuke propisane posebnim zakonom za obavljanje ove vrste poslova.

Osim toga, smatramo da broj komunalnih policajaca ne treba da bude određen na način na koji je to učinjeno Predlogom i uz saglasnost Ministarstva. Preporučujemo da svaka jedinica lokalne samouprave riješi ovo pitanje u skladu sa svojim potrebama i mogućnostima, poštujući obaveze iz Strategije reorganizacije državne uprave i Akcionog plana za njeno sprovođenje. Ovo tim prije što ni Zakonom o unutrašnjim poslovima nije propisan broj policijskih službenika u zavisnosti od broja stanovnika.

Takođe ukazujemo na potrebu utvrđivanja posebnih zvanja komunalnih policajaca i njihovog raspoređivanja u platne razrede, u skladu sa članom 31 Zakona o državnim službenicima i namještenicima a analogno članu 88 stav 1 tačka 1 i 2 i člana 89 Zakona o unutrašnjim poslovima.

Vezano za odredbu člana 53 stav 1, sugerišemo da se zakonom precizno razgraniči vršenje nadzora nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donosenih na osnovu ovog zakona od strane ministarstva i od strane predsjednika opštine i načelnika Komunalne policije. U stavu 2 istog člana ukazujemo da, izuzev Ministarstva unutrašnjih poslova koje vrši nadzor nad vršenjem povjerenih poslova, ni jedan drugi organ državne uprave ne vrši nadzor nad obavljanjem poslova Komunalne policije.

U odnosu na odredbu člana 57 stav 2 Predloga, napominjemo da je Komunalna policija i do sada bila obrazovana kao posebna služba opštine i sa istim nazivom te da, u smislu organizacije i načina rada lokalne uprave, nema nikakvih promjena koje bi se morale urediti lokalnom odlukom. Ovo pod uslovom prihvatanja sugestije iz ovog Izjašnjenja da komunalni inspektori, kao i do sada, obavljaju inspekcijske poslove u okviru Komunalne policije, kao sastavne i stručne poslove vršenja nadzora u komunalnoj oblasti.

U odnosu na ostale odredbe ovog Predloga, ukazujemo da je član 12, kojim se propisuje obaveza Komunalne policije da postupa po peticijama, u suprotnosti sa članom 107 Zakona o lokalnoj samoupravi kojim je utvrđeno da se peticije podnose organima lokalne samouprave u skladu sa statutom opštine, a ne organima i službama lokalne uprave.

U članu 17 stav 2, kojim se utvrđuje obaveza organa državne i lokalne uprave, javnih službi i drugih subjekata koji vode javne evidencije da podatke iz tih evidencija dostavljaju Komunalnoj policiji, sugerišemo obavezno propisivanje roka postupanja tih organa i službi iz praktičnih razloga.

U članu 22 u stavu 1 sugerišemo da se utvrđivanje identiteta određenog lica veže za njegovo činjenje ili nečinjenje koje predstavlja narušavanje komunalnog reda, a ne ponašanje ili djelovanje, kako je to navedeno u ovom članu.

U členu 25 sugerišemo preciziranje akta kojim se povjeravaju poslovi komunalnoj policiji jer se u konkretnom slučaju i prenošenje i povjeravanje vezuju za zakon.

U členu 27 stav 3 treba brisati jer se radi o materiji koja je u cjelosti uređena Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.

Član 34 i ostale odredbe koje regulišu područne jedinice Komunalne policije treba brisati jer one nisu imanentne lokalnoj upravi. Poslove Komunalne policije na području gradskih opština Glavni grad će organizovati na način na koji organizuje obavljanje drugih poslova iz svoje nadležnosti izvan sjedišta organa uprave, odnosno bliže građanima.

Član 35 treba brisati jer zajednička služba Komunalne policije za više opština nije ni logično ni moguće rješenje organizovanja obavljanja ovih poslova.

Poglavlje IV treba upodobiti členu 53 Predloga sa kojim je u direktnoj vezi. Pri tome naročito preispitati ponuđena rješenja u členu 44 koja se odnose na krivična djela koja se gone po službenoj dužnosti.

**PREDSJEDNIK,  
Mišela Manojlović**