ПРИРУЧНИК ЗА ПОЛАГАЊЕ ИСПИТА ЗА КОМУНАЛНОГ МИЛИЦИОНАРА

Богољуб Милосављевић
Слободан Милетић

Друго издање

Министарство државне управе и локалне самоуправе, 2023.

П Р И Р У Ч Н И К
ЗА ПОЛАГАЊЕ ИСПИТА ЗА КОМУНАЛНОГ МИЛИЦИОНАРА

Друго издање

ПРИРУЧНИК
ЗА ПОЛАГАЊЕ ИСПИТА ЗА КОМУНАЛНОГ МИЛИЦИОНАРА
Друго издање

Аутори:
Богољуб Милосављевић
Слободан Милетић

Издавач:
Министарство државне управе и локалне самоуправе

За издавача:
др Александар Мартиновић
министар Државне управе и локалне самоуправе

Уредник:
др Јасмина Бенмансур
помоћник министра државне управе и локалне самоуправе

Рецензент:
др Срећен Југовић
Криминалистичко-полицијски универзитет

Израду овог приручника подржала је Влада Савезне Републике Немачке, посредством Немачке организације за међународну сарадњу GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Богољуб Милосављевић
Слободан Милетић

ПРИРУЧНИК
ЗА ПОЛАГАЊЕ ИСПИТА ЗА КОМУНАЛНОГ МИЛИЦИОНАРА

Друго издање

Београд
2023

© Министарство државне управе и локалне самоуправе, 2023.

Садржај

Страна

ПРЕДГОВОР 13
I. ПОСЛОВИ И ОВЛАШЋЕЊА КОМУНАЛНЕ МИЛИЦИЈЕ 17
1. Увод: основне одлике правног оквира о комуналној милицији 17
2. Сврха комуналне милиције. 21
3. Послови комуналне милиције. 24
3.1. Појам и врсте послова комуналне милиције 24
3.2. Садржина појединих послова комуналне милиције. 26
3.3. Планирање послова 51
3.4. Усклађивање послова. 52
3.5. Начин обављања послова и начела рада. 53
4. Сарадња комуналне милиције 57
4.1. Сарадња са грађанима и правним лицима 58
4.2. Сарадња са организационим јединицама општинске и градске управе, овлашћеним организацијама и вршиоцима комуналних делатности 59
4.3. Сарадња са инспекцијским службама 60
4.4. Сарадња са полицијом 60
4.5. Сарадња са комуналном милицијом других општина и градова . . 61
5. Овлашћења комуналне милиције 62
5.1. Појам и врсте овлашћења. 62
5.2. Заједничке карактеристике овлашћења и носиоци примене овлашћења 63
5.3. Општи услови за примену, безбедан начин примене и представљање пре примене овлашћења 65
5.4. Примена овлашћења према посебним категоријама лица 68
5.5. Посебни услови и начин примене овлашћења. 69
6. Евиденције које води комунална милиција и начин њиховог вођења . 91
7. Контрола комуналне милиције. 94
7.1. Појам, начин и поступак контроле комуналне милиције 94
7.2. Контрола употребе средстава принуде 96
7.2.1. Подношење извештаја полицији 98
7.3. Контрола решавањем притужби 98
7.4. Дужности комуналних милиционара у вези са контролом 100
Правни извори 102

II. ПОЛОЖАЈ, ПРАВА, ДУЖНОСТИ И ОДГОВОРНОСТИ КОМУНАЛНИХ МИЛИЦИОНАРА 107
1. Припадници комуналне милиције. 107
2. Образовање комуналне милиције и заједничка комунална милиција 108
3. Унутрашње уређење комуналне милиције 112
4. Унутрашња контрола. 114

Страна

5. Руковођење комуналном милицијом 116
5.1. Услови за рад на руководећим радним местима 116
5.2. Распоређивање начелника и шефа организационе јединице ..117
5.3. Садржина руковођења и овлашћења руководиоца 117
6. Специфичности радног односа у комуналној милицији 119
6.1. Прописи о радним односима који важе за припаднике комуналне милиције 119
6.2. Заснивање радног односа....121
6.3. Стручно оспособљавање....123
6.4. Испит за комуналног милицонара 124
6.5. Стручно усавршавање 125
6.6. Провера практичне оспособљености, психофизичких способности и безбедносних сметњи 126
6.7. Распоређивање ван комуналне милиције 126
6.8. Престанак радног односа по сили закона 127
7. Дисциплинска одговорност 128
7.1. Појам дисциплинске одговорности 128
7.2. Лакше и теже повреде радних дужности 128
7.3. Дисциплински поступак и казне 131
8. Материјална, прекршајна и кривична одговорност 132
9. Униформа и ознаке на униформи и њихова заштита 134
10. Службена легитимација 136
11. Службена возила, пловила и опрема....137
12. Заштита комуналних милиционара 138
Правни извори 142

III. ОПШТИ УПРАВНИ ПОСТУПАК И УПРАВНИ СПОР....147
А. Општи управни поступак 147
1. Основна знања о управном поступку и управном поступању 147
1.1. Појам управног поступка 147
1.2. Појам управне ствари 149
1.3. Врсте управног поступка....151
1.4. Основна начела управног поступка 151
1.5. Управни акт 154
1.6. Гарантни акт 158
1.7. Управни уговор 158
1.8. Управне радње....159
1.9. Пружање јавних услуга....160
2. Основна правила поступка....161
2.1. Учесници у поступку 161
2.2. Начини општења органа и странака 168
2.3. Обавештавање странака и поступци обавештавања 171
2.4. Рокови 174
2.5. Трошкови поступка 175
3. Првостепени поступак 177
3.1. Покретање поступка и захтеви странака 177
3.2. Прекид и обустављање поступка 179
3.3. Поравнање....179
3.4. Ток поступка до доношења решења 179
4. Решење и закључак 189

Страна

4.1. Решење 189
4.2. Закључак 193
5. Правна средства 194
5.1. Приговор 194
5.2. Жалба 195
6. Посебни случајеви уклањања и мењања решења 200
6.1. Мењање и поништавање решења у вези с управним спором . . 200
6.2. Понављање поступка 200
6.3. Поништавање коначног решења 202
6.4. Укидање решења 203
6.5. Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана 203
6.6. Правне последице поништавања и укидања решења 204
7. Извршење 204
7.1. Појам извршења, врсте извршења и извршност решења 204
7.2. Управно извршење 205
7.3. Извршење ради обезбеђења 208
Б. Управни спор 209
1. Појам управног спора 209
2. Врсте управног спора 209
3. Предмет управног спора 210
4. Управни спор због „ћутања управе“ 211
5. Управни акти против којих се не може водити управни спор 211
6. Странке у управном спору 212
7. Надлежност за решавање управних спорова 213
8. Покретање управног спора 213
9. Претходни поступак у управном спору 214
10. Редован поступак 215
11. Правна средства 217
12. Извршење пресуде 218
Правни извори 220

IV. ОСНОВИ КАЗНЕНОГ ПРАВА 223
А. Основни појмови 223
1. Предмет казненог права 223
2. Формални извори казненог права 223
3. Јединствено казнено право 224
4. Својства казненог права 224
Б. Прекршајно право 225
1. Појам прекршаја 225
2. Начела прекршајног поступка 226
3. Нормативни оквир 228
4. Радња, време и место извршења прекршаја 229
5. Субјекти одговорности 230
6. Покретање прекршајног поступка (пријава, захтев, решење) 233
7. Прекршајне санкције 236
7.1. Казне затвора, новчане казне и рад у јавном интересу 236
7.2. Замена неплаћене новчане казне 237
7.3. Казнени поени 238
7.4. Заштитне мере 238

Страна

8. Прекршајне санкције према малолетницима. 242
8.1. Врсте васпитних мера 242
8.2. Кажњавање старијих малолетника 243
9. Застарелост покретања и вођења поступка и застарелост извршења казне и заштитне мере 243
10. Органи надлежни за вођење прекршајног поступка 244
11. Поступак против правног лица и одговорног лица у правном лицу 245
12. Окривљени и његова права 245
13. Оштећени 246
14. Поднесци и записници 247
15. Рокови 248
16. Достављање писмена и обавезно лично достављање 249
17. Прекршајни налог 250
18. Захтев за ППП и садржина захтева 252
19. Мере за обезбеђење присуства окривљеног 253
20. Саслушање окривљеног 258
21. Увиђај и вештачење 259
22. Пресуда и решење 261
23. Редовни правни лек. 263
24. Разлози због којих се пресуда може побијати 264
25. Ванредни правни лекови 266
26. Поступак према малолетницима (хитност, позивање и права родитеља) 268
В. Кривично право 269
1. Појам кривичног права 269
2. Временско и просторно важење кривичног законодавства 270
3. Појам кривичног дела и елементи кривичног дела. 270
4. Нужна одбрана 271
5. Крајња нужда 271
6. Појам и облици кривице (умишљај и нехат) 272
7. Урачунљивост. 272
8. Појам и врсте заблуде 273
9. Покушај (појам и врсте) 274
10. Време и место извршења кривичног дела 275
11. Појам и врсте саучесништва 275
12. Појам и врсте кривичних санкција 276
13. Појам, циљ и задатак кривичног поступка 281
14. Начела кривичног процесног права 282
15. Кривичнопроцесни субјекти 284
16. Суд – надлежност у кривичном поступку (састав суда, месна надлежност) 285
17. Јавни тужилац (појам, организација, функција) 288
18. Окривљени и његов положај у кривичном поступку 290
19. Кривична пријава 292
20. Овлашћења комуналне милиције у вези са кривичннм поступком 294
Правни извори 297

Страна

V. ПОШТОВАЊЕ ЉУДСКИХ ПРАВА И КУЛТУРА КОМУНИКАЦИЈЕ У ОБАВЉАЊУ ПОСЛОВА КОМУНАЛНЕ МИЛИЦИЈЕ 301
А. Поштовање људских права 301
1. Појам и класификација људских права 301
2. Правни темељи људских права 303
3. Уставна начела о остваривању људских права 304
3.1. Непосредна примена зајемчених права. 304
3.2. Дужност поштовања и сталног унапређивања људских права. .305
3.3. Једнакост људи и забрана дискриминације 305
3.4. Забрана злоупотребе људских права 307
4. Ограничавање појединих људских права 308
5. Привремена одступања од људских права 309
6. Право на живот и неповредивост интегритета 310
6.1. Право на живот 310
6.2. Неповредивост физичког и психичког интегритета 311
7. Право на личну слободу и безбедност 312
7.1. Забрана ропства, положаја сличног ропству и принудног рада. . 313
7.2. Забрана незаконитог и самовољног лишења слободе 313
7.3. Слобода кретања, забрана протеривања држављана и екстрадиција. 314
8. Право на правично суђење и правну сигурност 315
8.1. Право на правично суђење 315
8.2. Правна сигурност у казненом праву 315
8.3. Посебна права окривљеног. 316
8.4. Право на једнаку заштиту и право на правно средство 317
8.5. Право на рехабилитацију и накнаду штете 318
9. Право на приватност. 319
9.1. Право на приватни живот и заштиту података о личности 319
9.2. Право на поштовање породичног живота. 320
9.3. Право на поштовање достојанства и на слободан развоја личности. 321
9.4. Неповредивост стана 321
9.5. Тајност писама и других средстава општења. 322
10. Права породице и детета 322
11. Слобода мисли, савести и вероисповести 323
12. Слобода изражавања националне припадности. 324
13. Подстицање уважавања разлика. 325
14. Забрана изазивања расне, националне и верске мржње. 325
15. Политичка права и слободе. 325
15.1. Слобода мишљења и изражавања. 326
15.2. Слобода медија. 326
15.3. Слобода мирног окупљања 327
15.4. Слобода удруживања. 328
15.5. Право на обавештеност и приступ подацима у поседу јавних власти. 328
15.6. Бирачко право 329
15.7. Право на учешће у управљању јавним пословима. 330
15.8. Право на петицију 331
16. Економска права. 331

Страна

16.1. Право на имовину и на наслеђивање 331
16.2. Слобода предузетништва 333
16.3. Право на рад и права по основу рада 333
16.4. Право на штрајк 333
17. Социјална права 334
17.1. Право на здравствену и социјалну заштиту 334
17.2. Право на правну помоћ 335
17.3. Права потрошача 336
18. Културна права и слободе 336
18.1. Право на образовање 336
18.2. Слобода научног и уметничког стварања 337
19. Право на здраву животну средину 337
20. Посебна права и слободе припадника националних мањина 337
21. Држављанство и права која имају само држављани или само странци 339
21.1. Право на држављанство 339
21.2. Права која имају само држављани 340
21.3. Посебна права странаца 341
22. Уставне дужности грађана 342
23. Систем заштите људских права 342
23.1. Заштита људских права пред домаћим органима 343
23.2. Заштита људских права пред међународним органима 346

Б. Култура комуникације у обављању послова комуналне милиције 349
1. Први контакт комуналног милиционара и надзираног субјекта: значај првог контакта, првог састанка и разговора са одговорним, овлашћеним и другим лицима надзираног субјекта и ефективна комуникација у оквиру првог контакта 349
2. Технике активног слушања, самопоузданог, професионалног и етичког (моралног) опхођења и понашања и тактичке комуникације 353
3. Невербална комуникација – облици и значај 357
3.1. Појам, облици и значај невербалне комуникације 357
3.2. Опажање особа и гестикулације 360
4. Разумевање различитих психолошких типова личности 364
5. Како препознати и превазићи подозривост, некооперативност и нетолеранцију, лажне исказе, навођење на погрешне закључке и друге видове манипулације, стереотипе, предрасуде, предубеђења и друге сметње за ефективну комуникацију 366
6. Успостављање и грађење односа поверења 370
6.1. Тактичка комуникација 370
6.2. Карактеристике гласа код преноса информације 370
6.3. Вођење разговора (форме разговора и методе излагања, препоруке за вођење разговора) 371
6.4. Техника постављања питања 371
6.5. Техника и тактика аргументисања 372
6.6. Персонални простор 373
6.7. Неоптужујуће поруке – „ЈА поруке“ 373

Страна

7. Комуникација у напетим и високо напетим ситуацијама и начини решавања нелагодних и конфликтних ситуација. 374
7.1. Разумевање невербалних сигнала 374
7.2. Вербалне провокације и вербално злостављање 375
7.3. Повратна информација и њена примена код „врло проблематичних особа“. 375
7.4. Поступање у конфликтним ситуацијама. 375
7.5. Контрола конфликтне ситуације 377
7.3. Манипулација. 379
8. Стрес и превазилажење стреса 380
8.1. Појам стреса, извори и последице стреса. 380
9.2. Управљање стресом и превазилажење стреса 383
9.3. Доношење одлука под стресом 387
9.4. Психолошка превенција стреса 387
Правни извори 389

ПРИЛОЗИ

1. Правилник о испиту за комуналног милиционара. 391
2. Програм испита за комуналног милиционара. 402
3. Образац 1 – Захтев за полагање испита за комуналног милиционара . .405
4. Образац 2 – Појединачни записник о полагању испитног предмета. 407
5. Образац 3 – Записник о утврђивању општег успеха кандидата на испиту за комуналног милиционара 408
6. Образац 4 – Појединачни записник о полагању испитног предмета по приговору 409
7. Образац 5 – Уверење о положеном испиту за комуналног милиционара 410

ПРЕДГОВОР[1]

Приручник за полагање испита за комуналног милиционара, складне структуре и композиције, обимну материју Програма испита за комуналног милиционара систематизовано је у пет целина (које одговарају садржају испитних предмета).

Приручник је претежно базиран на важећим прописима којима су уређене области из испитних предмета, односно познавање вештина потребних за обављање послова комуналног милиционара.

Прве три целине посвећене су управноправном кругу питања која се односе на комуналну милицију. Највише простора, разуме се, посвећено је питањима која се односе на послове и овлашћења комуналне милиције, као и питањима која обрађују правни положај комуналних милиционара (права, дужности и одговорности). У посебном делу обрађене су фундаменталне установе општег управног права: управни поступак и управни спор, битне за остваривање права и дужности грађана у области комуналног реда из надлежности комуналне милиције.

Преостале две целине такође су од есенцијалног значаја за остваривање мисије (сврха, улоге) комуналне милиције у систему, а односе се на основе казненог права (прекршајно и кривично право), али и људска права и културу комуникације у обављању послова комуналне милиције.

Иако је акценат стављен на обимну позитивноправну легислативу, у оквиру кога су у одређеним сегментима инкорпорирани теоријскоправни и историјскоправни аспекти, материја приручника није оптерећена непотребним детаљима, а јасан језик и уједначен стил писања дају додатни квалитет овом приручнику.

При томе, текст није заснован само на егзегези прописа, већ је богата грађа систематизована и обрађена уз теоријска објашњења најбитнијих појмова, који важе и када се прописи промене.

У том смислу, Приручник представља поуздану подршку свим кандидатима да се лакше припреме за полагање испита за комуналног

1 У овом приручнику области које чине садржину испитних предмета припремљене су у складу са прописима који уређују одређену област, донетим до 1. новембра 2022. године.

милиционара, као једног од важних услова које је потребно испунити за обављање послова комуналне милиције.

Штавише, текст може послужити и као подсетник и путоказ у решавању бројних практичних питања у будућем раду – обављању послова и примени овлашћења комуналне милиције.

Др Сретен Југовић
редовни професор
Криминалистичко-полицијског
универзитета

ПОСЛОВИ И ОВЛАШЋЕЊА КОМУНАЛНЕ МИЛИЦИЈЕ

I. ПОСЛОВИ И ОВЛАШЋЕЊА КОМУНАЛНЕ МИЛИЦИЈЕ

1. Увод: основне одлике правног оквира о комуналној милицији

Под правним оквиром о комуналној милицији подразумева се скуп обавезујућих правних правила којима се уређују сва битна питања од значаја за њено организовање, рад и контролу њеног рада. Та су правила формулисана у облику писаних општих правних норми, садржаних у правним прописима (израз правни пропис користи се као заједничка ознака за све врсте правних аката тј. законе, подзаконске акте и локалне прописе који садрже опште правне норме). Познавање тих правила је предуслов за рад у комуналној милицији, јер је без тога тешко замислити да ће она правилно и законито испуњавати своју важну мисију. Будући да се ради о веома обимном скупу правних правила (и прописа чије их норме садрже), на овом месту се пружа почетни увид у облику целовитог погледа који треба да олакша каснији приступ детаљима.

За почетак могло би се рећи да је правни оквир који се односи на комуналну милицију постепено развијан и обогаћиван од 2009. године и да ће се тај развој наставити и убудуће. Већ сада је прилично сложен и чине га норме бројних правних прописа. Сви ти прописи морају бити у сагласности са Уставом Републике Србије (у даљем тексту: Устав РС или Устав), као највишим правним актом. Од уставних норми за комуналну милицију су од посебног значаја норме о људским и мањинским правима и слободама, као и начела Устава која обавезују све органе, службе, јавне функционере и службенике који врше послове државне и локалне власти. Слично томе, бројни међународни уговори (конвенције) садрже гарантије људских права и стандарде за поступање вршилаца власти. Међународни уговори које је Република Србија потврдила, као и општеприхваћена начела међународног права, део су нашег правног поретка, по снази су одмах иза Устава, а пре закона и других прописа.

Законе, подзаконске прописе и локалне прописе од значаја за комуналну милицију можемо разврстати у неколико следећих група: 1) основни прописи о комуналној милицији, 2) прописи којима се ближе одређује садржина њених послова, 3) прописи који се непосредно или сходно примењују на начин обављања њених послова и 4) прописи којима се уређују радни односи и заштита комуналних милиционара.

(1) Основне прописе о комуналној милицији чине Закон о комуналној милицији из 2019. године („Службени гласник Републике Србије", број 49/19), подзаконски акти донети ради спровођења тог закона и локални прописи о комуналној милицији. Законски основ за образовање комуналне милиције пружају Закон о локалној самоуправи и Закон о главном граду, као и Закон о комуналној милицији. У даљем тексту ће се за Закон о комуналној милицији користити скраћеница ЗКМ.

Одредбе ЗКМ разврстане су у осам одељака: уводне одредбе (чл. 1–9), послови комуналне милиције (чл. 10–13), унутрашње уређење комуналне милиције (чл. 14–17), овлашћења комуналне милиције (чл. 18–29), контрола комуналне милиције (чл. 30–33), комунални милиционари (чл. 34–49), заштита комуналних милиционара (чл. 50–52) и прелазне и завршне одредбе (чл. 53–59).

За спровођење овог закона донето је шест подзаконских аката (правилника) који ближе уређују поједина питања, а поред њих примењује се и правилник наведен под 7, који је донет на основу Закона о комуналној полицији. То су следећи правилници:

1) Правилник о стручном оспособљавању за обављање послова комуналних милиционара;
2) Правилник о испиту за комуналног милиционара;
3) Правилник о службеној легитимацији комуналних милиционара;
4) Правилник о начину и поступку вршења контроле комуналне милиције;
5) Правилник о садржини евиденција које води комунална милиција, начину њиховог вођења и уништавања одређених података;
6) Правилник о начину снимања на јавном месту и начину на који комунална милиција саопштава намеру да врши снимање; и
7) Правилник о начину утврђивања психофизичке способности потребне за обављање послова комуналне полиције.

Сви наведени правилници, као и сви закони на које се реферише у овом приручнику, објављени су у „Службеном гласнику Републике Србије" и могу се прегледати и бесплатно преузети из базе прописа Правно-информационог система РС (www.pravno.informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/pages.xhtml).

Локалне прописе о комуналној милицији чине:

1) одлука о организацији општинске/градске управе (којом се уређује и одељење комуналне милиције или, у општинама и градовима у којима се организује више од једне управе, управа комуналне милиције) или посебна одлука о образовању комуналне милиције или међуопштински споразум о образовању заједничке комуналне милиције за две и више општина или града и општина;
2) одлука о облицима и начину остваривања сарадње комуналне милиције и инспекцијских служби општине и града;
3) одлука о облицима и начину остваривања сарадње комуналне милиције, овлашћених организација и вршилаца комуналних делатности;
4) одлука о униформи, ознакама на униформи и начину ношења униформе комуналних милиционара;
5) одлука о боји и начину означавања возила и пловила и опреми комуналне милиције.

Уз наведене прописе, начелник комуналне милиције је овлашћен да даје *обавезна упутства за обављање послова комуналне милиције*, која имају форму интерног прописа.

(2) ЗКМ садржи попис послова ове службе груписан по врсти послова и кратким ознакама њихове садржине (уз додатак да обавља и „друге послове, у складу са законом“). Потпуни увид у садржину послова може се остварити тек пошто се сагледају прописи (закони, подзаконски прописи и локални прописи) који уређују области или питања која спадају у поједине групе послова и који одређују шта је конкретно посао комуналне милиције, на пример, у одржавању комуналног реда или надзору у јавном градском, приградском и другом локалном саобраћају. Тек када се упознају ти прописи, могуће је дознати шта су комунални ред и комуналне делатности и шта је ту посао комуналне милиције или шта су јавни градски, приградски и други локални саобраћај и како се остварује надзор над тим видовима саобраћаја (да ли, на пример, ту спада и такси превоз?). Број прописа који уређују ова питања далеко надмашује број оних из претходне групе, а о њима ће бити детаљније речи у делу овог приручника о пословима комуналне милиције.

С тим у вези, потребно је имати у виду да су код неких група послова релевантни прописи ближе назначени (нпр. „закон којим се уређују државни симболи“, а то је Закон о изгледу и употреби грба, заставе и химне Републике Србије), а код других је само наведена област уређена прописима (нпр. „закони и други прописи и општи акти из области комуналних и других делатности из надлежности јединице локалне самоуправе“). У овом другом случају ради се о већем броју закона, подзаконских и локалних прописа, који се могу идентификовати тек

пажљивијом анализом (на пример, којим се прописима уређују комуналне делатности, а затим које су то „друге делатности из надлежности јединице локалне самоуправе“ и којим су прописима уређене).

Када се ради о последњој групи послова („други послови, у складу са законом“), то се може, прво, односити на послове из ЗКМ који нису наведени међу групама послова и на друге законе који су већ одредили послове комуналне милиције (нпр. Закон о јавном реду и миру, Закон о превозу путника у друмском саобраћају, Закон о заштити становништва од изложености дуванском диму, Закон о заштити становништва од заразних болести). Друго, могуће је да се законима које ће Народна скупштина тек усвојити неки од нових послова ставе у надлежност комуналне милиције.

(3) ЗКМ није пропис који потпуно и целовито уређује начин обављања послова (што се, иначе, по правилу чини и при законском регулисању других служби и органа). Због тога он у низу својих одредби упућује на примену других прописа (у око 30 одредби). Коришћено је упућивање на непосредну примену других закона и подзаконских прописа (у целини за поједино питање или по „принципу остатка“ тј. на преостала питања која нису уређена у ЗКМ) или је, за разлику од тога, упућивано на тзв. сходну примену другог закона и подзаконског прописа. У првом случају, други закон и подзаконски пропис на чију се примену упућује примењују се на односна питања непосредно, без икаквих одступања од садржине норми. Сходна примена, за разлику од тога, значи прилагођену примену, тј. примену уз прилагођавање решењима из ЗКМ, пословима и природи делатности ове службе.

Највећи број упућивања се односи на примену прописа (закона и подзаконских аката) о унутрашњим пословима, односно о полицији, полицијским овлашћењима и др. Затим, ту су упућивања на примену прописа о комуналним делатностима, инспекцијским пословима, заштити података о личности, локалној самоуправи, правима и дужностима из радног односа запослених у јединицама локалне самоуправе (даље и: ЈЛС), општем управном поступку, трговини, кривичноправној заштити службених лица и др. Када је реч о поступању поводом прекршаја из надлежности комуналне милиције и подношењу пријава за учињена кривична дела, меродавни су закони који уређују прекршаје и кривични поступак.

Постоје и прописи који уопште нису поменути у ЗКМ, а чија се примена свакако подразумева. То се, у првом реду, односи на прописе о *јединственом правном режиму рада читаве управе у РС* (службена употреба језика и писма, односи са грађанима и друга начела рада управе и службеника, избегавање сукоба интереса и правила о интегритету и сузбијању корупције, јавност рада и слободан приступ информацијама од јавног значаја, односи између државних и локалних органа, канцеларијско пословање итд.). Затим, комуналну милицију свакако

обавезују статут општине и града и други општински и градски прописи који су од значаја за локалну управу, њен рад и контролу њеног рада, као и за односе између локалне управе и других локалних органа (локални правни режим управе).

(4) Радни односи комуналних милиционара уређују се само у погледу одређених питања у ЗКМ и када је то случај, те одредбе имају првенство у примени (као одредбе посебног закона – *lex specialis*). За преостала питања упућује се на примену закона и прописа који уређују радне односе запослених у ЈЛС. Ради се о Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, Закону о платама службеника и намештеника у органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе и прописима донетим на основу тих закона. На крају, када неко питање није уређено ни у та два закона и прописима који су донети на основу њих, примењују се општи прописи који уређују област рада (Закон о раду, закони који уређују пензијско-инвалидско осигурање, здравствену заштиту, безбедност на раду и др.) и колективни уговори, укључујући ту и одговарајуће локалне прописе. Заштита комуналних милиционара уређена је ЗКМ, Кривичним закоником и Законом о јавном реду и миру.

Описани правни оквир о комуналној милицији, како је изложено, састоји се од бројних *правних правила* која садрже наведени прописи. Сва таква правила су заповести за понашање. Ако су испуњени услови за примену правила, потребно је учинити тачно оно што правило тражи да буде учињено. Поред правила, постоје *начела или принципи* који су општији вредносни захтеви и служе као „филтери“ и усмерења за примену правила. Њихова сврха је да се правна правила примене на оптималан начин. О начелима или принципима говори се даље у оквиру посебног потпитања о начину обављања послова и начелима рада.

2. Сврха комуналне милиције

Као нарочита служба коју оснивају општине и градови, комунална милиција је по први пут уведена под именом комуналне полиције, на основу Закона о комуналној полицији, који је усвојен средином 2009. године. Осим разлике у њеном називу, ту службу су могли да имају само градови који су је организовали као унутрашњу организациону јединицу градске управе. Уместо тог закона донет је почетком јула 2019. године ЗКМ, којим је омогућено да ову службу, поред градова, имају и општине, уз услов да у њој буде најмање три комунална милиционара. Такође, две или више ЈЛС могу путем споразума образовати заједничку службу комуналне милиције, а могуће је и да једна или више од једне општине уступе другој општини или граду обављање послова комуналне милиције на својој територији (уз одговарајућу накнаду и закључивање споразума о томе).

Комунална милиција се образује да би обављала одређене, за њу специфичне послове, који су утврђени законом као њени послови и које можемо означити као *комунално-милицијске послове*. Сврха комуналне милиције састоји се, према томе, у обављању комунално-милицијских послова, а основни циљ обављања тих послова или основна мисија (користи се и израз „мандат") комуналне милиције јесте *пружање доприноса обезбеђењу ефикаснијег и несметаног извршавања надлежности општина и градова*. За боље разумевање те основне мисије потребно је имати у виду следеће три важне напомене.

(1) Прво, када се каже да је основна мисија комуналне милиције „пружање доприноса обезбеђењу ефикаснијег и несметаног извршавања надлежности општина и градова", треба имати на уму да се то очекивање од комуналне милиције не односи на све области и сва питања из надлежности општина и градова, већ на неке од тих области и питања. О којим се областима и питањима тачно ради може се видети из пописа послова комуналне милиције, садржаног у закону. То даље значи да ван тих области и питања нема законског основа за поступање и примену овлашћења комуналне милиције, тј. да она не може поступати и примењивати своја овлашћења у другим областима и питањима из надлежности општина и градова. Па и када се ради о областима и питањима у којима комунална милиција има законски основ да поступа, она не може да залази у надлежности других локалних органа и служби или органа и служби виших нивоа власти. Комунална милиција има, дакле, свој *делокруг послова* и не поступа ван тог делокруга, јер би тиме залазила у делокруг послова који су у надлежности других органа и служби (било локалних било државних). Свако поступање ван сопственог делокруга доводи до сукоба надлежности који ремети правом установљену расподелу надлежности и односе између органа и служби.

Поред своје основне мисије, комунална милиција може да има и друге послове који су одређени законом. И ти послови су саставни део њеног мандата или мисије, па би се могли сматрати другим мисијама или пословима ове службе. Таквог карактера су поједини послови утврђени ЗКМ или другим законом (нпр. вршење контроле над применом закона којим се уређују државни симболи, учешће у одржавању јавног реда и мира по Закону о јавном реду и миру и др.).

(2) Друго, допринос који комунална милиција треба да пружи обезбеђењу ефикаснијег и несметаног извршавање надлежности општина и градова представља законом одређену, нарочиту врсту доприноса. И о њему се може закључивати на основу врсте и описа садржине послова комуналне милиције. У обављању својих послова, она „одржава комунални ред", „врши контролу над применом закона, других прописа и општих аката" (у одређеним областима), „остварује надзор" у

локалном саобраћају, „пружа подршку спровођењу“ одређених прописа и извршавању задатака (када предузима хитне мере заштите и врши спасилачке функције и када пружа помоћ општинској и градској управи и општинским и градским предузећима, организацијама и установама у извршењима њихових појединачних управних аката, обављању њихових послова или у контроли наплате одређених комуналних услуга). Такође, она пружа исту врсту доприноса и када обавља друге своје послове, посебно када поступа као један од надлежних органа за одржавање јавног реда и мира, на основу Закона о јавном реду и миру.

Тај њен специфични допринос и сврха могу се јасно видети из разлога који су били наведени као мотиви за њено увођење. Међу тим разлозима посебно су били истакнути: потреба да се преброде тешкоће у одржавању комуналног реда путем ефикаснијег спречавања и сузбијања појавних облика кршења комуналног реда, унапређење надзора у градском, приградском и другом локалном саобраћају, унапређење заштите животне средине, културних и других добара, локалних путева и других јавних објеката од локалног значаја, пружање доприноса безбедности у локалној заједници, посебно заштити људи и имовине, као и потпора ефикаснијем спровођењу прописа из надлежности локалне заједнице у интересу унапређења владавине закона. Укратко, од увођења ове службе посебно се очекивало да обезбеди услове за успешнији рад органа локалних власти и очување јавних добара, а грађанима да омогући несметано уживање свог мира и живот у чистијем и уреднијем окружењу.

(3) Треће, а у вези са мисијом и пословима комуналне милиције, начином обављања тих послова и нарочитим скупом овлашћења која јој закон додељује ради обављања послова, могло би се рећи да се ради о типу управне службе настале својеврсним комбиновањем неких од елеманата којима се одликују полицијски и инспекцијски послови, односно полиција и инспекцијске службе. Када се томе додају друга обележја комуналне милиције (униформа, средства принуде, контрола над радом, примена прописа о унутрашњим пословима на низ питања), она би заправо пре била ближа полицији него инспекцијским службама и одговарала би моделу традиционалних општинских полиција које постоје у неким земљама као помоћне полицијске службе ван састава редовних полицијских снага. С тим у вези, комунална милиција у обављању читавог низа послова управо треба да остварује сарадњу са полицијом и инспекцијским службама. Разуме се да комуналну милицију, полицију и инспекцијске службе, при свему томе, деле битне разлике у погледу врсте послова, начина обављања послова и овлашћења која се користе у обављању послова, затим различите мисије, као и различити начини организовања.

Полиција је орган унутрашње безбедности који оснива држава, она одржава ред и поредак у друштву извршавањем полицијских послова и применом полицијских овлашћења. Одржавањем реда и поретка у друштву пружа се безбедносна заштита људима и имовини, омогућује уживање људских права и слобода и обезбеђује се поштовање закона (владавина права). Полиција се код нас организује у оквиру Министарства унутрашњих послова (у даљем тексту: МУП), а уз њу постоји и Војна полиција у оквиру Министарства одбране.

Инспекцијске службе оснивају држава, аутономне покрајине и ЈЛС за поједине области (нпр. инспекција рада, тржишна инспекција, комунална инспекција итд.). Обављањем својих (инспекцијских) послова и применом инспекцијских овлашћења, оне врше надзор над применом закона и других прописа од стране грађана, предузећа и других субјеката. Циљ тог надзора је у обезбеђењу поштовања принципа законитости, тј. тачног извршавања закона (и прописа донетих на основу закона) путем указивања на поступања која су сагласна закону и интервенисања ради отклањања оних понашања која су противна закону.

3. Послови комуналне милиције

3.1. Појам и врсте послова комуналне милиције

Појам послова комунална милиције могао бе се одредити као *комунално-милицијски послови утврђени законом и другим прописима, који се првенствено састоје у одржавању комуналног реда, контроли над применом одређених закона и прописа и пружању подршке спровођењу прописа из надлежности општина и градова*.

Послови комуналне милиције дефинисани су ЗКМ тако што су разврстани у седам група, и то:

1) одржавање комуналног и другог законом уређеног реда од значаја за комуналну делатност (изузев послова које закон ставља у надлежност инспекцијских служби);
2) вршење контроле над применом закона и других прописа и општих аката из области комуналне и других делатности из надлежности ЈЛС (изузев послова које закон ставља у надлежност инспекцијских служби);
3) остваривање надзора у јавном градском, приградском и другом локалном саобраћају, у складу са законом и прописима ЈЛС;
4) заштита животне средине, културних добара, локалних путева, улица и других јавних објеката од значаја за ЈЛС;

5) подршка спровођењу прописа којима се обезбеђује несметано одвијање живота у ЈЛС, очување добара и извршавање других задатака из надлежности ЈЛС;
6) вршење контроле над применом закона којим се уређују државни симболи, осим у односу на државне органе, органе територијалне аутономије, ЈЛС и имаоце јавних овлашћења; и
7) други послови, у складу са законом.

Када је реч о пословима из тачке 7), они се односе на послове утврђене у другим одредбама ЗКМ, као што је предузимање хитних мера и вршење спасилачке функције, а такође и на послове који су утврђени одредбама других закона или ће тек бити законом утврђени. Од других закона који утврђују поједине послове као послове у надлежности комуналне милиције, према стању законодавства у време писања овог приручника, могу се навести: Закон о инспекцијским пословима, Закон о трговини, Закон о угоститељству, Закон о туризму, Закон о јавном реду и миру, Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама, Закон о безбедности саобраћаја на путевима, Закон о комуналним делатностима, Закон о превозу путника у друмском саобраћају, Закон о заштити становништва од изложености дуванском диму и Закон о заштити становништва од заразних болести. И послови утврђени наведеним законима биће посебно изложени у оквиру наредних потпитања у овом делу текста.

Као још једно претходно питање од значаја за одређивање послова комуналне милиције, може се поставити питање о томе *да ли је законски делокруг послова комуналне милиције у општинама, градовима и граду Београду исти или комунална милиција градова и града Београда има додатне послове у свом делокругу* (*које немају општинске комуналне милиције*)? Тачно је ово друго, с тим што се не ради о значајнијим разликама. Оне се своде на следеће две ствари: 1) могућност да комуналне милиције градова и града Београда имају додатне надлежности одређене законом који уређује поједину област (а које немају општинске комуналне милиције) и 2) право комуналне милиције града Београда да, поред послова одређених ЗКМ и другим законима за општинске и градске комуналне милиције, обавља и друге комунално-милицијске послове којима се обезбеђује извршавање надлежности града Београда утврђених законом. У овом другом случају ради се о додатним надлежностима града Београда које немају општине и други градови. Обе ствари су сагласне одредбама Устава, према којима се граду могу законом поверити и друге надлежности уз оне поверене општини (члан 189. став 3), а граду Београду могу се законом о главном граду поверити и друге надлежности осим оних поверених општини и граду (члан 189. став 5).

3.2. Садржина појединих послова комуналне милиције

3.2.1. Одржавање комуналног и другог реда од значаја за комуналну делатност

Најзаступљенији посао у делатности комуналне милиције и кључни разлог за њено увођење представља *одржавање комуналног и другог законом уређеног реда од значаја за комуналну делатност*. Због тога је то и првонаведени посао ове службе у ЗКМ, а у одредбама истог закона дата је и дефиниција тог посла којом се ближе одређује његова основна садржина.

Према тој дефиницији, „одржавање комуналног и другог законом уређеног реда од значаја за комуналну делатност" обухвата одржавање реда у складу са законом *нарочито* у областима, односно питањима: снабдевања водом; одвођења отпадних и атмосферских вода; јавне чистоће; превоза и депоновања земље и осталог растреситог материјала; превоза и депоновања (одлагања) комуналног и другог отпада; улица, општинских и некатегорисаних путева; саобраћајних ознака и сигнализације; паркирања; превоза путника у градском и приградском, односно локалном саобраћају; такси превоза; постављања привремених пословних објеката; заштите од буке у животној средини; контроле радног времена субјеката надзора; одржавања комуналних објеката, пијаца, гробаља, паркова, зелених и других јавних површина, јавне расвете, стамбених и других објеката.

Као што се може уочити, навођење области и питања није потпуно, јер је пре набрајања тих области и питања употребљена реч „нарочито" у смислу истицања оног што је битније тј. да ће бити наведене само важније од тих области и питања, али да уз њих постоје и друге области и питања које нису наведене, а које такође спадају у „комунални и други законом уређени ред од значаја за комуналну делатност". И одржавање реда у тим другим областима и питањима јесте посао комуналне милиције. Тачнији попис свих области и питања (оних које наводи и оних које не наводи ЗКМ) садрже или би требало да садрже градске и општинске одлуке о комуналном реду. Отуд се у локалним прописима и свакодневном говору усталио појам „комунални ред" као краћа ознака за законски израз „комунални и други законом уређени ред од значаја за комуналну делатност" (који је компликован и самим тим недовољно јасан, али скројен са намером да буде потпунији). Како се може протумачити, законски израз истиче постојање „комуналног реда" и уз њега „другог реда од значаја за комуналну делатност", а који је законом уређен.

Комунални ред, једноставнијим језиком казано, *јесте ред који се тиче уређења насеља, одржавања чистоће, чувања и коришћења јавних површина, сакупљања и поступања са комуналним отпадом,*

одвођења отпадних и атмосферских вода, уклањања снега и леда, уклањања противправно постављених објеката и предмета и сл. У појму „комунални ред“, придев „комунални“ (латински *communalis*) изведен је од речи „комуна“ (општина) и значи општински (и градски), који припада општини (и граду), тиче се локалне заједнице и њених становника. „Ред“ означава скуп правила о начину понашања и поступања, стање уређено прописима, правилан ток и начин рада и поступања, уређено и сређено стање, правилност и дисциплину у раду и поступању. „Комунални ред“ би, према томе, значио скуп правила о начину понашања и поступања којима се обезбеђује ред од значаја за нормално одвијање живота становника локалне заједнице. Пошто жељено стање комуналног реда (оно које захтевају прописи) треба да одговара стварном стању комуналног реда (понашањима грађана и других субјеката у локалној заједници), неопходно је да неко преузме улогу старања о поштовању прописаних правила о комуналном реду. *Одржавати комунални ред управо значи старати се о томе да понашања и поступања субјеката буду сагласна прописаним правилима о комуналном реду*. Да би старање било делотворно, оно мора да се ослања на одређена овлашћења којима може да се оствари превентивна контрола над поштовањем прописаних правила о реду и путем упозоравања и опомињања наметну понашања сагласна тим правилима оним субјектима који их не поштују, али и на могућност санкционисања кршења комуналног реда која су по оцени доносиоца прописа такве тежине да оправдавају кажњавање.

Напомена: Када обавља послове одржавања комуналног реда, као и послове вршења контроле над применом закона и других прописа и општих аката из области комуналних и других делатности из надлежности општине и града, комунална милиција неће обављати послове у тим областима који су законима утврђени као послови у надлежности инспекцијских служби. Имају се у виду закони који уређују комуналне делатности и путеве и тим законима утврђене надлежности комуналне инспекције и инспекције за путеве.

Послови одржавање комуналног и другог законом уређеног реда од значаја за комуналну делатност обављају се *на местима одржавања реда*, и то: организованим присуством комуналних милиционара и превентивним деловањем ради спречавања нарушавања реда, као и применом овлашћења ради успостављања нарушеног реда (према околностима датог случаја). Комунални милиционари могу поједине послове обављати *самостално или у сарадњи са комуналном инспекцијом* (када се ради о питањима у којима и она има надлежности). Ти послови обухватају нарочито:

- спречавање ометања у вршењу комуналних делатности и заштиту комуналних објеката и уређаја од прљања, оштећивања и уништавања;
- заштиту површина јавних намена од бесправног заузећа, прљања и оштећивања (остављањем возила, грађевинског материјала, смећа, ствари и других предмета, запрека за возила, постављањем привремених монтажних објеката и слично);
- спречавање и сузбијање нелегалне продаје, пружања јавних услуга и вршења других нелегалних делатности на површинама јавне намене и другим јавним местима;
- спречавање и сузбијање недозвољених радњи којима се нарушава опште уређење општине и града (прљање и оштећивање фасада и других спољних делова зграда и других објеката, као и споменика и скулптуралних дела; исписивање графита; недозвољено лепљење плаката и постављање средстава за оглашавање на јавним и другим површинама; прљање и оштећивање општинског и градског мобилијара; остављање грађевинског шута и другог отпада на површинама јавне намене; изливање отпадних вода и друге нечистоће на површине јавне намене, као и вршење других радњи којима се нарушава уредност и чистоћа општине и града);
- спречавање и сузбијање просјачења и употребе запаљивих и експлозивних средстава на јавним местима (петарде и слично);
- обезбеђивање поштовања кућног реда у стамбеним и стамбено-пословним објектима;
- одржавање реда на водном простору (заштита вода, коришћење места за постављање пловних објеката и др.) и обалама река;
- обезбеђивање услова за несметано спровођење мера за заштиту од пожара (слободан приступ објекту, противпожарном путу и степеницама и др.);
- одржавање реда на пијацама и гробљима, у парковима и на другим јавним зеленим површинама.

За правилно обављање наведених послова важно је познавати тачно значење сваког од употребљених појмова којима се описују ти послови. Овде се наводи значење једног броја тих појмова, док ће остали бити објашњени код излагања садржине других послова комуналне милиције.

Комуналне делатности чине једну од најважнијих области у изворној надлежности ЈЛС. О томе сведочи чињеница да Устав утврђује да општина (као и град), преко својих органа, у складу са законом, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности. Закон о локалној самоуправи томе додаје да ЈЛС обезбеђују организационе, материјалне и друге услове за обављање комуналних делатности. Појам комуналних делатности (тј. које се све делатности сматрају

комуналним делатностима) одређен је Законом о комуналним делатностима. На општи начин казано, то су делатности производње и испоруке комуналних производа и пружања комуналних услуга грађанима и другим корисницима. Конкретније, то су следеће делатности: 1) снабдевање водом за пиће; 2) пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода; 3) производња и дистрибуција топлотне енергије; 4) управљање комуналним отпадом; 5) градски и приградски превоз путника; 6) управљање гробљима и сахрањивање; 7) погребна делатност; 8) управљање јавним паркиралиштима; 9) обезбеђивање јавног осветљења; 10) управљање пијацама; 11) одржавање улица и путева; 12) одржавање чистоће на јавним површинама; 13) одржавање јавних зелених површина; 14) димничарске услуге; 15) делатност зоохигијене. Свака од наведених делатности има ближи опис садржине, а ЈЛС може и друге делатности одредити као комуналне. Пошто се ради о великом броју делатности, за већину од њих донети су или посебни закони којима се оне ближе уређују (нпр. закон о управљању отпадом, о путевима, о гробљима и сахрањивању) или су оне уређене у оквиру закона ширег обухвата (нпр. закони о водама, о планирању и изградњи, о угоститељству и др.). Комуналне делатности се такође уређују локалним прописима и прописима вршилаца тих делатности.

Под комуналним објектима сматрају се грађевински објекти са уређајима, инсталацијама и опремом, постројења, уређаји и инсталације и други објекти који служе за пружање услуга корисницима, као и уређено грађевинско земљиште и добра у општој употреби која се користе за обављање комуналне делатности.

Грађевинско земљиште јесте земљиште одређено законом и планским документом као грађевинско, предвиђено за изградњу и редовно коришћење објеката, као и земљиште на којем су објекти изграђени у складу са законом и земљиште које служи за редовну употребу тих објеката. Може бити: изграђено и неизграђено градско грађевинско земљиште (земљиште у грађевинском подручју насељеног места које је као такво одређено планским документом), као и изграђено и неизграђено грађевинско земљиште ван граница градског грађевинског земљишта (земљиште у грађевинском подручју изван насељеног места које је као такво одређено планским документом).

Комунални отпад се сматра кућним отпадом, а од њега се разликују комерцијални и индустријски отпад. Зависно од штетности по здравље људи и животну средину, отпад може бити: инертни отпад, неопасан отпад и опасан отпад. Опасан је отпад који по свом пореклу, саставу или концентрацији опасних материја може проузроковати опасност по животну средину и здравље људи и има најмање једну од опасних карактеристика утврђених посебним прописима, укључујући и амбалажу у коју је такав отпад био или јесте упакован. *Депонија* је место за коначно санитарно одлагање отпада на површини или испод површине земље, а

дивља депонија место или јавна површина на којој се налазе одложене различите врсте отпада које не испуњава услове утврђене прописом о одлагању отпада на депоније. Општине и градови су, поред другог, надлежни да донесу локални план управљања отпадом, обезбеде услове и старају се о његовом спровођењу; да уреде, обезбеде, организују и спроводе управљање комуналним, инертним и неопасним отпадом на својој територији, у складу са законом; као и да врше надзор и контролу над мерама поступања са отпадом у складу са законом. Такође су дужне да уреде и организују селекцију и одвојено сакупљање отпада (папир, пластика, метал, органски отпад), да обезбеде одлагање отпада из домаћинстава у контејнере или на други начин, као и да евидентирају дивље депоније и постојеће несанитарне депоније (сметлишта) на својој територији и обезбеди њихово уклањање и санацију. Домаћинства су дужна да одлажу свој отпад у контејнере или на друге начине које обезбеђује ЈЛС, да врше селекцију комуналног отпада ради рециклаже и да опасан отпад из домаћинства (као што су батерије и акумулатори, уља, отпад од електричних и електронских производа, боје и лакови, пестициди и др.) предају центрима или овлашћеним правним лицима за сакупљање таквог отпада. Надзор над применом Закона о управљању отпадом у ЈЛС треба да врши инспекција за заштиту животне средине.

3.2.2. Контрола примене закона и других прописа и општих аката из надлежности општине и града и надзор над применом одређених закона

У оквиру ове групе послова могу се, према томе да ли су утврђени ЗКМ или другим законима, разликовати две подгрупе послова: 1) вршење контроле над применом закона и других прописа и општих аката из области комуналних и других делатности из надлежности општине и града и 2) вршење надзора над применом одређених закона као посао који је поверен ЈЛС. Обе подгрупе послова обављају се редовним и ванредним контролама и уз примену одговарајућих овлашћења (према околностима конкретног случаја), а комунални милиционари могу да обављају те послове самостално или у сарадњи са надлежним инспекцијским службама.

(1) Послови из прве подгрупе обухватају нарочито контролу:

- поштовања радног времена угоститељских и других објеката чијим се радом може угрозити мир и спокојство грађана;
- бесправне изградње објеката и спољнег обезбеђивања и обележавања градилишта одговарајућом таблом;
- постављања привремених објеката, тезги, башти угоститељских објеката и других покретних објеката на јавним површинама;
- одржавања комуналне зоохигијене и начина држања и извођења кућних љубимаца;

- извршавања прописаних обавеза у погледу одржавања објеката и простора у чистом и уредном стању;
- уклањања снега и леда и поштовања других локалних прописа из области комуналних и других делатности;
- употребе симбола и имена општине и града.

Радно време и друге услове за рад угоститељских, трговинских и занатских објеката, као и објеката за приређивање игара за забаву и игара на срећу уређује својом одлуком скупштина општине и града. Распоред, почетак и завршетак радног времена, утврђени у складу са том одлуком, морају да буду истакнути на улазу или на другом видном месту објекта и морају се поштовати. Такође, рад у угоститељским, трговинским и занатским објектима мора бити тако организован да се не ремете кућни ред, јавни ред и мир и комунални ред. Инспекцијски надзор над поштовањем прописаног радног времена спроводе комунална инспекција и инспекције заштите животне средине. Поред поштовања радног времена, као проблеми у раду угоститељских објеката на које треба да реагује комунална милиција могу да се издвоје и одређени прекршаји, прописани Законом о јавном реду и миру, као што су: ремећење јавног реда и мира свађом, виком или буком, непристојно, дрско и безобзирно понашање, емитовање буке извођењем музичких и других садржаја или механичким изворима буке и др, вређање, насиље, претња или туча, коцкање, просјачење, продаја алкохолних пића очигледно пијаном лицу или малолетном лицу и друго.

Употреба имена и симбола општине и града уређује се законом, статутом и одлуком општине и града. Симболи општине и града јесу грб и застава. Могу се истицати само уз државне симболе, а на подручју аутономне покрајине и уз симболе покрајине. У службеним просторијама органа општине и града истичу се само државни симболи, покрајински симболи (на подручју покрајине), симболи националних мањина чији је језик на територији ЈЛС у службеној употреби, као и симболи општине и града. Скупштина општине и града једина је надлежна да даје сагласност на употребу имена, грба и другог обележја општине и града. Да би се вршила успешна контрола над применом општинске и градске одлуке о симболима општине и града, потребно је да комунални милиционари детаљно упознају правила прописана том одлуком у својој општини или граду.

Исти захтев (у погледу познавања општинских и градских прописа) једнако се намеће као важан услов и за обављање контроле у погледу свих других наведених питања (бесправна градња, спољно обезбеђење и обележавање градилишта, постављање привремених објеката, комунална зоохигијена и др.).

(2) Послови из друге подрупе обухватају:

- Надзор забране продаје и конзумирања алкохолних пића у спортском објекту и његовој околини у време одржавања спортске

приредбе (по Закону о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама). Комунална милиција је, поред Министарства унутрашњих послова (МУП), овлашћена да врши надзор над забраном продаје или конзумирања алкохолних пића у спортском објекту или на удаљености до једног километра од средишње тачке спортског терена (мерено ваздушном линијом) у Београду, Крагујевцу, Нишу и Новом Саду, а у осталим местима до 300 метара за време одржавања спортске приредбе. Посао би требало да врши у сарадњи са полицијом;

- Надзор забране пушења (по Закону о заштити становништва од изложености дуванском диму). Овај посао комунална милиција врши „приликом вршења својих законом утврђених надлежности". Обављање тог посла, као повереног посла, надзире министарство надлежно за послове здравља. Надзор се врши „сходном применом одредби овог закона о инспекцијском надзору", а у обављању надзора би требало да учествују и надлежне локалне инспекције;
- Надзор над спровођењем мера личне заштите од заразних болести (по Закону о заштити становништва од заразних болести). Овај посао је додељен комуналној милицији у вези са пандемијом услед инфекције вирусом короне, а састоји се у надзору над спровођењем мера личне заштите од инфекције становништва које се доносе на основу овог закона. Поштовање тих мера иначе надзире санитарна инспекција, а у случају епидемије заразних болести, поред санитарне инспекције, надзор као поверени посао врше и ЈЛС преко комуналне инспекције и комуналне милиције. ЈЛС је дужна да периодично, на недељном нивоу, а по потреби и чешће, министарству надлежном за послове здравља доставља извештаје о спроведеном надзору, контролама и предузетим мерама из заједничког надзора и контроле комуналне инспекције и комуналне милиције. За вршење овог надзора комунална милиција има и посебна овлашћења о којима се говори у оквиру питања под 5.

3.2.3. Надзор у јавном градском, приградском и другом локалном саобраћају и над спровођењем одређених саобраћајних прописа

Јавни градски, приградски и други локални саобраћај уређују се законом, подзаконсим актима и одлукама скупштине општине и града. Под градским и приградским превозом сматра се превоз који се обавља унутар територије ЈЛС, тј. унутар насељеног места или између насељених места општине, града и града Београда, а под локалним превозом сматра се превоз који се обавља на територији ЈЛС, осим

градског и приградског превоза путника. Послови надзора у јавном градском, приградском и другом локалном саобраћају обављају се у складу са законом, подзаконским прописима и актима општине и града, и то редовним и ванредним контролама и уз примену одговарајућих овлашћења (према околностима конкретног случаја), самостално или у сарадњи са инспекцијом за путеве, односно саобраћајном инспекцијом. Ти послови се односе нарочито на:

- надзор у јавном линијском и ванлинијском превозу путника (несметано одвијање линијског превоза путника, пријем и искрцавање путника у јавном линијском и ванлинијском превозу путника на стајалиштима која су за то одређена и др.);
- надзор ауто-такси превоза (откривање нелегалног такси превоза, коришћење такси стајалишта у складу са прописом и хоризонталном и вертикалном сигнализацијом, спречавање паркирања такси возила ван такси стајалишта, уредност и чистоћа такси возила и др);
- надзор у јавном ванлинијском превозу робе и превозу за сопстевене потребе;
- надзор у речном линијском превозу;
- надзор паркирања (спречавање паркирања на местима на којима се омета коришћење пута и одвијање саобраћаја, контрола коришћења паркиралишта у складу са прописом и сигнализацијом, паркирања на резервисаним паркинг местима, плаћања паркирања и сл.).

Поред наведених послова, комунална милиција има и додатне послове у области контроле саобраћаја, и то:

- Предузимање мера и овлашћења у вези са уклањањем и премештањем возила, као и постављањем уређаја којима се спречава одвожење возила, приликом надзора и контроле паркирања. Овај посао је утврђен Законом о безбедности саобраћаја на путевима, а циљ предузимања наведених мера јесте потреба спречавања угрожавања безбедности учесника у саобраћају и омогућавање несметаног одвијања саобраћаја. Иначе, ЈЛС може да обављање послова уклањања, премештања возила и постављање уређаја којима се спречава одвожење возила повери овлашћеном правном лицу које је актом ЈЛС основано за делатност јавних паркиралишта или другом оспособљеном правном лицу или предузетнику. Такође, ЈЛС прописује услове и начин обављања послова надзора и контроле паркирања, услове за обављање послова уклањања и премештања возила и постављања уређаја којима се спречава одвожење возила, и прописује када те послове обавља комунална милиција, у складу са прописима који уређују ова питања за поступање полицијског службеника. О овоме ће бити речи и у оквиру питања под 5; и

- Одређена поступања према возачима путничких возила и аутобуса када понашање или деловање возача представља кршење одредби овог закона из делокруга комуналне полиције. И о овоме видети у оквиру питања под 5.

3.2.4. Заштита животне средине, културних добара, локалних путева, улица и других јавних објеката од значаја за општину и град

Послови заштите животне средине, културних добара, локалних путева, улица и других јавних објеката од значаја за општину и град обављају се превентивним деловањем и применом одговарајућих овлашћења комуналне милиције (према околностима датог случаја). Обухватају нарочито:

- учешће у реализацији програма заштите животне средине који доноси општина и град (у складу са задацима утврђеним тим програмима);
- заштиту од буке у животној средини (надзор и контрола примене мера за заштиту од буке у животној средини);
- заштиту ваздуха од загађивања (контрола над спровођењем локалног плана квалитета ваздуха и мера за спречавање загађивања ваздуха);
- заштиту природе и заштићених подручја која проглашава надлежни орган општине и града (надзор над спровођењем мера и активности заштите и очувања природе из надежности општине и града, надзор и спречавање недозвољених радњи и активности којима се нарушавају или угрожавају битна обележја и вредности заштићених подручја);
- контролу над сакупљањем, транспортом, складиштењем, третманом и одлагањем комуналног, инертног и неопасног отпада и др;
- заштиту непокретних и покретних културних добара и других јавних објеката од значаја за општину и град;
- заштиту општинских и некатегорисаних путева и улица, са припадајућим путним објектима од непрописног заузећа и оштећивања, односно сваког чињења којим се оштећује или би се могао оштетити пут или ометати одвијање саобраћаја на путу, као и заштиту бициклистичких и пешачких стаза, саобраћајница у насељу, саобраћајних ознака и сигнализације.

Међу надлежностима ЈЛС које су утврђене Уставом, налази се и њихова надлежност да се старају о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу *локалних путева и улица*. Такви путеви и улице припадају категорији јавних путева, утврђеној Законом о путевима. *Јавни путеви* су сви путеви који су категорисани, врста су добара у општој употреби и налазе се у јавној својини (РС, аутономне покрајине или

ЈЛС). Деле се на државне путеве I и II реда, општинске путеве и улице. Државни путеви I и II реда су у својини РС, изузев државних путева II реда или њихових делова који су у својини аутономне покрајине на чијој се територији налазе. Општински путеви и улице (ако нису део ауто-пута или државног пута I и II реда), као и некатегорисани путеви, трговиа и јавни паркови, добра су у општој употреби која су у својини ЈЛС.

Општински пут је јавни пут који саобраћајно повезује делове територије општине и града и територију општине и града са мрежом државних путева. *Некатегорисани пут* је пут који није категорисан као државни пут, општински пут или улица, с тим да га је надлежни орган прогласио за некатегорисани пут и да је као такав уписан у јавну евиденцију непокретности (катастар). Појам *добро у општој употреби* значи да свако има право да такво добро користи под једнаким условима, али у складу са његовом наменом и на начин који је прописан законом, односно одлуком органа или правног лица коме је то добро дато на управљање.

ЈЛС врше инспекцијски надзор над спровођењем Закона о путевима у односу на општинске путеве, улице и некатегорисане путеве. За те послове би требало да постоји инспектор за путеве, мада се у пракси срећу и решења према којима су ови послови у надлежности комуналне или саобраћајне инспекције.

3.2.5. Подршка спровођењу прописа из надлежности општине и града

Подршка о којој је овде реч остварује се најпре кроз обављање свих до сада наведених послова, јер се обављањем сваког од тих послова управо пружа допринос потпунијем спровођењу прописа којима се обезбеђује несметано одвијање живота у општини и граду, очување добара и извршавање других задатака из надлежности општине и града. Разлог за посебно утврђивања ове групе послова у ЗКМ налази се у потреби да се истакне и законски обезбеди једна друга врста очекивања од рада комуналне милиције, а која стоји у непосредној вези са њеном нарочитом сврхом. Она, наиме, треба да пружи *специфичну подршку у остваривању наведених циљева* (обезбеђење несметаног одвијања живота у општини и граду, очување добара и извршавање других задатака из надлежности општине и града) *путем посебних, за њу прописаних облика рада и овлашћења, а која нису карактеристична за друге органе и службе општине и града*. За потребе пружања такве подршке, ЗКМ је установио нарочите облике рада и сарадње комуналне милиције са другим организационим јединицама општинске и градске управе, инспекцијским службама, овлашћеним организацијама и вршиоцима комуналне делатности. Реч је о следећим облицима рада и сарадње:

- *Пружање помоћи у извршењима – асистенције* (видети даље под 3.2.7).
- *Пружање помоћи инспекцијским органима у остваривању инспекцијског надзора*. И овде се ради о асистенцији комуналне милиције, с тим што се она не односи на спровођење извршења појединачног управног акта који је постао извршан, него на омогућавање инспектору да безбедно изврши надзор. Закон о инспекцијском надзору прописује право инспектора да захтева помоћ полиције и комуналне милиције ако се у вези са вршењем инспекцијског надзора основано очекује да надзирани субјекат пружи отпор или се он пружи и инспектору онемогућава или битно отежава вршење инспекцијског надзора. Та се одредба односи на све инспекције (локалне и државне), из чега произлази обавеза пружања помоћи како општинским и градским инспекцијама, тако и републичким инспекторима. Пошто за пружање ове врсте помоћи нема посебно прописаних правила, требало би користити одговарајућа правила која важе за асистенцију код спровођења извршења појединачних управних аката.
- *Предузимање заједничких мера и активности од значаја за обављање послова комуналне милиције и инспекцијских служби ЈЛС*. Поред пружања помоћи инспекцијским службама општине и града, Закон о локалној самоуправи посебно уређује и овај облик заједничког рада и сарадње комуналне милиције и општинских/градских инспекција. Ближе уређење облика и начина остваривања сарадње комуналне милиције и инспекцијских служби треба да пропише својом одлуком општина и град. И овај облик рада, као и остали наведени у оквиру овог потпитања, требало би да се реализују на основу оперативних планова (о тим плановима видети даље под 3.3).
- *Предузимање заједничких мера и активности са овлашћеним организацијама и вршиоцима комуналне делатности*. О овоме видети под 3.2.7.
- *Предузимање хитних мера и учествовање у вршењу спасилачке функције.* Ангажовањем на предузимању хитних мера заштите животне средине, заштите од елементарних и других непогода, заштите од пожара и друге заштите из надлежности општине и града, као и учествовањем у вршењу спасилачке функције, комунална милиција такође обавља задатке из ове групе послова. Будући да се овде ради о посебно значајним и сложеним задацима и, с тим у вези, о потреби да се будући комунални милиционари ближе упознају са тим задацима, они се обрађују као посебна група послова (под 3.2.8).
- *Обавештавање другог надлежног органа да предузме мере из своје надлежности*. Када комунални милиционар у обављању својих

послова уочи потребу да се интервенише поводом установљеног неспровођења прописа, односно понашања супротних правилима прописа, а таква интервенција није у надлежности комуналне милиције, обавестиће други надлежни орган ЈЛС, односно другу организациону јединицу управе или овлашћену организацију како би они предузели потребне мере из своје надлежности. Овакво поступање представља и посебно овлашћење комуналног милиционара, па се оно обрађује у оквиру дела приручника о овлашћењима (под 5).

3.2.6. Контрола примене закона којим се уређују државни симболи

Државни симболи су грб, застава и химна. Њихов изглед и начин употребе уређени су Уставом и Законом о изгледу и употреби грба, заставе и химне Републике Србије („Службени гасник РС", број 36/09). Комунална милиција је овлашћена да врши контролу над применом овог закона, а од њене контроле изузети су државни органи, покрајински органи, органи ЈЛС и имаоци јавних овлашћења. Под *имаоцима јавних овлашћења* подразумевају се јавна предузећа, јавне установе, јавне агенције и регулаторна тела, као и друге организације и појединци којима је законом поверено обављање одређених послова из надлежности РС и које те послове врше као јавна овлашћења. Појединци (физичка лица) којима су поверена јавна овлашћења јесу јавни бележници (нотари) и јавни извршитељи. Сви су они, дакле, изузети од контроле коју врши комунална милиција над применом овог закона. Следило би да комунална милиција има овлашћење за контролу над применом овог закона у односу на остала физичка и правна лица, као и удружења и друге организације без статуса правног лица.

У вршењу контроле над применом овог закона, комунална милиција је овлашћена да издаје упозорења и подноси захтеве за покретање прекршајног поступка, а у случају поступања која су супротна том закону.

Основна правила о употреби државних симбола су следећа: (1) грб, застава и химна РС могу се употребљавати само у облику и са садржином који су утврђени Уставом и законом; (2) ако се грб или застава РС истиче у РС заједно са другим домаћим или страним грбовима или заставама, онда се грб или застава РС ставља на почасно место, ако законом није друкчије одређено; (3) на заставу и у грб РС не може се ништа исписати или уписати, нити се они могу мењати; (4) изузетно, ако је то посебним законом прописано, застава или грб РС може се употребити као саставни део других амблема и знакова, или се на застави РС може исписати одређени датум или назив; (5) грб и застава РС не могу

се употребити као робни или услужни жиг, узорак или модел, нити као било који други знак за обележавање робе или услуге; (6) грб и застава РС не смеју се употребљавати ако су оштећени или су својим изгледом неподобни за употребу, већ се повлаче из употребе; (7) грб и застава РС могу се употребљавати у уметничком стваралаштву и наставном и образовном раду на начин којим се не вређа јавни морал, углед и достојанство РС; (8) грб и застава стране државе могу се истицати у РС само уз грб и заставу РС, осим ако потврђеним међународним уговором није друкчије одређено.

Грб Републике Србије јесте грб утврђен Законом о грбу Краљевине Србије од 16. јуна 1882. године и користи се као Велики грб и као Мали грб. *Велики грб се употребљава*: 1) на зградама Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, Врховног суда, Врховног јавног тужилаштва, Народне банке Србије, Државне ревизорске институције, Заштитника грађана и дипломатско-конзуларних представништава РС у иностранству; 2) у службеним просторијама председника Републике, председника Народне скупштине, председника Владе, председника Уставног суда, председника Врховног суда, Врховног јавног тужиоца, гувернера Народне банке Србије, председника Државне ревизорске институције и Заштитника грађана; 3) у саставу државног печата, у складу са законом којим се уређује државни печат; 4) у саставу печата и штамбиља Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, Врховног суда, Врховног јавног тужилаштва, Народне банке Србије, Државне ревизорске институције и Заштитника грађана; 5) на званичним позивницама, честиткама и сл. које користи председник Републике; 6) на новцу (новчаницама, кованом новцу, пригодном и јубиларном новцу) и меничним бланкетима које издаје Народна банка Србије.

Мали грб се употребљава: 1) на зградама осталих државних органа, органа покрајинске аутономије и ЈЛС и јавних служби и у њиховим службеним просторијама; 2) у саставу осталих печата и штамбиља, у складу са законом којим се уређује печат државних и других органа. Уз то, Мали грб се може употребљавати: 1) приликом прослава, свечаности и других културних, спортских и сличних манифестација које су значајне за РС; 2) приликом међународних сусрета, политичких, научних, културно-уметничких, спортских и других скупова на којима је РС представљена, у складу са правилима и праксом одржавања тих скупова; 3) у саставу образаца јавних исправа, кад је то предвиђено законом и прописом донетим на основу закона; 4) у саставу ознака на униформама службених лица државних органа, кад је то предвиђено законом и прописом донетим на основу закона; 5) на званичним позивницама, честиткама и сл. које користе председник и потпредседници Народне скупштине, председник Владе, потпредседници Владе и министри, председник Уставног суда, председник Врховног суда, Врховни јавни

тужилац, гувернер Народне банке Србије, председник Државне ревизорске институције и Заштитник грађана; 6) на војним заставама РС и командним и ранговним заставама, према прописима којима се установљавају те заставе; 7) на ваздухопловима, бродовима и другим пловним објектима, под условима утврђеним посебним прописом; 8) у другим случајевима, ако његова употреба није у супротности са законом.

Ако се грб РС истиче у РС заједно са једним или више домаћих или страних грбова или других сличних амблема, грб РС налази се, зависно од начина постављања тих грбова: 1) у центру круга, тако да се јасно види – ако су други грбови поређани у круг; 2) у темену полукруга – ако су грбови поређани у полукруг; 3) на првом месту у врсти, односно с леве стране, спреда гледано – ако су грбови поређани у врсту; 4) на десној страни, спреда гледано, од грба стране државе или међународне организације – ако се тај грб истиче у РС приликом званичне посете овлашћеног представника стране државе или међународне организације.

Застава Републике Србије постоји и користи се као Државна застава и као Народна застава, са размерама 3:2 (дужина према висини). Државна застава јесте хоризонтална тробојка са пољима истих висина, одозго на доле: црвена, плава и бела, а преко свега је, центра помереног ка јарболу за 1/7 укупне дужине заставе, Мали грб. Народна застава јесте хоризонтална тробојка са пољима истих висина, одозго на доле: црвена, плава и бела (тј. без Малог грба).

Државна застава стално се виј на главном улазу у зграде државних органа, изузев Народне скупштине, и у њиховим службеним просторијама. Државна застава виј се: 1) на главном улазу у зграду Народне скупштине у време заседања и на државни празник РС; 2) на главном улазу у зграде органа покрајинске аутономије и ЈЛС и јавних служби на државни празник РС. Ако се у једној згради налазе службене просторије више државних органа, виј се једна застава. Такође, државна застава употребљава се на ваздухоплову, броду или другом пловном објекту ради означавања њихове припадности РС, под условима и на начин који су утврђени посебним прописима. Државна застава истиче се на бирачким местима на дан избора за државне органе. У дане жалости сви државни органи, органи покрајинске аутономије и ЈЛС и јавне службе истичу државну заставу РС на пола копља односно јарбола. Државна застава може се истицати: 1) на прославама и другим свечаним манифестацијама којима се званично обележавају догађаји значајни за РС; 2) приликом међународних сусрета, такмичења и других скупова (политичких, научних, културно-уметничких, спортских и др.) на којима РС учествује или је репрезентована, у складу са правилима и праксом одржавања таквих скупова; 3) у другим случајевима, ако њена употреба није у супротности са законом.

Народна застава стално се виј на главном улазу у зграду Народне скупштине и главном улазу у зграде органа покрајинске аутономије и

ЈЛС и јавних служби. Ако се у једној згради налазе службене просторије више органа покрајинске аутономије и ЈЛС и јавних служби, вије се једна застава. Народна застава истиче се на бирачким местима на дан избора за органе покрајинске аутономије и ЈЛС, а ако се избори за државне органе и органе покрајинске аутономије и ЈЛС одржавају истовремено – на бирачким местима истиче се Државна застава. Поред тога, Народна застава може се истицати: 1) приликом прослава, свечаности и других културних, спортских и сличних манифестација; 2) у другим случајевима, ако њена употреба није у супротности са законом.

Ако се застава РС истиче у РС заједно са другим домаћим или страним заставама, застава РС, зависно од начина постављања тих застава, налази се: 1) у центру круга, тако да се јасно види – ако су друге заставе поређане у круг; 2) у темену полукруга – ако су заставе поређане у полукруг; 3) на челу колоне – ако су заставе поређане у колону; 4) на првом месту у врсти, односно с леве стране, спреда гледано – ако су заставе поређане у врсту; 5) на челу групе – ако су заставе распоређене у групу. Ако се копље заставе РС укршта са копљем друге заставе, копље заставе РС мора бити постављено испред копља те заставе, спреда гледано. Ако се застава РС истиче заједно са две друге заставе, застава РС налази се у средини. Ако се застава РС истиче поред неке друге заставе, она се увек налази с леве стране, спреда гледано. Изузетно, застава РС налази се на десној страни, спреда гледано, од заставе стране државе или међународне организације ако се та застава истиче у РС приликом званичне посете овлашћеног представника стране државе или међународне организације.

Када се застава РС истиче преко улице или трга у вертикалном положају, положај заставе треба да буде такав да горње поље заставе буде на: 1) северној страни – ако је правац улице исток – запад, односно запад – исток; 2) источној страни – ако је правац улице север – југ, односно југ – север; 3) источној страни кружног трга. *Ако се застава РС истиче вертикално на столу, бини или каквом другом почасном месту*, горње поље заставе јесте прво с леве стране, спреда гледано. *Ако се застава РС истиче на говорници*, може се поставити на копљу са десне стране говорника или на зиду иза говорника, тако да је говорник не заклања. *Ако се застава РС полаже на одар*, њоме се може покрити ковчег по дужини, и то тако да се горње поље заставе налази с леве стране, спреда гледано. Застава се са ковчега мора уклонити на достојанствен начин пре полагања ковчега у гробницу и не сме доћи у додир са тлом.

У погледу времена истицања заставе, прописано је да се застава РС, по правилу, истиче док траје обданица. По ноћи и за време неповољних атмосферских прилика застава се не истиче. Изузетно, застава се може истицати и ноћу под условом да је на одговарајући начин осветљена.

Застава РС подиже се и спушта, истиче и скида, односно проноси уз уобичајене почасти (устајање, поздрављање и др.).

Забрањени начини истицања заставе РС обухватају следеће: застава не сме бити изложена тако да додирује тле, нити као подлога, подметач, простирка, завеса или драперија. Заставом се не могу прекривати возила или други предмети, нити се могу украшавати конференцијски столови или говорнице, осим у форми стоне заставице.

Химна Републике Србије јесте свечана песма „Боже правде" Јована Ђорђевића, на музику Даворина Јенка, са утврђеним текстом и мелодијом. Химна се, по правилу, изводи: 1) приликом свечаности полагања заклетве председника Републике; 2) при испраћају председника Републике из РС у званичну посету страној држави и његовом повратку у РС; 3) на прославама поводом Дана државности РС; 4) приликом одавања поште Незнаном јунаку на Авали; 5) при званичном доласку у РС и испраћају из РС шефа стране државе или владе и овлашћеног представника међународне организације; 6) приликом полагања венаца званичних представника РС на гробља, гробове и друга спомен-обележја бораца и жртава рата. Такође, химна РС може се изводити: 1) на прославама и другим свечаним манифестацијама којима се званично обележавају догађаји значајни за РС; 2) на сахранама заслужних грађана, кад им се у име РС указује посебна почаст, у складу са прописом Владе; 3) приликом међународних сусрета, такмичења и других скупова (политичких, научних, културно-уметничких, спортских и др.) на којима РС званично учествује или је репрезентована, у складу са правилима и праксом одржавања таквих скупова; 4) у другим случајевима, ако њена употреба није у супротности са законом.

Правила о извођењу химне РС јесу: химна РС изводи се свирањем, певањем или и свирањем и певањем; у тексту и мелодији химне РС не могу се приликом извођења вршити никакве измене; изузетно, могу се изводити само прве две строфе химне РС, у складу са прописом Владе; химна РС изводи се уз одавање уобичајене почасти свих присутних (устајање, поздрављање и др.); ако се химна РС изводи у РС заједно са химном стране државе или свечаном песмом међународне организације, изводи се прво химна стране државе или свечана песма међународне организације, а затим химна РС.

Као прекршаји због повреда овог закона прописани су прекршаји које могу учинити правно лице и физичко лице. Правно лице се може казнити новчаном казном за прекршај: 1) ако употреби заставу, химну или грб РС у облику или са садржином или мелодијом који нису утврђени Уставом РС или законом; 2) ако заставу или грб РС употреби као робни или услужни жиг, узорак, модел или било који други знак за обележавање робе или услуга; 3) ако истакне грб или заставу стране државе у РС без истицања грба, односно заставе РС, осим ако потврђеним међународним уговором није друкчије одређено. За исте радње казниће се за прекршај и одговорно лице у правном лицу новчаном казном. Такође, правно лице може се казнити новчаном казном за

прекршај ако истакне заставу или грб РС који су оштећени или неподобни за употребу. За исту радњу казниће се за прекршај и одговорно лице у правном лицу новчаном казном. На другој страни, новчаном казном казниће се за прекршај физичко лице ако истакне заставу или грб РС који су оштећени или неподобни за употребу. Учиниоцима наведених прекршаја може се уз казну изрећи заштитна мера одузимања предмета којима је извршен прекршај.[2]

3.2.7. Помоћ у извршењима (асистенција) и сарадња са овлашћеним организацијама и вршиоцима комуналних делатности

Помоћ комуналне милиције у извршењима или асистенција пружа се (1) другим организационим јединицама општинске и градске управе, предузећима, организацијама и установама које на основу закона и општег акта општине и града одлучују о појединим правима, правним интересима и обавезама грађана, правних лица и других странака (тзв. овлашћене организације), (2) вршиоцима комуналне делатности и (3) појединим републичким инспекцијским органима када је то прописано посебно у законима.

Претпоставке за пружање помоћи су (1) постојање извршног акта (обично је то управно решење којим је утврђена неновчана обавеза), (2) оцена друге организационе јединице управе, овлашћене организације или вршиоца комуналне делатности о томе да спровођење извршног акта неће бити могуће без присуства комуналних милиционара, и (3) захтев који се подноси комуналној милицији за пружање помоћи.

О ангажовању комуналне милиције и начину пружања помоћи одлучује начелник комуналне милиције у року од 48 часова од подношења захтева, сходно одредбама полицијских прописа који се односе на пружање асистенције. Према тим прописима, захтев за пружање помоћи треба да буде поднет писмено најмање пет дана пре дана заказаног за извршење. У захтеву морају бити наведени разлози због којих је потребна помоћ, а уз захтев се прилаже копија акта који треба извршити, са потврдом извршности, доказ о покушају извршења без пружања помоћи и доказ о ангажовању пратећих служби које су неопходне за извршење. У хитним случајевима, захтев се може поднети и усмено, уз достављање писаног захтева у року од 48 часова.

---

2 **Напомена:** изглед Великог и Малог грба, Државне и Народне заставе, као и нотни запис химне могу се видети у Уредби о утврђивању изворника Великог и Малог грба, изворника заставе и нотног записа химне Републике Србије („Службени гласник РС“, број 85/10). Текст химне садржан је у Закону о изгледу и употреби грба, заставе и химне Републике Србије.

Комунални милиционари приликом пружања помоћи могу применити своја овлашћења прописана законом искључиво ради безбедног спровођења извршења и заштите живота, људских и мањинских права и слобода грађана и имовине, заштите јавног реда, као и спречавања кривичних дела и прекршаја. Пре почетка спровођења извршења, дужни су да упозоре извршеника или друга присутна лица да ће употребити средства принуде против њих ако буду ометала или спречавала извршење. Ако због физичког отпора спровођењу извршења не буде могуће или не успе извршење ангажовањем комуналне милиције, организациона јединица управе или овлашћена организација или вршилац комуналне делатности подноси захтев полицији да она пружи помоћ у спровођењу извршења.

Закон о инспекцијском надзору, као и Закон о трговини, Закон о угоститељству и Закон о туризму прецизирају сарадњу комуналне милиције и инспекцијских органа у погледу пружања помоћи (асистенције) инспекторима од стране комуналне милиције. Тај посао комуналне милиције је иначе уређен ЗКМ, а у ова четири закона се он додатно прецизира и делимично проширује. Према Закону о инспекцијском надзору, ако се у вези са вршењем инспекцијског надзора основано очекује да надзирани субјекат пружи отпор или се он пружи и инспектору онемогућава или битно отежава вршење надзора, инспектор може да захтева помоћ полиције и комуналне милиције. Томе је додато да полиција и комунална милиција пружају помоћ према законима којима се уређују полиција и комунална милиција. Овде треба уочити да асистенцију могу затражити и републички и локални (општински и градски) инспектор (из било које инспекције), као и да им је препуштено да изаберу да ли ће се за асистенцију обратити полицији или комуналној милицији. Када се ради о локалној инспекцији, она би, сагласно ЗКМ, имала обавезу да се најпре обрати комуналној милицији, па тек потом полицији.

Закон о трговини даје право тржишном инспектору (овлашћује га) да „захтева асистенцију полиције и комуналне милиције, ако основано процени да је то потребно према приликама одређеног случаја". По садржини скоро исто решење садржи *Закон о туризму*, према коме туристички инспектор, у вршењу инспекцијског надзора, има право и дужност да „захтева асистенцију полиције, односно комуналне милиције, ако основано процени да је то потребно у складу са законом којим се уређује инспекцијски надзор, а према законима којима се уређује полиција и комунална милиција". Исти инспектор (туристички инспектор), као и овлашћени инспекор ЈЛС, има право да у вршењу инспекцијског надзора над спровођењем *Закона о угоститељству* „захтева асистенцију полиције, односно комуналне милиције, ако основано процени да је то потребно у складу са законом којим се уређује инспекцијски надзор, а према законима којима се уређује полиција и комунална милиција". Могло би се рећи да је понављање оваквих одредби у законима

непотребно, али се, по свему судећи, законодавац руководи идејом да сваки од закона треба да садржи потпуну листу овлашћења одговарајуће инспекције и инспектора.

Закон о комуналним делатностима ближе уређује сарадњу вршиоца комуналне делатности и комуналне инспекције са комуналном милицијом. Према тим решењима, вршилац комуналне делатности у обављању послова сарађује са полицијом, комуналном милицијом и комуналном инспекцијом у складу са законом. Сарадња обухвата нарочито: међусобно обавештавање, размену информација и података, пружање непосредне помоћи и предузимање заједничких мера и активности од значаја за обављање комуналне делатности. Такође је прописано да комунални инспектор у обављању послова сарађује са комуналном милицијом и инспекцијским службама РС и да та сарадња обухвата нарочито: међусобно обавештавање, размену информација, пружање непосредне помоћи и предузимање заједничких мера и активности од значаја за обављање послова комуналне инспекције. Будући да и ЗКМ уређује ова питања из угла послова комуналне милиције, могло би се рећи да у наведеним одредбама, као у погледу облика сарадње, нема проширења послова комуналне милиције, осим што се обавеза сарадње поставља као обавеза вршиоца комуналне делатности и комуналне инспекције.

Вршиоци комуналне делатности су субјекти који обављају те делатности. То су комунална јавна предузећа која оснивају општине и градови или привредна друштва, предузетници или други привредни субјекти којима се поверава да обављају одређене комуналне делатности. Под поверавањем обављања комуналне делатности (концесијом) подразумева се временски орочено уговорно уређивање односа у вези са обављањем комуналне делатности или појединих послова из оквира комуналне делатности између једне или више ЈЛС и вршиоца комуналне делатности, које за циљ има пружање комуналних услуга на територији једне или више ЈЛС или на делу територије ЈЛС. Постоји могућност и да две или више ЈЛС путем споразума уреде заједничко обављање комуналних делатности, на основу претходно израђене студије оправданости. Такође, код појединих комуналних делатности прописана је обавеза оснивања регионалних система за обављање одређених делатности (нпр. водоснабдевање или управљање отпадом).

3.2.8. Хитне мере и спасилачка функција

Као један од послова комуналне милиције, предузимање хитних мера за заштиту становништва, материјалних добара и животне средине односи се на ситуације угрожавања људи, материјалних добара и животне средине до којих може доћи услед деловања последица индустријских и других несрећа, елементарних и других непогода

(поплаве, земљотреси и др.), пожара и сличних догађаја. *Комунална милиција предузима хитне мере када те мере не могу да правовремено предузму други надлежни органи и овлашћене организације, а о мерама које је предузела обавештава те органе и организације*. Зависно од врсте догађаја и њиме проузрокованих последица, хитне мере се могу односити на мере заштите и спасавања људи, материјалних добара и животне средине које треба хитно предузети, као што су спасавање и склањање људи, обезбеђивање хитне медицинске помоћи, спасавање угрожених материјалних добара, обезбеђивање места пожара или друге несреће од приступа пролазника, издавање упозорења и др. Све такве мере, начин њиховог предузимања и субјекти који су дужни да их предузимају предвиђају се плановима заштите и спасавања за подручје општине и града. Комунална милиција предузима хитне мере у складу са својим овлашћењима.

Поред предузимања хитних мера, комунална милиција учествује у вршењу спасилачке функције у случају опасности изазване елементарним непогодама и другим облицима угрожавања, и пружа помоћ другим органима, правним и физичким лицима на отклањању последица. Обим њеног ангажовања на овим пословима такође је омеђен плановима заштите и спасавања који се доносе за подручје општине и града.

Ради потпунијег познавања наведених послова комуналне милиције потребно је, најпре, имати у виду да једну од Уставом утврђених надлежности општина и градова чини „старање о заштити од елементарних и других непогода". Матични законски пропис који уређује ту област јесте Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама. Појмом „катастрофа" обухватају се (1) елементарне непогоде и (2) техничко-технолошке несреће.

Елементарне непогоде су појаве хидролошког, метеоролошког, геолошког или биолошког порекла, проузроковане деловањем природних сила као што су земљотрес, поплава, бујица, олуја, јака киша, атмосферска пражњења, град, суша, одроњавања или клизишта, снежни наноси и лавина, екстремне температуре ваздуха, нагомилавање леда на водотоку, пандемија, епидемије заразних болести, епидемија сточних заразних болести и појава штеточина и друге природне појаве већих размера које могу да угрозе безбедност, живот и здравље већег броја људи, материјална и културна добра или животну средину у већем обиму.

Техничко-технолошка несрећа је дефинисана као изненадни и неконтролисани догађај или низ догађаја који је измакао контроли приликом управљања одређеним средствима за рад и приликом поступања са опасним материјама у производњи, употреби, транспорту, промету, преради, складиштењу и одлагању, као што су пожар, експлозија, хаварија, саобраћајни удес у друмском, речном, железничком и ваздушном саобраћају, удес у рудницима и тунелима, застој рада

жичара за транспорт људи, рушење брана, хаварија на електроенергетским, нафтним и гасним постројењима, акциденти при руковању радиоактивним и нуклеарним материјама, тешко загађење земљишта, воде и ваздуха, последице ратног разарања и тероризма, а чије последице могу да угрозе безбедност, живот и здравље већег броја људи, материјална и културна добра или животну средину у већем обиму.

Систем за одговор друштва на ризике од катастрофа почива на: 1) мерама управљања ризиком од катастрофа ради превенције тих ризика (спречавања настанка нових и смањења постојећих ризика); 2) мерама управљања ванредним ситуацијама тј. ситуацијама које се проглашавају непосредно пред или одмах после наступања катастрофе, када се ангажују снаге и субјекти који спроводе мере заштите и спасавања људи, материјалних добара и животне средине; и 3) мерама опоравка од последица катастрофе које се предузимају сагласно Закону о обнови након елементарне и друге непогоде.

Смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама представља национални и локални приоритет, а на овим задацима дужни су да се ангажују сви нивои власти, грађани и сви други субјекти. ЈЛС имају примарну улогу у управљању ризиком од катастрофа и ту улогу треба да подржавају све надлежне државне и покрајинске институције. У заштити и спасавању прво се користе снаге и средства са територије ЈЛС, а када те снаге и средства нису довољне, надлежни орган обезбеђује употребу других снага и средстава са територије РС, укључујући полицију и Војску Србије када је то потребно.

Да би се активности на смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама одвијале координирано и плански, израђују се и усвајају државна Стратегија смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, процене ризика од катастрофа, планови смањења ризика од катастрофа, планови заштите и спасавања, екстерни планови заштите од великог удеса и планови заштите од удеса. На нивоу РС води се Регистар ризика од катастрофа. Као органи за руковођење активностима на смањењу ризика од катастрофа и активностима у ванредним ситуацијама оснивају се штабови за ванредне ситуације на свим нивоима власти, као и на нивоу управних округа. Међу снагама система заштите и спасавања основне функције треба да врше јединице и повереници цивилне заштите, грађани предузимањем мера личне и узајамне заштите и ангажовањем у јединицама цивилне заштите, субјекти од посебног значаја за заштиту и спасавање (привредна друштва која се баве делатностима од значаја за заштиту и спасавање), ватрогасне и ватрогасно-спасилачке јединице, Сектор за ванредне ситуације МУП-а и други.

Систем упозоравања, обавештавања и узбуњивања има задатке у вези са откривањем, праћењем и прикупљањем информација и благовременим обавештавањем и упозоравањем на све врсте

опасности које могу угрозити људе, материјална и културна добра и животну средину. Окосницу овог система треба да чини Служба 112, са Националним центром 112, оперативним центрима 112, ситуационим центрима и системом јавног узбуњивања. Систем јавног узбуњивања састоји се од акустичких извора (сирена), уређаја за предају и пријем сигнала за даљинско управљање сиренама, преносних путева и остале опреме и специјализованих јединица цивилне заштите за узбуњивање (које образују ЈЛС).

Као мере које се предузимају у циљу заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара од опасности изазваних катастрофама (мере цивилне заштите) спроводе се, зависно од последица појединe катастрофе и потреба, следеће мере: узбуњивање; евакуација; склањање; збрињавање угрожених и настрадалих; радиолошка, хемијска и биолошка заштита; заштита од техничко-технолошких несрећа; заштита и спасавање из рушевина; заштита и спасавање од поплава и несрећа на води и под водом; заштита и спасавање на неприступачним теренима; заштита и спасавање од пожара и експлозија; заштита од експлозивних остатака рата; прва и медицинска помоћ; и асанација терена.

Општина и град: доноси акт о организацији и функционисању цивилне заштите на територији ЈЛС, на предлог надлежног штаба и обезбеђује њено спровођење; израђује и доноси процену ризика, локални план смањења ризика од катастрофа, план заштите и спасавања и екстерни план заштите од великог удеса уколико се на њиховој територији налази СЕВЕСО комплекс вишег реда;[3] образује штаб за ванредне ситуације; одређује субјекте од посебног значаја за заштиту и спасавање ЈЛС на предлог надлежног штаба; планира и обезбеђује буџетска средства намењена за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама; образује јединице цивилне заштите; успоставља ситуациони центар у складу са актом о организацији и функционисању цивилне заштите, а у зависности од техничких и материјалних могућности; израђује студију покривености система за јавно узбуњивање за своју територију (акустичку студију) и стара се о одржавању, набавци и постављању акустичких извора (сирена) и остале опреме у оквиру јединственог система за јавно узбуњивање у РС; сарађује са суседним ЈЛС у спровођењу мера и активности од значаја за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама; предузима хитне и превентивне мере у циљу смањења ризика од катастрофа;

3 СЕВЕСО комплекс вишег реда подразумева једно или више постројења у којима се производе, користе или складиште опасне супстанце или у којима се рукује таквим супстанцама у већим количинама и у којима може поводом тога доћи до великих хемијских удеса. Количине супстанци о којима је реч утврђују се прописима који уређују заштиту животне средине, а постројења су добила назив по великом удесу који се догодио 1976. године у фабрици пестицида и хемикалија у месту Севесо близу Милана у Италији. С тим у вези Европска унија је усвојила директиве с циљем увођења нарочитих мера заштите.

усваја годишњи план рада и годишњи извештај о раду штаба за ванредне ситуације; обавља и друге послове утврђене законом.

Комунална милиција би, дакле, требало да у обављању послова предузимања хитних мера и учешћа у вршењу спасилачке функције делује сагласно свом основном делокругу и у складу са општинским и градским планом заштите и спасавања и упутствима и наредбама општинског и градског штаба за ванредне ситуације.

Када се ради о заштити од пожара, она је уређена Законом о заштити од пожара. Пожар представља врсту техничко-технолошке несреће, а ради се о изненадном и неконтролисаном догађају или низу догађаја који су измакли контроли приликом управљања одређеним средствима за рад и поступања с опасним материјама у производњи, употреби, транспорту, промету, преради, складиштењу и одлагању тих материја. Заштита од пожара обухвата скуп мера и радњи нормативне, управне, организационо-техничке, превентивне, образовне, информативно-васпитне и друге природе. Ради заштите живота људи и имовине од пожара, субјекти заштите од пожара предузимају мере за спречавање избијања и ширења пожара, откривање и гашење пожара, спасавање живота људи и имовине угрожених пожаром, као и пружање помоћи у отклањању последица пожара.

Општина и град доносе и спроводе планове заштите од пожара, полазећи од стања и процене угрожености од пожара. План треба да садржи: мере за отклањање недостатака и унапређење заштите од пожара, с планом снабдевања водом, путевима, пролазима и прилазима, дејством ватрогасних јединица, заједничким условима за деловање тих јединица са специјализованим ватрогасним јединицама цивилне заштите, системом веза и начином обавештавања и поступком у случају пожара, начином обуке грађана и динамиком извршења мера и организације заштите од пожара; организацију територијалних ватрогасних јединица, као и потребе и могућности оснивања добровољних ватрогасних јединица; финансијска средства потребна за извршење мера и организацију заштите од пожара с динамиком реализације; графичку документацију.

У склопу мера за превенцију и бољу заштиту од пожара, законима се прописују мере које треба да буду поштоване приликом пројектовања и изградње стамбених, пословних, индустријских и других објеката (робне куће, хотели, биоскопи, позоришта, библиотеке, школе, болнице, спортске, концертне и друге дворане), како би се обезбедила одговарајућа удаљеност између објеката, ширина путева који омогућују приступ ватрогасним возилима до сваког објекта и њихово маневрисање за време гашења пожара, услови за сигурну евакуацију људи у случају пожара и уређаји и средства за гашење пожара и др. О томе треба да се стара орган управе надлежан за издавање одобрења за изградњу, адаптацију и реконструкцију објеката, који је дужан да пре

одлучивања прибави сагласност од надлежног органа управе за унутрашње послове на инвестиционо-техничку документацију у погледу мера заштите од пожара.

Ради адекватне организованости и предузимања других мера потребних за успешно функционисање заштите од пожара, сва предузећа, организације и органи разврставају се у три категорије угрожености од пожара, у зависности од технолошког процеса, врсте материјала који производе, прерађују или складиште, врсте материјала употребљеног за изградњу објекта и значаја објекта.

Ватрогасне јединице могу бити професионалне и добровољне. Професионалне ватрогасне јединице су: ватрогасно-спасилачке јединице МУП-а, ватрогасне јединице Министарства одбране, ватрогасне јединице ЈЛС и ватрогасне јединице правних лица. Професионалне ватрогасне јединице ЈЛС организују се сагласно посебном правилнику којим је министар надлежан за унутрашње послове прописао минимални број ватрогасаца, техничку опремљеност и обуку припадника тих јединица.

Добровољне ватрогасне јединице су ватрогасне јединице правних лица и удружења, које се организују на принципу добровољности, сагласно Закону о добровољном ватрогаству. И у овом случају министар надлежан за унутрашње послове прописује услове у погледу материјално-техничке и кадровске опремљености јединица. Скупштина ЈЛС је дужна да донесе акт којим ће утврдити систем подстицаја и повластица које је дужна да обезбеди за припаднике добровољних ватрогасних јединица.

Сваки грађанин који примети пожар дужан је да га угаси ако то може да учини без опасности по себе или другога. Ако не може сам да угаси пожар, дужан је да о пожару одмах обавести најближу ватрогасну јединицу, станицу полиције или било који општински/градски орган, укључујући и комуналну милицију. У гашењу пожара и спасавању људи и имовине угрожених пожаром, дужне су да учествују организације и органи, својом радном снагом, алатом, превозним, техничким и другим одговарајућим средствима погодним за пружање помоћи у гашењу и отклањању последица пожара, а грађани још и својим личним радом, на начин и под условима утврђеним законима и прописима донетим на основу закона. Гашењем пожара руководи руководилац ватрогасне јединице која је прва почела да гаси пожар, ако се руководиоци ватрогасних јединица које учествују у гашењу пожара друкчије не споразумеју.

Ради несметаног гашења пожара и заштите људи и имовине угрожених пожаром, руководилац акције гашења пожара има право и дужност да: забрани приступ непозваним лицима на место гашења пожара, као и саобраћај поред тог места; нареди евакуацију лица и имовине из угрожених просторија и објеката; нареди прекид довођења електричне

струје, гаса и течних горива; нареди употребу воде и других средстава за гашење пожара која користе грађани, организације и органи ако се на други начин не може обезбедити потребна количина воде и других средстава за гашење пожара; нареди коришћење возила грађана, организација и органа ради превоза повређених у пожару, евакуације лица и имовине и допремања средстава за гашење пожара; нареди делимично или потпуно рушење објеката или делова објеката који нису захваћени пожаром када се на други начин не може обезбедити гашење пожара или спасавање живота људи; предузме мере за обезбеђење евакуисане имовине; насилно отвори закључани објекат или просторију ради гашења пожара и спасавања људи и имовине; нареди лицима која станују у непосредној близини пожара, као и лицима која се затекну на месту пожара, да пруже помоћ у гашењу пожара и спасавању људи и имовине.

У складу са својим овлашћењима из ЗКМ и плановима заштите од пожара, комунална милиција дужна је да предузима хитне мере заштите од пожара када те мере не могу правовремено да предузму други надлежни органи и овлашћене организације, о чему одмах обавештава те органе и организације. Када се приступи гашењу пожара, комунална милиција је дужна да поступа и у складу са налозима руководиоца акције гашења пожара, издатим преко начелника комуналне милиције.

3.2.9. Одржавање јавног реда и мира

Закон о јавном реду и миру одређује комуналну милицију као један од органа који су надлежни за одржавање јавног реда и мира (надлежни органи су: МУП, комунална милиција, инспекцијски органи и други надлежни органи у складу са законом утврђеним делокругом). Из ове одредбе би следило да је комунална милиција један од учесника у обављању послова одржавања јавног реда и мира. За одржавање јавног реда и мира као класичан полицијски посао најпре је задужен МУП, односно полиција, док су комунална милиција, инспекцијски и други надлежни органи назначени као „додатни ресурс“ и помоћне снаге које се овлашћују да учествују у том важном послу. За разлику од полиције, којој је одржавање јавног реда основни посао, комунална милиција и други наведени органи су органи који у вези са својим основним пословима (које најпре и морају да врше) учествују и у одржавању јавног реда и мира. Комунална милиција би, дакле, одржавала јавни ред и мир тако што би спречавала и сузбијала она противправна понашања која су квалификована као прекршаји јавног реда и мира, ао је то у складу са њеним законским делокругом, утврђеним ЗКМ (тј. са одржавањем комуналног реда).

Јавни ред и мир се законом дефинише као „усклађено стање међусобних односа грађана настало њиховим понашањем на јавном месту

и деловањем органа и организација у јавном животу ради обезбеђења једнаких услова за остваривање људских и мањинских права и слобода грађана зајемчених Уставом". *Појам јавног места* одређен је као „простор доступан неодређеном броју лица чији идентитет није унапред одређен, под истим условима или без посебних услова", а *појам прекршаја против јавног реда и мира* следећом дефиницијом: „противправна дела којима се на јавном месту угрожава или нарушава јавни ред и мир, ствара узнемирење или угрожава сигурност грађана, омета кретање грађана на јавним местима или остваривање њихових права и слобода, вређа морал, угрожава општа сигурност имовине, вређају или ометају службена лица или се на други начин нарушава јавни ред и мир".

Као прекршаји против јавног реда и мира одређена су следећа противправна понашања: свађа, вика и бука на јавном месту; непристојно, дрско и безобзирно понашања; вређање, вршење насиља, претња или туча; остављање опасних предмета; угрожавање сигурности уређајима на даљину (дронови и сл.); просјачење; коцкање; неовлашћена продаја улазница; узнемиравање грађана врачањем, прорицањем или сличним обмањивањем; проституција; паљење пиротехничких производа или пуцање; прикупљање добровољних прилога без обавештавања (надлежног органа); пропуштање обавештавања о нарушавању јавног реда и мира; бука у угоститељским и другим објектима; продаја алкохолних пића лицима под очигледним утицајем и малолетницима; вређање службеног лица у вршењу службене дужности (чл. 7–22). Сваки од прекршаја има прецизан опис радње извршења, може имати лакши и тежи облик извршења, за сваки прекршај је запрећена санкција (новчане казне, казне затвора, рад у јавном интересу и др.), а код појединих прекршаја прописана је и могућност изрицања заштитних мера, као и могућност привременог одузимања предмета (који су употребљени за извршење прекршаја или су прибављени прекршајем или који су настали извршењем прекршаја).

У обављању задатака одржавања јавног реда и мира комунална милиција има и посебна овлашћења о којима се говори у оквиру питања под 5.

3.3. Планирање послова

За успешно обављање послова сваке организације и органа важно је да послови буду унапред планирани. Полазећи од тога, ЗКМ предвиђа две врсте планова комуналне милиције: стратешки план и годишње планове. Поред таквих планова, могу постојати планови рада за краће периоде времена (месечни, тромесечни планови), а подразумева се и потреба израде конкретних, оперативних планова који се израђују за поједине активности (нпр. за патролну делатност), сложеније

акције (нпр. за пружање асистенције) или заједничке акције (нпр. са овлашћеним организацијама и вршиоцима комуналне делатности).

Стратешки план комуналне милиције се доноси за један дужи, обично петогодишњи период и основа је за израду годишњих планова. Полазиште за израду стратешког плана чини процена постојећег стања, а њиме се утврђују приоритети у обављању послова комуналне милиције и одређују развојне, организационе, кадровске и друге смернице за њен даљи рад. Израђује га и предлаже начелник комуналне милиције, а усваја општинско/градско веће. Ако је организована заједничка служба комуналне милиције за две или више ЈЛС, план усвајају општинска и градска већа свих општина и градова који су образовали заједничку службу.

Годишњи планови рада комуналне милиције садрже циљеве и најважније активности за једну годину, сагласно усвојеном стратешком плану. И ове планове усваја исти орган, који може приликом разматрања годишњих планова да изврши и потребне измене у стратешком плану.

Стратешки и годишњи планови треба да буду реални и усмерени ка решавању најбитнијих проблема комуналног реда, односно проблема у свим другим областима деловања комуналне милиције. Када се они припремају, требало би полазити од анализе стања комуналног реда и стања у другим областима у којима постоје надлежности комуналне милиције. На предлоге ових планова може се прибавити и мишљење грађана, на пример путем организовања стручних и јавних расправа са представницима локалних удружења грађана. Са циљевима који су планирани упоређују се и остварени резултати рада комуналне милиције.

Оперативни планови су сценарији за поступање у сложенијим акцијама и претпоставка су успешног спровођења таквих акција, а поред начелника комуналне милиције, може их израђивати шеф подручне јединице или комунални милиционар одређен да руководи појединим акцијом. Када комунална милиција предузима заједничке акције, подразумева се заједничка израда оперативног плана са инспекцијом или другом службом укљученом у акцију.

3.4. Усклађивање послова

Стручну помоћ комуналној милицији у припремању стратешког и годишњих планова треба да пружа министарство надлежно за унутрашње послове. Пре достављања стратешког и годишњег плана на усвајање, на њих се прибавља мишљење начелника јединственог органа управе, односно управе образоване за поједину област у чијем је саставу комунална милиција. На оба плана сагласност даје скупштина општине, односно града.

Оба плана (стратешки и годишњи) усклађују се, пре њиховог доношења, са програмом и планом рада министарства надлежног за унутрашње послове, планом развоја општине и града и другим планским документима општине и града који су од значаја за обављање послова комуналне милиције.

3.5. Начин обављања послова и начела рада

Суштина обављања послова не само комуналне милиције, него и државне полиције, јесте у превентивном деловању – спречавању настанка догађаја којима се крше закони и правила о реду. Сагласно ЗКМ, комунална милиција обавља послове из своје надлежности:

- организованим присуством комуналних милиционара на местима одржавања реда;
- предузимањем других превентивних мера; и
- применом законом предвиђених овлашћења комуналних милиционара.

Сва три наведена начина обављања послова имају своју садржину, чије је потпуно познавање важна претпоставка за рад комуналних милиционара.

Организовано присуство комуналних милиционара на местима одржавања реда остварује се првенствено патролном делатношћу. Патроле чине два или више комуналних милиционара, од којих је један вођа патроле. Оне делују на одређеном сектору – делу територије општине и града који им је одређен као „њихов“ сектор. Патролна активност спроводи се пешице, возилима и, тамо где је то предвиђено, пловилима. Основни задатак комуналних милиционара у патроли јесте да непосредно превентивно делују на спречавању кршења комуналног реда и других прописа из делокруга комуналне милиције, као и да сузбијају прекршаје и друга кажњива дела из делокруга комуналне милиције.

Предузумање других превентивних мера укључује прикупљање и коришћење потребних обавештења, непосредни надзор и контролу над применом закона и прописа из своје надлежности, дежурства, надзирање и опажање, обезбеђивање и друге превентивне мере из оквира послова комуналне милиције.

Примена законом предвиђених овлашћења комуналних милиционара обухвата примену овлашћења из ЗКМ (упозорење, усмено наређење, провера идентитета, довођење, заустављање и преглед лица, предмета и возила, привремено одузимање предмета, аудио и видео снимање, употреба средстава принуде, издавање прекршајног налога, подношење захтева за вођење прекршајног поступка, подношење кривичних пријава), као и других овлашћења утврђених законом (тј. другим законом). Овде је потребно напоменути да се ради о

најосетљивијем начину деловања комуналне милиције. Због тога је за свако овлашћење посебно прописано како се оно примењује и под којим условима, а затим и поступак у коме се обавља контрола над применом овлашћења. Разлог томе лежи у чињеници што се сваким примењеним овлашћењем ограничавају права грађана и што, с тим у вези, може доћи до повреде права грађана. *Комунална милиција не може имати других овлашћења осим оних прописаних законом, а то значи да се подзаконским и локалним прописима не могу уводити додатна овлашћења*.

Сва три начина обављања послова и примена овлашћења комуналне милиције морају бити не само у складу са конкретним захтевима које формулишу правила закона и других прописа, него и у складу са *Уставом и законом прописаним начелима*. За начела се као синоним користи и појам принципи, а она су израз општијих и виших вредносних захтева који обавезују и, стога, морају да прожимају читав рад комуналне милиције и понашање комуналних милиционара на раду. Свако од начела има одређено значење и садржину, са којима обављање послова и примена овлашћења морају бити сагласни, а непоштовање начела доводи до излагања одговорности.

Ради се о већем броју начела и принципа прописаних Уставом и законима. Устав најпре обавезује свакога да поштује и штити људска и мањинска права и слободе (*начело поштовања и заштите људских права*), да поступа у складу са Уставом и законом (*начело уставности и законитости*), као и да поштује *начела уставног уређења РС* (сувереност грађана, владавина права, подела власти, забрана сукоба интереса, јединственост и недељивост територије и неповредивост државне границе, службена употреба језика и писама, световност државе, заштита националних мањина, равноправност полова и др.). У погледу управе (чији је део и комунална милиција) и њеног рада, Устав утврђује више начела које закони даље разрађују (конкретизују). Та се начела, поред другог, односе на законитост рада, сразмерност у примени овлашћења, однос према људским правима, контролу над радом, одговорност за рад, јавност рада и слободан приступ информацијама у поседу управе.

Од закона који разрађују уставна начела од значаја за рад управе, прво треба навести Закон о државној управи, који утврђује следећа начела: самосталности, законитости, стручности, непристрасности, политичке неутралности, делотворности у остваривању права грађана и других странака, сразмерности, поштовања странака и јавности рада. Та начела се примењују и у раду општинске и градске управе, што значи и комуналне милиције. Друго, Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе прописује начела за деловање службеника, и то: законитости, непристрасности, политичке неутралности, одговорности за свој рад, доступности информација о раду службеника и једнаке доступности радних места.

О обавези комуналних милиционара да *поштују људска и мањинска права, да поступају хумано и уз поштовање људског достојанства* посебно се излаже у делу овог приручника о људским и мањинским правима. Поред другог, такво поступање налаже и давање предности правима угроженог у односу на иста права лица које та права угрожава и строго вођење рачуна о правима трећих лица. Међу дужности комуналних милиционара спада и дужност *омогућавања медицинске помоћи* лицу према коме се примењује овлашћење, и то пружање помоћи од стране здравствене установе, а о трошку комуналне милиције.

ЗКМ посебно утврђује да се комунални милиционари у свом раду и примени својих овлашћења руководе *принципом рада са најмањим штетним последицама, а средства принуде примењују само кад је то апсолутно нужно и у мери која је неопходна за извршење задатака без непотребних штетних последица у складу са законом*. Осим тога, послови комуналне милиције обављају се и овлашћења примењују у складу с начелима законитости, професионализма, сарадње, као и другим начелима утврђеним законима које комунална милиција примењује или се на њу односе. Међу тим начелима посебно место имају начела утврђена законима којима се уређују управни, прекршајни и кривични поступак.

Примена овлашћења комуналне милиције заснива се и на мноштву посебних принципа, међу којима су непристрасност, недискриминација, хуманост, омогућавање медицинске помоћи. Значајни за примену овлашћења комуналне полиције јесу и принцип сразмерности и њему сродни принципи.

Начело законитости обавезује комуналне милиционаре на то да сваки од својих послова обављају и свако од својих овлашћења примењују у складу са Уставом, законом и другим прописима, што значи строго на начин и под условима који су прописани. За супротна поступања (непоштовање Устава, закона и других прописа) прописане су одговарајуће санкције (према тежини учињене повреде Устава, закона и другог прописа). Поред тога што поступање мора бити сагласно начелу законитости, захтева се да оно буде и сагласно *начелу стручности и професионализма*, које обавезује на поштовање правила струке. Тиме се обезбеђује да поступање буде не само законито, него и правилно, тј. изведено сагласно правилима о добром и уредном обављању послова (благовременост поступања, уредност у поступању, правилна процена оправданости и правилна употреба средстава принуде, непропуштање поступања, поштовање процедура за рад и коришћење опреме и друго). Неправилан рад је погрешан као и незаконит рад.

Начело самосталности односи се на забрану утицаја на службеника да нешто учини или не учини супротно прописима, а с тим у вези је и *принцип оперативне самосталности* који даје право сваком управном органу, међу које спада и комунална милиција, да самостално и у складу

са Уставом, законом и другим прописима обавља своје задатке, без правно недопуштених мешања других органа у њено унутрашње уређење и рад. У вези с принципом оперативне самосталности јесте и *принцип избора приоритета у поступању*, који значи избор између више догађаја у којима треба истовремено поступати с обзиром на њихов значај за одржавање комуналног и другог реда (нпр. у време пандемије приоритет треба дати пословима заштите становништва од заразних болести у односу на послове контроле непрописно паркираних возила или држања кућних љубимаца). Избор приоритета зависи од процена надлежних органа, али и од расположивих снага и средстава комуналне милиције, а одлуке те врсте свакако припадају руководству комуналне милиције и органима који усмеравају њен рад.

Начело непристрасности обавезује службеника на једнако поступање и пружање свакоме једнаке заштите, тј. на поступање које му забрањује да блаже или оштрије поступа, или да уопште не поступа, руководећи се неким сопственим, пристрасним мерилом по коме би једне третирао као повлашћене, а друге настојао да ускрати у правима. Повреда тог начела доводи до дискримације међу грађанима, а она је Уставом и законом строго забрањена. Дискриминација неће постојати ако се прилагођено поступа према особама које припадају тзв. рањивим групама, којима се управо пружа једнака законска заштита када се према њима поступа са посебним обзиром (нпр. деца, труднице, стара лица, особе са инвалидитетом и др.).

Начело политичке неутралности забрањује изражавање и заступање сопствених (или туђих) политичких уверења при обављању послова, као и истицање страначких обележја у радним просторијама или на униформи. То укључује и забрану пропагирања или критике и негирања страначких уверења при раду и, уопште, уплитање политике и питања о политици у рад.

Начело сразмерности или пропорционалалности једно је од начела које се мора поштовати при ограничавању људских права. И комунална милиција применом својих овлашћења ограничава поједина људска права, односно задире у та права. Идеја овог начела изражава потребу да се оствари баланс или равнотежа између интереса грађана (њихових уставних права) и јавног интереса (нпр. јавна безбедност, комунални ред) који остварују органи власти. Да се јавни интерес не би остваривао на штету права грађана преко мере која је стварно неопходна и оправдана (чему органи власти могу бити склони), ово начело тражи сразмеру између ограничења права и јавног интереса, због чега је и добило назив начела сразмерности или пропорционалности. Конкретније, начело сразмерности налаже да се у примени овлашћења увек води рачуна о постојању сразмере (пропорције) између последица које изазива примена овлашћења и легитимног циља који се постиже применом тог овлашћења. Дакле, мисли се на забрану изазивања

већих штетних последица по права грађана и других субјеката од оних које су нужне за остварење легитимног циља (циљ због кога се предузима примена овлашћења легитиман је ако се ради о једном од циљева које је Устав предвидео и закон прецизирао, а не о неком произвољно одређеном или нејасном циљу). Овлашћење се може применити само под условима и на начин прописан законом, а примена овлашћења мора стварно бити неопходна, тј. оправдана са становишта мерила демократског друштва. Таква ће бити ако нема блажих средстава за остварење циља (извршење задатка) и ако се не изазивају веће штетне последице по права грађана од штетних последица које би наступиле по јавни интерес да овлашћење није уопште примењено.

С тим у вези, закон посебно обавезује комуналне милиционаре да се у свом раду руководе *принципом рада са најмање штетних последица*. Пошто се применом средстава принуде могу нанети највеће штетне последице, захтева се да њихова примена буде *изузетна* (да се примењују само кад је то апсолутно нужно за извршење задатка), *сразмерна циљу* (примењују се у мери која је неопходна за извршење задатка, тј. за остварење законитог циља) *и крајње суздржана* (без изазивања непотребних штетних последица). Такође, захтева се да се приликом примене средстава принуде настоји да се та средства примењују поступно – *од најлакшег према тежем средству* (она се тим редоследом – од најлакшег ка тежим и наводе у ЗКМ), а у сваком случају уз минимум неопходне силе.

Начело одговорности за рад укључује, прво, одговорност општине и града за штете које њихови органи и службе нанесу својим погрешним (незаконитим и неправилним) радом грађанима и другим субјектима. Оштећено лице има право на накнаду штете из буџета општине и града, а може захтевати исплату штете и од службеника који је штету порузроковао (ова друга могућност се ретко користи, јер је буџет сигурнији извор средстава за наплату досуђене штете). Пошто се штета исплати из буџета, општина и град имају право да од службеника (што значи и од комуналног милиционара) који је штету проузроковао захтевају накнаду исплаћеног износа штете (регрес). Друго, сваки службеник је лично одговоран за свој рад, а облици те одговорности су: материјална одговорност (за штете проузроковане општини и граду, нпр. за уништену или изгубљену опрему), дисциплинска одговорност (за повреде радних дужности), прекршајна одговорност (за прекршаје почињене на раду и у вези са радом) и кривична одговорност (за кривична дела почињена на раду и у вези са радом).

4. Сарадња комуналне милиције

У обављању својих послова комунална милиција је дужна да остварује све прописане облике сарадње са широким кругом субјеката. Од највећег значаја је њена сарадња са грађанима, удружењима грађана,

предузетницима и правним лицима, општинским и градским органима, организацијама и службама, као и са надлежним државним органима. Прописи посебно уређују њену сарадњу са: 1) грађанима и правним лицима, 2) организационим јединицама општинске/градске управе, овлашћеним организацијама и вршиоцима комуналне делатности, 3) инспекцијским службама, 4) полицијом и 5) комуналном милицијом других општина и градова.

4.1. Сарадња са грађанима и правним лицима

У погледу сарадње и односа са грађанима, комунална милиција је најпре дужна да поштује Уставом и законом утврђена права и слободе грађана. Када поступа према грађанима, комунална милиција може, у оквиру свог делокруга, да примењује само она овлашћења која су јој додељена законом, с тим да то чини на начин и под условима који су прописани. Циљ примене тих овлашћења увек и једино мора да буде усмерен ка испуњењу законитих понашања грађана уз минимално (нужно и оправдано) задирање у њихова права. Инсистирање на поштовању закона и других прописа треба да буде доследно и одлучно, с тим да се у томе поступа према свима једнако – без дискриминације (прављења неоснованих разлика по забрањеним основима, као што су политичка припадност, богатство или сиромаштво, образовање, боја коже, етничка припадност, вера итд.). Основно је да свако поступање комуналних милиционара буде законито, сагласно правилима струке (професионално), непристрасно и политички неутрално. Такође, да буде у свему сагласно професионалној етици, уљудно и уз поштовање достојанства грађана према којима се поступа, а без непотребне силе или покушаја комуналног милицонара да оствари какву недозвољену корист за себе, ма и ону најситнију. Од наведених ствари и највише зависи углед и успех комуналне милиције.

Грађани и њихова удружења имају право да контролишу рад комуналне милиције, јер она, као и други органи и службе општине и града, мора у крајњој линији служити самим грађанима и локалној заједници. Грађани имају и право да подносе притужбе на рад комуналне милиције, чијим се решавањем остварује један облик контроле и отклањају евентуалне последице незаконитог и неправилног рада. Из оправданих притужби може проистећи и конкретна одговорност комуналног милиционара који је незаконито или неправилно поступао.

У ЗКМ је посебно утврђено право грађана да подносе пријаве, петиције и предлоге у вези са комуналним редом. То могу чинити писменим путем, а у хитним случајевима телефоном (и путем електронске поште – имејла) или непосредно усменим обраћањем. Комунална милиција је дужна да о томе сачини службену забелешку и да грађане, на

њихов захтев, обавести о исходу свог поступања по поднетој пријави, петицији и предлогу. Из овог облика сарадње грађана и комуналне милиције може проистећи важан извор обавештења о конкретним појавама кршења комуналног реда који ће бити повод за поступање комуналне милиције. У досадашњој пракси су пријаве грађана и правних лица биле најзначајнији извори обавештења о кршењу комуналног реда.

Комунална милиција такође остварује одговарајуће облике сарадње и односа поводом обављања својих послова са предузетницима и правним лицима (предузећима, односно привредним друштвима, установама и другим правним лицима). Сарадња и односи се и у овом случају заснивају на сличним принципима који важе за односе са грађанима, а остварује сагласно прописаним међусобним правима и обавезама.

4.2. Сарадња са организационим јединицама општинске и градске управе, овлашћеним организацијама и вршиоцима комуналних делатности

Као део општинске и градске управе, *комунална милиција по природи ствари остварује сталну сарадњу са другим организационим јединицама управе* (размена података и обавештења, заједничке радне групе и други облици сарадње), а координацију те сарадње треба да врше начелник управе (начелници управе) и општинско/градско веће. Комунална милиција, као један од својих задатака, пружа помоћ у извршењима – асистенцију свим службама и организационим јединицама општинске и градске управе. Исту обавезу има и у односу на инспекције и тзв. овлашћене организације (предузећа, организације и установе које оснивају општине и градови) и које могу бити овлашћене да доносе управне акте (којима одлучују о правима, обавезама и правним интересима грађана, правних лица и других странака). Такође, помоћ пружа и вршиоцима комуналне делатности ради извршења њихових одлука.

Поред помоћи у извршењима, законом је прописана обавеза сарадње комуналне милиције са *овлашћеним организацијама и вршиоцима комуналних делатности* у погледу међусобног обавештавања, размене информација и података, предузимања заједничких мера и активности, као и заједничког коришћења средстава, уређаја и опреме које могу да обезбеде овлашћена организација или вршилац комуналне делатности. За заједничко коришћење средстава, уређаја и опреме потребна је претходна сагласност министарства надлежног за систем локалне самоуправе. Када се та сагласност добије, комунална милиција обављањем својих послова и овлашћења пружа помоћ овлашћеној

организацији у обављању њених послова, а вршиоцу комуналних делатности помаже у контроли наплате одређених комуналних услуга.

4.3. Сарадња са инспекцијским службама

Сарадња комуналне милиције са инспекцијским службама подразумева најпре сарадњу са инспекцијским службама општине и града (комунални инспектори, туристички инспектори, еколошки инспектори, инспекција друмског саобраћаја, инспекција путева и др.). Сарадња се остварује посебно међусобним обавештавањем, разменом информација, предузимањем заједничких мера и активности. Облике и начин остваривања сарадње ближе прописују општина и град.

Предузимање заједничких мера и активности унапред се планира, а од свих локалних инспекција би се, с обзиром на послове комуналне милиције, најтешња сарадња остваривала са комуналном инспекцијом. Подразумева се и да сви облици сарадње, као и предузимање заједничких мера и акција, морају бити у оквиру послова који су у надлежности комуналне милиције.

Закон о инспекцијском надзору, као што је већ наведено, прописује и право инспектора да захтева помоћ полиције и комуналне милиције ако се у вези са вршењем инспекцијског надзора основано очекује да надзирани субјекат пружи отпор или се он пружи и инспектору онемогућава или битно отежава вршење инспекцијског надзора. Како се одредба односи на све инспекције (локалне и државне), она значи да у погледу наведеног пружања помоћи постоји сарадња не само између комуналне милиције и локалних инспектора, већ и између комуналне милиције и републичких инспектора. С тим у вези, поједини закони (о трговини, угоститељству, комуналним делатностима) прецизирају исто питање (о чему је већ било речи).

4.4. Сарадња са полицијом

Сарадња комуналне милиције са полицијом усмерена је ка успешнијем обављању послова комуналне милиције и омогућавању примене појединих овлашћења. У том циљу, ЗКМ посебно уређује право комуналне милиције да, када јој је то потребно ради извршавања њених послова, тражи од министарства надлежног за унутрашње послове личне податке о грађанима, податке о возилима и друге податке из евиденција које то министарство води у складу са законом. Подаци се траже подношењем образложеног захтева, а законом је утврђена обавеза министарства да комуналној милицији достави тражене податке. Комунална милиција је дужна да води евиденцију о траженим подацима и да обезбеди да обрада добијених података буде у сагласности са прописима којима се уређује заштита података о личности.

И код примене појединих овлашћења комуналне милиције постоје законом прецизирани облици сарадње, неопходни за обављање њених послова. На пример, када не може да утврди идентитет лица путем увида у личну исправу или на основу изјаве другог лица чији је идентитет проверен, комунални милиционар доводи лице полицији ради утврђивања његовог идентитета. Или, када комунални милиционар при прегледу лица, предмета и возила нађе предмете за које може основано претпоставити да су предмет кривичног дела или прекршаја изван надлежности комуналне милиције, обавестиће о томе одмах полицију и поступити по добијеним овлашћењима.

Поред тога, између послова полиције и комуналне милиције постоје значајне додирне тачке које намећу потребу међусобне сарадње. Због тога је прописано да председник општине, односно градоначелник, и министар надлежан за унутрашње послове могу, ради развијања међусобне сарадње комуналне милиције и министарства, споразумно доносити одговарајуће акте о сарадњи и оснивати координациона тела за сарадњу у остваривању заједничких циљева. Предвиђено је и усклађивање стратешког плана рада и годишњих планова рада комуналне милиције са програмом и планом рада министарства надлежног за унутрашње послове, као и обавеза тог министарства да пружа стручну помоћ у припремању планова рада комуналне милиције.

Полиција има и законом утврђену улогу у контроли употребе средстава принуде од стране комуналних милиционара, стручном оспособљавању комуналних милиционара, безбедносним проверама кандидата за рад у комуналној милицији и провери безбедносних сметњи за обављање послова, као и у још неким питањима.

4.5. Сарадња са комуналном милицијом других општина и градова

Међусобна сарадња између служби комуналне милиције остварује се у обављању послова, а одвија се првенствено између комуналних милиција суседних општина и градова кроз облике какви су размена података и обавештења и заједнички рад у оквиру узајамног пружања стручне помоћи. У оквиру такве сарадње, комунална милиција не би могла да непосредно поступа и врши овлашћења на територији друге општине или града (изузев када је закључен споразум о уступању обављања послова комуналне милиције).

Потреба за међусобном сарадњом између служби комуналне милиције може бити од нарочитог значаја и у домену размене добрих искустава у раду. С тим у вези, извесно је да постоји и потреба за сарадњом комуналних милиција на широј територијалној основи, па и на територији РС, ради размене искустава, стручних саветовања и сл.

5. Овлашћења комуналне милиције

5.1. Појам и врсте овлашћења

Овлашћење представља *право и дужност овлашћеног службеног лица (у нашем случају, комуналног милиционара) да примени законом одређену службену радњу када је њена примена неопходна за извршавање службеног задатка*. Свако од овлашћења примењује се *под законом прописаним условима*, као претпоставком за примену, *и само у сврхе ради којих је утврђено*. Уз то је прописан и *начин* на који овлашћење може да се примени. Лица која су овлашћена за примену овлашћења морају бити *посебно обучена* за то, а о примени овлашћења се воде нарочите *евиденције*, као и спроводи *надзор* над законитошћу и правилношћу њихове примене. За незаконити и неправилну примену овлашћења и последице које наступе услед тога одговорни су они који их примењују и наређују њихову примену. Овлашћења се понекад примењују појединачно, тј. када се задатак обавља само применом једног овлашћења, али се у акцијама и интервенцијама често истовремено примењује више овлашћења да би се акција и интервенција обавиле. У таквим се случајевима резултати примене свих овлашћења стичу у јединствен резултат акције и интервенције.

Овлашћења комуналне милиције могу се, ради лакшег упознавања, поделити на: 1) овлашћења утврђена ЗКМ и 2) овлашћења која су утврђена другим законима.

(1) Према члану 18. ЗКМ, комунални милиционар има следећа овлашћења: 1) упозорење; 2) усмено наређење; 3) провера идентитета; 4) довођење; 5) заустављање и преглед лица, предмета и возила; 6) привремено одузимање предмета; 7) аудио и видео снимање; 8) употреба средстава принуде; 9) прикупљање обавештења; 10) издавање прекршајног налога; 11) подношење захтева за покретање прекршајног поступка; 12) подношење пријаве надлежном органу за учињено кривично дело (тј. подношење кривичне пријаве); 13) обавештавање других органа о предузимању мера из своје надлежности; и 14) доношење решења када је за то овлашћен законом.

Овлашћења из тачака 1) до 9) примењују се углавном (тј. уз два изузетка) под условима и на начин утврђен полицијским прописима. То је изричито утврђено ЗКМ, а под полицијским прописима имају се у виду Закон о полицији и подзаконски акти донети за примену тог закона (Правилник о полицијским овлашћењима, Правилник о начину обављања појединачних полицијских послова и Правилник о начину и условима примене полицијских овлашћења према малолетним лицима). Два поменута изузетка односе се на: 1) овлашћење за привремено одузимање предмета, са којима се поступа сагласно закону којим се уређује трговина и 2) овлашћење за аудио и видео снимање које се примењује искључиво у складу са ЗКМ и Правилником о начину

снимања на јавном месту и начину на који комунална милиција саопштава намеру да врши снимање, који је на основу ЗКМ донео министар надлежан за систем локалне самоуправе.

Овлашћења из тачака 10) до 12) комунални милиционар врши када је овлашћен законом, другим прописом и општим актом ЈЛС, а она се врше у складу са законима који уређују прекршајни поступак и кривични поступак.

Овлашћење наведено у тачки 13) тиче се обавештавања другог органа о предузимању мера из своје надлежности (о чему је било речу у питању под 3.2.5).

Последње по реду, овлашћење за доношење решења (тачка 14) врши се у складу са одредбама закона који уређује општи управни поступак, а против решења комуналног милиционара може се изјавити жалба општинском односно градском већу у року од 15 дана од дана достављана решења (из чега се закључује да се таква решења могу доносити једино у областима и питањима које су у изворној надлежности ЈЛС).

(2) За разлику од овлашћења која су у ЗКМ именована, ЗКМ на општи начин прописује да комунални милиционар има и „друга овлашћења у складу са законом". Овде се ради о већем броју овлашћења која су до сада утврђена у другим законима (Закон о јавном реду и миру и други закони наведени код излагања о садржини послова као закони којима су утврђени додатни послови комуналне милиције). Одредба значи и то да комунална милиција може добити и друга овлашћења која евентуално могу бити утврђена у неким новим законима који ће тек бити донети. Могло би се, с тим у вези, говорити о постојању тенденције према увећању броју закона који утврђују овлашћења комуналне милиције или јој само утврђују додатне послове које она обавља са постојећим овлашћењима из ЗКМ.

5.2. Заједничке карактеристике овлашћења и носиоци примене овлашћења

Карактеристика већине овлашћења комуналне милиције јесте то што су она *претежно превентивна*. Намена им је да се првенствено примењују ради спречавања деликата – прекршаја против комуналног и другог реда. То значи да је вршење овлашћена усмерено пре свега на предделиктно или превентивно поступање, а потом и на последеликтно или репресивно поступање. Превенција у делатности којом се бави комунална милиција иначе се показала у начелу делотворнијом од репресије, тако да јој овлашћења омогућују да ефикасно превентивно и проактивно поступа уместо да то чини репресивно и реактивно – после настанка прекршајног догађаја. Превентивна оријентација комуналне милиције у примени овлашћења огледа се у томе што она,

у складу са законом, превасходно „одржава“ комунални и други ред, укључујући ту и јавни ред и мир (у даљем тексту: комунални и други ред).

Нужни изузетак од превентивне и проактивне оријентације је примена овлашћења комуналне милиције у складу са Закоником о кривичном поступку и Законом о прекршајима, када комунална милиција поступа ради сузбијања деликата који су већ извршени. Та овлашћења усмерена су, пре свега, на последеликтно поступање комуналне милиције, а примена и тих овлашћења, генерално гледано, има и превентивну улогу јер утиче на будућа понашања потенцијалних учинилаца деликата. Зато се и може рећи да не постоји стриктна граница између напред наведених превентивних и репресивних овлашћења. Сва она треба да чине складну целину, усмерену ка истом циљу – свођењу деликата против комуналног и другог реда на подношљиву меру.

Носилац примене овлашћења је комунална милиција, преко комуналних милиционара који су непосредни носиоци те примене. Из одредби ЗКМ произлази да је примењивање овлашћења један од три начина обављања послова комуналне милиције (уз организовано присуство комуналних милиционара на местима одржавања реда и предузимање других превентивних мера). Применом овлашћења се интензивније задире у људска права него превентивним мерама, а постоји и много других разлога због којих је примена овлашћења најтежи део послова комуналне милиције. Послове комуналне милиције обављају и овлашћења примењују искључиво комунални милиционари, по правилу у прописаној униформи са ознакама, а изузетно без ње – по писаном налогу начелника комуналне милиције. С тим у вези, важно је прецизно одредити носиоце примене овлашћења приликом расподеле послова између комуналних милиционара на оне који су носиоци примене овлашћења (непосредно их примењују), оне који у томе само учествују и на оне који само „имају“ овлашћења, али се превасходно баве другим пословима. При том разликовању мора се узети у обзир чињеница да законита и правилна примена овлашћења захтева и врхунско познавање свих расположивих превентивних мера и другог рада комуналне милиције.

Примена овлашћења је крајњи, најмање пожељан, али неопходан начин одржавања комуналног и другог реда и истовремено и најтежи део послова комуналне милиције. У датом тренутку примена овлашћења подразумева неопходно знање и вештину да се муњевито изврши ситуациона процена, заснована на прецизно утврђеној граници између превентивне мере и овлашћења и на избору најподеснијег овлашћења које треба применити, у свему под условима и на начин предвиђен законом и другим прописима. Међутим, од броја примењених овлашћења не зависе по аутоматизму и резултати рада комуналне милиције, а још мање њен углед код грађана. Ови разултати и углед у

највећој мери зависе од нивоа стручне оспособљености комуналних милиционара да законито и правилно (правовремено и потпуно) примене одговарајуће овлашћење када су за то испуњени законски услови (без уздржавања и прекорачења) и тако успешно постигну законити циљ. Зато су најбољи и довољно бројни носиоци примене овлашћења у комуналној милицији услов без кога она не може ефикасно функционисати и сервисирати потребе грађана у одржавању комуналног и другог реда из делокруга комуналне милиције, односно надлежности ЈЛС.

5.3. Општи услови за примену, безбедан начин примене и представљање пре примене овлашћења

За примену свих овлашћења комуналне милиције важе најпре *општи услови за примену овлашћења*, а затим и посебни услови који се прописују за примену сваког од појединих овлашћења. Обе врсте услова (општи и посебни услови) морају се једнако поштовати да би се овлашћење применило на законит и правилан начин.

Закон о полицији посебно уређује један број општих услова за примену полицијских овлашћења, чије поштовање обавезује и комуналне милиционаре када примењују своја овлашћења која се примењују у складу са полицијским прописима. Такви општи услови се даље излажу, уз напомену да се они примењују на одговарајући начин, примерен сличностима и разликама између комуналне милиције и полиције, односно комуналних милиционара и полицијских службеника.

Приликом примене овлашћења комунални милиционар *поступа у складу са законом и другим прописом и поштује стандарде постављене Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода*, а приликом примене средстава принуде дужан је да поштује и Основне принципе УН о употреби силе и ватреног оружја од стране службених лица која спроводе закон, као и друге принципе утврђене међународним актима који се односе на полицију.

Комунални милиционар примењује овлашћења када су за то испуњени законом прописани услови, на начин прописан законом и другим прописом. *Пре примене овлашћења* комунални милиционар дужан је да се увери да су испуњени сви услови за примену овлашћења и одговоран је за безбедну, закониту и правилну примену овлашћења. То је у складу са принципом личне одговорности, као једним од најважнијих за примену овлашћења. Реч је о процени комуналног милиционара за коју је он одговоран, као што је одговоран и за закониту и правилну примену овлашћења. Одговорност за погрешну процену и/или примену може бити дисциплинска, а у зависности од последица и кривична, прекршајна и материјална.

Такође, пре примене овлашћења комунални милиционар ће у сваком конкретном случају проценити да ли овлашћење може да примени

на безбедан начин, односно без угрожавања своје и безбедности других лица. Ако процени да овлашћење не може да примени на безбедан начин, о томе ће одмах обавестити њему непосредно надређеног припадника комуналне милиције (надређени) и тражити потребну помоћ ради извршења службеног задатка. Надређени ће одмах предузети потребне мере и радње којима ће се осигурати безбедно извршење службеног задатка. У току примене овлашћења комунални милиционар који примењује овлашћење, као и комунални милиционар који је присутан на месту примене овлашћења, а непосредно га не примењује, мора увек да буде спреман да одбије евентуални напад од себе или другог лица или да спречи евентуално самоповређивање или бекство лица према коме се примењује овлашћење.

Комунални милиционар *примењује овлашћења по сопственој иницијативи, по наређењу надређеног и по налогу надлежног органа издатом у складу са законом*. Кад је надређени присутан, овлашћења се примењују по његовом наређењу, изузев ако нема времена да се чека на наређење и мора се без одлагања поступити по сопственој иницијативи. То значи да постоје три различита полазишта за примену полицијских овлашћења, сва три обавезујућа за сваког комуналног милиционара.

Прво, дужан је да на месту догађаја на коме су се стекли услови за примену овлашћења та овлашћења примени *на сопствену иницијативу*. Овлашћење подразумева и дужност примене ако постоји угрожавање комуналног или другог реда. Правило је да комунални милиционар мора да интервенише кад, на пример, постоји опасност за имовину ЈЛС веће вредности. Изузетак је то што комунални милиционар има и одређену слободу да одлучи да ли ће и које овлашћење применити у конкретном случају (процена), односно да одлучи да одустане или одложи примену овлашћења у одређеним случајевима, у складу са законом. Он неће интервенисати ако би тиме довео у конкретну опасност имовину ЈЛС веће вредности од оне коју штити. Ако то није случај, одустајање од примене овлашћења је неоправдано и представља невршење дужности, које се санкционише. У суштини, комунални милиционар који интервенише на сопствену иницијативу једини је овлашћен (и дужан и одговоран) да у наведеном смислу претходно процени да ли су испуњени сви законски услови за примену неког овлашћења, али и једини одговоран за начин примене и исход примењеног овлашћења.

Друго, *примена овлашћења по наређењу надређеног* правило је које важи кад је надређени присутан. Међутим, наређења се не издају само на месту догађаја на коме су присутни надређени и комунални милиционар, већ и коришћењем телекомуникационих средстава. У оба случаја важе у основи иста правила о извршавању наређења. Изузетак од правила да се увек поступа по наређењу надређеног када је он присутан на месту догађаја дозвољен је ако нема времена да се чека на то

наређење. У том случају комунални милиционар мора без одлагања да поступи по сопственој иницијативи. Наиме, крутост наредбодавне линије не сме ићи на штету разлога који захтева неодложну интервенцију. Зато се овим изузетком, заснованим на личној иницијативи и одговорности комуналног милиционара, омогућава најбоље реаговање комуналне милиције у датој ситуацији.

Треће, примена овлашћења *по налогу надлежног органа издатом у складу са законом* за готово све комуналне милиционаре који те налоге извршавају своди се на претходни случај. Надлежни орган, овлашћен законом, издаје налог комуналној милицији, која тај налог извршава преко свог људства. По пријему налога, начелник комуналне милиције или по његовом овлашћењу други надређени, ставља у задатак (наређује) комуналном милиционару чији је то посао да изврши налог. Налогодавни орган не издаје налог непосредно комуналном милиционару (појединцу), већ комуналној милицији. Тако су истовремено уважена два принципа: прво, уважен је принцип оперативне независности комуналне милиције, јер нема мешања у њено унутрашње уређење и рад; друго, уважен је принцип законитости, јер и комунални милиционар коме је поверено извршавање наредбе непосредно примењује закон.

Лице према коме се примењује овлашћење има право – на начин утврђен законом и ако је то у датој ситуацији могуће и не би угрозило извршење задатка – да буде упознато са разлозима за примену овлашћења, да укаже на околности које сматра битним с тим у вези, да буде упознато са идентитетом комуналног милиционара, који се представља и легитимише, и да тражи присуство лица које ужива његово поверење. Та општа правила за примену овлашћења, без штете за делотворност овлашћења, представљају додатна јемства у заштити људских права.

О примени овлашћења води се посебна евиденција и над применом спроводи посебна контрола, а та се питања обрађују у оквиру питања о евиденцијама и контроли комуналне милиције (питања под 6 и 7).

Комунални милиционар се представља пре примене овлашћења, тако што на захтев лица према коме овлашћење примењује показује службену легитимацију. Није обавезно, али је целисходно представити се и када лице то не захтева. Изузетно, комунални милиционар неће се представити пре примене овлашћења ако околности у конкретном случају указују да би то могло угрозити постизање законитог циља. У том случају ће, током примене овлашћења, на своје својство упозорити речима: „Комунална милиција“. По престанку тих околности ће се представити показивањем легитимације. Описани изузетак допуштен је због околности које оправдавају одступање од правила представљања као што су безбедност комуналног милиционара због постојања сумње да лице има ватрено оружје или угрожавање безбедности лица због које треба неодложно реаговати или покушај бекства починиоца прекршаја и слични разлози.

5.4. Примена овлашћења према посебним категоријама лица

Због нарочитих својстава одређених категорија лица, прописана су правила која треба поштовати приликом примене овлашћења према њима. Реч је о малолетним лицима, војним лицима и припадницима полиције и служби безбедности и лицима која уживају дипломатско-конзуларни имунитет.

Овлашћења комуналне милиције према малолетним лицима примењују комунални милиционари посебно оспособљени за рад са малолетницима. Овлашћења се примењују у присуству родитеља или старатеља тог лица, а у случају да су недоступни – у присуству представника органа старатељства. Присуство представника органа старатељства уместо родитеља може да се обезбеди, ако је могуће, и у случајевима када би присуство родитеља било штетно за малолетника изложеног насилним или сличним радњама родитеља, или би у значајној мери угрозило извршење задатка комуналне милиције.

Приликом примене овлашћења према малолетним лицима комунални милиционари дужни су да воде рачуна о достојанству личности малолетног лица, психичким, емоционалним и другим личним својствима и заштити његове приватности.

Овлашћења према малолетном лицу примењују се сходно Закону о полицији и одредбама Правилника о начину и условима примене полицијских овлашћења према малолетним лицима, које се односе на: 1) упозорење и наређење према малолетном лицу; 2) проверу идентитета малолетног лица; 3) довођење малолетног лица; 4) прикупљање обавештења од малолетног лица; 5) привремено одузимање предмета од малолетног лица, изузев поступања са тим предметима; 6) заустављање и преглед малолетног лица, предмета и саобраћајних средстава; 7) употребу средстава принуде према малолетном лицу.

Овлашћења утврђена ЗКМ комунални милиционар примењује *и према војним лицима*, *припадницима полиције и Безбедносно-информативне агенције*, ако посебним прописом није другачије одређено. О примени овлашћења се одмах обавештава војна полиција, директор полиције, односно директор службе безбедности.

Комунални милиционар дужан је да према *лицу са дипломатско-конзуларним имунитетом* поступа у складу са потврђеним међународним уговорима, као и да о том поступању, без одлагања, обавести надређеног и сачини службену белешку. Ради сазнања да се ради о лицу са дипломатско-конзуларним имунитетом, комунални милиционар сме да примени само овлашћења неопходна за проверу тог статуса. Ако се у току примене овлашћења лице позове на имунитет, комунални милиционар ће, у циљу потврђивања те чињенице, од лица одмах затражити на увид јавну исправу којом се доказује имунитет, и у

што краћем времену узети основне податке о лицу, о броју и року важења исправе, као и о називу органа који је издао исправу.

5.5. Посебни услови и начин примене овлашћења

5.5.1. Упозорење

(1) Услови за примену упозорења. – Комунални милиционар упозориће лице које својим понашањем, деловањем или пропуштањем одређене радње може да наруши законом и другим прописима уређени комунални или други ред из надлежности ЈЛС. Упозорење може применити и према лицу које може да доведе у опасност безбедност комуналног милиционара, другог лица или имовине, угрози животну средину, наруши правила саобраћаја из надлежности ЈЛС или изврши другу противправну радњу за чије спречавање је надлежна комунална милиција.

Циљ упозорења је предупређивање могуће (наступајуће) опасности да би се спречиле штетне последице. С обзиром на то да је лице дужно да поступи по датом упозорењу, свако упозорење, без обзира на начин њиховог давања, мора бити законито, целисходно (сврсисходно), правовремено и реално извршиво (спроводљиво). Упозорење се може дати у вези с готово свим радњама и поступцима којима се могу проузроковати штетне последице по комунални и други ред.

Садржајем и начином давања (казивањем, интонацијом) упозорење је усмерено на предочавање могућег наступања штетне последице због чињења или пропуштања неке радње. Упозорење се, по правилу, даје пре наступања штетне последице и његов смисао је да се лицима укаже на могуће штетне последице њихових чињења или пропуштања неке радње, како би се предупредила противправност, друга штетна последица и кажњавање. Смисао упозорења јесте превенција, спречавање кршења комуналног или другог реда. Реч је о неопходној предострожности од ризика, што подразумева и подједнаку заштиту свих облика својине.

(2) Начин давања упозорења. – Упозорење се даје усмено, писано или путем средстава јавног информисања, а може се давати и на други начин када је то предвиђено посебним законом или прописом донетим на основу закона. У том случају може се давати на више начина предвиђених тим прописима, на пример помоћу техничких средстава за појачавање звука, светлосним или звучним сигналима, руком или положајем тела комуналног милиционара и на други погодан начин. У сваком случају, значење упозорења мора бити јасно изражено.

Упозорења морају да буду јасна, кратка и недвосмислена, уз навођење понашања, околности и појава које представљају опасност, односно нарушавају комунални и други ред или могу да изазову друге штетне последице.

Кад се упозорења дају органима и организацијама, привредним друштвима и другим правним лицима, упозорава се одговорно лице или запослени који је присутан.

Упозорење има широку примену, сматра се једним од најблажих овлашћења и најбољим начином превентивног деловања. У комбинацији с давањем обавештења, савета и поука, упозорењима се успоставља контакт с грађанима, стиче њихово поверење и добија неопходна подршка и помоћ у обављању послова. Истовремено, упозорење је једно од овлашћења у чијој се примени најлакше препознаје добар комунални милиционар. Један од његових битних квалитета јесте демонстрирање зрелог расуђивања приликом одлучивања о давању упозорења. Професионални квалитет комуналног милиционара испољава се у његовој улози човека који представља закон и омогућава, истовремено, високо поштовање индивидуалних (људских) права. Упозорење и вештина његовог давања, па чак и вештина говора (вербални квалитети) у тој улози, траже се од сваког комуналног милиционара.

5.5.2. Усмено наређење

(1) Услови за примену усменог наређења. – Усменим наређењем издају се обавезна упутства и забране и налажу мере и радње од којих непосредно зависи успешно обављање послова из делокруга комуналне милиције. Лице којем је издато усмено наређење дужно је да одмах по њему поступи. Кад комунална милиција предузима хитне мере и врши спасилачку функцију, усмена наређења издају се само док те послове не преузму надлежни органи ЈЛС и овлашћене организације, и то ради отклањања непосредне опасности за људе и имовину, као и ради неодложне заштите животне средине и друге заштите из делокруга ЈЛС.

Први услов за примену усменог наређења је да се оно може применити само у односу на понашања, односно делатности и чињења од којих непосредно зависи успешно извршавање задатака комуналне милиције. То могу бити било који задаци који се односе на одржавање комуналног и другог реда из делокруга комуналне милиције. Друго, комунални милиционар пре издавања усменог наређења, када то процени делотворним, упозорава лице да ће у случају непоступања или одбијања поступања по усменом наређењу, употребити законом предвиђено средство принуде или применити друго овлашћење.

У суштини, услов за издавање усменог наређења јесте чињеница да од поступања по наређењу зависи успешно извршење задатака, што значи да се може наредити само оно понашање, деловање или пропуштање радње од које непосредно зависи обављање посла, и то само за време које је неопходно за његово обављање. Може бити усмерено на предузимање одређених мера и радњи или на уздржавање од одређених активности, а њиме се захтева неко чињење у складу с прописима

или одустајање од радње којом се крше прописи, односно угрожава комунални ред или друго заштићено добро. По свом основном својству, слично је упозорењу по томе што и оно, без обзира на начин давања, мора бити законито, целисходно, правовремено и реално извршиво. С обзиром на време (тренутак) издавања, усмено наређење се, за разлику од упозорења, не издаје пре, већ пошто је радња започета, односно пропуштена услед чега долази до противправности и других штетних последица. По правилу, краћи је и временски интервал за поступање по усменом наређењу него по упозорењу.

Дужност поступања по усменом наређењу јаче је изражена него код упозорења будући да је у питању директива, а не указивање. Лице коме је издато усмено наређење дужно је да одмах по њему поступи. Ако не поступи, комунални милиционар може принудити лице на поступање по усменом наређењу на два начина: 1) употребом средстава принуде и/или применом других овлашћења и 2) издавањем прекршајног налога због непоступања по издатом усменом наређењу (прекршај је „ометање или спречавање комуналног милиционара у обављању послова комуналне милиције").

(2) Начин примене усменог наређења. – Као што се види из назива овог овлашћења, оно се даје усмено. Изузетно, наређење може бити издато и на други начин, дакле и у писаном облику, ако је то предвиђено посебним законом или прописом донетим на основу закона. Ово овлашћење може се, попут упозорења, применити усмено преко средстава јавног информисања или писмено и на други прописан начин. Ипак, најбитније за начин издавања усменог наређења су његова усмена форма и непосредност.

Усмена наређења морају бити законита, разумљива и кратка. Када се дају преко средстава јавног информисања, то се чини у складу с професионалним смерницама и по овлашћењу начелника комуналне милиције. Усмена наређења могу да се дају појединцима и групама, као и органима и организацијама, привредним друштвима, другим правним лицима и предузетницима. Када се дају органима и организацијама, привредним друштвима и другим правним лицима, дају се одговорном лицу, односно запосленом који је присутан. Усменим наређењем одређује се шта ко мора да учини или од које чинидбе мора да се уздржи, као и какве ће мере бити предузете према ономе ко се не буде понашао по наређењу.

Ако лице коме је комунални милиционар наредио предузимање или пропуштање одређених радњи или делатности због неоправданих разлога не поступи по том наређењу и услед тога законите обавезе није могуће извршити, комунални милиционар може према том лицу да употреби средства принуде. С друге стране, ако одговорно лице или запослени у правном лицу не изврши наређење, комунални милиционар обезбеђује извршење наређења и о томе обавештава одговорно лице или други надлежни орган.

Смисао усменог наређења издатог ради спречавања противправности јесте у постизању циља без употребе средстава принуде. Зато садржај и интонација наређења подразумевају стављање у изглед „претње“ принудним извршењем наређеног. То не мора, али може бити и речено при издавању усменог наређења, у зависности од околности конкретне ситуације. На пример, усмено наређење може да гласи: „Престаните да нарушавате ред“ или „Престаните да нарушавате ред или ћу употребити службену палицу“. Иако у првом случају нема изричите „претње“ принудом, то се и интонацијом и одговарајућим ставом (покретом руке и сл.) може ставити у изглед.

По (допуштеном) задирању у људска права, наређење се знатно разликује од упозорења. Наређење у већој мери задире у права лица, при чему реални домашај тог задирања није превелик због тога што се издавањем усменог наређења омогућава и деловање самог лица коме је оно издато (да се удаљи, омогући преглед ствари и сл.).

5.5.3. Провера идентитета лица

(1) Услови за проверу идентитета лица. – Идентитет је истоветност (аутентичност) неког лица која се проверава и/или утврђује полазећи од различитог физичког изгледа тог и других лица. Та истоветност се може, али и не мора утврдити приликом провере идентитета, тј. легитимисања, схваћеног као овлашћење да се изврши (прост) увид у одређену јавну исправу. Комунални милиционар извршиће проверу идентитета лица чије понашање или деловање представља кршење прописа из делокруга комуналне милиције, као и лица које се затекне на том месту. Под тим условима, комунални милиционар провериће на лицу места идентитет лица и на оправдан усмени захтев службеног лица надлежног органа ЈЛС и овлашћене организације. Оправданим захтевом сматра се захтев из којег је видљиво да су службеним лицима такви подаци неопходни за законито поступање. Податке о провереном идентитету лица комунални милиционар усмено саопштава службеним лицима на месту извршене провере. У складу са прописима о полицији, проверу идентитета комунална полиција примењује и према лицу које треба довести надлежном органу, које пружа обавештења, над којим се примењује преглед или се затекне уз предмете или у возилу које се прегледа, према коме се предузимају друге законом прописане мере и радње.

Пре провере идентитета комунални милиционар дужан је да упозна лице са разлозима провере његовог идентитета.

(2) Начин провере идентитета лица. – Провера идентитета лица врши се увидом у личну исправу или на основу изјаве (другог) лица чији је идентитет проверен. То значи да се провера идентитета врши увидом у личну карту, возачку дозволу, путну или другу јавну исправу са

фотографијом, издату од стране надлежног органа или очитавањем електронских докумената за то намењеним техничким средствима. Изузетно, провера може бити извршена на основу изјаве другог лица, када лице чији идентитет треба проверити нема код себе неку од наведених јавних исправа с фотографијом. Друго лице чији је идентитет проверен даје тада изјаву, било на адреси становања, месту рада или неком другом месту у непосредној близини места на коме се врши провера идентитета.

Приликом провере идентитета, комунални милиционар мора да буде спреман да спречи евентуални напад или бекство лица чији се идентитет проверава. Легитимисање се врши у складу с прописима и „правилима струке" која подразумевају, уопштено речено, да комунални милиционар све време мора бити спреман и постављен тако да спречи евентуални напад или бекство лица, без обзира на то да ли постоје чињенице које на ту могућност указују. „Тактика легитимисања" која ће се применити зависи од места и времена примене тог овлашћења, категорије лица која се легитимишу и других (посебних) околности као што су вероватноћа и могућност напада, пружања отпора, бекства и сличне околности од којих зависи и процена сопствених могућности комуналног милиционара који легитимише.

Уколико лице чији се идентитет проверава код себе нема прописану исправу, сумња се у веродостојност такве исправе и кад се идентитет лица не може проверити на други начин, подноси се у складу са Законом о полицији посебан захтев полицији за утврђивање идентитета, по коме ће комунална милиција добити извештај од полиције. Некад је лице чији идентитет није могао бити утврђен провером идентитета неопходно довести у полицију (видети наредно овлашћење). У сваком случају полиција ће идентитет лица утврдити коришћењем података из форензичких евиденција, применом метода и употребом средстава криминалистичке тактике и форензике, медицинским или другим одговарајућим вештачењима. У истом циљу полиција је овлашћена и да јавно објави фоторобот, цртеж, снимак или опис лица.

Проверу идентитета не треба схватити као овлашћење којим ће се увек утврдити идентитет лица, већ као овлашћење и службену радњу чији је циљ утврђивање идентитета и којом се, по правилу (у највећем броју случајева), идентитет тачно утврђује. Разлика између успешности провере идентитета и утврђивања идентитета бројчано је занемарљива, али с гледишта струке је од изузетног значаја, јер се утврђивањем идентитета разрешавају и преостали малобројни, али понекад врло важни случајеви.

5.5.4. Довођење лица

(1) Услови за довођење лица. – Ако комунални милиционар не може да утврди идентитет лица провером његовог идентитета, лице ће, без

одлагања, довести полицији ради утврђивања идентитета. Поред тога, комунални милиционар може довести надлежном прекршајном суду (уз подношење захтева за покретање прекршајног поступка) лице затечено у вршењу прекршаја из области која је у делокругу комуналне милиције ако је идентитет тог лица утврђен провером идентитета. Постоје, дакле, два разлога за довођење лица: довођење полицији ради утврђивања идентитета и довођење надлежном прекршајном суду, уз подношење захтева за покретање прекршајног поступка. Услов за довођење из првог разлога је да провером идентитета није могао бити утврђен идентитет лица због чега је било потребно довести лице у полицију, а за довођење лица из другог разлога је подношење захтева за покретање прекршајног поступка због чега је било потребно довести лице у надлежни прекршајни суд, а тиме обезбедити и његово присуство пред тим судом. Ваља уочити да комунална милиција не доводи лице у своје просторије, тј. не приводи лице, јер она нема такво овлашћење. Такође, за разлику од полиције, она не може доводити лице на основу писане наредбе суда и тужиоца или налога по закључку о привођењу донетог у управном поступку.

За довођење је неопходно познавање и правила прописаних Законом о полицији и Правилником о полицијским овлашћењима. Прво, довођење се не примењује према лицу чије је кретање знатно отежано због болести, изнемоглости или трудноће, као ни према лицу за које се оправдано претпоставља да би му се довођењем битно погоршало здравље. Такође, не доводи се ни лице које обавља такве послове који се не смеју прекидати све док му се не обезбеди одговарајућа замена. О таквим питањима одлучује непосредни руководилац комуналног милиционара, а ако се за разлоге сазнало тек на лицу места – одлучује сам комунални милиционар, који о томе без одлагања обавештава свог непосредног руководиоца.

Друго, пре довођења лица, комунални милиционар ће проверити да ли у евиденцијама које води комунална милиција постоје подаци који би могли да укажу на могућност бекства, пружања отпора или напада од стране лица које треба довести, односно да ли је лице склоно самоповређивању. По потреби, може се ради тога поднети и образложен захтев полицији за прибављања података из евиденција које она води у складу са законом. Ако подаци указују на постојање наведених околности, довођење се може извршити само на основу претходно сачињеног плана, који сачињава надлежни руководилац. По потреби, довођење се може извршити и у сарадњи са полицијом, у складу са законом.

Треће и најважније, а због могућности да права лица која се доводе од стране полиције буду озбиљно повређена, установљен је систем нарочитих правила која служе заштити тих лица. Та иста правила обавезују и комуналну милицију. Због тога је комунални милиционар

дужан да, пре довођења, провери идентитет лица које треба довести, а затим да му саопшти његова права и позове га да пође с њим. Лице које се доводи упознаје се, односно обавештава на језику који разуме о својим правима усмено и уручивањем писаног обавештења, а та права су: 1) да буде обавештено о разлозима довођења; 2) да буде поучено да није дужно ништа да изјави, а да све што изјави може бити у законом прописаном поступку употребљено против њега као доказ; 3) на браниоца; 4) да се о времену и месту довођења обавести лице по његовом избору, дипломатско-конзуларни представник државе чији је држављанин или представник одговарајуће међународне организације ако је лице избеглица или лице без држављанства; 5) да се без одлагања о довођењу обавести лице или орган старатељства ако је потребно обезбедити заштиту или старање о детету или другим лицима о којима се стара лице које се доводи; 6) да га прегледа лекар; и 7) да покрене поступак пред надлежним полицијским или правосудним органима ради испитивања законитости довођења или надокнаде штете. Комунални милиционар ће пре довођења усмено упознати лице са његовим наведеним правима и истовремено му уручити писано обавештење. Позваће лице да потпише примерак писаног обавештења, а уколико оно одбије да прими обавештење или да га потпише или је неписмено, комунални милиционар ће наведено констатовати на писаном обавештењу.

Четврто, ако је лице које се доводи једини старалац над малолетним лицем или лицем које није пословно способно да се стара само о себи, обавезно се пре довођења о томе обавештава орган старатељства.

Пето, пре довођења комунални милиционар овлашћен је да изврши преглед лица које доводи, ради проналажења и одузимања предмета погодних за напад или самоповређивање. Такође, упозориће лице да ће према њему употребити средства принуде ако буде пружило отпор или покушало бекство или напад на комуналног милиционара или друго лице. Ако лице и поред упозорења одбије да пође или пружи отпор, комунални милиционар ће га довести принудно. Лицу које има видљиве повреде или се жали на болове, комунални милиционар ће омогућити указивање стручне медицинске помоћи.

(2) Начин примене овлашћења. – Довођење лица, по правилу, извршавају два комунална милиционара. Лице доводе у службене просторије надлежног органа. За време док се налази у службеним просторијама и још није преузето, доведено лице мора бити под сталним надзором комуналног милиционара. Лице може бити доведено у време од 06 до 22 часа. Ако је време довођења лица надлежном органу ближе одређено, комунални милиционари се морају стриктно придржавати тог времена. Овлашћени су да приликом довођења употребе средства за везивање ако су за то испуњени услови.

Довођење лица се, по правилу, врши службеним возилом комуналне милиције. Ако службено возило нема посебан простор за смештај доведених лица, лице се смешта на седиште иза места сувозача, а на седишту иза возача смешта се комунални милиционар који врши довођење. Ако се лице доводи средствима јавног друмског саобраћаја, ваздухопловом или пловилом, по правилу се уводи пре осталих путника и када је то могуће смешта на последње седиште или одвојено од осталих путника. Лице које се доводи изводи се по изласку свих путника, осим ако другим прописом није друкчије прописано.

Комунални милиционар који врши довођење лица затражиће од службеног лица органа коме је доведено лице предао да му забелешком потврди да је лице доведено и предато. Ако то службено лице одбије да прими доведено лице, комунални милиционар ће о томе без одлагања обавестити надређеног и поступити по његовом налогу. Комунални милиционар ће уместо извештаја о примењеном овлашћењу довођења, сачинити у року од 24 часа од одбијања службену белешку о разлозима одбијања и другим релевантним чињеницама у вези са тим.

5.5.5. Заустављање и преглед лица, предмета и возила

(1) Услови за заустављање и преглед лица, предмета и возила. – Комунални милиционар овлашћен је да изврши заустављање возила затеченог у кршењу прописа из делокруга комуналне милиције, као и преглед возила, лица и предмета који се у њему налазе. Може извршити и преглед лица које се не налази у возилу ако је затечено у кршењу прописа из делокруга комуналне милиције, као и предмета и возила који су под надзором тог лица. Пре вршења прегледа предмета позваће лице да омогући увид у садржај предмета, а ако лице то одбије, сам ће проверити садржај предмета. Приликом принудног отварања предмета, комунални милиционар настојаће да проузрокује што мању штету, а ако до штете дође, обезбедиће да се настала оштећења документују фотографијом или на други погодан начин. Преглед лица мора вршити лице истог пола. Ако при прегледу нађе предмете за које се основано може претпоставити да су предмет кривичног дела или прекршаја који нису из надлежности комуналне милиције о томе ће одмах обавестити полицију и поступити по добијеним упутствима. Такође, комунални милиционар је овлашћен да заустави и прегледа лице, предмете које лице носи са собом и возило у случају када лице треба довести надлежном прекршајном суду.

(2) Начин примене овлашћења. – Ово овлашћење комунални милиционар врши на начин прописан за примену полицијских овлашћења. У складу са одредбама Закона о полицији, комунални милиционар приликом заустављања возила, пре него што приступи прегледу

лица, предмета и возила, саопштава лицу да ли је заустављено због прекршаја, ради довођења или примене другог овлашћења комуналне милиције. Прегледом лица сматра се увид у садржај одеће и обуће, а прегледом возила преглед свих отворених и затворених простора возила и предмета који се превозе. Преглед предмета које лице носи са собом обухвата преглед предмета који су код лица или у његовој непосредној близини или предмета лица по чијем се налогу у његовој пратњи они превозе. Преглед се врши визуелно, додиром, увидом у садржај и коришћењем техничких средстава (огледала, детектора и др.). Заустављање лица и возила врши се на безбедном месту и благовременим давањем прописаног знака или наредбе за заустављање. Знаци се дају рукама, положајем тела комуналног милиционара, стоп таблицом, уређајима за давање посебних светлосних и звучних знакова, а наредбе усмено или уз помоћ техничких средстава за појачање звука (мегафон) или писано на одговарајућем дисплеју, као и из возила, с тим да се то чини на јасан начин, недвосмислено и уочљиво, односно чујно.

Заустављање возила у саобраћају на путу, по правилу, комунални милиционар врши тако да возило које зауставља издвоји ван коловоза. Изузетно, возило може зауставити уз ивицу коловоза или на другом погодном месту, водећи рачуна да не омета саобраћај или угрожава сопствену безбедност и безбедност других учесника у саобраћају. Обезбедиће да на службеном возилу буде укључено ротационо и/или трепћуће светло и да службено возило буде постављено тако да возач који се креће саобраћајном траком у којој се врши контрола прво наилази на службено возило. Може зауставити возило и кад је службено возило у покрету, ако је службено возило опремљено уређајима за давање посебних светлосних и звучних знакова. Заустављање возила врши се тада давањем посебних светлосних и звучних знакова и, по потреби, издавањем наредби путем мегафона или на одговарајућем дисплеју и уређају за исписивање наредби. Основно правило је да се путничка возила заустављају истицањем стоп таблице са натписом „СТОП КОМУНАЛНА МИЛИЦИЈА“, а возач чини прекршај ако се не заустави (за прекршај је прописана новчана казна).

Приликом заустављања возила на путу комунални милиционар стоји уз десну ивицу коловоза гледано у правцу кретања возила које зауставља, а на путу са једносмерним саобраћајем може стајати и уз леву ивицу коловоза, ако је то, с обзиром на услове безбедности саобраћаја, безбедније. Заустављање возила на путу где постоје погодна проширења (паркиралишта и друге површине), али где заустављање захтева претходно преусмерење саобраћајног тока на проширење постављањем привремене саобраћајне сигнализације или непосредно регулисање саобраћаја од стране полиције, комунална милиција може вршити само у сарадњи са полицијом.

Заустављеном возилу комунални милиционар прилази на начин који је најбезбеднији по њега, возача возила и друге учеснике у саобраћају. Возилу прилази са задње стране и стаје непосредно иза врата возача, како би за време контроле могао да прати понашање возача и путника у возилу и води рачуна да возач наглим отварањем врата не би могао да га нападне и повреди. Ако контролу заустављеног возила врше два милиционара, други милиционар заузима положај са супротне стране возила од милиционара који прилази возачу на месту са којег може да прати понашање сувозача и путника у возилу.

Возача заустављеног возила и друга лица у возилу комунални милиционар поздравља поздравом руком и речима, након чега му предочава кршење прописа из делокруга комуналне милиције због којег је заустављен и упозорава лица која се налазе у возилу да не смеју напуштати возило, осим по његовом позиву или одобрењу, као и да се возач може укључити у саобраћај тек кад му милиционар то одобри. Од возача ће затражити да покаже и преда на увид исправу о његовом идентитету, исправе којима доказује да испуњава услове за управљање возилом и да возило којим управља испуњава услове за учешће у саобраћају, а од путника у возилу да покажу и предају на увид исправе о њиховом идентитету. Изузетно, у случајевима прописаним законом милиционар ће возачу или путнику наредити да изађе из возила само кад је то неопходно ради предузимања службених радњи из делокруга комуналне милиције које није могуће извршити док се лице налази у возилу.

Пре вршења прегледа возила комунални милиционар позваће лице да омогући увид у садржај саобраћајног средства које ће прегледати. Ако лице одбије да омогући увид, милиционар ће у присуству лица сам проверити садржај саобраћајног средства које прегледа. При принудном отварању саобраћајног средства настојаће да проузрокује што мању штету, а после отварања, у случају настанка штете, настала оштећења констатоваће сачињавањем извештаја о примењеном овлашћењу.

Преглед лица комунални милиционар врши тако што рукама додирује површину његовог одела и остварује увид у садржај у одећи и обући. Кад врши преглед лица, врши и преглед ствари и превозног средства која су у непосредној близини или под надзором лица које се прегледа. Лице над којим се обавља преглед по правилу се издваја од других лица и пре почетка прегледа упознаје са разлозима вршења прегледа. На овај начин се не поступа приликом вршења прегледа на јавним скуповима или ако би се тиме довело у питање извршење прегледа или службеног задатка. Ако милиционар вршењем прегледа нађе предмете који могу бити од интереса за кривични или прекршајни поступак, даље поступање наставља према одредбама закона којима су уређени ти поступци.

5.5.6. Привремено одузимање предмета

(1) Услови и начин одузимања предмета. – Привремено се може одузети предмет који је прибављен, употребљен или настао кршењем прописа из делокруга комуналне милиције. Са привремено одузетим предметима комунални милиционари дужни су да поступају у складу са законом којим се уређује трговина. У случају кад се против лица од кога је предмет одузет не покрене поступак пред надлежним органом, предмети се одмах враћају лицу од кога су одузети. Приликом одузимања предмета комунални милиционар дужан је да изда потврду о привремено одузетим предметима. Дакле, само овлашћење се примењује под условима и на начин који су уређени полицијским прописима, док се само поступање са привремено одузетим предметима (пошто се они одузму) регулише Законом о трговини. По Закону о трговини, могуће је трајно одузимање робе (за које комунална милиција нема овлашћење) и привремено одузимање предмета (за које комунална милиција јесте овлашћена).

Услови за привремено одузимање предмета су да је тај предмет прибављен, употребљен или настао кршењем прописа из делокруга комуналне милиције. Потврда о привремено одузетом предмету садржи податке о том предмету, податке на основу којих је тај предмет могуће разликовати од других предмета, податке о лицу од кога је предмет одузет, као и податке о милиционару (име и презиме, број службене легитимације) који је предмет одузео. Примерак потврде се уручује лицу од кога су предмети привремено одузети. Када се ти предмети, у складу са законом, предају другом органу или се враћају лицу од кога су привремено одузети, на потврди се о томе сачињава белешка, коју потписују комунални милиционар и лице које преузима привремено одузете предмете. О одузетим предметима води се посебна евиденција (видети код питања под б).

(2) Начин поступања са привремено одузетим предметима. – Привремено одузете предмете чува комунална милиција у својим, за то намењеним просторијама, а када то, због својстава тих предмета није могуће или је повезано са значајним тешкоћама, предмети се могу сместити или обезбедити на други одговарајући начин, до доношења одлуке надлежног органа. Трошкове чувања сноси лице од кога је предмет привремено одузет. Предмет ће се вратити лицу од којег је одузет кад престану разлози због којих је одузет, ако другим законом или одлуком надлежног органа није друкчије одређено. Ради враћања предмета, лице се позива да предмет преузме у року који не може бити краћи од месец дана.

Исти предмети могу се продати ако за даље поступање није надлежан суд или други орган управе: 1) кад им прети опасност од пропадања или значајан губитак вредности или 2) кад је њихово чување и

одржавање повезано са несразмерно високим трошковима или тешкоћама. Такође, могу бити продати на јавној лицитацији ако их позвано лице не преузме у одређеном року који не може бити краћи од месец дана, а лицу је било саопштено да ће предмет бити продат уколико га не преузме. Ако се ради о предмету који је од значаја за наше културно наслеђе, о томе се пре приступања јавној лицитацији обавештава надлежна установа за заштиту културних добара. Кад предмет није могао бити продат на одржаној јавној лицитацији или је очигледно да ће трошкови лицитације бити несразмерни са износом добијеним продајом или постоји опасност од пропадања предмета, предмет ће се продати у слободној продаји. Ако се купац не може пронаћи у року од једне године, предмет може да се употреби као опште добро или уништи. Средства остварена продајом предмета приход су ЈЛС. Према Закону о полицији, потребно је ближе прописати начин продаје, употребе или уништења предмета, а тај пропис до сада није донет.

5.5.7. Аудио и видео снимање

(1) Циљеви и услови аудио и видео снимања. – Комунална милиција врши аудио и видео снимање јавног места ради: 1) обављања комунално-милицијских послова; 2) примене комунално-милицијских овлашћења; 3) откривања и расветљавања прекршаја; и 4) контроле и анализе поступања комуналних милиционара. За снимање користи опрему за видео акустичке снимке и фотографисање, као и своја возила са уређајима за снимање. Поред коришћења тих возила за обављање послова из свог делокруга, комунална милиција их може користити и у случајевима који су од значаја за обављање послова овлашћених организација и вршилаца комуналне делатности. Подаци прикупљени снимањем чувају се у прописаној евиденцији (о томе видети питање под 6), а подаци који се не могу користити у прекршајном поступку уништавају се у року од годину дана, рачунајући од дана наступања застарелости за покретање односно вођење прекршајног поступка, у складу са законом.

(2) Начин снимања на јавном месту и саопштавања намере да се снима. – На основу ЗКМ, ова питања су уређена Правилником о начину снимања на јавном месту и начину на који комунална милиција саопштава намеру да врши снимање. Снимањем на јавном месту сматра се снимање које се врши на било којем делу јавног простора, са објектима или без њих, одредивог спољном ивицом у односу на друге јавне просторе (у даљем тексту: периметар јавног простора) и намењеног свима под једнаким условима. Визуелни угао који се покрива приликом снимања мора да одговара простору који је неопходан за остваривање законите сврхе снимања, тако да не сме бити већи од неопходног за остваривање те сврхе, нити захватати простор у искључивом

власништву приватних лица. Пре одлуке о снимању, усваја се План снимања који садржи податке о циљу, врсти и времену снимања, основне податке о јавном месту (скицу јавне површине са уцртаним периметром јавног простора, податке из катастарске и друге евиденције), процену о угроженим добрима и о очекиваним ефектима снимања, податке о људским ресурсима и техничким средствима (уређаји, опрема, возила) који ће се користити за снимање, местима на којима се поставља опрема за видео-акустичке снимке и фотографисање, односно траси кретања возила са уређајима за снимање, податке о начину заштите постављених уређаја и опреме и друге податке од значаја за успешност снимања. План снимања усклађује се, пре доношења, са стратешким и годишњим планом рада комуналне милиције и споразумима који се односе на њен рад. План снимања се, пре доношења, доставља на мишљење подручној полицијској управи МУП – Дирекције полиције, надлежној на територији ЈЛС на којој се планира снимање.

Опрема за видео акустичке снимке и фотографисање уграђује се на постојеће објекте јавних површина или за ту намену посебно изграђене објекте, који су у јавној својини ЈЛС. Та опрема и уређаји за снимање у возилима морају задовољавати техничке услове у погледу исправности и функционалности, односно сврху за коју су уграђени. Постављена опрему за снимање обезбеђује се од неовлашћеног приступа, оштећења или отуђења физичко-техничким обезбеђењем и применом других овлашћења комуналних милиционара.

Снимање се врши по одлуци начелника комуналне милиције или комуналног милиционара кога начелник одреди за обрађивача у складу са законом којим се уређује заштита података о личности (у даљем тексту: обрађивач). Одлука о снимању може се донети ако би се потребне информације за обављање послова из делокруга комуналне милиције теже добиле применом других овлашћења. При одлучивању о снимању посебно се води рачуна о томе да се оно врши на јавним местима где се очекује већи број прекршаја и других деликата него на другим јавним местима. Одлука садржи образложење разлога због којих се ово овлашћење примењује, а саставни део одлуке о снимању је План снимања.

Одлуку о снимању комуналних милиционара на образложени предлог руководиоца унутрашње контроле доноси начелник општинске, односно градске управе или управе образоване за поједину област, у којој се обављају послови комуналне милиције.

Снимања која не захтевају идентификацију лица комунална милиција врши коришћењем сопствених људских и техничких ресурса. Снимања која обухватају обраду биометријских података у циљу јединствене идентификације физичког лица, као и снимања која представљају систематски надзор над јавно доступним површинама у великој мери, комунална милиција врши коришћењем својих људских и

техничких ресурса и у сарадњи са МУП-ом. У снимањима која представљају редован и систематски надзор великог броја лица комунална милиција учествује кроз сарадњу са МУП-ом, у складу са својим делокругом и писаним мишљењем које прибавља од Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Чување опреме са снимљеним материјалом и тај материјал, комунална милиција обезбеђује у штићеном простору ЈЛС тако да онемогући неовлашћени приступ, коришћење или отуђење. Слободан приступ штићеном простору имају само начелник комуналне милиције, обрађивач и запослени чије је радно место у том простору, док се улазак и излазак осталих лица контролише и писмено евидентира. Штићени простор покривен је видео-обезбеђењем. Обавезе комуналне милиције у вези са даљом обрадом, протоком и преносом снимљеног материјала извршавају се, а права физичких лица у вези са тим материјалом остварују у складу са законом и другим прописима којима се уређује заштита података о личности.

Комунална милиција саопштава намеру о снимању на јавном месту путем средстава јавног информисања и веб презентације ЈЛС, а обавештења у вези са снимањем од интереса за грађане и друге субјекте даје и преко надлежне службе за информисање ЈЛС, путем успостављене бесплатне телефонске линије, давањем усмених обавештења и на други погодан начин. На захтев грађана и других субјеката, обавештења се достављају и писменим путем, изузев информација и података који су већ објављени на други начин.

Обавештење о снимању мора да: 1) буде видљиво и јасно објављено на јавном месту на којем се врши снимање, на начин који омогућава појединцима да се упознају о примени овог овлашћења комуналне милиције, најкасније пре почетка снимања; 2) садржи нарочито информације да се снимање одвија на датом јавном месту, да га врши комунална милиција и број телефона на којем се могу добити информације о томе где се и за које време чувају снимци. За појединачно снимање одређеног јавног простора обавештење се истиче тако да се може видети приликом уласка из било ког смера на јавни простор на коме се врши снимање. Изузетно, када користи возило са уређајима за снимање паркираних возила, комунална милиција мора означити то возило тако да на крову возила са свих страна буде јасно видљиво да обавља снимање, истицањем табле са натписом „СНИМАЊЕ ПАРКИРАЊА“.

5.5.8. Употреба средстава принуде

(1) Врсте средстава принуде. – Средства принуде која може да користи комунална милиција јесу: 1) физичка снага; 2) средства за везивање; 3) распршивач са надражујућим дејством; и 4) службена палица. У складу с принципом законитости, та средства су утврђена у ЗКМ, чиме

је искључена могућност да комунална милиција у својој пракси употреби било које друго средство принуде, осим тих законом одређених.

Наведена средства принуде комунални милиционар може да употреби само: 1) ако у обављању послова на други начин (тј. без употребе средства принуде) од себе или другог не може да одбије истовремени противправни напад; и 2) ради савладавања отпора, односно спречавања покушаја бекства. Тиме је употреба средстава принуде строго условљена конкретним разлозима од којих зависи успешно обављање посла. Сам покушај бекства у овом другом случају није довољан услов за употребу средстава принуде. На пример, покушај бекства лица приликом довођења јесте довољан услов за употребу средстава принуде, али то не мора бити и сваки покушај бекства лица које је уочило патролу комуналне милиције.

(2) Општи слови за употребу средстава принуде из полицијских прописа. – У ЗКМ је прописао да се на начин употребе и ограничења у вези са употребом средстава принуде, као и на правну и другу помоћ у вези са њиховом употребом, сходно примењују полицијски прописи. То значи да се средства принуде која може да користи комунална милиција морају користити уз поштовање свих услова утврђених полицијским прописима за примену полицијских средстава принуде. Према полицијским прописима, постоје заједнички или општи услови који важе за примену свих средстава принуде и посебни услови који, поред заједничких, важе за примену само појединих средстава принуде. Подсетимо се да уз такве – заједничке и посебне услове за примену средстава принуде, постоје и општи услови за примену било којег од овлашћења, па и овлашћења за употребу средстава принуде, а који су већ изложени (под 5.3). Разлог за такво, троструко условљавање употребе средстава принуде (у виду општих услова за примену свих овлашћења, заједничких услова за употребу средстава принуде и посебних услова за употребу појединих стредстава принуде), налази се у могућим штетним последицама које употреба средстава принуде може да нанесе животу и здрављу лица према којима се та средства примењују. Истом врстом разлога руководе се Устав и раније поменути, као и други (до сада непоменути) међународни документи о заштити људских права.

Заједничке услове за употребу средстава принуде комунални милиционар испуњава ако: 1) средства принуде употреби само ако се на други начин не може извршити задатак и то суздржано и сразмерно опасности која прети законом заштићеном добру и вредности, односно тежини дела које се спречава или сузбија; 2) увек употреби најблаже средство принуде којим се може постићи законити циљ, сразмерно разлогу употребе и на начин којим се службени задатак извршава без непотребних штетних последица; 3) пре употребе средства принуде на то упозори лице према коме средство намерава да употреби, ако је то

у датој ситуацији могуће и неће довести у питање извршење службене радње; 4) приликом употребе средстава принуде чува људске животе, проузрокује што мање повреда и материјалне штете, као и да осигура да се помоћ повређеном или угроженом лицу што пре пружи и да његови најближи о томе што пре буду обавештени.

Додатна ограничења за употребу средстава принуде утврђена су у виду заштитних одредби у односу на лица млађа од 14 година, очигледно болесна и изнемогла лица, тешке инвалиде и труднице чија је трудноћа видљива или које упозоре да су трудне. Према тим лицима само изузетно се могу употребити средства принуде под условима утврђеним законом ако неко од тих лица ватреним оружјем, оруђем или другим опасним предметом угрожава живот лица.

Приликом употребе средстава принуде делује се на лица, а ређе на предмете. Увек је крајњи циљ да се делује према лицима, било посредно (преко предмета), било непосредно. Употреба средстава принуде је најоштрије овлашћење, али и овлашћење по коме се комунална милиција издваја од других органа и служби ЈЛС. Кад је то законом предвиђено, комунални милиционар по сопственој иницијативи или по налогу који се тренутно извршава (хитно, без претходног управног акта) употребљава одговарајуће средство принуде ради спречавања противправног акта. Разуме се, употреба мора бити у складу са законом утврђеном надлежношћу и мора бити неопходна. Принуда за коју је овлашћена комунална милиција део је принуде која припада праву и држави. Грађанин сме да користи принуду само у законом предвиђеној ситуацији (нужна одбрана). По правилу, само држава – преко својих надлежних органа у које спада и државна полиција – може да примени принуду. Држава је учинила изузетак тако што је законом ту принуду поверила комуналној милицији ради обављања одређених послова из надлежности ЈЛС. Поверена принуда је најнепосреднији израз државне власти и истовремено најоштрији облик задирања у људска права. Она је израз државног монопола власти, али је принуда као таква само нужно зло. У случају употребе средстава принуде основано је претпостављати да постоје различите (супротне, супротстављене) воље – оног ко принуду примењује и оног над којим се принуда примењује. То у свему важи и за принуду комуналне милиције, чак и у оним конкретним случајевима у којима њену примену јавност подржава.

Због значаја и могућих последица употребе средстава принуде, посебно су прописане обавезе комуналних милиционара да поднесу писани извештај о свакој употреби средства принуде, на основу којег ће се извршити контрола ради процене оправданости и правилности употребе (то је тема питања о контроли комуналне полиције, видети под 7). Постоји и посебна обавеза обавештавања надлежне полицијске управе о употреби средстава принуде (такође видети питање под 7).

Ако су средства принуде употребљена оправдано и правилно, у границама законских овлашћења, искључена је одговорност комуналног милиционара који их је употребио. Насупрот томе, биће такве одговорности ако се ради о неоправданој и неправилној употреби која је прекорачила границе закона. С друге стране, када се против комуналног милиционара поведе кривични поступак због употребе средстава принуде или предузимања других мера и радњи у обављању комунално-милицијских послова, ЈЛС ће му обезбедити бесплатну правну и другу неопходну помоћ у току поступка. ЈЛС ће обезбедити бесплатну правну помоћ и грађанину који је пружио помоћ комуналном милиционару, ако је против њега покренут кривични поступак због радње учињене у вези са пружањем помоћи. Комуналном милиционару и грађанину који му је пружио помоћ при употреби средства принуде ЈЛС ће обезбедити сву потребну медицинску, психосоцијалну и другу неопходну помоћ.

(3) Употреба физичке снаге. – Физичка снага може се употребити ради одбијања напада, савлађивања отпора или спречавања самоповређивања лица. Према лицима млађим од 14 година, очигледно болесним и изнемоглим лицима, тешким инвалидима и трудницама чија је трудноћа видљива или које упозоре да су трудне, употреба физичке снаге долази у обзир само када неко од тих лица ватреним оружјем, оруђем или другим опасним предметом угрожава живот лица. И у том (изузетном) случају може се употребити само под условима утврђеним законом.

Употребом физичке снаге сматра се употреба различитих захвата борилачких вештина (захвати, бацања, ударци или друге технике борилачких вештина) или њима сличних поступака на телу другог лица којима се оно присиљава на послушност када су за то испуњени законом прописани услови. Насупрот томе, употребом физичке снаге не сматрају се и забрањени су поступци на телу другог лица који омаловажавају лице или вређају људско достојанство и лични интегритет лица.

Нападом се сматра свака радња предузета да се нападнути повреди или лиши живота, да се насилно уђе у објекат или простор око објекта у који је улаз забрањен или да се комунални милиционар омете или спречи у извршењу службене радње. *Отпором* се сматра супротстављање законитим мерама и радњама и може се вршити оглушивањем или заузимањем клечећег, седећег, лежећег или сличног положаја (пасивни отпор) или заклањањем или држањем за лице или предмет, отимањем, стављањем у изглед да ће се лице напасти или предузимањем сличне радње (активни отпор).

Физичка снага употребљава се у складу са правилима вештине самоодбране, а са употребом се престаје чим престане напад или отпор лица према којем је употребљена.

(4) Употреба средстава за везивање. – Ова средства (службене лисице, пластичне затеге и др.) могу се употребити ради спречавања напада, отпора, бекства или самоповређивања лица. Употребом средстава за везивање, по правилу, сматра се везивање руку испред тела или иза леђа. Кад таквом употребом средстава за везивање није постигнута сврха везивања, могу се везати и ноге.

Комунални милиционар употребиће средства за везивање на начин да то средство не наноси непотребан телесни бол или повреде везаном лицу. Конкретније речено, средства за везивање се лицу везују на такав начин да се онемогући ослобађање лица, али без наношења непотребног бола прекомерним стезањем руку ротирајућим деловима службених лисица или прекомерним стезањем пластичних затега или других за то намењених или погодних средстава.

(5) Употреба распршивача са надражујућим средством. – Реч је о употреби спреј доза пуњених сузавцем или хемијском материјом блажег дејства од сузавца, као и посебно намењених материја са неподношљивим мирисом. Могу се употребити ради одбијања напада или савлађивања активног отпора лица.

Својства и употреба распршивача са надражујућим средством ближе су уређени посебним правилником МУП. Распршивачи са надражујућим средством у виду спреј боца садрже хемијска средства која надражују дисајни систем, кожу преко пора, очи и уста. Посебно су дизајнирани тако да нема могућности да се сами активирају при ношењу. Садржај спреј боце у зависности од коришћене млазнице може се избацити у млазу у течном стању или у виду магле у гасовитом стању. Садржај спреј боце у виду магле се избацује када је потребно савладати више нападача или приликом контроле више лица, водећи рачуна да тај начин коришћења може имати повратно дејство облака магле на комуналног милиционара у зависности од кретања ветра. Садржај спреј боце у виду млаза се избацује по правилу у затвореним просторијама, јер би се у супротном употребом магле у гасовитом стању могло нашкодити другим присутним лицима.

Распршивачи са надражујућим средством морају се користити на начин прописан од стране произвођача. Пре употребе распршивача, односно спреја са надражујућим дејством, комунални милиционар упозориће лице издавањем наређења „Стој, комунална милиција, употребићу спреј!"

(6) Употреба службене палице. – Ово средство принуде може се употребити ради одбијања напада или савлађивања отпора лица, ако је употреба физичке снаге безуспешна или се не може постићи законити циљ. Употребом службене палице сматра се задавање удараца или примена захвата на телу лица. Службена палица се може користити као средство за примену захвата борилачких вештина са или без удараца.

Ударци службеном палицом не смеју се задавати у пределу главе, врата, кичменог стуба, грудног коша, трбушног зида, гениталија и

зглобова, осим ако су такви ударци неопходно потребни ради заштите живота и тела. Комунални милиционар, по правилу, службену палицу неће употребити према лицу које пружа пасивни отпор, изузев ако се такав отпор не може савладати на други начин. Ударац службеном палицом се задаје у пределу мишићног ткива тела тако да се не проузрокују или проузрокују што је могуће блаже телесне повреде, ако их није могуће избећи.

5.5.9. Прикупљање обавештења

(1) Услови за прикупљање обавештења. – Комунални милиционар може прикупљати обавештења, податке и информације (у даљем тексту: обавештења) од лица за које се основано претпоставља да располаже обавештењима, у циљу откривања прекршаја и њихових учинилаца, издавања прекршајног налога и за обављање других послова комуналне милиције, усменим путем на месту прекршаја или накнадно, писаним путем, у складу са законом. Прописана је и обавеза лица да достави тражена обавештења. Та обавеза чини битну разлику у односу на полицијске прописе, засноване на принципу добровољности давања тражених обавештења, изузев ако се ради о кривичном делу – непријављивање кривичног дела и учиниоца из члана 322. Кривичног законика. Ваља уважити и чињеницу да ни одредбама члана 288. Законика о кривичном поступку није утврђена обавеза грађана да пруже обавештења.

(2) Начин прикупљања обавештења. – Имајући у виду да давање обавештења полицији почива на принципу добровољности, најцелисходније би било да и комунални милиционари овлашћење за прикупљање обавештења примењују у складу са истим принципом. То значи да од грађана треба да прикупљају обавештења само ако они добровољно пристану да их пруже. Другим речима, не треба инсистирати на обавези лица од кога прикупљају обавештења да та обавештења (мора да) пружи и да у супротном може бити кажњен за прекршај. Применом овог овлашћења на такав начин, тј. у складу са принципом добровољности, обезбедиће се и сврха прикупљања обавештења. За начин примене овог овлашћења важна су још и правила да комунални милиционар обавештења прикупља по сопственој иницијативи, као и по захтеву надлежних органа ЈЛС. Прикупљање обавештења спроводи се обављањем разговора са лицем на његовој адреси становања, на радном месту, на другом погодном месту или у службеним просторијама тог лица. За разлику од полиције, комунална милиција нема овлашћење да позива грађане у своје службене просторије ради прикупљања обавештења. О примљеном обавештењу комунални милиционар сачињава службену белешку, а примерак те белешке издаће се лицу, ако оно то захтева.

5.5.10. Издавање прекршајног налога, подношење захтева за покретање прекршајног поступка и подношење кривичних пријава

У обављању контроле и надзора над применом одлука скупштине ЈЛС из делокруга комуналне милиције, као и закона над којима врше надзор и контролу примене, комунални милиционари су овлашћени да издају прекршајне налоге и подносе захтеве за вођење прекршајног поступка. Прекршаји могу бити прописани законом и одлуком скупштине ЈЛС. Прекршајни налози се могу издавати за прекршаје за које је прописана новчана казна у фиксном износу (на пример: „казниће се за прекршај новчаном казном од 10.000 динара“), а захтеви за вођење прекршајног поступка подносе надлежном суду када је за прекршај прописана казна затвора, као и новчана казна у распону од одређеног минимума до максимума (на пример: „казниће се за прекршај новчаном казном у износу од 5.000 до 25.000 динара“). О томе шта су прекршаји, како се издају прекршајни налози и подносе захтеви за вођење прекршајног поступка, као и о другим питањима тог поступка и начину поступања комуналних милиционара поводом прекршаја, детаљно се излаже у делу овог приручника о казненом праву.

Исти део Приручника обрађује и питања у вези са подношењем кривичних пријава за учињена кривична дела. Кривична дела се могу прописати само законом, а комунални милиционар је овлашћен и дужан да подноси кривичне пријаве надлежном јавном тужиоцу, у складу са Закоником о кривичном поступку, и то када у обављању својих послова и у вези са тим пословима сазна или буде обавештен о томе да је учињено кривично дело. Такве пријаве се подносе под условима предвиђеним законом или другим прописом.

5.5.11. Овлашћења комуналне милиције из других закона

(1) У обављању послова одржавања јавног реда и мира по Законом о јавном реду и миру комунални милиционари могу да привремено, у складу са законом, одузму предмете који су употребљени за извршење прекршаја против јавног реда и мира или су прибављени таквим прекршајима или који су настали извршењем таквих прекршаја. Са тако одузетим предметима поступа се у складу са Законом о прекршајима и полицијским прописима (овде се искључује примена закона који уређује трговину).

(2) У вршењу надзора над спровођењем забране продаје алкохолних пића у спортском објекту или његовој близини (по Закону о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама) комунална милиција може да подноси захтеве за вођење прекршајног поступка за прекршаје спортског савеза, спортског друштва, спортске орга-

низације – клуба или другог правног лица које је организатор спортске приредбе (члан 21. тог закона), као и физичког лица које продаје или конзумира алкохолна пића (члан 23. тог закона).

(3) У вршењу контроле над спровођењем мера личне заштите од инфекције у случају епидемије заразних болести (по Закону о заштити становништва од заразних болести) комунална милиција је овлашћена да, поред санитарне инспекције и комуналне инспекције, издаје прекршајне налоге, подноси захтеве за покретање прекршајног поступка и пријаве надлежном органу за учињено кривично дело, као и да обавести други орган о разлозима за предузимање мера за које је тај орган надлежан. С тим у вези, ЈЛС је дужна да обезбеди примену плана заједничког надзора комуналне инспекције и комуналне милиције, као и да периодично, на недељном нивоу, а по потреби и чешће, министарству надлежном за послове здравља доставља извештаје о спроведеном надзору, контролама и предузетим мерама из заједничког надзора и контроле комуналне инспекције и комуналне милиције.

Када постоје разлози хитности због непосредног угрожавања живота и здравља људи, односно у случајевима непоштовања прописаних мера у време трајања епидемије од већег епидемиолошког значаја ширих размера, у погледу окупљања људи супротно прописима, инспекцијски органи и комунални милиционар могу усмено у складу са законом да нареде мере и радње од којих непосредно зависи успешно обављање послова утврђених, односно поверених законом, а нарочито: 1) да наложе да се испразни објекат, односно простор у коме је дошло до кршења прописаних мера; и 2) да забране обављање делатности у објекту, односно простору у коме је дошло до кршења мере док надлежни орган не предузме прописане мере, а најдуже на 72 сата.

(4) У обављању послова уклањања, премештања и спрачавања одвожења возила (по Закону о безбедности саобраћаја на путевима) комунална милиција је овлашћена да примењује посебне мере и овлашћења у вези са уклањањем, премештањем и спречавањем одвожења непрописно паркираних возила. Као што је код излагања послова комуналне милиције већ наведено, такве мере и овлашћења се предузимају с циљем спречавања угрожавања безбедности учесника у саобраћају и омогућавања несметаног одвијања саобраћаја, а ЈЛС прописује услове и начин обављања послова надзора и контроле паркирања, услове за обављање послова уклањања и премештања возила и постављања уређаја којима се спречава одвожење возила, као и када те послове обавља комунална милиција. Ако је прописано да те послове обавља комунална милиција, она их обавља применом мера и овлашћења у складу са Законом о безбедности саобраћаја на путевима, подзаконским актима донетим за спровођење тог закона и полицијским прописима.

Уколико комунални милиционар затекне возило паркирано или заустављено супротно одредбама закона, наредиће возачу који је присутан

да одмах уклони возило, под претњом принудног извршења. Ако возач није присутан, решењем у писаној форми наложиће се уклањање возила у року који не може бити краћи од једног минута, а примерак решења поставља се на видно место возила и тиме се сматра да је исто уручено возачу (накнадно уклањање или уништење овог решења не утиче на ваљаност његове доставе). Уколико се путем видео-надзора или фото-записа утврди да је возило паркирано или заустављено супротно одредбама закона, доноси се решење у електронској форми и њиме налаже уклањање возила у року који не може бити краћи од једног минута. У оба случаја, жалба изјављена на решење (писано и електронско) не одлаже извршење решења. Ако возач у року одређеним решењем не уклони возило, комунални милиционар ће уклонити возило на за то одређено место, о трошку возача или власника, односно корисника возила. На исти начин се поступа и када се у контроли саобраћаја на путу или месту на коме је дозвољено заустављање и паркирање возила затекне одбачено возило. Уклањање возила, које се обично поверава правном лицу или предузетнику, прекида се ако се возач појави на лицу места и прихвати да уклони возило, али тада возач сноси трошкове претходно предузетих радњи. Иначе, Влада одређује највишу цену за уклањање возила на предлог МУП-а, а ЈЛС и правно лице или предузетник коме су поверени послови уклањања возила не могу одредити већу висину цене од оне коју одреди Влада.

Поред наведених мера и овлашћења, исти закон регулише и један број питања која нису нова овлашћења комуналне милиције, али којима се стварају услови за њен успешан рад, и то: 1) да се одредбе о заустављању и паркирању не примењују на припаднике комуналне милиције у обављању службене дужности, ако би обавеза поштовања одредби о забрани заустављања или паркирања возила ометала успешно обављање службене дужности; 2) да се одредбе о кретању пешака не примењују на припаднике комуналне милиције у обављању службене дужности, ако би обавеза поштовања тих одредаба ометала успешно обављање службене дужности; 3) да возило које се употребљава приликом активности на путу, а нарочито за одношење оштећених, неисправних и на недозвољеном месту паркираних возила, као и за одржавање комуналног реда, мора да има укључено жуто ротационо или трепћуће светло, док се те активности обављају на коловозу или у близини коловоза. Такво светло: а) може да се употребљава на возилу као упозорење за принудно заустављено возило, саобраћајну незгоду, приредбу на путу или другу препреку на путу; б) кад је светло укључено оно обавезује возача да повећа опрезност и прилагоди брзину и начин кретања свог возила; и в) светло сме да се употреби само у случајевима предвиђеним законом.

(5) Овлашћење за заустављање и прегледање путничких возила због кршења правила о превозу путника у друмском самобраћају (по

Закону о превозу путника у друмском саобраћају). Овим законом је прописано да инспекцијски надзор над применом његових одредби, прописа донетих за његово спровођење и потврђених међународних споразума врше републички инспектори за друмски саобраћај, с тим што је за део инспекцијског надзора овлашћена и комунална милиција. Према том решењу, у граду Београду контролу над применом одредби овог закона којима се уређује такси превоз врши и комунална милиција, што би требало да буде посао исте службе у свим ЈЛС. Ако у вршењу контроле комунални милиционар утврди да такси превоз обавља правно лице, предузетник или физичко лице које за то нема одобрење, дужан је и овлашћен да привремено одузме возило, сачини записник о утврђеном чињеничном стању, изда потврду о одузетом возилу и без одлагања записник и потврду достави надлежној инспекцији која даље о томе одлучује у складу са законом.

Осим овлашћења у области такси превоза, комунална милиција има и овлашћење да зауставља и прегледа путничка возила, ако понашање или деловање возача који управља путничким возилом представља кршење одредби овог закона из делокруга комуналне милиције. О томе је већ било речи у оквиру потпитања под 5.5.5.

6. Евиденције које води комунална милиција и начин њиховог вођења

Вођење службених евиденција је од великог значаја за уредно обављање послова и праћење рада комуналне милиције, као и за заштиту података о личности и правилно руковање подацима који настају у раду. Одредбама ЗКМ је прописана обавеза вођења евиденција о: 1) поднетим пријавама, петицијама и предлозима грађана; 2) поднетим притужбама на рад комуналних милиционара; 3) употребљеним средствима принуде и другим примењеним овлашћењима; 4) аудио и видео снимцима; 5) привремено одузетим предметима; 6) издатим службеним легитимацијама; и 7) опреми и средствима. Свака од евиденција има своју сврху и садржину коју чине подаци који се у њих уносе. Та питања су уређења Правилником о садржини евиденција комуналне милиције, начину њиховог вођења и уништавању одређених података, а истим актом су прописани и рокови у којима се чувају подаци из појединих евиденција. Одређени подаци за чијим је чувањем престала потреба уништавају се по правилима истог правилника. Сви лични подаци у евиденцијама чувају се у складу са прописима о заштити података о личности.

(1) Евиденција о поднетим пријавама, петицијама и предлозима грађана садржи: 1) име и презиме, ЈМБГ, адресу пребивалишта/боравишта, број личне исправе или путне исправе за странце, податке за контакт (број телефона или електронску адресу) подносиоца пријаве,

петиције и предлога (у даљем тексту: поднесак); 2) датум и место пријема поднеска, односно обраћања; 3) начин подношења, односно обраћања – писаним или електронским путем, односно (у хитним случајевима) телефоном или непосредним усменим обраћањем, као и да ли је затражен одговор о исходу поступања; 4) разлоге подношења, односно обраћања – догађај, појава, поступање комуналне милиције, односно комуналног милиционара или другог запосленог у комуналној милицији на кога се поднесак или обраћање односи (име и презиме, радно место); 5) поступак провере и утврђено чињенично стање, број и датум службене белешке; 6) предузете мере и број и датум акта којим је подносиоцу достављен одговор о исходу поступања, уколико је захтеван. Подаци из евиденције чувају се три године.

(*2) Евиденција о поднетим притужбама на рад комуналних милиционара* садржи: 1) име и презиме физичког лица, ЈМБГ, адресу пребивалишта/боравишта, број личне исправе или путне исправе за странце подносиоца притужбе (у даљем тексту: притужилац), односно назив и седиште правног лица, органа или организације и име и презиме заступника или другог овлашћеног од стране притужиоца, податке за контакт (број телефона или електронску адресу); 2) датум и место пријема притужбе, начин и разлоге подношења притужбе; 3) означење комуналног милиционара или другог запосленог у комуналној милицији на кога се притужба односи (име, презиме и радно место притуженика); 4) датуме започињања и окончања поступка провере навода из притужбе, утврђено чињенично стање, одлуку по притужби и предузете мере поводом притужбе; 5) одговор који је упућен притужиоцу (број и датум решења овлашћеног лица, односно Комисије за решавање притужби). Подаци из евиденције чувају се три године.

(3) Евиденција о употребљеним средствима принуде и другим примењеним овлашћењима садржи: 1) назив и законски основ употребљеног средства принуде, односно примењеног другог овлашћења (у даљем тексту: примена овлашћења); 2) напомену да ли је комунални милиционар овлашћење применио самоиницијативно или по налогу непосредног руководиоца или другог органа; 3) време када је започета и завршена примена овлашћења (датум, час и минут); 4) место примене овлашћења (место, улица, број, ближа ознака места); 5) податке о лицу према коме је примењено овлашћење (име, презиме, адресу пребивалишта или боравишта и ЈМБГ, број личне исправе или путне исправе за странце); 6) податке о комуналном милиционару који је применио овлашћење (име и презиме, ЈМБГ и број службене легитимације); 7) изјашњење комуналног милиционара у вези са примењеним овлашћењем (број и датум акта); 8) оцену непосредног руководиоца о оправданости и правилности примене овлашћења (број и датум акта); 9) особене податке за поједина овлашћења, као што су фотографије, име, презиме и ЈМБГ возача који је управљао возилом, регистарски

број, марку и тип возила, име, презиме и адресу пребивалишта лица с којима је лице према коме је примењено овлашћење затечено у друштву или су непосредно након тога са њим контактирали, друге битне податке за примену овлашћења у датој ситуацији. Подаци из евиденције чувају се десет година.

(4) Евиденција о аудио и видео снимцима садржи: 1) фотографије и аудио и видео снимке лица, возила, догађаја и простора; 2) личне и биометријске податке о лицима, ЈМБГ, регистарске ознаке возила, датум догађаја, време догађаја, информације о простору; 3) идентификационе бројеве догађаја, податке о власницима возила, возилима и учињеним прекршајима. У посебној евиденцији воде се подаци о изузимању, прегледању, копирању и умножавању фотографија и аудио и видео снимака (у даљем тексту: обрада снимака), која садржи: 1) назив органа и организационе јединице која захтева обраду снимка, са назнаком из захтева о идентификацији снимка и захтеваној радњи обраде (изузимање, прегледање, копирање, умножавање); 2) број захтева, име и презиме овлашћеног лица органа и организационе јединице која захтева обраду снимка, ЈМБГ, број службене легитимације; 3) идентификацију снимка који је предмет захтева и обраде – време и место на којем је снимак сачињен, позиција (локација) камере, дужина трајања, назив фајла у ком је снимак сачуван, број направљених копија. Ако су прикупљени подаци потребни за вођење кривичног, прекршајног и дисциплинског поступка, чувају се пет година од окончања поступка.

(5) Евиденција о привремено одузетим предметима садржи: 1) опис предмета, карактеристичне особине предмета, серијски број, фабрички број, боју, величину, тежину, облик, врсту материјала од којег је направљен, оштећења, порекло предмета; 2) име, презиме, ЈМБГ лица од кога је предмет привремено одузет; 3) име, презиме, ЈМБГ, адресу пребивалишта/боравишта власника предмета, доказ о власништву; 4) датум и место где је предмет привремено одузет, односно пронађен, враћен или достављен; 5) веза са бројем кривичне или прекршајне пријаве; 6) место чувања предмета; 7) име, презиме, ЈМБГ и број исправе на основу које је проверен идентитет лица коме је предмет враћен или достављен. Подаци из евиденције чувају се до правноснажног окончања поступка у вези с којим су предмети привремено одузети.

(6) Евиденција о издатим службеним легитимацијама садржи: 1) име и презиме комуналног милиционара коме је службена легитимација издата; 2) регистарски и серијски број службене легитимације; 3) датум издавања службене легитимације и потпис комуналног милиционара. Подаци из евиденције чувају се две године од истека рока важења службене легитимације.

(7) Евиденција о издатој опреми и средствима садржи: 1) име, презиме и потпис комуналног милиционара коме је опрема/средство издато и запосленог који је опрему/средство издао; 2) врсту опреме/

средства; 3) датум пријема издате опреме/средства; 4) рок употребе (месеци/година); 5) датум раздужења, разлог раздужења, потпис лица које се раздужује и овлашћеног лица за раздужење опреме/средства; 6) напомене у вези са издатом/примљеном/раздуженом опремом/средством. Подаци у евиденцији чувају се две године од дана раздужења опреме/средства.

Поред ових седам евиденција, наведеним правилником прописана је још једна евиденција – *евиденција о личним подацима о грађанима, подацима о возилима и другим подацима које комунална милиција, на образложен захтев, добија од министарства надлежног за унутрашње послове, из евиденција које то министарство води.* Ова евиденција садржи податке из захтева који је комунална милиција поднела, у складу са законом, као и податке које је на основу тог захтева министарство надлежно за унутрашње послове доставило комуналној милицији. Подаци из ове евиденције могу се користити само ради извршавања послова из надлежности комуналне милиције, укључујући и вођење законом прописаних евиденција из њене надлежности.

Подаци из евиденција чији је рок чувања истекао уништавају се у року од осам дана од дана истека рока чувања ако су обрађени у електронској форми и у форми аудио и видео снимака, а у року од 30 дана од истека календарске године у којој им је истекао рок чувања ако су обрађени у папирној форми, у складу са законом и другим прописима. С друге стране, када се ради о подацима који се због наступања застарелости за покретање и вођење прекршајног поступка више не могу користити у прекршајном поступку, они се уништавају у року од годину дана, рачунајући од наступања застарелости за покретање односно вођење прекршајног поступка, у складу са законом. За време док трају наведени рокови за уништавање података, подаци се смеју додатно обрађивати само ако је то одређено законом. За уништавање података одговоран је начелник комуналне милиције.

7. Контрола комуналне милиције

7.1. Појам, начин и поступак контроле комуналне милиције

Рад управних органа и запослених у њима на свим нивоима власти, као и рад извршних и других органа власти, нужно је подређен вишеструкој контроли како би се држао у границама закона, одвијао правилно, благовремено, уредно, целисходно и рационално, а уочене погрешке у раду исправиле и предузеле мере за утврђивање одговорности оних који су те погрешке учинили. Контрола представља однос између два субјекта: једног који је овлашћен да врши контролу (контролни или надзорни субјект) и другог чији се рад контролише

(контролисани или надзирани субјект). Када се контролни субјект налази изван органа чији рад контролише, посреди је спољна контрола, а када се контролни субјект налази унутар органа чији рад контролише, ради се о унутрашњој контроли.

Пошто је комунална милиција део општинске и градске управе и њен рад је подређени истим облицима контроле који иначе постоје над радом читаве општинске и градске управе. Реч је о контроли коју врши скупштина општине и града (скупштинска контрола у виду разматрања извештаја о раду, постављања одборничких питања, отварања расправе о раду управе или појединих служби и др.), контроли органа извршне власти (општинског већа и председника општине, а у граду градског већа и градоначелника), контроли начелника управе, интерној буџетској контроли, контроли путем другостепеног управног решавања, контроли надлежних инспекцијских органа, контроли локалног омбудсмана (ако постоји) и другим облицима спољне контроле, нарочито контроли од стране грађана, њихових удружења и медија. У одређеним питањима постоји и контрола надлежних органа државне управе и Заштитника грађана, нарочито када се ради о пословима који су општини и граду поверени из оквира права и дужности Републике. Ту је и контрола Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Повереника за заштиту равноправности, као и других државних контролних институција. Коначно, од значаја су могућности за судску контролу (поводом тужби због повреда права и нанетих штета од стране комуналне милиције) и уставносудску контролу (поводом уставних жалби изјављених због повреда људских права и слобода).

Када су управни органи снабдевени овлашћењима за задирање у људска права и слободе, а нарочито за примењивање средстава принуде, какав је случај, на пример, са полицијом и комуналном милицијом, контрола над њиховим радом мора да буде посебно детаљна и да за њу постоје специфични облици контроле. Због тога се и контрола над радом комуналне милиције нарочито уређује у ЗКМ, и то као: 1) контрола употребе средстава принуде и извештавање полиције, 2) контрола решавањем притужби и 3) унутрашња контрола. Прва два облика су обавезна, док је увођење унутрашње контроле предвиђено као могућност о чијем увођењу одлучују ЈЛС. Даље се говори о прва два облика контроле, као и о обавезама комуналнух милицонара у вези са контролом, док се о унутрашњој контроли говори у оквиру наредне целине овог приручника (Положај, права, дужности и одговорности комуналних милиционара).

Начин и поступак контроле комуналне милиције, осим унутрашње контроле, ближе су уређени Правилником о начину и поступку вршења контроле комуналне милиције. Основна правила о начину и поступку контроле излажу се даље у оквиру наредних потпитања.

7.2. Контрола употребе средстава принуде

Употреба средстава принуде (физичке снаге, средстава за везивање, распршивача са надражујућим дејством и службене палице) редовно задире у права и слободе појединаца према којима се таква средства примењују, али може да доведе и до веома озбиљних повреда и последица по њихово здравље. Због тога је нужно да постоји систем редовне и исцрпне контроле над употребом средстава принуде. Сврха такве контроле јесте да се поуздано утврди да ли је средство принуде употребљено законито и правилно и да се на основу тога одлучи о евентуалној одговорности комуналног милиционара који је средство употребио, као и да се оштећеном грађанину омогући да прибави ефикасну правну заштиту свог повређеног права.

Контрола употребе средстава принуде одвија се: 1) унутар комуналне милиције и 2) кроз обавештавање и извештавање полиције.

Поступак контроле започиње *извештавањем – подношењем писменог извештаја начелнику комуналне милиције или лицу које начелник овласти*. Извештај је дужан да поднесе комунални милиционар који је употребио средство принуде, и то о свакој употреби. Извештај се подноси одмах, а најкасније у року од 24 сата од употребе средства принуде.

Извештај садржи податке о лицу према коме је средство употребљено, времену и месту употребе средства принуде, врсти употребљеног средства принуде, последици, разлозима и основу употребе и другим чињеницама и околностима од значаја за оцену оправданости и правилности употребе средства принуде. Извештај се подноси на посебном обрасцу који је прописан наведеним правилником, а саставља се у два примерка.

Остала правила о извештавању јесу:

- ако је комунални милиционар употребио два, три или сва четири средства принуде, извештај се подноси о употреби тежег средства (средство за везивање, распршивач са надражујућим дејством), односно најтежег средства принуде (службена палица), у којем се описује и употреба лакших средстава принуде;
- ако је средство у истој ситуацији употребљено према два или више лица, подноси се један извештај са подацима о свим лицима и описом начина употребе и последица у односу на свако лице;
- када у истој ситуацији средства принуде употребе два или више комуналних милиционара, сваки од њих посебно подноси извештај;
- када су средства принуде употребљена по наређењу, извештај подносе и комунални милиционари који су поступали по наређењу и комунални милиционар који је наредио употребу.

Други примерак извештаја истовремено се доставља шефу организационе јединице, односно непосредно претпостављеном, који је у року од пет дана (од дана употребе средства принуде) дужан да изнесе своје *мишљење и предлог оцене о оправданости и правилности употребе средства принуде*. Он може пре тога да обави разговор с комуналним милиционаром који је употребио средство принуде, као и да предузме друге мере и радње за које је овлашћен да би утврдио чињенично стање које се односи на услове и начин употребе средства принуде. Потом доставља своје мишљење и предлог начелнику комуналне милиције или овлашћеном лицу (на посебном обрасцу).

У другој фази контроле одвија се поступак за оцену оправданости и правилности употребе средства принуде пред начелником комуналне милиције или лицем које он овласти за то. У том поступку разматрају се извештај комуналног милиционара о употреби средства принуде с мишљењем и предлогом његовог непосредног претпостављеног. Осим тога, прикупљају се и обавештења од лица према коме је средство употребљено и евентуалних сведока, прибављају се потребни подаци од полиције и других надлежних органа, као и мишљење лекара о врсти и степену повреда, висини штете и другим последицама насталим услед употребе средства принуде. По потреби, могу се предузимати и друге мере и радње да би се утврдило чињенично стање о условима и начину употребе средства принуде.

На основу утврђеног чињеничног стања, даје се *оцена оправданости и правилности употребе средства принуде*. У случају неоправдане и неправилне употребе средства принуде, начелник комуналне милиције предузима законом предвиђене мере ради утврђивања дисциплинске, прекршајне, односно кривичне одговорности комуналног милиционара и одмах о томе обавештава начелника јединственог органа општинске/градске управе, односно управе у чијем је саставу комунална милиција. Ако је реч о сумњи да је комунални милиционар употребом средства принуде учинио кривично дело или су против њега предузете мере ради утврђивања кривичне одговорности, начелник ће своју оцену доставити и председнику Комисије за решавање притужби. Начелник је дужан да оцену о оправданости и правилности употребе средства принуде изрекне и мере поводом те оцене предузме без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана подношења извештаја о употреби средства принуде.

Важно је напоменути да у ЗКМ није посебно прописана *обавеза подношења извештаја о примени других овлашћења (осим употребе средстава принуде), али да та обавеза произлази из полицијских прописа* који се, сходно ЗКМ, примењују. Такође, прописана је и обавеза вођења евиденције која, поред података о употребљеним средствима принуде, обухвата и податке о другим примењеним овлашћењима. Садржина извештаја комуналног милиционара о другим примењеним

овлашћењима треба да одговара садржини евиденције коју води комунална милиција (наведено у оквиру питања 6, под 3). Ни подношењем тог извештаја се, међутим, не исцрпљују обавезе комуналног милиционара да сачињава и друга писмена (записнике, потврде и др.) када је то утврђено законом или другим прописом и, уколико је то у конкретном случају потребно, да самоиницијативно или по налогу надређеног сачини службену белешку или друго писмено.

7.2.1. Подношење извештаја полицији

Обавештавање и подношење извештаја полицији представља обавезу начелника комуналне милиције утврђену ЗКМ. Он је дужан да:

- *обавести* надлежну полицијску управу о свакој употреби средстава принуде, најкасније у року од 48 сати од употребе средства принуде и
- *поднесе писмени извештај* надлежној полицијској управи кад год се догоди да приликом употребе средства принуде настане телесна повреда или наступи смрт лица.

Циљ обавештавања полиције о употреби средстава принуде (први случај) јесте да се њиме обезбеди сарадња полиције у поступку утврђивања чињеничног стања, нарочито у погледу података који начелнику комуналне милиције могу бити потребни да би оценио да ли је средство принуде употребљено оправдано и правилно. То могу бити лични подаци за грађане, подаци о возилима и други подаци из евиденција које води полиција.

У другом случају реч је о извештавању, које има другачији циљ. Ту је настала телесна повреда или најтежа последица – смрт лица услед употребе средства принуде од стране комуналног милиционара. Због тога је начелник дужан да поднесе извештај са детаљним подацима који су прописани у ЗКМ, како би полиција могла да спроведе потребне истражне радње. У таквим случајевима ће, извесно, и оцена о оправданости и правилности употребе средства принуде, као и питање о одговорности комуналног милиционара, зависити од резултата полицијске истраге.

7.3. Контрола решавањем притужби

Комуналној милицији свако може да поднесе притужбу ако сматра да су му повређена права незаконитом или неправилном применом овлашћења од стране комуналних милиционара. Рок за подношење притужбе је 30 дана од дана када је повреда настала. Притужба се може поднети писмено, усмено (на записник) или у електронском облику. Притужба треба да садржи име, презиме и адресу притужиоца, назначење места и времена и опис радње или пропуста због кога

притужилац сматра да су му повређена права и његов потпис. Лице које подноси притужбу (притужилац) не сме због подношења притужбе да трпи никакве штетне последице. То се подједнако односи и на сва друга лица која су повезана с притужиоцем.

Према члану 32. став 1. ЗКМ, притужбе се подносе због евентуалне повреде права нанесене незаконитом или неправилном применом овлашћења из чл. 18–27. овог закона. Тачно је да ће то према очекивањима бити најчешћи предмет притужби, јер се права најпре и могу повредити применом тих овлашћења. Ипак, потребно је имати у виду да се притужбе могу подносити и када је повреда права учињена применом овлашћења предвиђених другим законом (на пример, Законом о безбедности саобраћаја на путевима или Законом о заштити становништва од заразних болести). Такође, притужба се може, осим на примену овлашћења, односити и на друге ствари: на непоступање или неједнако поступање, на нељубазно и дрско понашање према грађанину, на тражење и примање мита, на предузимање послова ван надлежности, на тражење бесплатне услуге и тако даље.

Поднете притужбе решавају се сагласно ЗКМ и Правилнику о начину и поступку вршења контроле комуналне милиције. Укратко, притужбу разматра и све околности у вези с њом утврђује начелник комуналне милиције или лице које он овласти за то (овлашћено лице). У року од 15 дана подносилац притужбе обавештава се писменим путем о заузетом ставу и евентуалним предузетим мерама по поднетој притужби. Тиме ће поступак по притужби бити окончан, уколико из ње или података који су прикупљени у поступку њеног решавања не произлази сумња да је комунални милиционар применом овлашћења учинио кривично дело за које се гони по службеној дужности (ради се о тежим кривичним делима за која гоњење предузима јавно тужилаштво).

Ако је такав случај (сумња на кривично дело), поступак се наставља тако што се притужба уступа Комисији за решавање притужби, која води даљи поступак решавања притужбе. Ту комисију образује скупштина општине/града и она се састоји од председника и четири члана (три одборника, начелник комуналне милиције и представник полиције). Комисија затим прикупља потребна обавештења и доказе о чињеницама и околностима на које се притужба односи. Ради прикупљања обавештења, Комисија може да се обрати подносиоцу притужбе и другим лицима, као и да од општинске/градске управе и полиције затражи потребну помоћ и сарадњу. Комисија треба да закључи поступак решавања притужбе у року од 30 дана и да достави одговор подносиоцу притужбе.

Подносилац притужбе има право да, независно од исхода решавања притужбе, користи сва правна и друга средства за заштиту својих права и слобода која предвиђа закон.

7.4. Дужности комуналних милиционара у вези са контролом

Поводом контроле и током покренутих поступака за контролу, комунални милиционари имају одређене дужности и обавезе на одређена поступања. Те дужности и обавезе израз су њихове личне одговорности за обављање послова и саставни су део њихових послова.

Најпре, подразумева се да су комунални милиционари дужни да својим претпостављенима благовремено дају потпуне и тачне податке о свом раду и да ради тога подносе потребна обавештења, извештаје и информације. Претпостављени имају право и дужност да захтевају податке, извештаје и информације, да дају упутства за рад и контролишу начин рада комуналних милиционара.

Већ је било речи о обавези комуналних милиционара да поднесу писмени извештај о свакој употреби средстава принуде начелнику комуналне милиције или лицу које он овласти за то, као и да други примерак тог извештаја предају шефу своје организационе јединице, односно претпостављеном. Обавеза подношења таквог извештаја наступа одмах по примени средства принуде (чим се стекну услови за то), а најкасније у року од 24 сата. У поступку контроле који се одвија поводом поднетог извештаја комунални милиционар дужан је да пружи тражена додатна обавештења и да се изјасни о околностима употребе средства принуде. Пропуштање обавезе подношења извештаја или одбијање да се пруже тражена обавештења и изјашњење неминовно повлаче дисциплинску одговорност комуналног милиционара. Било је речи и о дужности подношења извештаја о примени других овлашћења осим употребе средстава принуде.

У поступку контроле решавањем притужби, комунални милиционар такође има дужност да учествује у том поступку и да се изјасни о притужби и околностима на које се у њој указује, да се одазове на разговор с председником Комисије за решавање притужби или чланом те комисије на њихов захтев, да предлаже исправе и друге доказе, да учествује на седницама Комисије када је позван и одговара на питања њених чланова и председника и друго.

Истоврсне обавезе комуналних милиционара постоје и приликом обављања других облика контроле који се спроводе у поступцима поводом жалби, представки, тужби и других поднесака у вези с радом комуналне милиције, а које разматрају други надлежни органи.

Постоји и јасна обавеза комуналних милиционара да пријаве претпостављеном сваку незаконити и неправилну радњу својих колега, укључујући нарочито случајеве неправилне и неоправдане примене

средстава принуде и других овлашћења, корупције и других кажњивих дела, неморалног понашања и сваког вида неправилног или лошег поступања према грађанима.

Испуњавањем таквих обавеза комунални милиционари треба да доприносе контроли и унапређењу сопствене одговорности, као и угледу своје службе. Они, такође, морају стално да буду свесни чињенице да грађани, медији и најшира јавност имају право да контролишу њихов рад и због тога морају да буду отворени за међусобну комуникацију и узајамно разумевање са грађанима.

ПРАВНИ ИЗВОРИ

1. Закон о комуналној милицији („Службени гласник РС“, број 49/19).
   - Правилник о стручном оспособљавању за обављање послова комуналних милиционара („Службени гласник РС“, број 148/20).
   - Правилник о испиту за комуналног милиционара („Службени гласник РС“, број 148/20).
   - Правилник о службеној легитимацији комуналних милиционара („Службени гласник РС“, број 27/20).
   - Правилник о начину и поступку вршења контроле комуналне милиције („Службени гласник РС“, број 27/20).
   - Правилник о садржини евиденција које води комунална милиција, начину њиховог вођења и уништавања одређених података („Службени гласник РС“, број 27/20).
   - Правилник о начину снимања на јавном месту и начину на који комунална милиција саопштава намеру да врши снимање („Службени гласник РС“, бр. 27/20 и 101/20).
   - Правилник о начину утврђивања психофизичке способности потребне за обављање послова комуналне полиције („Службени гласник РС“, број 106/09).
2. Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон, 47/18 и 111/21 – др. закон).
3. Закон о главом граду („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон, 37/19 и 111/21 – др. закон).
4. Закон о изгледу и употреби грба, заставе и химне Републике Србије („Службени гласник РС“, број 36/09).
   - Уредба о утврђивању изворника Великог и Малог грба, изворника заставе и нотног записа химне Републике Србије („Службени гласник РС“, број 85/10).
   - Уредба о ближим критеријумима за извођење химне Републике Србије („Службени гласник РС“, број 88/09).
5. Закон о јавном реду и миру („Службени гласник РС“, бр. 6/16 и 24/18).
6. Закон о превозу путника у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, бр. 68/15, 41/18, 44/18 – др. закон, 83/18, 31/19 и 9/20).
7. Закон о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 – одл. УС, 55/24, 96/16 - др. закон, 9/16 – одл. УС, 24/18, 41/18, 41/18 - др. закон, 87/18, 23/19 и 128/20 - др. закон).
8. Закон о заштити становништва од изложености дуванском диму („Службени гласник РС“, број 30/10).
9. Закон о заштити становништва од заразних болести („Службени гласник РС“, бр. 15/16, 68/20 и 136/20).
10. Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18).

11. Закон о трговини („Службени гласник РС“, број 52/19).
12. Закон о угоститељству („Службени гласник РС“, број 17/19).
13. Закон о туризму („Службени гласник РС“, број 17/19).
14. Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама („Службени гласник РС“, бр. 67/03, 101/05 – др. закон, 90/07, 72/09 – др. закон, 101/09, 104/13 – др. закон и 87/18).
15. Закон о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 88/11, 104/16 и 95/18).
16. Закон о управљању отпадом („Службени гласник РС“, бр. 36/09, 88/10, 14/16 и 95/18 – др. закон).
17. Закон о путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/18 и 95/18 – др. закон).
18. Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Службени гласник РС“, број 87/18).
19. Закон о заштити од пожара („Службени гласник РС“, бр.111/09, 20/15, 87/18 и 87/18 – др. закон).
20. Закон о добровољном ватрогаству („Службени гласник РС“, број 87/18).
21. Закон о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 66/09, 36/09 – др. закон, 72/09 – др. закон, 43/11 – одл. УС, 14/16, 76/18 и 95/18 – др. закон).
22. Закон о заштити од буке у животној средини („Службени гласник РС“, број 96/21).
23. Закон о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18).
24. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 21/16, 113/17, 113/17 – др. закон, 96/18 и 114/21 – др. закон).
25. Закон о полицији (“Службени гласник РС“, бр. 6/16, 24/18 и 87/18).
    - Правилник о полицијским овлашћењима („Службени гласник РС”, бр. 41/19 и 93/22).
    - Правилник о начину обављања појединачних полицијских послова („Службени гласник РС“, бр. 63/18 и 72/18).
    - Правилник о начину и условима примене полицијских овлашћења према малолетним лицима („Службени гласник РС“, број 83/19).

ПОЛОЖАЈ, ПРАВА, ДУЖНОСТИ И ОДГОВОРНОСТИ КОМУНАЛНИХ МИЛИЦИОНАРА

II. ПОЛОЖАЈ, ПРАВА, ДУЖНОСТИ И ОДГОВОРНОСТИ КОМУНАЛНИХ МИЛИЦИОНАРА

1. Припадници комуналне милиције

Закон чини разликовање између припадника комуналне милиције и осталих запослених у комуналној милицији. На сличан начин је Закон о полицији извео разликовање између полицијских службеника и осталих запослених у полицији. И једни и други су запослени да би обављали послове из делокруга комуналне милиције, односно из делокруга полиције. Међутим, очигледно је да то разликовање на две категорије запослених има свој смисао и значење. Основни циљ тог разликовања се огледа у томе да се одреди која категорија запослених има право да примењује законска овлашћења у обављању послова. Дакле, само припадници комуналне милиције могу примењивати законска овлашћења у обављању послова из делокруга комуналне милиције, док остали запослени у комуналној милицији немају право да примењују таква овлашћења при обављању својих послова (који су такође послови из делокруга комуналне милиције). Послови које они обављају утврђују се описом послова радног места у акту о систематизацији послова.

Припадници комуналне милиције су *начелник комуналне милиције, шефови подручних јединица и комунални милиционари*. Они могу да примењују овлашћења која закон утврђује као овлашћења комуналне милиције, односно комуналних милиционара. Законом се уређују и нарочити услови за њихов пријем у службу, рад и распоређивање, одговорности у вези са службом и др. Начелник комуналне милиције и шефови подручних јединица, поред послова руковођења, могу непосредно да обављају и све послове комуналне милиције са овлашћењима комуналних милиционара. Комунални милиционари непосредно обављају послове из делокруга комуналне милиције и примењују овлашћења у обављању тих послова, у складу са законом, другим прописима и општим актима општина и градова, као и у складу са добијеним, законитим упутствима својих непосредних руководилаца.

Међу припаднике комуналне милиције нису уврштени ни руководилац унутрашње контроле комуналне милиције и запослени на пословима те контроле. Они не могу вршити послове комуналне милиције нити примењивати овлашћења комуналних милиционара у обављању њених послова. Међутим, када обављају своје послове – послове унутрашње контроле, они могу примењивати овлашћења која закон утврђује у корист комуналне милиције и то само према комуналним милиционарима чији рад контролишу. Због тога се за пријем у радни однос руководиоца унутрашње контроле и запослених на пословима те контроле, поред других услова, тражи и да испуњавају услове прописане за заснивање радног односа комуналног милиционара. Наведено решење прати логику улоге унутрашње контроле и њену сврху, јер она постоји искључиво да би контролисали рад запослених у служби комуналне милиције (о унутрашњој контроли видети питање под 4).

Када је реч о осталим запосленим у комуналној милицији, њих ЗКМ помиње само на једном месту – да и њихов рад потпада под надзор унутрашње контроле. Осим тог питања, њихов статус (положај) није предмет уређивања у ЗКМ, па се на њихов положај у целини примењују одредбе прописа који важе за службенике општинске и градске управе. За разлику од тога, на положај припадника комуналне милиције најпре се примењују одредбе ЗКМ, а тек потом (тј. на питања која нису уређена у ЗКМ) примењују се прописи који важе за службенике општинске и градске управе.

2. Образовање комуналне милиције и заједничка комунална милиција

(1) Комунална милиција, сагласно ЗКМ, може бити образована на један од следећих начина, и то као:

- унутрашња организациона јединица у саставу јединственог органа општинске и градске управе или једне од управа које су образоване за поједине области у градовима и општинама у којима се, сагласно закону, могу образовати управе за поједине области;
- посебна управа у градовима и општинама у којима се, сагласно закону, могу образовати управе за поједине области; и
- заједничка комунална милиција за две или више ЈЛС.

Зависно од начина образовања, акт којим се комунална милиција образује може бити: 1) одлука о организацији општинске и градске управе (којом се уређује и *одељење комуналне мил*иције или, у општинама и градовима у којима се организује више од једне управе, *управа комуналне милиције*) или 2) посебна одлука о образовању комуналне милиције или 3) међуопштински споразум о образовању заједничке комуналне милиције за две и више општина или града и општина. Као додатни захтев за образовање комуналне милиције, ЗКМ је поставио

захтев у погледу минималног броја припадника ове службе – да у комуналној милицији не буде мање од три комунална милиционара. У исто време, ЗКМ је напустио решење ранијег Закона о комуналној полицији којим се захтевало да број комуналних полицајаца буде одређен тако да град на сваких пет хиљада становника не може имати више од једног комуналног полицајца. Важеће законско решење препушта општинама и градовима да, у зависности од својих могућности и потреба, самостално утврде број потребних комуналних милиционара.

(2) За потпуније разумевање начина образовања и положаја службе комуналне милиције неопходно је подсетити се основних знања о структури општинских и градских органа. *Органи општине* су скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа, а *органи града* су скупштина града, градоначелник, градско веће и градска управа. Између органа општине и града постоје разлике у њиховом бројном саставу и донекле у надлежностима (градови и град Београд могу имати додатне надлежности које немају општине). Органи општине и града уређују се Уставом, Законом о локалној самоуправи и статутом општине и града.

Скупштина општине и града је представнички орган власти и највиши орган општине и града који врши основне функције локалне власти, утврђене Уставом, законом и статутом. Чине је одборници, које бирају грађани на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом и статутом. Број одборника у скупштини утврђује се статутом општине и града, с тим што у скупштини општине не може бити мањи од 19, ни већи од 75, а у скупштини града не може бити већи од 90 и скупштини града Београда од 110. Одборници се бирају на четири године. У општинама и градовима у којима живи становништво мешовитог националног састава, омогућује се сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама, а у свим скупштинама се обезбеђује и одговарајућа заступљеност лица мушког и женског пола.

Скупштина има председника и заменика председника скупштине. Председник и заменик председника скупштине, на предлог најмање једне трећине одборника, бирају се из реда одборника, на четири године, тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника скупштине општине и града. Такође, скупштина има секретара који се стара о обављању стручних послова у вези са сазивањем и одржавањем седница скупштине и њених радних тела и руководи административним пословима везаним за њихов рад. Секретар скупштине се поставља, на предлог председника скупштине, на четири године и може бити поново постављен.

Извршни органи општине су председник општине и општинско веће, а у граду градоначелник и градско веће. Председника општине и градоначелника бира скупштина из реда одборника, на четири године, тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника

скупштине. Председник општине и градоначелник имају заменика, који се бира на исти начин и који замењује председника, односно градоначелника, у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност. Председник општине и градоначеник могу поставити своје помоћнике за поједине области (економски развој, урбанизам, примарну здравствену заштиту, заштиту животне средине, пољопривреду и друго). У општинама до 15.000 становника може се поставити један помоћник председника општине, у општинама до 50.000 становника највише два помоћника и у општинама до 100.000 становника највише три. У граду до 100.000 становника градоначелник може поставити највише три помоћника, а у граду са више од 100.000 становника – највише пет помоћника.

Општинско и градско веће чине по положају председник општине и његов заменик, односно градоначелник и његов заменик, као и одређени број чланова које бира скупштина на предлог председника општине, односно градоначелника. Број бираних чланова општинског и градског већа утврђује се статутом општине и града, с тим што је тај број законом ограничен (до пет у општинама које имају до 15.000 становника, до седам у општинама које имају до 50.000 становника, до девет у општинама и градовима који имају до 100.000 становника и до 11 за градове преко 100.000 становника). Изабраном члану општинског и градског већа престаје одборнички мандат (ако га је имао). Општинским већем председава председник општине, а градским већем – градоначелник.

Општинска и градска управа се образују за обављање управних послова из надлежности општине и града (припремање нацрта прописа и других аката, извршавање закона, других прописа, одлука и других аката, решавање у управном поступку о правима и обавезама грађана и других субјеката, вршење управног надзора над извршавањем прописа, обављање стручних и административно-техничких послова за потребе скупштине и извршних органа). У општинама које имају до 50.000 становника образују се јединствени орган општинске управе, а у општинама с већим бројем становника и у градовима могу се образовати и општинске/градске управе за поједине области. Јединственим органом општинске управе руководи начелник управе, а када се образује више управа – сваком од њих руководи начелник управе. Начелника поставља општинско/градско веће, на основу јавног огласа, на пет година. Одлуку о организацији општинске/градске управе доноси скупштина, на предлог општинског/градског већа. Унутрашња организација и систематизација уређују се правилником који, на предлог начелника управе, доноси општинско/градско веће. Начелник за свој рад и рад управе одговара скупштини општине/града и општинском/градском већу. Он распоређује и руководиоце унутрашњих организационих јединица у управи.

Поред наведених органа, општина и град могу имати или су дужни да имају и друге органе (савет за међунационалне односе, службу правне помоћи, локалног омбудсмана и друге органе и службе предвиђене посебним законима). Такође, општина и град оснивају јавна предузећа и друге организације и службе за своје потребе.

Градске општине имају у основи исте или сличне органе, сагласно статуту града.

Скупштина општине и града у одлуци у организацији општинске/градске управе уређују и оснивање комуналне милиције као унутрашње организационе јединице општинске/градске управе или као посебне управе (када се управа може образовати за поједине области). Исто тако, скупштина је надлежна да одлучи о образовању заједничке комуналне милиције с другим ЈЛС. Она даје сагласност на стратешке планове и годишње планове рада комуналне милиције и овлашћена је да врши скупштински надзор над радом читаве управе, па тако и комуналне милиције. Као што је речено, начелник општинске/градске управе, за свој рад и рад управе, одговара скупштини у складу са статутом општине/града и актом о организацији општинске/градске управе.

Општинско и градско веће, на предлог начелника комуналне милиције, доноси стратешки план комуналне милиције и усваја годишњи план рада комуналне милиције, а начелник општинске/градске управе, за свој рад и рад општинске/градске управе, одговара општинском/градском већу у складу са статутом општине/града и актом о организацији управе.

Начелник јединственог органа управе, односно управе образоване за област у чијем је саставу комунална милиција, распоређује начелника комуналне милиције, као и шефа организационе јединице (на предлог начелника комуналне милиције). Он даје и претходно мишљење на предлог стратешког плана комуналне милиције, а исто би се односило и на годишње планове рада.

(3) Из начина организовања комуналне милиције (тј. на који ће од три могућа начина она бити образована) произлазе и њен положај у односима са скупштином и општинским/градским већем, а посебно то да ли ће она своје односе са општинским/градским већем остваривати непосредно или посредством начелника јединственог органа општинске/градске управе, односно начелника управе образоване за поједину област у чијем је саставу. Непосредне односе са општинским/градским већем (и преко њега са скупштином) имаће ако је организована као посебна управа, док ће њен однос са општинским/градским већем бити посредан (остваривање се преко начелника јединственог органа општинске/градске управе или управе за поједину област у чијем је саставу) уколико је организована као унутрашња организациона јединица у саставу јединственог органа општинске/градске управе или у саставу управе за поједину област. Трећи начин организовања (заједничка комунална милиција) је специфичан и о њему се даље говори.

(4) Могућност образовања *заједничке комуналне милиције* посебно је уређена у ЗКМ. Таквим начином организовања може да се надомести недостатак кадра и средстава за набавку опреме потребне за рад комуналне милиције у појединим општинама, а тај начин је погодан и за општине са малим обимом послова које би вршила комунална милиција, као и за могуће економичније трошење и уштеде средстава потребних за рад и опремање комуналне милиције.

Заједничку комуналну милицију могу образовати две или више суседних општина или поједине општине са суседним градом. Да би се та идеја реализовала, потребно је да заинтересоване ЈЛС закључе споразум о сарадњи, којим ће уредити образовање заједничке комуналне милиције, њено седиште и начин остваривања права запослених, њене послове, подручне јединице (које могу бити у свакој ЈЛС и на деловима њене територије), начин избора начелника комуналне милиције и његов однос према извршним органима и скупштини сваке ЈЛС, начин финансирања (сразмерно обиму послова за поједине ЈЛС), као и друга питања од значаја за остваривање сарадње. Законом о локалној самоуправи прописано је која се питања уређују таквим споразумом, а како треба сачинити споразум и његова ближа садржина могу се видети из модела таквог споразума који је израђен у оквиру Сталне конференције градова и општина (СКГО).

(5) Поред три описана начина образовања заједничке комуналне милиције, постоји и могућност *уступања обављања послова комуналне милиције*. Тада једна општина уступа другој ЈЛС (која има комуналну милицију) да на њеној територији обавља послове комуналне милиције. И за овакав случај потребно је закључити међусобни споразум тих ЈЛС.

3. Унутрашње уређење комуналне милиције

Сваки управни орган и служба имају свој делокруг послова због чијег обављања постоји и одговарајући број службеника за обављање тих послова. Да би се рад у органу и служби одвијао правилно, потребно је да се установе правила о руковођењу, подели послова и надзору над радом службеника. У зависности од обима и разноврсности послова који чине делокруг, често је потребно да се послови групишу у одговарајуће целине (унутрашње организационе јединице). Такве јединице могу постојати у седишту органа и службе или као подручне јединице, а ове друге се оснивају за поједине делове територије на којој орган и служба имају надлежности да обављају послове. Оне тада обављају послове на „својим“ подручјима (на пример, градским општинама, месним заједницама, деловима насеља). Свака унутрашња организациона јединица, било да је у седишту било да је основана као подручна јединица, мора имати свог руководиоца који организује њен рад и одговара за њен рад.

Под унутрашњим уређењем подразумева се скуп правила о устројству службе комуналне милиције, тј. о груписању послова у уже организационе целине (унутрашње организационе јединице), начину руковођења радом и одговорностима за рад. Свака унутрашња организациона јединица има свој делокруг послова, руководиоца и потребан број извршилаца (комуналних милиционара и других запослених) и сваки од тих извршилаца има опис послова свог радног места (утврђен у правилнику о организацији и систематизацији). Правилник о организацији и систематизацији радних места у општинској и градској управи (или управи која се организује за поједину област или управи комуналне милиције ако се она посебно организује) јесте правни акт којим се прописују правила о унутрашњем уређењу комуналне милиције.

Због специфичности службе комуналне милиције, у ЗКМ је прописан један скуп нарочитих правила за њено унутрашње уређење. Пошто су прописана законом, та правила се не могу мењати актима општина и градова. Изван тих правила, на унутрашње уређење примењују се правила која иначе важе за унутрашње уређење општинске и градске управе. Специфична правила из ЗКМ су следећа:

1) У служби комуналне милиције *могу се образовати подручне организационе јединице*. Ако се ради о граду који у свом саставу има градске општине, подручне јединице могу се образовати за сваку градску општину или за више њих. У општинама и градовима који немају градске општине, подручне јединице се могу организовати за поједине делове подручја општине и града, што се одређује актом о унутрашњем уређењу комуналне милиције. Законски израз „могу се образовати" значи могућност која се може а не мора користити. Ако се образују, њима руководе шефови, који су за свој рад и рад подручне јединице одговорни начелнику комуналне милиције.

2) Као посебна организациона јединица у саставу комуналне милиције, *може се образовати и јединица за унутрашњу контролу рада комуналних милиционара и других запослених у комуналној милицији*. Специфичност ове јединице чини то што њен руководилац за свој рад и рад јединице, мада је у саставу комуналне милиције, не одговара начелнику комуналне милиције, него начелнику општинске или градске управе или управе образоване за поједину област (у чијем је саставу комунална милиција). Ако би, међутим, комунална милиција била образована као посебна управа, онда би руководилац унутрашње контроле одговарао општинском или градском већу.

3) Закон прописује и *посебне услове* за рад на пословима начелника комуналне милиције, шефа подручне јединице, руководиоца унутрашње контроле и службеника који раде на пословима унутрашње контроле, као и начин распоређивања начелника и шефова подручних јединица (видети о томе питање под 5).

4. Унутрашња контрола

Већ је до сада понешто речено о унутрашњој контроли као једном од облика контроле који су специфични за комуналну милицију. Потреба за унутрашњом контролом стоји у непосредној вези са овлашћењима која примењују комунални милиционари у обављању својих послова. Наиме, као једна врста општег правила, успостављено је правило према коме управни органи и службе којима закон додељује нарочита овлашћења у обављању послова, а посебно овлашћења којима се могу нанети повреде људским правима, треба да имају у свом саставу и организоване службе за унутрашњу контролу рада својих запослених. Полазећи од тог правила, законодавац је и у ЗКМ унео одредбе о унутрашњој контроли, с тим што постојање унутрашње контроле није утврдио као обавезу, него као могућност о чијем коришћењу одлучују ЈЛС. Стога ће унутрашња контрола комуналне милиције постојати ако се предвиди актом о образовању и уређењу општинске или градске комуналне милиције, односно општинске или градске управе.

Ако постоји, унутрашња контрола треба да се организује као посебна унутрашња организациона јединица у саставу комуналне милиције. Њен задатак јесте контрола рада комуналних милиционара и других запослених у комуналној милицији. Узор за њено образовање и рад био би Сектор унутрашње контроле полиције, који постоји у Министарству унутрашњих послова. С тим у вези је и прописано да се на послове унутрашње контроле комуналне милиције сходно примењују закон и подзаконски акти који уређују унутрашње послове.

За рад на пословима унутрашње контроле комуналне милиције захтевају се висока стручна спрема из области правних наука и најмање пет година радног искуства у струци, као и испуњавање услова за рад на пословима комуналног милиционара. Као што је већ напоменуто у оквиру претходног питања, руководилац унутрашње контроле би за свој рад и рад унутрашње контроле одговарао начелнику општинске или градске управе, односно управе образоване за поједину област, а ако је за послове комуналне милиције образована посебна управа – одговарао би непосредно општинском или градском већу.

Начин рада унутрашње контроле требало би да буде уређен посебним актом – правилником који доноси начелник општинске, односно градске управе или управе образоване за поједину област. Као што ЗКМ упућује, начин те контроле требало би да буде уређен и да се одвија сагласно правилу о сходној примени прописа који уређују рад Сектора унутрашње контроле МУП-а. Те прописе чине Закон о полицији, Правилник о начину вршења унутрашње контроле, Правилник о начину спровођења теста интегритета, Правилник о начину контроле пријаве и промене имовног стања у Министарству унутрашњих послова и Упутство о методологији за спровођење анализе ризика од корупције у Министарству унутрашњих послова.

Будући да сходна примена значи примену на одговарајући начин, могло би се казати да би унутрашњу контролу комуналне милиције требало спроводити према важнијим правилима која важе за полицију, како се даље излаже.

1) Унутрашња контрола врши контролу законитости и правилности рада комуналних милиционара и других запослених у комуналној милицији, а нарочито у погледу поштовања и заштите људских и мањинских права и слобода при извршавању службених задатака и примени овлашћења, односно при вршењу послова из свог делокруга и предузима мере и радње ради откривања и сузбијања кршења закона и неправилности у раду. Руководилац унутрашње контроле и запослени у унутрашњој контроли при вршењу контроле имају сва овлашћења комуналних милиционара.

2) Унутрашња контрола поступа по сопственој иницијативи, на основу прикупљених обавештења и других сазнања, обраћања запослених у комуналној милицији и обраћања грађана и правних лица. Начелник комуналне милиције или лице које је он овластио за решавање притужби дужни су да одмах обавесте унутрашњу контролу ако се притужбом указује на тежу повреду дужности или повреду људског права од стране комуналног милиционара. Ако унутрашња контрола утврди да је од стране комуналног милиционара извршена повреда људског права, обавестиће о томе локалног омбудсмана. Комунални милиционари и други запослени у комуналној милицији не могу бити позвани на одговорност због обраћања унутрашњој контроли, осим у случајевима лажног пријављивања.

3) Комунални милиционари и други запослени у комуналној милицији дужни су да руководиоцу и запосленима у унутрашњој контроли омогуће спровођење контроле и да им у томе пруже стручну и техничку помоћ која је унутрашњој контроли неопходна. У вршењу унутрашње контроле, руководилац и запослени у унутрашњој контроли прикупљају доказе, утврђују чињенично стање и предузимају друге потребне мере и радње у складу са законом. Овлашћени су да: узму изјаве од комуналних милиционара и других запослених у комуналној милицији и да од њих захтевају достављање других података и информација из њихове надлежности који су потребни за вршење унутрашње контроле; узму изјаве од оштећених лица и сведока; остваре увид у податке о предмету, списе предмета, службену документацију у вези са предметом и у евиденције које води комунална милиција; изврше преглед средстава и опреме које комунални милиционари и други запослени у комуналној милицији користе у раду; налажу предузимање хитних и неопходних мера и радњи уколико би њиховим одлагањем дошло до повреде људских права и слобода приликом примене комунално-милицијских овлашћења или приликом обављања других комунално-милицијских послова.

4) У вршењу контроле, руководилац и запослени у унутрашњој контроли не могу утицати на рад комуналне милиције или на други начин ометати рад или угрозити поверљивост комунално-милицијске акције.

5) Руководилац унутрашње контроле са резултатима контролне делатности и наложеним мерама упознаје начелника управе, начелника комуналне милиције и шефа контролисане подручне јединице. Начелник комуналне милиције и шеф контролисане подручне јединице дужни су да обавесте руководиоца унутрашње контроле о мерама које су предузели ради отклањање утврђених незаконитости и реализацији мера за утврђивање одговорности предузетих у складу са законом и другим прописима донетим на основу закона.

6) Руководилац унутрашње контроле редовно и периодично подноси начелнику управе извештаје о раду унутрашње контроле, а начелник управе има право да руководиоцу унутрашње контроле даје смернице и обавезна упутства за рад. Руководилац унутрашње контроле доставља начелнику управе годишњи извештај о резултатима контролне делатности и наложеним мерама са саветодавним препорукама и примерима добре праксе. На захтев надлежног радног тела скупштине или општинског односно градског већа, начелник управе подноси извештај о раду унутрашње контроле скупштини општине односно града. Годишњи извештај о резултатима унутрашње контроле, са основним статистичким подацима о спроведеним активностима и постигнутим резултатима, објављује се на веб-презентацији општине и града у року од три месеца од истека календарске године.

5. Руковођење комуналном милицијом

5.1. Услови за рад на руководећим радним местима

Радна места начелника комуналне милиције и шефова подручних јединица су руководећа радна места у комуналној милицији. На тим радним местима, односно лицима која их заузимају леже овлашћења за руковођење, али и одговорност за рад комуналне милиције.

За рад на радним местима начелника комуналне милиције и шефова подручних јединица захтева се испуњавање три врсте услова: 1) посебних услова којима се потврђује спремност за руковођење, 2) услова за заснивање радног односа комуналног милиционара и 3) услова за заснивање радног односа службеника општинске и градске управе које утврђује Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Пошто ће о условима под 2) и 3) бити речи у наредном питању (код радних односа комуналних милиционара), овде се наводе само посебни услови којима се потврђује спремност за руковођење. За начелника

комуналне милиције захтевају се следећи услови: а) стечено високо образовање из области правне науке и б) најмање пет година радног искуства у струци. И за шефове подручних јединица тражи се иста врста високог образовања, с тим што мора имати најмање три године радног искуства у струци.

5.2. Распоређивање начелника и шефа организационе јединице

На радно место начелника комуналне милиције може бити распоређено лице које испуњава услове, а распоређује га (решењем) начелник јединственог органа управе или начелник управе образоване за област у чијем је саставу комунална милиција. На исти начин може се на радно место начелника распоредити или преместити службеник општинске и градске управе. Ако се, међутим, ради о комуналној милицији која је образована као посебна управа, начелника ће, сагласно Закону о локалној самоуправи, поставити општинско или градско веће, на основу јавног огласа.

Шефа организационе јединице у комуналној милицији, на предлог начелника комуналне милиције, распоређује начелник јединственог органа управе или начелник управе образоване за област у чијем је саставу комунална милиција. И овде је могуће распоређивање или премештање службеника по истој процедури (на предлог начелника комуналне милиције). Ако би се радило о комуналној милицији која је образована као посебна управа, шефове организационих јединица би распоређивао начелник управе комуналне милиције.

5.3. Садржина руковођења и овлашћења руководиоца

Руковођење обухвата две неодвојиве компоненте: овлашћења према онима чијим се радом руководи, с једне, и одговорност за свој рад и рад службе којом се руководи, с друге стране. Обе те компоненте омеђене су законским правилима, тако да нипошто не могу бити произвољне. Наспрам прописаних овлашћења руководиоца као надређеног стоје прописане дужности и одговорности оних чијим се радом руководи као подређених, али и правила којима ови други могу прибавити правну заштиту од злоупотребе овлашћења за руковођење. Исто тако, наспрам одговорности руководиоца за свој рад (за законито, ефикасно и правилно руковођење) и за успешан рад службе комуналне милиције или подручне јединице којом руководи стоје овлашћења виших органа који могу да утврде пропусте у руковођењу и разреше га дужности.

Као старешина комуналне милиције, њен начелник је овлашћен и дужан да планира и усмерава њен рад, да издаје налоге и упутства за рад, одређује рокове за извршење појединих задатака, тражи

извештаје о обављеним пословима, изриче оцене о раду, као и да предузима мере за утврђивање одговорности због пропуста у раду. Такође, он представља службу комуналне милиције пред другим органима и јавношћу. ЗКМ га овлашћује и на издавање обавезних упутстава за обављање послова које садрже ближе инструкције о томе како се обављају послови и како комунални милиционар треба да се понаша и поступа при обављању послова.

Начелник комуналне милиције је одредбама ЗКМ посебно овлашћен и за следеће мере, радње и одлуке:

- одлучује о ангажовању, обиму и начину пружања помоћи комуналне милиције у извршењима (асистенција), кад је таква помоћ потребна другим организационим јединицама управе, организацијама и установама које одлучују о правима, правним интересима и обавезама грађана и других странака;
- предлаже оштинском и градском већу стратешки план и годишње планове рада комуналне милиције;
- предлаже службеника који ће бити распоређен или премештен на радно место шефа организационе јединице комуналне милиције;
- контролише употребу средстава принуде од стране комуналних милиционара и с тим у вези обавештава и извештава полицију;
- предузима законом предвиђене мере за утврђивање дисциплинске, прекршајне и кривичне одговорности комуналних милиционара;
- разматра притужбе на рад комуналних милиционара и учествује у раду комисије скупштине општине и града за решавање притужби као члан те комисије.

Пошто су задаци руковођења обимни и по садржини сложени, посебно ако се ради о комуналној милицији у већим ЈЛС која може имати и бројнији састав, начелник комуналне милиције може поједина своја овлашћења да пренесе на лице из састава комуналне милиције као овлашћено лице. Према ЗКМ, та се могућност односи на пријем извештаја комуналних милиционара о употреби средстава принуде и оцењивање оправданости и правилности употребе тих средстава, као и на разматрање притужби поднетих на рад комуналне милиције (осим оних притужби које решава комисија скупштине).

Шеф подручне јединице руководи радом те јединице у складу са упутствима и налозима начелника комуналне милиције, коме и одговара за свој рад и рад подручне јединице. Већ је поменуто да руководилац унутрашње контроле руководи радом унутрашње контроле и да за свој рад и рад те јединице одговара начелнику општинске и градске управе образоване за поједину област (у чијем је саставу комунална милиција), односно општинском и градском већу ако је комунална милиција образована као посебна управа.

6. Специфичности радног односа у комуналној милицији

6.1. Прописи о радним односима који важе за припаднике комуналне милиције

На радне односе припадника комуналне милиције примењују се: 1) одредбе ЗКМ; 2) прописи о радним односима запослених у органима јединица локалне самоуправе (Закон о запосленима у аутономним покрајинама и једницама локалне самоуправе, Закон о платама службеника и намештеника у органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе и прописи донети на основу тих закона); и 3) општи прописи о раду (Закон о раду, прописи донети на основу тог закона и колективни уговори). Управо по наведеном редоследу се прописи и примењују (прво ЗКМ на питања која су њиме уређена, па затим прописи о радним односима запослених у органима ЈЛС – на питања која су уређена тим прописима, а нису уређена у ЗКМ и, на крају, општи прописи о раду – на преостала питања која не уређују прописи под 1) и 2). Такво уређење не изгледа једноставно, али је таква пракса и у неким од других управних органа и служби. Разлог тога је у потреби да се специфичности радног односа комуналних милиционара делом уреде посебним правилима која одражава посебне захтеве њихове службе.

ЗКМ уређује само одређена права, дужности и одговорности комуналних милиционара. То се односи на услове за заснивање радног односа, стручно оспособљавање и усавршавање, полагање испита за комуналног милиционара, могућност провере практичне оспособљености, психофизичких способности и постојања безбедносних сметњи по ступању у службу, затим на повреде радних дужности и дисциплински поступак, распоређивање ван комуналне милиције, престанак радног односа по сили закона, ношење службене униформе и ознака на униформи, службену легитимацију, као и на посебна правила о контроли над радом и заштити комуналних милицонара. Поједина од тих питања се детаљније уређују подзаконским актима (правилницима) који су донети ради спровођења закона (на пример, начин и поступак вршења контроле комуналне милиције, стручно оспособљавање и усавршавање, утврђивање психофизичке способности, униформа, ознаке и службена легитимација). Сва наведена питања се обрађују у овом приручнику.

Главнину преосталих питања о радним односима уређују Закон о запосленима у аутономним покрајинама и једницама локалне самоуправе, Закон о платама службеника и намештеника у органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе и прописи донети на основу тих закона. То су матични прописи о радним односима за запослене у општинској и градској управи и другим органима општине и града. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и једницама локалне самоуправе је веома обиман законски текст (203 члана) и њиме

се уређују права и дужности из радног односа, и то: положај функционера (разликују се функционери, службеници и намештеници), начела деловања службеника, права и дужности службеника, врсте радних места службеника, трајање радног односа, попуњавање радних места, премештај службеника, стручно оспособљавање и усавршавање, оцењивање службеника, кретање у служби, дисциплинска одговорност, одговорност за штету, престанак радног односа, престанак потребе за радом службеника, заштита права службеника, примена закона на намештенике, управљање људским ресурсима, надзор над применом закона, као и казнене одредбе због кршења закона. Плате и накнаде по основу рада уређују се Законом о платама службеника и намештеника у органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе.

Закон о раду као општи пропис о радним односима код свих послодаваца примењује се на преостала питања која нису уређена прописима из претходне две групе. Постоје, такође, посебан колективни уговор за јединице локалне самоуправе и колективни уговор код послодавца (општине или града), који прецизирају она питања која је закон препустио послодавцу и синдикату на договор.

Нису поменути, а примењују се и прописи који уређују безбедност на раду, пензијско и инвалидско осигурање, запошљавање и права за случај незапослености и други прописи и међународне конвенције о раду. Такође, одређена питања се уређују прописима ЈЛС, на пример почетак и крај радног времена и др. Када је реч о радном времену, одморима и одсуствима комуналног милиционара, та питања не уређује ЗКМ него Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Радно време траје 40 сати у радној недељи. Током дневног рада запослени имају право на одмор од најмање 30 минута. Запослени који ради дуже од пуног радног времена, а најмање 10 сати дневно, током рада има право на одмор од најмање 45 минута. Одмор током дневног рада не може да се користи на почетку и на крају радног времена. Запослени има право на годишњи одмор за сваку календарску годину од најмање 20, а највише 30 радних дана. Запослени не може да се одрекне права на годишњи одмор, нити му се то право може ускратити. И на одсуства с рада (због боловања и др.) примењује се наведени закон, као и општи прописи о раду.

За радни однос комуналних милиционара нарочити значај има и остваривање њиховог права на безбедност и здравље на раду. То право подразумева обезбеђивање таквих услова на раду којима се, у највећој могућој мери, смањују опасности од повреда на раду, професионалних обољења и обољења у вези с радом запослених. Опасност је околност или стање које може угрозити здравље или изазвати повреду запосленог. Ради смањења броја повреда на раду, професионалних

обољења и обољења у вези с радом комуналних милиционара, морају се предузети одговарајуће мере заштите, а нарочито мере превенције и процена ризика (систематско евидентирање и процењивање свих фактора који могу узроковати настанак повреда на раду, обољења или оштећења здравља и утврђивање могућности, односно начина спречавања, отклањања или смањења ризика). Поред личних заштитних средстава која треба да им буду обезбеђена сагласно прописима о опреми комуналних милиционара, они би морали бити детаљно упознати са могућим опасностима и ризицима по своје здравље до којих може доћи у обављању послова, као и са начинима за превенцију тих опасности и смањење ризика. У те сврхе, оспособљавање комуналних милиционара укључује упознавање са мерама њихове заштите и ментално-хигијенским аспектима професије, укључујући ту и препознавање стреса и његово савладавање, као и стицање одбрамбених вештина, опште физичке кондиционе припреме, основних знања о пружању прве помоћи, познавању експлозива и оружја, као и о поступању у случају ванредних ситуација, пожара и експлозија. Стечена знања им служе не само да би пружили помоћ другима, него и предупредили ризике по своје здравље и безбедност на раду.

6.2. Заснивање радног односа

За заснивање радног односа комуналних милиционара захтева се испуњене две групе услова: 1) оних који су прописани Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (општи услови) и 2) посебних услова прописаних ЗКМ.

(1) Према првом закону, у радни однос може се примити лице које је пунолетни држављанин Републике Србије и које уз то: 1) има прописано образовање; 2)испуњава остале услове одређене законом, другим прописом и актом о систематизацији радних места; 3) није правноснажно осуђивано на безусловну казну затвора од најмање шест месеци; и 4) коме раније није престајао радни однос у државном органу, односно органу аутономне покрајине или ЈЛС, због теже повреде дужности из радног односа.

(2) Посебних (додатних) услова који су утврђени у ЗКМ има четири. Кандидат за комуналног милиционара, поред услова из Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, треба да испуњава и следеће услове, и то да: 1) има психофизичку способност потребну за обављање послова комуналне милиције; 2) не постоје безбедносне сметње за обављање послова комуналних милиционара; 3) има положен испит за комуналног милиционара; и 4) има стечено најмање средње образовање у четворогодишњем трајању и најмање једну годину радног искуства у струци.

Психофизичка способност потребна за обављање послова комуналне милиције утврђује се лекарским прегледом у Заводу за здравствену заштиту радника МУП-а. О утврђеној психофизичкој способности ова установа издаје лекарско уверење, у складу са начином предвиђеним за проверу психофизичких способности полицијских службеника. Под психофизичком способношћу подазумева се посебна способност за обављање послова и примену овлашћења комуналне милиције. Појам „посебна способност" обухвата више видова способности, и то за предузимање физичких професионалних активности (физичка и функционална способност), за предузимање професионалних активности за које су предуслов видне и функције слуха, отпорност на штетно деловање радне средине и климатских услова и способност за рад у ноћној смени, у приправности, при повећаној опасности за живот и здравље, у условима нередовности у раду и при другим отежаним условима рада. Лекарски преглед обухвата општи лекарски преглед, специјалистичке прегледе и тест на дрогу. Кандидат који не задовољи прописане критеријуме на општем лекарском прегледу не упућује се на специјалистичке лекарске прегледе, што значи да је општи лекарски преглед елиминаторан. Могуће је да кандидат не задовољи услове на специјалистичким лекарским прегледима, као и на тесту на дрогу.

Безбедносна сметња за заснивање радног односа на пословима комуналног милиционара постоји ако: 1) се против лица води кривични поступак за кривично дело за које се гони по службеној дужности; 2) је лице правноснажно осуђено за кривично дело за које се гони по службеној дужности; 3) је лице правноснажно кажњено за прекршаје из области јавног реда са елементима насиља и за прекршаје у области прописа којима се уређује набављање, држање и ношење оружја и муниције; 4) лице својим навикама, понашањем или склоностима указује да неће бити достојно за рад у комуналној милицији; и 5) лице које се проверава у поступку безбедносне провере о себи даје неистините податке, ради прикривања чињеница које би представљале безбедносну сметњу. Безбедносна сметња се утврђује у поступку вршења безбедносне провере који спроводи организациона јединица МУП-а, у складу и на начин прописан законом којим се уређују унутрашњи послови и подзаконским актима донетим на основу тог закона. Сврха увођења безбедносне провере је јасна и састоји се у онемогућавању рада у комуналној милицији оним лицима која нису достојна те службе.

О испиту за комуналног милицонара који се захтева као посебан услов за заснивање радног односа говори се у оквиру наредних потпитања. Последњим посебним условом захтева се стечено најмање средње образовање у четворогодишњем трајању и најмање једна година радног искуства у струци. Оба захтева су довољно јасна, а у вези са стеченим средњим образовањем може се додати да долазе у обзир све средње школе у четворогодишњем трајању, независно од врсте школе,

односно стручних назива који се стичу њиховим завршетком. Под радним искуством у струци подразумева се годину дана рада на пословима средње стручне спреме по завршеном школовању.

Сви наведени општи и посебни услови се захтевају за заснивање радног односа, али је потребно имати у виду да они морају бити испуњени и током читавог периода рада у служби. С тим у вези, посебно је прописана могућност провере испуњености појединих услова током трајања службе, о чему се говори даље у оквиру посебног потпитања.

Пошто полицијски службеници у статусу овлашћеног службеног лица већ испуњавају већину услова за пријем у комуналну милицију, за њих је прописано посебно правило према коме се они могу примити у радни однос за обављање послова комуналног милиционара путем преузимања из МУП-а, под условом да испуњавају и остале услове предвиђене ЗКМ. То се односи на полагање испита за комуналног милиционара.

6.3. Стручно оспособљавање

Стручно оспособљавање и полагање испита за комуналног милиционара спроводи се пре заснивања радног односа, док се појам стручно усавршавање (о коме се говори у оквиру посебног потпитања) односи на стицање знања и вештина током трајања читавог радног односа.

Циљ стручног оспособљавања састоји се у оспособљавању (припремању) кандидата за законито и ефикасно обављање послова и примену овлашћења комуналне милиције. Надлежни орган општине и града закључује уговор са кандидатом за комуналног милиционара о стручном оспособљавању. Уговор се закључује најдуже на годину дана, а кандидат је незапослено лице које по основу тог уговора нема право на накнаду. Трошкови оспособљавања обезебеђују се у буџету општине и града.

Стручно оспособљавање се спроводи по програму, који садржи стручно-теоријски и практични део, а оба дела обухватају по 200 часова. Програм је прописан правилником о стручном оспособљавању за обављање послова комуналних милиционара и обухвата 11 стручних области.

По спроведеном програму, врши се провера стручне оспособљености кандидата и издаје уверење о оствареном успеху кандидатима који су добили позитивну оцену. Кандидат који добије негативну оцену може поновити проверу. Програм и проверу спроводи МУП у сарадњи са министарством надлежним за систем локалне самоуправе. Позитивна оцена на провери стручне оспособљености значи да је кандидат успешно савладао програм оспособљавања и услов је за полагање испита за комуналног милиционара.

6.4. Испит за комуналног милицонара

Положен испит за комуналног милиционара, као што је већ наведено, један је од посебних услова за заснивање радног односа.

Поред кандидата за комуналног милиционара који је успешно завршио програм стручног оспособљавања, испит за комуналног милиционара полаже и полицијски службеник у статусу овлашћеног службеног лица који је примљен у радни однос за обављање послова комуналног милиционара, преузимањем из МУП-а. Полицијски службеници који су преузети из МУП-а имају рок у коме треба да положе испит за комуналног милиционара, који износи шест месеци од дана заснивања радног односа у комуналној милицији.

Испит за комуналног милицонара се полаже пред комисијом коју образује министар надлежан за систем локалне самоуправе. Испитна комисија има пет чланова, од којих је један председник, а чланови и председник су испитивачи за поједине испитне предмете. Комисија има и свог секретара. Кандидата за полагање испита пријављује орган општине и града са којим је кандидат закључио уговор о стручном оспособљавању.

Програм и начин полагања испита уређени су Правилником о испиту комуналног милиционара. Испит се полаже усмено по следећим испитним предметима:

- Послови и овлашћења комуналне милиције,
- Положај, права, дужности и одговорности комуналних милиционара,
- Општи управни поступак и управни спор,
- Основи казненог права и
- Поштовање људских права и култура комуникације у обављању послова.

Ако је кандидат пре испита за комуналног милиционара положио државни стручни испит, може бити ослобођен полагања испитног предмета Општи управни поступак и управни спор (уколико је тај предмет полагао на државном стручном испиту).

На испиту се може добити једна од следеће три оцене: „положио“, „није положио и упућује се на поправни испит“ (када се не положи један или два предмета) и „није положио“ (када се не положи више од два предмета). Поправни испит се може полагати у наредних 30 дана, а исти рок важи и за поновно полагање испита у целини (за оне који добију оцену „није положио“). И код поновљеног полагања могућ је поправни испит. Кандидат има право подношења приговора ако сматра да његов успех није правилно оцењен на испиту. О положеном испиту издаје се уверење, а о полагању испита води одговарајућа евиденција.

6.5. Стручно усавршавање

Циљ стручног усавршавање комуналних милиционара састоји се у стицању знања и вештина ради развијања способности за обављање послова. Спроводи се на начин прописан Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Може се рећи и да је стручно усавршавање током читавог трајања радног века неопходно да би се употпуњавала, обнављала и усавршавала знања и вештине стечене током стручног оспособљавања. У сваком послу, па и у послу комуналних милиционара, морају се пратити нове методе, средства и технике рада, као и промене у законима и другим прописима, а такође једном стечена знања треба одржавати и унапређивати. Кроз нове обуке могу се отклањати и недостаци уочени у раду.

Наведени закон разликује више типова програма обуке: општи програми обуке (са уводним програмом обуке и програмом континуираног стручног усваршавања), програми обуке руководилаца и посебни програми обуке намењени специфичним потребама усавршавања ради обављања задатака из надлежности ЈЛС. Међу њима би за комуналну милицију могли бити од посебног значаја посебни програми и тзв. секторски програми континуиране обуке, који би се припремали према потребама обављања послова комуналне милиције и у вези са тим пословима. Предлоге за такве програме би требало да дају комуналне милиције, појединачно и кроз међусобну сарадњу.

Стручно усавршавање има карактер права и дужности службеника, што подразумева да комунални милицонар има право да се стручно усавршава, али и дужност да учествује у стручном усавршавању када је одређен за то, односно када је упућен на стручно усавршавање. Свако успешно реализовано стручно усавршавање од утицаја је на развој његове каријере.

У систему стручног усавршавања важну улогу треба да има Национална академија за јавну управу као нарочита институција која се истовремено стара о стручном усавршавању државних службеника и свих осталих службеника јавне управе. Влада је, с циљем пружања доприноса дефинисању и праћењу реализације програма обуке намењене запосленима у ЈЛС, основала и Савет за стручно усавршавање запослених у ЈЛС.

Закон омогућује службенику и да се додатно образује ако је то од значаја за рад код истог послодавца. О томе се закључује уговор којим се уређују права и обавезе службеника који се додатно образује, укључујући и његову обавезу да остане на раду код истог послодавца двоструко дуже од трајања додатног образовања.

6.6. Провера практичне оспособљености, психофизичких способности и безбедносних сметњи

Комунални милиционар током своје каријере може испољити одређена понашања која упућују на могуће недостатке у његовој практичној оспособљености за обављање послова или на могуће промене у односу на захтеване психофизичке способности или на могући настанак безбедносне сметње за обављање послова. Како су практична оспособљеност, психофизичке способности и непостојање безбедносних сметњи битни услови за обављање послова који морају бити испуњени од дана заснивања па до дана престанка радног односа, предвиђене су могућности и поступак за проверу испуњености тих услова по ступању у радни однос.

Провера практичне оспособљености за обављање послова комуналних милиционара спроводи се најмање једном у три године, на захтев надлежног органа општине и града или министарства надлежног за систем локалне самоуправе. Врши се по плану и програму који доноси и спроводи МУП, а на трошак буџета општине и града. Комунални милиционари који су похађали тај програм полажу испит, на коме се утврђује да ли су или нису успешно савладали програм.

Провера психофизичких способности врши се по налогу председника општине или градоначелника (за начелника комуналне милиције), а за комуналне милиционаре по налогу начелника комуналне милиције. Налог се издаје у писменом облику и мора да садржи назив и адресу здравствене установе (Завода за здравствену заштиту радника МУП-а), разлог, место и време лекарског прегледа ради утврђивања психофизичке способности за даље обављање послова. Лекарски преглед се обавља на трошак буџета општине и града, а комунални милиционар је дужан да се подвргне прегледу и да у року од 15 дана достави лекарско уверење ономе ко му је издао налог.

На исти начин издаје се *налог за проверу постојања безбедносних сметњи* (председник општине и градоначелник издају налог за начелника комуналне полиције, а начелник за комуналне милиционаре). Циљ провере је да се утврди постојање или непостојање безбедносних сметњи за даље обављање послова, а спроводи је надлежна организациона јединица МУП-а.

Ако комунални милиционар са успехом положи испит на провери практичне оспособљености, остаје на раду у комуналној милицији. Исти учинак има лекарско уверење којим се потврђује постојање психофизичких способности, као и утврђивање непостојања безбедносних сметњи.

6.7. Распоређивање ван комуналне милиције

Када комунални милиционар не добије позитивну оцену (не оствари успех) на провери практичне оспособљености или престане да испуњава услове у погледу психофизичких способности за обављање

послова или се за њега у поступку безбедносне провере утврди постојање безбедносне сметње, он више не може остати комунални милиционар и распоређује се на радно место које одговара његовој стручној спреми и за које испуњава услове. Исто правило вреди и за начелника комуналне милиције који се нађе у истој ситуацији.

Према закону, радно место на које се врши распоређивање је „ван комуналне милиције", при чему се не одређује ближе шта се под тим подразумева, па се може узети да се то односи на радна места у другим организационим јединицама општинске и градске управе. Подразумева се и да могућност распоређивања на овај начин зависи, најпре, од тога да ли има слободних радних места и да ли начелник и комунални милиционар желе да прихвате понуђено радно место.

6.8. Престанак радног односа по сили закона

За случај да нема слободних радних места или да се начелник и комунални милиционар не сагласе са распоређивањем на друго радно место ван комуналне милиције, по закону им престаје радни однос. То је један од случајева престанка радног односа по сили закона који је изричито утврђен у ЗКМ, а таквих случајева има још у Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Према Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, радни однос престаје по сили закона и у следећим случајевима: 1) навршетком 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања; 2) осудом на безусловну казну затвора од најмање шест месеци; 3) истеком два месеца након што службеник остане нераспоређен или не буде премештен на друго радно место; 3) ако се не положи државни стручни испит у законском року; 4) ако на ванредном оцењивању буде оцењен оценом „не задовољава"; 5) као и у другим случајевима утврђеним општим прописима о раду (Законом о раду). Ти се случајеви односе на: губитак радне способности утврђен на начин прописан законом; судску забрану обављања одређених послова кад не може да се обезбеди обављање других послова; и изрицање мере безбедности, васпитне или заштитне мере у трајању дужем од шест месеци ако због тога мора бити одсутан с рада дуже од шест месеци. Уз све те случајеве, подразумева се и да би радни однос по сили закона престао ако би службеник престао да испуњава неки од услова за заснивање радног односа (на пример, престане му држављанство Републике Србије или се поништи његова диплома о стеченој школској спреми).

Осим по сили закона, радни однос може престати и на један од следећих начина: истеком времена на које је заснован (кад је заснован, на пример, на годину дана), споразумом службеника и послодавца, отказом, као и на други начин предвиђен законом.

7. Дисциплинска одговорност

7.1. Појам дисциплинске одговорности

Под дисциплинском одговорношћу подразумева се облик правне одговорности запосленог до које долази због повреда радних дужности које су квалификоване као лакше или теже дисциплинске повреде радних дужности. Може се радити о радњама и понашањима запосленог којима се крше (повређују) прописане радне дужности (активне повреде радних дужности) или о његовом пропуштању да предузме прописану радњу и да се понаша у складу са прописаним радним дужностима (повреде радних дужности нечињењем). Сви запослени у управним органима и службама, па тако и комунални милиционари, могу се изложити дисциплинској одговорности због повреде својих радних дужности.

За дисциплинску одговорност су битна три појма: 1) повреде радних дужности које се класификују на лакше и теже, 2) дисциплински поступак у коме се утврђује одговорност за повреде радних дужности и 3) дисциплинске мере (казне) које се могу изрећи због утврђене одговорности.

ЗКМ садржи један број правила о дисциплинској одговорности која су одраз посебног значаја и природе ове службе, а за остала правила упућује на примену одредби Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Посебна правила ЗКМ односе се, најпре, на прописивање 11 тежих повреда радних дужности (које не постоје за друге запослене у локалној управи). Затим, прописана је дужност начелника комуналне милиције да, у случају неоправдане или неправилне употребе средстава принуде, предузима мере за утврђивање дисциплинске, односно прекршајне или кривичне одговорности комуналног милиционара, без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана подношења извештаја о употреби средстава принуде. Начелник такође предузима мере за утврђивање дисциплинске одговорности комуналног милиционара и када у поступку разматрања притужбе на рад комуналног милиционара утврди да је било незаконите или неправилне примене овлашћења комуналне милиције. Такође, прописана је могућност коришћења аудио и видео снимака (које прикупља комунална милиција) као доказа у дисциплинском поступку који се води против комуналног милиционара.

Дисциплинска одговорност је један од облика одговорности комуналних милиционара и до такве одговорности долази чешће него до других облика одговорности, какви су материјална, прекршајна и кривична одговорност (о ова три облика одговорности видети питање под 8).

7.2. Лакше и теже повреде радних дужности

Према Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, *лакше повреде дужности из радног односа* јесу:

- кашњење на посао три или више пута, у периоду од два узастопна месеца или шест дана у периоду од дванаест узастопних месеци, односно неоправдано одсуствовање у току радног времена или ранији одлазак са посла у истим временским оквирима;
- несавесно чување службених списа или података супротно прописима који регулишу ову област;
- неоправдан изостанак с рада један радни дан;
- неоправдано необавештавање непосредно претпостављеног о разлозима спречености за долазак на рад у року од 24 сата од настанка разлога; и
- повреда кодекса понашања службеника која није обухваћена неком од повреда дужности из радног односа предвиђених овим или посебним законом.

Теже повреде дужности из радног односа, предвиђене истим законом, јесу:

- неизвршавање или несавесно, неблаговремено или непотпуно извршавање послова или налога претпостављеног;
- незаконит рад, односно незаконита израда службене документације, нетачна или на други начин неправилна обрада исте или пропуштање радњи за које је службеник овлашћен, чиме је дошло до одговорности послодавца или настанка штете;
- злоупотреба права из радног односа – неистинито приказивање личних својстава или околности које представљају основ за коришћење права из радног односа;
- повреда начела непристрасности или политичке неутралности или изражавање и заступање политичких уверења на раду;
- одавање података који према посебним прописима представљају тајне податке;
- злоупотреба обавештавања о сумњи у постојање корупције;
- примање поклона у вези са вршењем послова супротно одредбама овог закона, примање услуге или користи за себе или друго лице или коришћење рада ради утицања на остваривање сопствених права или права лица повезаних са службеником или намештеником;
- додатни рад који није у складу са условима одређеним овим законом;
- преузимање дужности директора, заменика или помоћника директора у правном лицу или повреда ограничења чланства у органима правног лица одређеног овим законом;
- оснивање привредног друштва, јавне службе и бављење предузетништвом;
- непреношење управљачких права у привредном субјекту на друго лице, недостављање података руководиоцу о лицу на које су пренета управљачка права или недостављање руководиоцу доказа о преносу управљачких права;

- непријављивање интереса који службеник или с њиме повезано лице може имати у вези са одлуком органа у чијем доношењу учествује;
- незаконито располагање средствима, као и несавестан однос према средствима којима службеник, односно намештеник рукује;
- повреда права других службеника и намештеника;
- недолично, насилничко или увредљиво понашање према странкама или сарадницима;
- долазак на рад у алкохолисаном стању или под утицајем других опојних средстава, односно уживање алкохола или других опојних средстава у току радног времена;
- ометање странака у остваривању права и интереса;
- неоправдани изостанак с рада најмање два узастопна радна дана;
- одбијање прописаног лекарског прегледа;
- два пута поновљена лакша повреда дужности утврђена коначним решењем којим је изречена дисциплинска мера, у периоду од две године; и
- ако је службеник приликом заснивања радног односа дао нетачне податаке о испуњењу услова за пријем у радни однос.

Као што је напоменуто, поред пет лакших и 20 тежих повреда радних дужности утврђених Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, у ЗКМ је прописано *још 11 тежих повреда дужности из радног односа,* и то:

- незаконита употреба средстава принуде;
- давање података неовлашћеним лицима;
- самовољно напуштање места рада одређеног за обављање комунално-милицијских послова или места одређеног за приправност;
- свака радња, односно пропуштање радње којом се онемогућава или отежава извршавање службених задатака;
- непредузимање мера или непружање помоћи, у оквиру својих службених обавеза, органима града, општине и јавним службама које оснива ЈЛС;
- издавање наређења чије би извршење представљало кривично дело;
- прикривање извршења теже повреде службене дужности од стране непосредног руководиоца;
- ношење униформе ван радног времена без сагласности начелника комуналне милиције, односно неовлашћено поступање без униформе;
- непоштовање обавезних упутстава начелника комуналне милиције;

- непоступање по налогу службеника унутрашње контроле; и
- одбијање лекарског прегледа за проверу психофизичке способности.

7.3. Дисциплински поступак и казне

Дисциплински поступак против комуналног милицонара покреће начелник комуналне милиције на сопствену иницијативу, на предлог начелника јединственог органа управе или управе у чијем је саставу комунална милиција, као и на иницијативу других лица ако нађе да је она оправдана. Против начелника комуналне милиције тај поступак покреће начелник јединственог органа управе или управе у чијем је саставу комунална милиција. Поступак се покреће закључком, а против комуналног милиционара може да га води начелник комуналне милиције или да образује трочлану комисију која ће у његово име водити поступак, а ако се ради о тежој повреди радне дужности обавезно се образује комисија. Могућност покретања поступка за лакше повреде дужности застарева протеком једне године од извршене повреде, а за теже повреде протеком две године од извршене повреде.

У дисциплинском поступку одржава се усмена расправа на којој комунални милиционар има право да изложи своју одбрану. Може да се на расправи брани сам или преко заступника, а може да за расправу достави и писмену одбрану. На остала питања вођења дисциплинског поступка примењују се одредбе закона којим се уређује општи управни поступак. Дисциплински поступак се окончава решењем, на које се може изјавити жалба о којој одлучује жалбена комисија ЈЛС. Против решења те комисије може се водити спор пред судом.

Комунални милиционар против ког је покренут дисциплински поступак због теже повреде радне дужности или кривични поступак због кривичног дела учињеног на раду или у вези с радом, може бити удаљен с рада до окончања дисциплинског или кривичног поступка, ако би његово присуство на раду штетило интересу општине и града или ометало вођење дисциплинског поступка.

Као дисциплинска казна за лакше повреде дужности из радног односа може да се изрекне новчана казна до 20% основне плате, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена.

Као дисциплинске казне за теже повреде дужности из радног односа могу да се изрекну: 1) новчана казна од 20% до 30% основне плате, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена, у трајању до шест месеци; 2) одређивање непосредно нижег платног разреда; 3) забрана напредовања до четири године; 4) премештај на радно место у непосредно ниже звање уз задржавање платног разреда чији је редни број истоветан редном броју платног разреда у коме се налази радно место с кога је премештен; и 5) престанак радног односа.

При избору и одмеравању дисциплинске казне води се рачуна о степену одговорности комуналног милиционара, тежини последица повреде дужности и субјективним и објективним околностима под којима је повреда дужности извршена. Новчана казна се извршава административним путем (административна забрана на зараду). Када је изречена казна престанка радног односа, радни однос престаје даном коначности решења којим је казна изречена. Решење којим је изречена казна доставља се службенику који обавља послове из области управљања људским ресурсима да би била уписана у кадровску евиденцију, а брише се из те евиденције ако не буде изречена нова дисциплинска казна у наредне две године (кад је била изречена казна за лакшу повреду) или у наредне четири године (кад је била изречена казна за тежу повреду).

8. Материјална, прекршајна и кривична одговорност

Као што је већ поменуто, поред дисциплинске одговорности комуналних милиционара постоје и њихова материјална, прекршајна и кривична одговорност. Ти облици одговорности су до сада успутно помињани, а овде се укратко дају напомене о њиховој суштини.

Материјална одговорност представља одговорност за штету коју запослени у управи проузрокује на раду или у вези са радом. Да би одговорност постојала, потребно је да штета буде проузрокована намерно или из крајње непажње. Правила о одговорности за штету разликују се у зависности од тога да ли је штета причињена послодавцу (општини и граду) или трећем лицу (грађанину или правном лицу).

Када је штета причињена општини или граду, комунални милиционар који је штету проузроковао намерно или из крајње непажње (на пример, уништио је или изгубио неко од средстава опреме или оштетио службено возило) биће дужан да износ те штете надокнади пошто се утврде њено постојање и износ, као и околности под којима је штета проузрокована. За утврђивање постојања штете, њене висине и околности под којима је проузрокована, послодавац може да овласти своје службено лице, а у пракси се обично за то формира комисија. Ако би комунални милиционар одбио да надокнади штету, општина и град би своје право на надокнаду штете остваривали пред судом у парничном поступку. Општина и град могу са комуналним милиционаром да закључе и писмени споразум којим ће се одредити висина и начин накнаде штете. Комунални милиционар се може ослободити одговорности када је поступао по налогу претпостављеног, али само под условом да му је по добијању налога писмено указао на то да извршење налога може проузоковати штету.

За разлику од тога, за штету коју комунални милиционар нанесе неправилним или незаконитим радом трећим лицима одговара

општина или град као послодавац комуналног милиционара. Штета може бити материјална и нематеријална. Оштећено треће лице има право да накнаду штете захтева и непосредно од комуналног милиционара кад је он штету проузроковао намерно. Право на накнаду штете грађани и правна лица остварују тужбом у судском поступку, а према пракси се накнада штете знатно чешће захтева од послодавца службеног лица (општине и града) него од службеног лица. Ако општина и град надокнаде трећем лицу штету, имају право да у наредних шест месеци захтевају од комуналног милиционара који је ту штету проузроковао намерно или из крајње непажње да износ те штете надокнади општини и граду (тзв. регресирање штете).

Постоји и право комуналног милиционара да од општине и града добије надокнаду штете коју је претпрео на раду или у вези с радом. Закон утврђује да послодавац службеника одговара за такву штету према правилима облигационог права, да се послодавац и службеник могу писмено споразумети о висини и начину накнаде такве штете и да службеник може да оствари право на надокнаду штете пред судом у парничном поступку ако послодавац одбије да надокнади штету.

До прекршајне и кривичне одговорности комуналног милиционара може доћи када он неправилном или незаконитим обављањем послова, пре свега употребом средстава принуде, учини дела која су кажњива као прекршаји или као кривична дела. Може се радити и о чињењу прекршаја који су прописани посебним законима за службена лица управе или о чињењу кривичних дела која су прописана Кривичним закоником као кривична дела против службене дужности (на пример, злоупотреба службеног положаја, несавестан рад у служби, превара у служби, примање мита, проневера и др.). Одговорност за прекршаје и кривична дела је лична одговорност службеника и остварује се у поступку пред надлежним судом.

За комуналне милиционаре је веома важно да увек имају на уму то да не могу бити ослобођени одговорности за почињено кажњиво дело тако што би се позвали на чињеницу да су поступали по налогу свог руководиоца. Комунални милиционар, као и сваки други службеник управе, има дужност извршавања усмених и писмених налога руководиоца и то је једна од његових најважнијих дужности. Међутим, када сматра да је налог супротан прописима или правилима струке, дужан је да то саопшти руководиоцу, а посебно ако сматра да би извршење налога могло да проузрокује штету (било послодавцу било трећем лицу). Ако после тога руководилац понови свој налог у писменом облику, комунални милиционар је дужан да поновљени налог неодложно изврши, с тим што ће о томе писмено обавестити орган који врши надзор над радом руководиоца. Али, ако би извршење усменог или писменог налога руководиоца представљало кажњиво дело, комунални милиционар треба да одбије (дужан је да одбије) извршење таквог

налога и да о томе писмено обавести орган који врши надзор над радом руководиоца (кад је налог издао руководилац подручне јединице обавестиће начелника комуналне милиције, а кад је налог издао начелник комуналне милиције – обавестиће начелника управе у чијем је саставу комунална милиција или извршни орган ЈЛС ако је комунална милиција организована као посебна управа).

9. Униформа и ознаке на униформи и њихова заштита

Када обавља послове комунални милиционар носи службену униформу са ознакама, осим у изузетном случају када по писаном налогу начелника комуналне милиције обавља послове комуналне милиције без службене униформе са ознакама. Униформа је, према томе, службена одећа састављена од прописаних делова која се носи са одговарајућим ознакама. Ознаке на униформи се састоје од назива комуналне милиције и ЈЛС, презимена, идентификационог броја и ознаке положаја комуналног милиционара и од грба ЈЛС који је постављен на одговарајућој подлози.

Изглед униформе и боја на униформи комуналних милиционара, као и начин ношења униформе, прописују се одлуком ЈЛС, која се доноси по претходно прибављеној сагласности министарства надлежног за систем локалне самоуправе. ЗКМ прописује и да боја и изглед униформе и ознака на униформи комуналних милиционара морају да се јасно разликују од боје и изгледа униформе и ознака на униформи која је прописана за припаднике МУП-а. С тим у вези, поновљена је одредба из Закона о полицији, према којој искључиво право ношења тамно-плаве униформе (у односу на друге државне органе и јавна предузећа, као и у односу на правна и физичка лица на која се примењују одредбе о приватном обезбеђењу) имају полицијски службеници, као и припадници ватрогасно-спасилачких јединица (које иначе припадају МУП-у), полазници основне полицијске обуке, студенти Крминалистичко-полицијског универзитета и приправници за полицијске службенике у статусу овлашћених службених лица који полицијске послове обављају у униформи. Могло би се рећи да је сврха понављања ове одредбе у ЗКМ у томе да комунални милиционари знају ко има право да носи полицијску униформу.

ЗКМ је прописао и *заштиту униформе и ознака комуналне милиције*, у смислу да други субјекти (државни органи, привредна друштва, предузетници, удружења и друга правна и физичка лица) не смеју да репродукују или употребљавају униформе и ознаке које су по боји и ознакама исте или сличне униформи и ознакама комуналне милиције, као ни да репродукују и употребљавају ознаке на возилима и пловилима које би биле исте или сличне ознакама комуналне милиције или које могу да изазову забуну да се ради о возилу или пловилу комуналне

милиције. Поступање које би било противно изложеним одредбама о заштити униформе и ознака на униформи комуналне милиције представља прекршај, за који се може новчано казнити физичко лице, предузетник, правно лице и одговорно лице у правном лицу.

Одлукама ЈЛС о униформи и ознакама на униформи комуналне милиције требало би да буду уређена следећа питања: боја, изглед униформе, ознаке на униформи и начин ношења униформе комуналних милиционара и, с тим у вези, делови униформе и време њиховог ношења, као и начин задужења, замене и раздужења униформе.

Униформа комуналног милиционара може бити *основна, додатна и свечана*, са одговарајућим разликама између делова униформе за припаднике комуналне милиције мушког и женског пола. Сваки од делова униформе треба да буде детаљно прописан, да би се постигла једнообразност као одлика униформе и располагало што ближим описима за потребе јавних набавки униформе или њених делова. Под додатном униформом подразумевају се делови униформе који се носе уз основну униформу приликом обављања послове остваривања надзора у јавном градском, приградском и другом локалном саобраћају, као и других послова одређених прописима општине и града у вези са саобраћајем (бела навлака за шапку; бело нарукавље; рефлектујуће нарукавље; беле рукавице; рефлектујући прслук). И свечану униформу чине додатни делови који се носе уз основну унофирму и чине је свечаном (бела свечана кошуља са дугим рукавима – мушка и женска; бела свечана кошуља са кратким рукавима – мушка и женска; свечана кравата; игла за кравату.

Комунални милиционари би требало да задужују униформу по налогу начелника комуналне милиције на тзв. картону задужења, а одлуком би требало прописати и колики је век трајања (рок употребе) појединих делова униформе. Начелник комуналне милиције треба да одреди и период ношења зимске и летње униформе, зависно од годишњег доба и временских услова, а одлуком је потребно прописати и како се носе поједини делови униформе (кошуља мора бити закопчана итд.). Важи и правило да комунални милиционар не сме да носи униформу или делове униформе са ознакама за време коришћења годишњег одмора, боловања, удаљења са дужности, као учесник јавних окупљања и у другим случајевима када се налази ван службе. Дужан је и да униформу стално одржава и чува од оштећења, да је носи и држи у чистом и уредном стању.

Ознаке на униформи су: ознака са натписом „КОМУНАЛНА МИЛИЦИЈА“; ознака са натписом „КОМУНАЛНА МИЛИЦИЈА ОПШТИНЕ/ГРАДА _____“; ознака са грбом општине/града _____; ознака презимена, идентификационог броја и положаја; и ознака звања. Свака од тих ознака има свој изглед, димензије и начин на који се поставља на униформу.

На крају треба напоменути да, поред униформе и ознака на униформи, комунални милиционар може, кад то захтевају прописи о безбедности и здрављу на раду, да има и друге делове одеће, као што су заштитна пододела и сл. Такође, подразумева се да је комунални милиционар дужан да врати униформу приликом одласка из комуналне милиције, као и да може бити материјално одговоран за њено оштећење, као и дисцплински одговоран због неодговарајућег ношења униформе и ознака на њој.

10. Службена легитимација

Комуналном милиционару се издаје службена легитимација када стекне право да самостално обавља послове комуналног милиционара. Издаје је председник општине, односно градоначелник. Она представља званичну исправу којој се комунални милиционар представља, показујући је пре примене овлашћења на захтев лица према коме овлашћење примењује. Садржи податке о службеном својству и овлашћењима комуналног милиционара и његове идентификационе податке. У случају престанка радног односа у комуналној милицији, комунални милиционар дужан је да службену легитимацију врати председнику општине, односно градоначелнику.

Боја, облик, саставни делови, образац службене легитимације и текст овлашћења комуналног милиционара прописани су Правилником о службеној легитимацији комуналног милиционара, који је донео министар надлежан за систем локалне самоуправе. Према том правилнику легитимација се састоји од корица израђених у тврдом кожном повезу тамно-сиве боје и картице која се смешта на десној унутрашњој страни корице у простор у облику џепа. Легитимација је правоугаоног облика, картица је димензија 7 х 9 цм, а дводелне корице димензија 8 х 10 цм, које су у расклопљеном стању димензија 16 х 10 цм.

На левој унутрашњој страни корице утиснути су при врху назив ЈЛС, у средини грб ЈЛС, при дну речи: „Комунална милиција“, а испод њих: „Службена легитимација“. Лева страна картице садржи при врху назив ЈЛС, испод њега речи: „Комунална милиција“ и испод њих речи: „Службена легитимација“. Испод тога назива у горњем левом углу је место за фотографију комуналног милиционара у боји, димензија 2,5 х 3 цм. Са десне стране фотографије је холограм на коме је аплициран грб ЈЛС, у складу са одлуком ЈЛС којом се уређује употреба грба и сврхом легитимације да означава службени статус комуналног милиционара у обављању послова из надлежности ЈЛС. Испод грба је место за уписивање регистарског броја легитимације и утиснут серијски број легитимације. Испод фотографије, холограма, регистарског и серијског броја је место за име и презиме комуналног милиционара коме се издаје

легитимација, датум издавања, место печата и место за потпис председника општине, односно градоначелника.

Десна страна картице садржи наслов: „Овлашћења“, а испод њега текст који гласи: „Комунални милиционар овлашћен је да у складу са Законом о комуналној милицији, упозори лице, изда усмено наређење, изврши проверу идентитета или довођење, изврши заустављање и преглед лица и предмета, привремено одузме предмете, спроведе аудио и видео снимање, прикупља обавештења и употреби средства принуде – физичку снагу, средства за везивање, распршивач са надражујућим дејством и службену палицу, а у складу са другим законом, прописом и општим актом јединице локалне самоуправе да примени и друга овлашћења, предвиђена у члану 18. став 2. Закона о комуналној милицији.“ Испод текста овлашћења исписане су и речи које гласе: „Када по решењу руководиоца обавља и послове унутрашње контроле, ималац ове легитимације примењује и овлашћења сагласно члану 15. Закона о комуналној милицији.“

11. Службена возила, пловила и опрема

За обављање послове из своје надлежности, комунална милиција располаже опремом која се састоји од: службених возила и службених пловила, посебне опреме за возила и пловила, као и од пратеће опреме комуналне милиције. Такође, постоји и опрема комуналних милиционара.

Службена возила и пловила комуналне милиције служе обављању послова из надлежности комуналне милиције. Ближе речено, то су моторна возила и службена пловила, прописно обојена, означена и опремљена за одржавање комуналног реда и обављање других послова из делокруга комуналне милиције. Службеним возилима и пловилима их чини то што се посебно означавају и опремају и што имају службену намену. Ознаке на службеним возилима и пловилима састоје се од назива комуналне милиције и јединице локалне самоуправе, као и од грба ЈЛС у прописаним димензијама. Боју и начин означавања возила и пловила, као и опрему комуналне милиције, прописује скупштина општине/града, по претходно прибављеној сагласности министра надлежног за локалну самоуправу.

Опрему службених возила комуналне милиције чини: 1) светлосна сигнализација која је уграђена на највишем делу возила у складу са прописима о безбедности саобраћаја на путевима и која се састоји од једног или два жута ротациона светла или од два извора трепћућег светла жуте боје интегрисана у кровну конзолу на којој се с предње и задње стране налази натпис КОМУНАЛНА МИЛИЦИЈА и која може бити опремљена и уређајем с могућношћу исписивања наређења; 2) уграђен уређај за давање звучних знакова у низу тонова различитих висина с микрофонском комбинацијом; 3) уграђен колски радио-уређај за

пријем и предају на френквенцијама које користи комунална милиција. Поред такве опреме, возила морају имати и опрему одређену прописима о безбедности саобраћаја на путевима, а могу имати и додатну опрему и уређаје сагласно њиховој намени.

Пратећу опрему комуналне милиције чине: радио-уређаји и њихови додаци; рачунарски системи са опремом, мрежна опрема и припадајући комуникацијски уређаји и сигурносни системи са одговарајућим хардверским и софтверским компонентама; опрема за заштиту података, као и друга неопходна пратећа опрема.

Опрема комуналних милиционара је опрема за обављање послова из надлежности комуналне милиције и пратећа опрема која је потребна за успостављање информатичко-комуникацијске повезаности. Поред униформе и средстава принуде (распршивач са надражујућим дејством, службена палица, средства за везивања), комунално-милицијску опрему чине и: таблице „Стоп комунална милиција"; пиштаљке; батеријске лампе; фото-видео опрема; уређаји за аудио и видео дигитално снимање, обраду и чување података; детектори метала, који могу бити ручни, за надзор проласка лица и за преглед терена; лични дозиметри за мерење јонизујућих зрачења; двогледи; уређаји за детекцију угљен-диоксида; електронски ласерски уређаји за мерење удаљености; GPS ручни електронски уређај за оријентацију и навигацију. Поред те опреме, могуће је набавити и другу опрему ако је неопходна за обављање послова из делокруга комуналне милиције.

Комунална милиције је дужна да води евиденцију о задужењу опремом организационих јединица и личном задужењу опремом комуналних милиционара у складу са Правилником о садржини евиденција које води комунална милиција, начину њиховог вођења и уништавању одређених података. Подаци из те евиденције и документи који садрже податке о задужењу опремом чувају се до истека рока утврђеног наведеним правилником.

12. Заштита комуналних милиционара

У обављању својих послова, припадници комуналне милиције слично припадницима служби које обављају полицијске и са њима упоредиве задатке, могу бити изложени повећаном ризику од угрожавања личне безбедности. Уобичајене мере заштите здравља и безбедности на раду (о којима је било речи) морају тада бити проширене са нарочитим мерама заштите које подразумевају прекршајну и кривичноправну заштиту. Таква заштита се пружа ради личне безбедности комуналних милиционара и несметаног обављања њихових послова, а њен је циљ у спречавању и кажњавању лица која би својим радњама ометала или спречавала комуналне милиционаре да обављају своје послове или вршила напад на њих при обављању својих послова.

У погледу заштите комуналних милиционара у обављању послова, ЗКМ посебно уређује њихову прекршајноправну заштиту и, уз то, утврђује да они у обављању својих службених дужности имају статус службених лица и да као такви уживају кривничноправну заштиту прописану законом (тј. заштиту коју кривично законодавство пружа и другим службеним лицима).

(1) Прекршајноправна заштита комуналних милиционара прописана је у ЗКМ, тако што је утврђено да ће се за ометање или спречавање комуналног милиционара у обављању послова утврђених у ЗКМ прописаном новчаном казном казнити: правно лице, предузетник, одговорно лице у правном лицу и физичко лице. Извршилац прекршаја може бити, према томе, свако физичко лице, предузетник и правно лице, а када је извршилац правно лице – новчаном казном се може казнити и правно лице (на пример, привредно друштво) и одговорно лице у том правном лицу (директор). Радња прекршаја се састоји у извршењу акта ометања или спречавања комуналног милиционара у обављању послова комуналне милиције, какви би могли бити: одбијање поступања и непоступање по наређењу комуналног милиционара, спречавање у извршењу службене радње без употребе силе према комуналном милиционару, вређање или претње и слично.

Поред тога, у обављању послова заштите јавног реда и мира (по Закону о јавним реду и миру) комунални милиционари уживају и прекршајноправну заштиту по основу тог закона, и то од вређања у вршењу службене дужности. *За увреду службеног лица у вршењу службене дужности из Закона о јавном реду и миру* запрећена је новчана казна или казна затвора од 30 до 60 дана. Прекршилац би могло бити било које физичко лице које вређа комуналног милиционара у вршењу службених дужности у одржавању јавног реда и мира.

(2) Кривичноправна заштита комуналних милиционара у својству службених лица која је прописана Кривичним закоником остварује се кроз кажњавање за чињење следећих кривичних дела: спречавање службеног лица у вршењу службене радње, напад на службено лице у вршењу службене дужности и учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње (чл. 322–324. Кривичног законика).

Кривично дело *спречавања службеног лица у вршењу службене радње* може се извршити ако се силом или претњом да ће се непосредно употребити сила спречи службено лице у вршењу службене радње коју предузима у оквиру својих овлашћења или се оно на исти начин принуди на вршење службене радње. То је основни облик овог кривичног дела, за чије извршење је запрећена казна затвором од једне до три године. Као што се може видети, радња извршења овог кривичног дела састоји се у принуди коју неко физичко лице путем силе или претње да ће непосредно употребити силу примени према службеном

лицу да би га спречило у извршењу службене радње или да би га принудило да изврши неку службену радњу (коју не треба извршити). Да би дело било довршено потребно је да службено лице буде спречено у вршењу службене радње или принуђено на извршење службене радње. Ако нема тог крајњег учинка (тј. када је службено лице упркос спречавању успело да изврши службену радњу, односно да не изврши радњу на чије извршење је сила и претња силом била усмерена), постојаће покушај овог кривичног дела који је такође кажњив. Постоје и три тежа облика овог кривичног дела: 1) ако се при извршењу дела увреди или злостави службено лице или му се нанесе лака телесна повреда или прети употребом оружјем (запрећена казна је тада од две до осам година затвора); 2) ако се дело учини према службеном лицу у вршењу послова јавне или државне безбедности или дужности чувања јавног реда и мира, спречавања или откривања кривичних дела, хватања учинилаца кривичних дела или чувања лица лишеног слободе (запрећена казна је од три до десет година затвора); и 3) ако учинилац дела при извршењу овог дела нанесе службеном лицу тешку телесну повреду (запрећена казна је од три до дванаест година затвора). С друге стране, постоји могућност да учинилац овог дела, осим када је оно праћено наношењем тешке телесне повреде службеном лицу, буде ослобођен одговорности ако је био изазван незаконитим или грубим поступањем службеног лица.

Кривично дело *напада на службено лице у вршењу службене дужности* врши се нападом или претњом да ће се напасти службено лице. Да би напад и претња представљали радњу извршења овог дела, потребно је да буду предузети у време када службено лице врши службену дужност. Напад не мора бити само непосредни напад у виду физичког контакта, јер га је могуће извршити и на друге начине (на пример, бацањем предмета на службено лице), док претња треба да буде релевантна. За основни облик овог дела прописана је казна затвора од једне до пет година, а тежи облици су: 1) ако је службеном лицу нанесена лака телесна повреда или је прећено употребом ватреног оружја (казна затвора од две до осам година); 2) ако је дело учињено према службеном лицу у вршењу послова јавне или државне безбедности (казна затвора од три до десет година); и 3) ако је при извршењу дела учинилац службеном лицу нанео тешку телесну повреду (казна затвора од три до дванаест година). Такође је кажњив и покушај овог дела. Као и код претходног кривичног дела, и овде постоји могућност да учинилац овог дела, осим када је оно праћено нанашењем тешке телесне повреде службеном лицу, буде ослобођен одговорности ако је био изазван незаконитим или грубим поступањем службеног лица.

Код кривичног дела *учествовања у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње* ради се о спречавању службеног лица у вршењу службене радње или принуђивању на вршење службене

радње, а до којег долази заједничким деловањем групе лица (најмање три лица). За извршење дела прописана је казна затвора од шест месеци до три године, а кажњив је и покушај. За коловођу групе која изврши ово дело прописана је тежа казна – затвор од једне до пет година.

Поред три наведена кривична дела прописана Кривичним закоником, постоји и кривично *дело ометања службеног лица у вршењу службене дужности*, које је прописано Законом о јавном реду и миру, тако да би се заштита по овом основу могла да односи на комуналне милиционаре када обављају послове одржавања јавног реда и мира по том закону. Дело се може извршити претњом упућеном службеном лицу да ће се оно напасти, покушајем да се оно нападне или нападом на службено лице или на други начин којим се омета службено лице у вршењу службене дужности, а прописана казна за извршење овог дела је казна затвора од шест месеци до две године. Постоје и два тежа облика овог тела, и то: 1) ако учинилац при извршењу дела службеном лицу прети употребом оружја или се маши за оружје или му нанесе лаку телесну повреду (казна затвора од једне до пет година); и 2) ако учинилац при извршењу дела на службено лице потегне оружје или га употреби или му нанесе тешку телесну повреду (казна затвора од три до десет година).

ПРАВНИ ИЗВОРИ

1. Закон о комуналној милицији („Службени гласник РС“, број 49/19).
   - Правилник о стручном оспособљавању за обављање послова комуналних милиционара („Службени гласник РС“, број 148/20).
   - Правилник о испиту за комуналног милиционара („Службени гласник РС“, број 148/20).
   - Правилник о службеној легитимацији комуналних милиционара („Службени гласник РС“, број 27/20).
   - Правилник о начину и поступку вршења контроле комуналне милиције („Службени гласник РС“, број 27/20).
   - Правилник о начину утврђивања психофизичке способности потребне за обављање послова комуналне полиције („Службени гласник РС“, број 106/09).
2. Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон, 47/18 и 111/21 – др. закон).
3. Закон о главом граду („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон, 37/19 и 111/21 – др. закон).
4. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 21/16, 113/17, 113/17 – др. закон, 96/18 и 114/21 – др. закон).
   - Уредба о одређивању компетенција за рад службеника у органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 132/21).
   - Уредба о оцењивању службеника („Службени гласник РС“, број 21/19).
   - Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 88/16, 113/17 и 28/22).
5. Закон о платама службеника и намештеника у органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21).
6. Закон о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одл. УС, 113/17 и 95/18 – аутент. тумачење).
7. Закон о спречавању злостављања на раду („Службени гласник РС“, број 36/10).
8. Закон о безбедности и здрављу на раду („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 91/15 и 113/17 – др. закон).
9. Закон о мирном решавању радних спорова („Службени гласник РС“, бр. 125/04, 104/09 и 50/18).

10. Закон о пензијско-инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04 – одл. УС, 84/07 – др. закон, 85/05, 101/05 - др. закон, 63/06 – одл. УС, 5/09, 107/09, 30/10 – др. закон, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14, 142/14, 73/18, 43/19 – одл. УС, 86/19 – одл. УС, 62/21 и 125/22).
11. Закон о државним и другим празницима у Републици Србији („Службени гласник РС“, бр. 43/01, 101/07 и 92/11).
12. Закон о полицији („Службени гласник РС“, бр. 6/16, 24/18 и 87/18).
13. Закон о јавном реду и миру („Службени гласник РС“, бр. 6/16 и 24/18).
14. Кривични законик („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 – исправка, 107/05 – исправка, 72/09, 11/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19).

ОПШТИ УПРАВНИ ПОСТУПАК
И УПРАВНИ СПОР

III. ОПШТИ УПРАВНИ ПОСТУПАК И УПРАВНИ СПОР

А. Општи управни поступак

1. Основна знања о управном поступку и управном поступању

1.1. Појам управног поступка

Поступак значи процедуру, процес или начин одвијања неког рада, па је управни поступак прописани начин рада управе приликом поступања у управним стварима (као што суд поступа у прописаном судском поступку приликом одлучивања у судским стварима). Може се рећи и да је управни поступак скуп правила по којима управа поступа у примени закона и других прописа на појединачне случајеве.

Законска дефиниција управног поступка садржана је у члану 1. Закона о општем управном поступку из 2016. године (у даљем тексту: ЗУП) и гласи: „Управни поступак јесте скуп правила која државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења (у даљем тексту: органи) примењују када поступају у управним стварима." Ширину овој дефиницији даје набрајање субјеката управе, који се скраћено означавају као „органи", тако да она може да се искаже и краће: *управни поступак јесте скуп правила која субјекти управе (тј. органи) примењују када поступају у управним стварима*. Дефиниција нам саопштава и који све субјекти примењују правила управног поступка када поступају у управним стварима.

Правила управног поступка садржана су у нормама које уређују положај учесника поступка (органа који води поступак и странака, као и других учесника поступка) и ток процедуре – од покретања поступка до његовог „финалног резултата" – одлуке или другог резултата управног поступања. Поред тога, правила поступка садрже

норме о контроли акта који је резултат поступка и о извршењу тог акта. Најчешће, управни поступак се води да би се у њему доношењем решења одлучило о појединачном праву, обавези или интересу странке. Циљ поступка је тада да се применом општег правила закона и другог прописа на појединачну животну ситуацију и лице у тој ситуацији одреди конкретно (појединачно) правно правило понашања (на пример, закон садржи опште правило по коме сва лица која поседују непокретну имовину плаћају годишњи порез по одређеној пореској стопи, а у управном поступку треба да се одреди појединачно правило – колико ће пореза платити одређено лице на своју имовину).

Правила управног поступка могу да се пропишу само законом и она су обавезујућа за поступање управе и странака. Њихова сврха је како у томе да се њима обезбеди стандардизовано поступање управе у примени закона и других прописа, тако и у томе да странке могу да предвиде понашања службених лица управе и заштите своје правне интересе. Такође, правила поступка пружају службеним лицима извесност у свом раду, а органима који врше контролу над радом управе омогућују да ту контролу ефикасније остваре. Мада у низу својих елемената наликује судским поступцима, управни поступак је мање сложен од тих поступака. Традиционално се одвијао комбиновањем писменог (папирног) и усменог општења учесника поступка, али се у новије време у управном поступку, уз писмено општење у папирном облику, све више уводи и општење у електронском облику.

Резултат управног поступка је најчешће управни акт којим се одлучује о правима, обавезама и правним интересима странака, а поред тога по правилима управног поступка се поступа и када се доносе гарантни акти, закључују управни уговори, предузимају управне радње и пружају јавне услуге. То су *облици управног поступања*.

Управни поступак у коме се доносе управни акти покреће се на иницијативу органа или захтевом странке. У сваком таквом поступку се подразумева учешће две стране: органа који преко свог службеног лица води поступак и странке. Најчешће, странка је једно правно или физичко лице или други субјект којем закон признаје положај странке у поступку, а могуће је и да се више лица нађе у улози странке (када је више лица у улози странке, она могу имати исте или супротне интересе). Странка може самостално иступати у поступку или узети пуномоћника да је заступа, а лица која немају пословну способност и правна лица имају своје заступнике и представнике у поступку. Поред пуномоћника, заступника и представника, у поступку могу учествовати преводилац, тумач и стручни помагач, као и јавни тужилац, правобранилац и други државни органи који су овлашћени да заступају јавни интерес. Поступак се по правилу води у две фазе: као првостепени и као другостепени поступак. У првостепеном поступку се најпре утврђује чињенично стање (по потреби, извођењем доказа на основу исправа и уверења,

саслушања сведока, изјава странака, мишљења вештака и непосредног увида – увиђаја), а затим доноси решење. На то решење, као првостепено, странка има право жалбе (изузев када је жалба искључена), а о жалби својим решењем одлучује другостепени орган. Против таквог решења, као коначног управног акта, може се упутити тужба Управном суду ради провере законитости коначног решења (тада се води управни спор). Коначна решења су извршна, а одређена решења се извршавају и пре тога – као првостепена решења (када жалба не одлаже извршење решења). Ако странка добровољно не изврши решење којим је утврђена нека њена обавеза, приступа се принудном извршењу решења, а то извршење може бити судско извршење (преко суда) ако је обавеза странке новчане природе или управно извршење (преко органа управе) ако је обавеза странке неновчане природе. Код управног извршења долази и до могућности да комунална милиција пружи асистенцију (помоћ у извршењу). Постоје, на крају, и посебне или ванредне могућности за уклањање или мењање решења која садрже незаконитости, као и за понављање поступка који је окончан када се појаве нове чињенице и докази од утицаја на правилно решавање ствари.

Да би имао правилан ток и учинковит исход, управни поступак треба да се води несметано, уз поштовање процесних обавеза службеног лица, странке и других учесника поступка, као и уз њихово примерено понашање. Ради тога, закон је предвидео одређене последице за непоштовање процесних обавеза странака, као и службених лица. Такође, прописане су санкције за сведоке и вештаке који се не одазову позиву или када, на пример, сведок лажно сведочи или странка даје лажну изјаву. Мада ће о томе бити речи код сведочења, може се и овде поменути да сведок који се неоправдано не одазове позиву за сведочење може бити новчано кажњен, као и принудно доведен уз сношење трошкова довођења.

Непримерено понашање странака и других учесника поступка односи се на лакше или теже нарушавање реда, укључујући претње, увреде, свађу, па и напад на службено лице или противну странку. Када неке од тих радњи представљају радње кривичног дела или прекршаја, службено лице ће иницирати одговарајући поступак пред надлежним органом. У случају мање тешких ометања реда могу се изрећи опомена и друге мере.

Изложена сумарна скица управног поступка подразумева бројна важна општија и детаљнија процесна правила која нису поменута и која се даље излажу у обиму који је неопходан за основно разумевање управног поступка.

1.2. Појам управне ствари

Управне ствари су предмет управног поступка, оно о чему се одлучује у том поступку и што на општи начин одваја надлежност управне

гране власти од надлежности судова и других органа власти. С тим у вези, може се рећи и то да је управна ствар појединачна ситуација која није спорна у том смислу да о спору треба да одлучује суд, јер судови увек решавају правне спорове – спорове о праву. По својој врсти и природи, управне ствари су веома разнородне и припадају различитим управним областима, о чему сведочи не само број органа који по правилима управног поступка решавају у тим стварима, него и број области и питања која се налазе у делокругу тих органа.

Могло би се уопштено казати и да су управне ствари све оне ствари за чије је решавање надлежна управа, односно сви они субјекти које ЗУП скраћено назива „органима". Те ствари су управне ствари ако се тичу појединачних ситуација у којима се налазе физичка лица, правна лица и одређени субјекти који немају својство правног лица. У таквим појединачним ситуацијама, органи непосредно примењујући закон, друге прописе и опште акте, правно или фактички утичу на положај странке доношењем управних аката и гарантних аката, закључивањем управних уговора, предузимањем управних радњи и пружањем јавних услуга.

У управним стварима се, дакле, поступа по процесним правилима управног поступка, а непосредно се примењују закони, други прописи и општи акти. Закони, други прописи и општи акти су материјалноправни прописи чију садржину чине опште правне норме које треба применити на појединачне ситуације. Том применом се остварује правни или фактички утицај на положај странке, а врста и природа тог утицаја зависе од облика управног поступања и резултата поступка.

Ако се ради о доношењу управног акта, орган ће након што је у управном поступку утврдио чињенично стање које постоји у датој појединачној ситуацији, то чињенично стање да подведе под норму материјалног права и на основу ње формулише појединачно правило (да ли лице има неко право, ако га има који је обим тог права и како се оно остварује, да ли треба да испуни неку обавезу, ако треба у чему се она састоји, како и када треба да је испуни и сл.). С друге стране, ако се ради о гарантном акту, орган ће по спроведеном поступку и његовом позитивном исходу за странку, утврдити своју обавезу да накнадно, на поновљени захтев странке, донесе управни акт чија садржина одговара гарантном акту. У случају управних уговора, који се закључују између органа и лица приватног права, регулишу се међусобна права и обавезе уговорних страна у вези са предметом уговора (оним што је уговорено). Предузимање управних радњи је важан облик управног рада којим се фактички утиче на положај странака, као што су вођење евиденција, издавање уверења, пружање информација, примање изјава и друге радње којима се извршавају правни акти. Пружање јавних услуга обухвата услуге јавних служби грађанима и другим корисницима, као и услуге које пружа управа.

1.3. Врсте управног поступка

Пошто управне ствари о којима се решава у управном поступку могу бити веома разнородне, то се оне не могу решавати у једном, за све њих истом поступку. Због тога постоје *један општи и више посебних управних поступака*. Први је регулисан ЗУП-ом и начелно вреди за све врсте управних ствари и све органе који постоје у различитим областима, са изузетком оних управних ствари и области за које су прописана посебна правила поступка.

Посебни управни поступци обухватају правила поступка која се односе на поједине, специфичне управне ствари (порези, царине, девизно пословање, комасације и експропријације, привредни регистри, унутрашњи послови итд.). Сви посебни поступци представљају одступања од правила општег управног поступка. Они нису никада у целини посебни (сасвим другачије уређени), него се увек ради о делимично другачијим поступцима (у појединим питањима су посебни, а у осталим питањима примењују се правила општег поступка прописана ЗУП-ом).

Однос између правила општег и посебних поступака је такав да се правила посебних поступака примењују као примарна, а правила општег поступка се примењују на преостала питања која нису уређена правилима посебног поступка. Пошто се и посебни поступци уређују само законом, то значи да ће се прво примењивати правила из закона који уређује посебан поступак, а на питања која нису њиме уређена примениће се правила ЗУП-а. Поред тога, сви посебни поступци морају бити у сагласности са општим начелима ЗУП-а, а правилима посебних поступака не сме се смањивати ниво заштите права странака зајемчен ЗУП-ом. Прописана је и обавеза усклађивања свих закона који уређује посебне поступке са ЗУП-ом до 1. јуна 2018. године.

1.4. Основна начела управног поступка

Основна начела представљају принципе који су заједнички за све управне поступке – опште и посебне. Она сажето и прегледно изражавају суштину и дају смернице за разумевање и примену правила поступка, а њихова повреда увек представља битну повреду правила поступка. У ЗУП-у их има 11, а њима се могу придодати и још нека начела која прописује Устав или други прописи о управи.

Начело законитости и предвидивости обухвата два повезана начела. Законитост изражава везаност органа законом, другим прописом и општим актом, као и обавезу да одлучи у границама датог овлашћења и сагласно циљу због којег му је овлашћење дато. Начело предвидивости захтева од органа да приликом поступања у управним стварима води рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима. Ако орган одступа од тога (од своје раније праксе),

дужан је да разлоге за то посебно изложи у образложењу решења (тј. зашто је и по чему је тај случај правно друкчији).

Начело сразмерности изражава захтев према коме орган може да ограничи право странке или утиче на њен правни интерес само поступањем које је неопходно да би се њиме остварила сврха прописа и само ако та сврха не може да се оствари друкчијим поступањем којим би се мање ограничавала права или у мањој мери утицало на правни интерес странке. Томе се додаје дужност органа да приликом налагања обавеза странци или другом учеснику поступка примени оне од прописаних мера које су по њих повољније ако се њима остварује сврха прописа.

Начело заштите права странака и остваривања јавног интереса обавезује органе да у управном поступку омогуће странкама да што лакше остваре и заштите своја права и правне интересе, али не на штету права и правних интереса трећих лица или јавног интереса. Органи су, према томе, дужни да посебно воде рачуна о што лакшем остваривању и заштити права и правних интереса странака, али и о томе да се та права и интереси не могу остваривати тако што би то било на штету права и интереса трећих лица или јавног интереса.

Начело (пружања) помоћи странкама састоји се у обавези органа да по службеној дужности пази на то да незнање и неукост странке и другог учесника поступка не буду на штету права која им припадају. Када орган, на основу чињеничног стања, сазна или оцени да странка или други учесник поступка имају основа за остваривање неког права или правног интереса, упозориће их на то. Ако се у току поступка измени пропис од значаја за поступање у управној ствари, орган ће о томе информисати странку.

Начело делотворности и економичности поступка садржи две обавезе органа. Делотворност (некад се назива и ефикасност) обавезује орган да странкама омогући успешно и целовито остваривање и заштиту њихових права и правних интереса, а економичност налаже да се поступак води без одуговлачења и уз што мање трошкова за странку и друге учеснике поступка, с тим да то не буде на штету правилног и потпуног утврђивања чињеничног стања. Под ово начело је подведена и важна новина која се састоји у обавези органа да по службеној дужности врши увид, прибавља и обрађује чињенице о којима се води службена евиденција у том и другом органу (без тражења од странке да подноси доказе о тим чињеницама).

Начело истине и слободне оцене доказа повезује два начела, од којих се првим (начелом истине) налаже органу да у поступку правилно, потпуно и истинито утврди чињенично стање – све чињенице и околности од значаја за законито и правилно поступање у управној ствари. Слободна оцена доказа даје право службеном лицу које води поступак да по свом уверењу одлучује о томе које ће чињенице узети као доказане

на основу савесне и брижљиве оцене доказа (узетих посебно и свих заједно) и на основу резултата читавог поступка.

Начело о праву странке на изјашњавање обавезује орган да странци, пре доношења решења, омогући да се изјасни о чињеницама које су од значаја за одлучивање у управној ствари. Изузетак постоји када је законом дозвољено да се одлучује без њеног претходног изјашњавања, а тиче се случајева у којима је дозвољено вођење тзв. скраћеног поступка који се назива непосредним одлучивањем.

Начело самосталности значи право органа да поступа у управној ствари самостално – без ичијег утицаја, наравно у оквиру својих овлашћења. Обухвата и право службеног лица да самостално утврђује чињенично стање и да, на основу тога, примењује прописе на управну ствар.

Начело о праву на жалбу и приговор утврђује, најпре, да против решења донетог у првом степену, као и када орган не одлучи у прописаном року, странка има право на жалбу, ако законом жалба није по изузетку искључена (тада ће странка имати право на тужбу Управном суду). Право на приговор обухвата право да се поднесе приговор због неиспуњења обавеза из управног уговора, против управне радње и због начина пружања јавних услуга (о приговору одлучује решењем орган на чије се поступање односи приговор, а странка потом има право да поднесе жалбу на то решење).

Начело правноснажности решења служи правној сигурности и значи непроменљивост управног акта (решења) и управног односа који је њиме створен. Као што ће бити изложено у наредном питању, правноснажни акт се ипак може мењати и поништавати у нарочитим случајевима када се допушта одступање од начела правноснажности да би се дала предност начелу законитости.

Начело приступа информацијама и заштите података подвлачи обавезу органа да омогуће приступ информацијама од јавног значаја којима располажу, као и да штите личне и тајне податке у складу са законима који уређују та питања.

Поред наведених начела, важно је поменути и *начело о употреби језика и писма у поступку,* које обавезује на службену употребу српског језика и ћириличког писма, као и на употребу латиничног писма на начин утврђен законом, односно и на службену употребу језика и писма одређене националне мањине на подручјима на којима припадници националне мањине чине одређени проценат популације, а у складу са законом и статутом општине и града. Устав гарантује свакоме право да користи свој језик у поступку пред судом, другим државним органом или организацијом која врши јавна овлашћења, када се решава о његовом праву или обавези. Такође, прописује да незнање језика на коме се води поступак не сме бити сметња за остваривање и заштиту права, што обавезује органе да лицима која не знају језик поступка обезбеде превођење.

1.5. Управни акт

1.5.1. Појам и врсте

Управни акт је појединачни, конкретан и ауторитативни акт донет у управној ствари. Мора бити заснован на закону, другом пропису и општем акту, непосредан и извршив и донет од стране органа који је за то овлашћен. По свом предмету, може бити мериторни акт (тј. акт којим се одлучује о управној ствари – предмету поступка) и процесни акт (тј. акт којим се одлучује о процесним и споредним питањима поступка).

Процесни управни акти се доносе као решења и закључци, а увек се тичу питања која се односе на управљање поступком. Решењем се одлучује о важнијим процесним питањима (на пример, о обустављању поступка, поравнању између странака у поступку и др.), а закључцима о мање важним процесним и споредним питањима поступка. Против процесног решења може да се користи посебна жалба, док се против закључка може користити жалба само у оквиру жалбе и тужбе које се подносе против мериторног акта (решења).

Мериторни управни акти су акти којима се одлучује о управној ствари. Уобичајено се називају решењима, али су за њих могући и други називи (дозвола, потврда, сертификат и др.). Могуће је на више начина извршити поделе мериторних управних аката с обзиром на њихова обележја, правна дејства, начин доношења и др. Неке од важнијих подела су следеће поделе:

- *позитивни и негативни управни акти* – првима се врше промене у правним односима (заснива се, мења или укида одређени правни однос), а другима одбија вршење таквих промена (резултат акта је очување ситуације која је постојала пре доношења акта). Само позитивни акти могу стећи правноснажност, а негативни не могу, тако да странка чији је захтев одбијен може поново поднети исти захтев. Негативни акти могу бити изричити (одбијајући, на пример када се одбије издавање грађевинске дозволе) и прећутни или претпостављени (орган није донео никакав акт у законском року, а странка стиче право да изјави жалбу као да је управа донела негативни акт). По изузетку, неиздавању акта (тзв. ћутању управе) закон може придати супротно значење и тада се узима као да је управа донела акт којим је позитивно решила ствар;
- *конститутивни и декларативни управни акти* – првима се конституише (ствара) један правни однос (на пример, решењем о пријему у држављанство), а другима само потврђује да један правни однос иначе постоји (на пример, утврђује се престанак радног односа лица чији је радни однос престао по сили закона). Конститутивни акти за странку могу бити овлашћујући (дају јој неко право), обавезујући (утврђују јој неку обавезу) и мешовити, такође могу се односити на лична права странке или на ствари;

- *правно везани и дискрециони управни акти* – при доношењу првих орган је у целини везан законом и другим прописом, а код других му је остављен избор између обично две законске солуције (на пример, пошто се утврди да лице испуњава законске услове, орган ће одлучити да му изда или не изда дозволу за оружје узимајући у обзир разлоге безбедности). Први акти у целини потпадају под судску контролу, а други само у погледу њихових правно везаних делова, док се контрола саме дискреционе оцене која у акту мора бити образложена завршава у другостепеном управном поступку. Овлашћење за дискрециону оцену не сме да се злоупотреби или прекорачи;
- *индивидуализовани и генерални управни акти* – код првих је тачно одређено лице или лица на која се акт односи и такви акти су правило, а код других су лица на која се акт односи само одредива (на пример, мушкарци одређеног годишта, станари одређене улице или веће стамбене зграде);
- *једноставни и сложени (заједнички) управни акти* – прве доноси један орган, а у доношењу других учествују два или више органа и акт је тада резултат њихове сарадње. Могуће је (1) да два или више органа имају надлежност за решавање исте ствари (тада сваки од њих поступа у оквиру своје надлежности и споразумевају се који ће од њих издати акт), (2) да један орган доноси акт уз претходно мишљење другог и (3) да један орган доноси акт уз обавезу да прибави претходну или накнадну сагласност другог или других органа;
- *управни акти донети по службеној дужности и по захтеву странке* – прве доноси орган када је то законом одређено и када утврди да је, с обзиром на чињенично стање, потребно донети акт ради заштите јавног интереса, а друге када странка поднесе захтев за доношење акта. Правило је да се први доносе ради утврђивања обавеза странкама а ређе ради заштите интереса странака, а други да би се одлучило о праву странке или умањењу неке њене обавезе. Када је законом прописано да је захтев странке неопходан за доношење акта, орган не може донети такав акт, осим ако би странка накнадно пристала на такав акт.

Поред наведених подела, управни акти се могу поделити и по другим својствима, на пример на акте са ограниченим и неограниченим трајањем (с обзиром на то да ли уређују одређени однос на једно одређено време или на неодређено време) или на акте са строго прописаном формом и са ублаженом формом (код првих су писмена форма и саставни делови акта услов важења, а код других је та форма поједностављена, на пример, такви су акти са упрошћеним образложењем, акти у виду забелешке на спису предмета или усмена решења).

1.5.2. Правна дејства управног акта и додаци управном акту

Управни акти се доносе да би производили правна дејства. Они непосредно обавезују странке и доносиоца акта (орган), а посредно и трећа лица. Ако је актом утврђена нека обавеза за странку, она је дужна да је испуни под претњом принудног извршења, а ако је актом признато неко право странци, ствар је њене воље да ли ће то право користити. Доносилац акта је дужан да се стара о извршењу обавезе утврђене актом, као и да странкама омогући да несметано уживају права призната актом. Трећа лица не смеју да ометају дејства управног акта.

Обавезност управног акта за доносиоца акта наступа отправљањем акта странкама (поштом, електронским путем, преко доставне службе или другог органа) или саопштењем усменог акта странци (када се акт доноси као усмени акт). За странку обавезност акта наступа од тренутка кад је о њему обавештена или јој је он достављен (писмени акт) или саопштен (усмени акт). Управни акти делују за убудуће, а могућност њиховог дејства уназад (ретроактивност – дејство пре дана доношења акта) ограничена је на изузетне случајеве предвиђене законом и на уклањање последица ранијег управног акта који се новим актом ставља ван снаге.

Поред одлуке о самој управној ствари, *управни акт може да садржи и одређене додатке од утицаја на његова правна дејства* уколико је то предвиђено законом. Ти додаци су услов, рок и налог и морају бити унети у изреку (диспозитив) управног акта.

- *Услов* је будућа околност или чињеница од чијег наступања зависи почетак дејства акта (акт ће производити дејство када такав услов наступи и то је онда одложни услов) или од чијег наступања зависи престанак дејства акта (акт престаје да делује наступањем таквог услова, па је то раскидни услов).
- *Рок* је одређени период времена и може се у управном акту одредити као рок после чијег протека почињу дејства управног акта (одложни рок) или као рок чијим протеком престају дејства акта (раскидни рок). Пример за услов и рок у истом акту може бити дозвола за градњу којом се инвеститор условљава да започне радове (услов) у наредних годину дана (рок).
- *Налогом* се странци налаже да изврши одређену радњу или да се уздржи од одређених радњи у вези са предметом управног акта, на пример, да би остварила своје право на надзиђивање објекта да не омета редовну употребу објекта и отклони оштећења до којих дође услед радова.

1.5.3. Коначност, правноснажност и извршност управног акта

Управни акти под одређеним условима стичу *својства коначности, извршности и правноснажности*. Ради се о три битна својства,

јер се за свако од њих везују важне правне последице, како за странке, тако и за орган.

- *Коначни акт* је онај којим је завршено одлучивање управе. По правилу, коначан управни акт је другостепени управни акт донет поводом жалбе, а уз то и првостепени управни акт против кога није допуштена жалба или странка није изјавила жалбу, одустала је од поднете жалбе или се одрекла права на жалбу. Против коначног управног акта странка може да води управни спор подношењем тужбе Управном суду, под условом да је претходно користила жалбу.
- Када се тужба искористи или странка не поднесе тужбу, коначни управни акт стиче својство *правноснажности* – непроменљивости. Управни акт, према томе, постаје правноснажан када се против њега више не може користити жалба у управном поступку нити тужба у управном спору. Акт ће постати правноснажан ако је њиме странка стекла неко право или јој је утврђена нека обавеза (позитиван управни акт), а такав акт се може поништити, укинути или изменити само у посебним случајевима утврђеним законом (када се могу користити тзв. ванредна правна средства).
- *Извршност* значи правну могућност спровођења управног акта у живот. Већ је поменуто да сви коначни управни акти самим тим постају извршни, као и да одређени првостепени акти могу бити извршни, и то: прво, када жалба није допуштена (поступак се води само као првостепени), друго, када је жалба допуштена али нема одложно дејство (подношењем жалбе се не одлаже извршење решења) и, треће, када постоји одложно дејство жалбе али се странка одрекла права на жалбу, није се жалила у року за жалбу, одустала је од поднете жалбе или је њена жалба одбачена или одбијена.

1.5.4. Погрешни управни акти

Управни акти могу да садрже одређене грешке и сваки такав акт јесте *погрешан управни акт*. Прво, управни акт може да садржи одређене грешке техничке или фактичке врсте које нису од утицаја на његову правну ваљаност. Такав акт се назива *неуредним управним актом* (о томе како се он исправља видети питање под 4.1.6). Друго, управни акти могу да садрже грешке од утицаја на њихову правну ваљаност, па су то онда противправни акти и деле се на нецелисходне и незаконите.

Нецелисходни су они који се доносе као дискрециони управни акти уколико је доносилац акта одабрао погрешну законску солуцију, па акт не одговара циљу – јавном интересу утврђеном законом. Такви се акти коригују акцијом другостепеног управног органа.

Незаконити управни акти, у зависности од тежине повреде закона, могу бити *рушљиви и ништавни*. Први садрже повреде закона које

су мање тешке, а оне се отклањају у роковима утврђеним за жалбу у управном поступку, тужбу у управном спору и за коришћење одређених ванредних правних средстава. Ако се не отклоне грешке у њима, они ће пошто протекну поменути рокови, постати акти пуне правне снаге иако садрже грешке, а ако се пак отклоне грешке у њима, то ће се учинити само за убудуће док ће последице које је рушљиви акт до тада произвео остати на снази. Ништавни акти су акти са тешким повредама закона, па се они могу оспоравати увек – и пошто постану правноснажни, а када се уклоне из правног поретка уклониће се и све последице које су до тада произвели (видети питање 6, посебно 6.3 и 6.6).

1.6. Гарантни акт

Мада је под тим именом уведен ЗУП-ом 2016. године, гарантни акт је и пре тога постојао у појединим законима (на пример, орган унутрашњих послова може издати странцу потврду да ће бити примљен у наше држављанство, како би у својој земљи добио отпуст из држављанства). Овим појединачним правним актом се не одлучује о праву или обавези странке, већ се орган обавезује да на захтев странке касније изда управни акт који ће бити одређене садржине, тј. који ће по садржини одговарати ономе што је садржано у гарантном акту. Гарантни акт је, према томе, једна врста правног обећања. Може се издати кад је то предвиђено посебним законом. Орган њиме преузима обавезу да касније донесе управни акт ако странка буде то захтевала и тек у том акту ће одлучити о праву или обавези, али онако како је то предвиђено у гарантном акту.

Речено значи да гарантни акт ствара правну обавезу органу у погледу доношења будућег управног акта и такође даје право странци да користи жалбу ако донети управни акт не одговара гарантном акту. Обавеза органа неће постојати: 1) ако се захтев за издавање управног акта не поднесе у року од годину дана од дана издавања гарантног акта; 2) ако се чињенично стање за издавање управног акта битно разликује он оног описаног у гарантном акту; 3) ако се измени правни основ на основу ког је издат гарантни акт; и 4) ако постоје други разлози одређени посебним законом.

1.7. Управни уговор

Управни уговори су, такође, новина у нашем праву, а ради се о појединачним двостраним правним актима. Уговор закључују у писаној форми орган и странка (приватно лице), а њиме се ствара, мења или укида правни однос у управној ствари. Могуће их је закључивати само кад је то предвиђено посебним законом (за сада је то учињено у малом броју случајева, на пример, по члану 21. Закона о железници закључује

се управни уговор између надлежног органа јавне власти и управљача јавном железничком инфраструктуром).

Садржина управног уговора не сме бити противна јавном интересу и правном интересу трећих лица, а на ове уговоре се примењују одређене одредбе ЗУП-а и правила закона који уређује облигационе односе.

Орган може раскинути уговор ако друга уговорна страна не испуњава уговорне обавезе (на пример, неуредно пружа услуге), као и када је то неопходно да се отклони тешка и непосредна опасност по живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир или поредак или ради отклањања поремећаја у привреди. С друге стране, ако орган не испуњава обавезе из уговора (на пример, неуредно плаћање), друга уговорна страна има право да изјави приговор.

Уговор се може изменити услед измењених околности које настану после његовог закључења ако те нове околности битно отежавају испуњење уговорних обавеза једне од уговорних страна. Обе стране тада могу захтевати измену уговора: ако измену захтева орган а друга страна се не сагласи, орган може раскинути уговор; ако друга страна тражи измену уговора, орган је може прихватити или одбити решењем.

1.8. Управне радње

Управне радње су материјални (а не правни) акти органа, не производе непосредно правно дејство али утичу на права и обавезе субјеката према којима се предузимају. Уз управне акте, најзначајнији су инструмент управног рада при извршавању закона и других прописа. Могу да претходе или следе управном акту, али и да се предузимају независно од управних аката. Ако је управна радња повезана са доношењем управног акта, странка може користити жалбу као правно средство које јој стоји на располагању у поступку доношења управног акта, а када управна радња није повезана са доношењем управног акта, странка може изјавити приговор против управне радње. Право да изјави приговор има и када орган не предузме управну радњу коју је по закону дужан да предузме. Управне радње су веома бројне, а набројаћемо важније врсте.

- *Вођење евиденција* – ради се о јавним евиденцијама у које се бележе одређене чињенице, околности или стања (на пример, о имовини, личним стањима грађана, возачима, возилима, издатим дипломама, поднетим кривичним пријавама итд.). Воде их органи кад су овлашћени законом, а воде се у папирном и/или електронском облику (матичне књиге, регистри, спискови бирача и сл.).
- *Издавање уверења*, као и других исправа (сертификати, потврде, дозволе и сл.), врши се на основу података из евиденција и њима

се потврђује нека чињеница, стање или околност која је документована у јавној евиденцији. Таква уверења имају карактер јавних исправа, а издају се на усмени или писани захтев странке и по правилу истог дана, а најдоцније у року од осам дана или дужем року кад је он прописан законом. Ако странка не добије уверење у законском року, може изјавити жалбу као да јој је захтев одбијен. Поред таквих уверења, органи могу издавати и уверења о чињеницама о којима не воде службене евиденције, а тада орган најпре утврђује чињенично стање у доказном поступку. Таква уверења немају својство јавне исправе. И овде странка има право жалбе ако орган не изда уверење у року од 30 дана или другом року који је одређен законом или ако у истом року не одбије решењем издавање уверења.

- *Примање изјава* – органи примају разна саопштења и узимају изјаве грађана од значаја за вођење поступака и остваривање функција органа. Могу постојати законске обавезе подношења одређених пријава, односно података и чињеница (на пример, пријаве матичних стања, пореске пријаве, пријаве и одјаве пребивалишта и боравишта, узимање изјаве од сведока и др.).
- *Управне радње којима се извршавају управни акти или непосредно закон* – у првом случају се спроводи извршење управног акта који је постао извршан, а у другом се непосредно извршава закон или други пропис (без претходног доношења управног акта). Ове управне радње су веома бројне и неке од њих су управо типичне за полицију и комуналну милицију. На пример, то су заустављање возила, преглед лица и возила, довођење лица, регулисање саобраћаја, примена мера принуде, инспекцијски преглед, премер земљишта итд. Неке од њих се врше уз примену принуде (принудне управне радње), а друге без употребе принуде. Принудне управне радње могу се предузимати у поступку принудног извршења управног акта, као и ради непосредне примене закона и другог прописа. Сама принуда може се правно разликовати на посредну или новчану принуду (изрицањем новчаних казни) и на непосредну или физичку принуду, а ова друга се врши применом законом прописаних средстава принуде.

1.9. Пружање јавних услуга

Пружање јавних услуга је облик управног поступања којим, у првом реду, јавне службе пружају услуге грађанима и другим корисницима услуга (као што су, на пример, комуналне услуге). Ту долазе и послови органа управе који не представљају други облик управног поступања, а којима се задовољавају одређене потребе корисника услуга и обезбеђују остваривање права и правних интереса грађана

и правних лица. Пружаоци јавних услуга могу, дакле, бити јавне службе и органи управе.

Јавне услуге треба да се пружају уредно и квалитетно, под једнаким условима свим корисницима. Ако корисник услуге није задовољан пруженом услугом или му је она ускраћена, може изјавити приговор пружаоцу услуга.

2. Основна правила поступка

2.1. Учесници у поступку

Обавезни учесници у управном поступку су орган и странка, тако да без њих нема управног поступка. Поред њих, као *евентуални учесници* у поступку могу бити сведоци, вештаци, преводиоци и тумачи, заступници и пуномоћници странке, стручни помагач, јавни тужилац и јавни (државни) правобранилац. Евентуални су због тога што њихово учешће није нужно у сваком поступку, али онда када учествују њихов је положај регулисан ЗУП-ом. Могу постојати и тзв. *случајни учесници* у поступку, а то су они који имају неки фактички (а не правни) интерес за исход поступка. То могу бити лица која подносе пријаве, представке, упозорења и сличне акте. Они се налазе ван поступка и пошто нису учесници поступка у правом смислу речи, њихов положај ни не уређује ЗУП.

2.1.1. Надлежност органа

Надлежност је овлашћење и дужност једног органа да решава у одређеној управној ствари на одређеној територији. Разликују се *стварна и месна надлежност*, прва је овлашћење и дужност за решавање управних ствари с обзиром на врсту (природу) тих ствари, а друга је овлашћење и дужност за решавање управних ствари с обзиром на одређену територију (подручје). Да би један орган решавао одређену управну ствар потребно је да истовремено има стварну и месну надлежност.

Стварна надлежност се одређује прописима из појединих управних области (на пример, о здравству, порезима, саобраћају итд.), а месна у прописима о политичко-територијалној организацији земље и организацији органа. Када стварна надлежност није прописима одређена, а не може се одредити ни према природи управне ствари, биће надлежан орган у чијем су делокругу послови опште управе (у структури сваког нивоа управе једном од органа се утврђује надлежност за послове опште управе).

На другој страни, ако *месна надлежност* није јасно одређена или уопште није одређена, за њено одређивање примењују се следећа правила: 1) у управним стварима које се тичу непокретности – према

месту у коме се она налази; 2) у управним стварима које се односе на послове из надлежности државних органа – према седишту тих органа или подручне јединице када се ствар тиче послова те јединице; 3) у управним стварима које се тичу пословне или друге делатности странке – према седишту странке или месту у коме се делатност обавља или треба да се обавља; 4) у стварима које се тичу брода или ваздухоплова – према луци уписа брода, односно матичном аеродрому ваздухоплова; 5) у осталим управним стварима – према пребивалишту странке, а ако она нема пребивалиште у Србији – према њеном последњем пребивалишту или боравишту у Србији; и 6) ако се месна надлежност не може одредити ни по једном од претходних правила, одредиће се према месту у коме је настао повод за вођење поступка.

Постоје и тзв. *персонална и територијална ограничења месне надлежности*. Прва се тичу страних дипломатских и конзуларних представника, а друга простора страних дипломатских и конзуларних представништава, објеката Војске Србије и објеката за посебне намене и војне потребе министарства одбране. У таквим случајевима, поступа се уз пријаву, односно по одобрењу министарства надлежног за спољне послове и министарства одбране.

Потребно је имати у виду и следеће правило: орган не може поступати ван подручја на коме се простире његова месна надлежност, а када је потребно да се нека радња поступка обави ван тог подручја користи се *институт службене помоћи* (у Србији), односно *међународне правне помоћи* (ван Србије).

Правила о стварној и месној надлежности су *непроменљива правила* и не могу се мењати вољом органа или странака. Ипак, могућа је *промена надлежности* у три изузетна случаја: 1) када у току вођења поступка други орган постане месно надлежан (на пример, због промене седишта правног лица), надлежност се може пренети на други орган који је постао месно надлежан (делегација надлежности); 2) када орган нижег степена не врши посао, виши орган може преузети посао ако је за то овлашћен законом (на пример, када општински орган не обавља поверени државни посао, тај посао ће преузети надлежни државни орган) и то је тзв. супституција надлежности; и 3) ако су два или више органа могла бити месно надлежна (на пример, код градње објекта који се простире на територији две општине), надлежност ће имати орган који је први започео поступак, с тим што се месно надлежни органи могу споразумети који ће од њих водити поступак (тзв. споразумна промена надлежности). Такође, сваки орган је дужан да током читавог поступка пази на своју стварну и месну надлежност, па ако утврди да није стварно или месно надлежан, уступиће списе предмета надлежном органу.

Пошто су могуће ситуације у којима два или више органа тврде да су истовремено надлежни или да ниједан од њих није надлежан, закон

прописује правила за решавање таквих ситуација. Оне се називају *сукобом надлежности*, па се разликује позитиван сукоб надлежности (два или више органа тврде да су истовремено надлежни) и негативан сукоб надлежности (два или више органа тврде да нису надлежни). Сукоб може настати поводом стварне или месне надлежности. Предлог за решавање сукоба надлежности подноси орган који се последњи изјаснио да је надлежан или ненадлежан, а може га поднети и странка. О сукобу надлежности се решава у року од 15 дана и одређује који ће од органа бити надлежан. Ако је сукоб надлежности настао унутар управе између општинских органа – решава га општинско веће, а ако је између градских органа – градско веће. Слично томе, кад је сукоб надлежности настао између покрајинских органа – решава га Покрајинска влада, а ако се ради о сукобу надлежности између органа државне управе – тај сукоб ће решити Влада. Међутим, кад је сукоб надлежности настао између управних органа који припадају различитим нивоима власти (општинских и покрајинских, општинских и државних, покрајинских и државних органа), као и када је настао сукоб надлежности између органа управе и судова, о томе ће решавати Уставни суд.

2.1.2. Сарадња и службена помоћ

Обавеза сарадње између управних органа истог нивоа власти, као и сарадње између управних органа различитих нивоа власти, утврђена је прописима о управи и појединим законима. ЗУП као посебне облике сарадње регулише: јединствено управно место, службену помоћ и међународну правну помоћ.

Јединствено управно место установљава се да би странка доласком на једно место у управи, без „шетње“ од органа до органа, добила потребна обавештења, предала свој захтев и била поучена о томе шта јој је све потребно да би орган поступио по њеном захтеву. Може се радити о остваривању једног или више права странке поводом кога или којих треба да поступа један или више органа или више одељења истог органа. На таквом месту странка може непосредно, поштом, електронским путем и на други начин предавати своје захтеве за остваривање права и друго управно поступање, као и предавати друге поднеске, добити потребна обавештења о поступку који се води и сл. Надлежности органа се не мењају, а рокови теку од предавања уредног захтева.

Службена помоћ представља међусобну помоћ коју органи пружају један другоме, а као један од облика обавезне службене помоћи посебно је уређено прибављање података из службених евиденција. Када такве евиденције воде други органи, онда ће орган који води поступак затражити од тих других – „замољених органа“ да му уступе податке бесплатно у року од 15 дана или другом року који је прописан, а непоступање по таквом захтеву представља прекршај. Замољени

орган је дужан и да предузима поједине радње доказивања на захтев органа који води поступак (саслушање сведока, увиђај), а то ће бити случај када је извођење доказа пред органом који води поступак неизводљиво или скопчано са несразмерним трошковима или губитком времена.

Међународна правна помоћ се реализује између наше и других земаља када је то потребно за вођење управног поступка, а преко министарства надлежног за спољне послове. Таква помоћ се пружа иностраним органима под условом узајамности, с тим да то није противно домаћем правном поретку.

2.1.3. Овлашћено службено лице и његова одговорност

Органи у управном поступку поступају преко овлашћених службених лица. То су лица која су распоређена на радно место које чине послови вођења управног поступка и одлучивања у управној ствари, или само послови вођења поступка, или предузимања појединих радњи у поступку. Дакле, може бити три врсте службених лица: 1) она која могу да воде поступак и одлучују у управној ствари, 2) она која могу да воде поступак, али не и да одлучују у управној ствари и 3) она која могу само да предузимају поједине радње у поступку. Када нису одређена службена лица за одлучивање у управним стварима, онда ће то право имати старешина органа. Иначе, поступање у управном поступку не мора бити једини посао овлашћених службених лица.

Ако је орган који води поступак вишечлани орган (колегијални орган типа већа, савета или комисије), може се овластити један од чланова тог органа да води поступак и припрема одлуку, док ће за одлучивање бити потребна већина гласова чланова тог органа. Већа се и гласа на седници, а о већању и гласању води посебан записник.

Да би се обезбедило непристрасно вођење поступка, примењује се *изузеће службеног лица*, што ће по ЗУП-у бити обавезно ако је службено лице:

1) у поступку странка, сведок, вештак, пуномоћник или законски заступник странке;
2) са странком, законским заступником или пуномоћником странке сродник у правој линији, затим сродник у побочној линији до четвртог степена закључно, супружник или вабрачни партнер или сродник по тазбини до другог степена закључно, па и онда када је брак престао;
3) са странком у односу старатеља, усвојеника, усвојитеља или хранитеља;
4) са законским заступником или пуномоћником странке у односу усвојитеља или усвојеника;
5) учествовало у првостепеном поступку;

6) остварује накнаду или друга примања од странке или је ангажовано у управном одбору, радном или стручном телу странке;
7) може имати директну корист или штету који зависе од исхода поступка; и
8) постоје друге чињенице које доводе у сумњу његову објективност.

Чим сазна за неки од првих седам наведених разлога, службено лице је дужно да застане са поступком и о разлогу одмах обавести лице или орган који је надлежан за одлучивање о изузећу, а ако се ради о последњем од наведених разлога (осмом), службено лице о томе обавештава лице или орган који је надлежан за одлучивање о изузећу. Изузеће службеног лица може из истих разлога да тражи и странка, али је тада дужна да наведе разлоге због којих сматра да је изузеће потребно.

О изузећу службеног лица одлучује старешина органа, а о његовом изузећу – орган одређен законом или другостепени или надзорни орган. О изузећу чланова колегијалног органа одлучује председавајући тог органа, а о његовом изузећу – колегијални орган на седници. О изузећу се одлучује у року од пет дана.

Правила о изузећу службеног лица примењују се на изузеће вештака и записничара, а о њиховом изузећу одлучује службено лице које води поступак.

Овлашћено службено лице је дужно да поступа законито и у прописаним роковима, као и да доследно поштује сва основна начела и правила управног поступка.

Посебно је у делу ЗУП-а о казненим одредбама прописана *прекршајна одговорност* овлашћеног службеног лица за чињење два прекршаја: 1) ако по службеној дужности не изврши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службена евиденција, не затражи их ради прибављања и не обради, односно које на захтев органа који води поступак бесплатно не уступи податке о којима се води службена евиденција у року од 15 дана или другом року одређеном законом; и 2) ако не проследи жалбу са одговором првостепеног органа на жалбу и списима другостепеном органу у року утврђеном законом или ако не води службену евиденцију о решавању у управним стварима. За оба прекршаја прописана је новчана казна.

Поред прекршајне одговорности, прописана је и *дисциплинска одговорност* службеног лица чијом кривицом дође до неизвршења одређених процесних радњи. Дисциплинска одговорност ће постојати ако службено лице: 1) не изврши по службеној дужности увид у податке потребне за вођење поступка, а о којима се води службена евиденција: 2) на захтев органа који води поступак бесплатно и у року не уступи податке о којима води службену евиденцију; 3) не изда решење у законском року; и 4) не достави списе другостепеном органу или Управном суду у законском року.

2.1.4. Странка у управном поступку и њено заступање

Странке су лица чије су управне ствари предмет поступка, као и лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход поступка. Поред физичких и правних лица, странка може бити и орган, организација, насеље, група лица и други који нису правна лица када су њихове управне ствари предмет поступка или када исход поступка може да утиче на њихова права, обавезе или правне интересе, као и када је то посебно одређено законом. Такође, заступници колективних интереса (на пример, синдикати) и заступници ширих интереса јавности могу да имају својство странке ако исход поступка може утицати на интересе које заступају.

Зависно од улоге, може се повући разлика између активне странке (по чијем је захтеву покренут поступак), пасивне странке (против које се води поступак) и узгредне странке (која учествује у поступку ради заштите својих права или правних интереса).

Обично у поступку учествује једно лице као странка, али може бити и више лица са истим интересом (тзв. процесна заједница), а у оба случаја се ради о *једностраначкој управној ствари*. За разлику од тога, постоје и управне ствари са две или више странака са супротним интересима и тада се ради о *двостраначким и вишестраначким управним стварима*. Као што ће се касније видети, постоји већи број различитих правила за једностраначке и двостраначке ствари.

Да би физичко лице као странка могло да самостално предузима процесне радње у управном поступку (подноси захтеве, даје изјаве, улаже жалбе и др.), потребно је да има *процесну способност*, а ту способност има лице које је потпуно пословно способно, тј. које је пунолетно и није лишено пословне способности. Подразумева се и то да се може бити странка само у својој управној ствари – да мора постојати веза између лица и предмета поступка (тзв. *страначка или стварна легитимација*). Ако би у току поступка престало постојање странке (тако што би физичко лице умрло или правно лице престало да постоји), а права, обавезе или правни интереси о којима се одлучује не могу да пређу на наследнике физичког лица или правне следбенике правног лица, дошло би до обустављања поступка. То због тога што нема управног поступка без странке.

У име и за рачун странке у управном поступку могу, а у одређеним случајевима морају да иступају њени законски заступници, овлашћени представници, привремени заступници и пуномоћници.

Законски заступник је лице које заступа процесно неспособну странку. За малолетна лица то је један од родитеља, који обавља заступање у споразуму с другим родитељем, а за децу без родитељског старања и пунолетна неспособна лица то је њихов старатељ.

Правно лице предузима радње у поступку преко свог законског заступника (директора) или другог овлашћеног лица које се одређује

актом тог лица и које се тада назива *овлашћени представник*. И органе власти када су странке у поступку заступа њихов овлашћени представник, а када се ради о имовинским правима и интересима заступаће их државни, покрајински, општински и градски јавни правобранилац (зависно од тога ком нивоу власти припада орган који се заступа). Овлашћени представници заступају и организације без својства правног лица (одређују се актом тих организација), а исто вреди и за заступање насеља, групе лица и других странака без својства правног лица, с тим што они одређују свог овлашћеног представника или га одређује закон.

Привременог заступника поставља орган који води поступак из одређених хитних разлога и док за то постоји потреба (на пример, када пословно неспособна странка нема свог законског заступника, када правно лице и субјекти без својства правног лица немају свог овлашћеног представника, кад се предузима радња према странци чије пребивалиште и боравиште нису познати, када радња не трпи одлагање а странка, њен законски заступник, овлашћени представник или пуномоћник не могу бити благовремено позвани да присуствују радњи).

Заједнички представник се одређује када две или више странака постоје у истом предмету са истим интересом (процесна заједница) и он иступа у име свих странака, а ако странке не могу да се о томе договоре, орган ће поставити заједничког представника. У истом случају, странке могу имати и заједничког пуномоћника.

Странка која је пословно способна и законски заступник странке имају право да сами иступају у поступку или да одреде свог *пуномоћника* који ће их заступати у појединим радњама или целом поступку. Пуномоћник може бити адвокат и свако друго потпуно пословно способно лице, осим лица које се бави надриписарством (тј. које незаконито пружа правне услуге). Пуномоћје се може дати у писменој форми, као и усмено на записник код органа који води поступак. У пуномоћју се назначује да ли се заступање односи на цео поступак или поједине радње поступка, а странка може да учествује у поступку уз свог пуномоћника и да опозива поједине његове изјаве. Постоје и одређене изјаве које може дати само странка или њен законски заступник. Пуномоћнику се увек може отказати пуномоћје. С друге стране, он не може отказати пуномоћје док траје нека радња поступка.

2.1.5. Стручни помагач, преводилац и тумач

Стручни помагач је лице које странка одреди да јој помаже давањем објашњења и савета о стручним питањима поступка. То није заступник или пуномоћник странке, па не може давати изјаве уместо ње. За стручног помагача не може се одредити лице које нема пословну способност или се бави надриписарством. По правилу, одређивању стручног помагача има места код сложенијих управних ствари.

Преводиоци су стручна лица која помажу службеном лицу у општењу са учесницима поступка који не разумеју језик на коме се води поступак (превођењем тока поступка и писмених и других обавештења на језик и писмо које разумеју).

Тумачи знаковним језиком омогућују општење и праћење тока поступка лицима која због физичких недостатака не могу да говоре и чују.

2.2. Начини општења органа и странака

Општење између органа и странака, као и других учесника поступка, одвија се у писаном и усменом облику, а оно треба да буде брзо и ефикасно, с тим да се очувају правна сигурност и економичност поступка. Писмено општење обухвата електронско општење и општење у папирном облику. Електронски документи морају бити потписани сагласно закону који уређује електронски документ и отпремљени сагласно Закону о електронској управи. Орган је дужан да на својој веб презентацији објави обавештење о могућностима електронског општења, начину подношења електронских докумената органу и начину упућивања истих докумената странкама. Ако електронски документ који је орган упутио странци није читљив, она може захтевати да јој се документ упути у другом погодном облику, а ако се исто догоди са документом који је странка поднела органу, он ће јој одредити рок у коме треба да достави документ у другом погодном облику (ако странка пропусти да то уради, сматраће се да није ни поднела документ).

Као посебне начине општења ЗУП уређује поднеске, записник и разгледање списа и обавештавање о току поступка, који се даље излажу тим редом. У начине општења спадају још обавештавање странака и позивање (странака, сведока, вештака), који се уређују у другим деловима ЗУП-а.

2.2.1. Поднесци

Поднесци су захтеви, обрасци, предлози, пријаве, молбе, жалбе, приговори, представке, обавештења, саопштења и друге врсте писаних обраћања странака органима. Поднесак може бити и усмено саопштен на начин предвиђен законом. Сваки поднесак мора бити разумљив, а да би се по њему могло поступити мора да садржи нарочито: лично или пословно име, пребивалиште или боравиште странке, седиште и назив органа коме се подноси, назнаку управне ствари која је предмет поступка, сврху поднеска (захтев или предлог из ког се види шта странка тражи), адресу на коју орган треба да доставља акте и потпис подносиоца поднеска. У поднеску треба назначити пуномоћника

или заступника ако их има. Посебним законом се може одредити и посебна садржина поднесака (на пример, пореска пријава).

Ако је поднесак неразумљив или непотпун тако да спречава поступање по њему, сматра се *неуредним поднеском*. Орган је тада дужан да у року од осам дана обавести подносиоца о томе како да уреди поднесак и одреди му рок за то, не краћи од осам дана. Када подносилац отклони недостатке у року, сматраће се да је поднесак уредан од почетка, а ако то не учини – поднесак се одбацује решењем.

Поднесци се предају органу коме су насловљени, осим када је неки други орган овлашћен за њихов пријем. Могу се предати непосредно, преко поште, електронским путем и преко дипломатско-козуларних представништава Србије. Уз то, могу се и усмено саопштити на записник код органа. Ако се ради о кратким и хитним изјавама, странка их може саопштити телефоном, телеграмом, електронским путем и на други погодан начин који одговара природи ствари, а службено лице ће о томе саставити забелешку у спису предмета.

Примљени поднесци се *евиденширају* по редоследу пријема, а *пријем пошврђује* без наплаћивања таксе. Пријем електронски послатог поднеска потврђује се одмах, истим (електронским) путем. Ако орган није надлежан за поступање по поднеску, примиће га и проследити надлежном органу уз обавештење подносиоца о томе. Међутим, када орган не може да утврди у чију надлежност спада поступање по поднеску, дужан је да упозори подносиоца на то да ће решењем одбацити такав поднесак.

Уобичајено, поднесак садржи један захтев, али странке могу да једним истим поднеском искажу и више захтева. Када прими *поднесак с више захтева*, орган ће проценити да ли је надлежан за решавање свих захтева и ако је такав случај, узеће све захтеве у решавање као одвојене захтеве. Ако није надлежан за решавање свих захтева, орган ће узети у решавање оне захтеве за које је надлежан, а остале ће проследити надлежном органу и о томе обавестити странку.

2.2.2. Записник

Записник је писмено које се саставља о усменој расправи, важнијим усменим изјавама странака, других учесника поступка и трећих лица, као и о другим важнијим питањима у поступку. Законом је утврђено да се у записник обавезно уноси: назив органа; радња која се предузима са назнаком места, дана и часа предузимања радње; управна ствар која је предмет поступка; лична имена службених лица, присутних странака и њихових заступника и других лица; опис тока и садржине предузетих радњи и датих изјава (тачно и кратко). У записнику се наводе и све исправе које су коришћене и оне се, по потреби, прилажу записнику.

Пре закључивања, записник се чита присутним лицима и она имају право да га прегледају и ставе примедбе. На крају записника се наводи да је прочитан и какве су примедбе на њега стављене. Затим га потписују лица која су учествовала у поступку, службено лице и записничар ако га је било. Ако лице одбије да потпише записник или оде пре закључења записника, то се уноси у записник и наводи разлог.

Записник који је сачињен сагласно пропису јесте јавна исправа и доказ о току и садржини радњи и датих изјава, изузев оних делова на које је лице ставило примедбу да нису правилно састављени. Дозвољено је доказивати нетачност записника.

Посебну врсту записника представља записник о већању и гласању који се саставља када поступа колегијални орган.

За разлику од важнијих питања поступка о којима се саставља записник, мање важне радње поступка и изјаве странака, саопштења, службена опажања, усмена упутства и налози не уносе се у записник, већ се о њима ставља *забелешка у списима предмета*, коју потврђује службено лице уз назнаку датума када је стављена.

2.2.3. Разгледање списа и обавештавање о току поступка

Странке имају право да разгледају списе предмета у присуству службеног лица. Оне могу и да о свом трошку добију копију списа, а та копија може да им се достави поштом или на други погодан начин. Такви трошкови не могу да пређу износ неопходних трошкова за израду и достављање копије списа. Ако се документи чувају у електронском облику, орган може омогућити њихово разгледање и преузимање у том или у штампаном облику. Права која има странка, има и заинтересовано лице које докаже свој интерес.

Странке и заинтересована лица не могу разгледати записник о већању и гласању и нацрте решења. Са списима који садрже тајне податке или податке о личности поступа се у складу са законима о заштити тајних података и података о личности. Податке о личности са којима се упозна, странка може користити само у том управном поступку.

Странка и заинтересовано лице имају и право да се обавесте о току поступка (фази у којој се поступак налази, радњама које следе и сл.).

Право на разгледање списа и обавештавање о току поступка остварују се путем подношења писменог или усменог захтева. Ако захтев подноси заинтересовано лице, орган може затражити да то лице писмено или усмено образложи свој правни интерес. Орган има обавезу да у року од осам дана обавести подносиоца захтева о томе како може да разгледа и добије копију списа предмета или да решењем одбије захтев. Против тог решења, као и када орган ништа не предузме поводом захтева, може се изјавити жалба у року од осам дана.

2.3. Обавештавање странака и поступци обавештавања

2.3.1. Основна правила и поједини поступци обавештавања

Под обавештавањем се подразумева радња којом орган на погодан начин извештава странку и другог учесника о поступању у управној ствари. За обавештавање се везује наступање одређених правних последица, па је оно детаљно регулисано. Као *начини (поступци) обавештавања*, прописани су обавештавање електронским путем, обавештавање путем поште и на други погодан начин, обавештавање путем достављања и обавештавање усменим путем – ако је странка присутна. Органу је препуштено да бира начин обавештавања, уз обавезу да води рачуна о правној заштити странке, јавности обавештавања, економичности и једноставности. То право избора орган не може да користи једино када је законом одређен конкретан начин обавештавања. Када се ради о кратким и хитним обавештењима, она се могу дати телефоном, електронским путем или на други погодан начин.

Основно правило је да се обавештава странка, изузев када она има законског заступника, пуномоћника или посебног пуномоћника за примање писмена (тада се они обавештавају). Такође важно правило гласи да ће се у случају када је при обавештавању начињена очигледна грешка сматрати да је обавештавање извршено тек на дан у који буде стварно извршено.

Као *места на којима се врши обавештавање*, сматрају се стан, пословна просторија или радно место странке. Адвокат се обавештава у његовој канцеларији, а обавештење се може извршити и лицу запосленом у канцеларији. Разуме се, могуће је извршити обавештавање и на другим местима, уколико се прималац сагласи. Да би обавештавање текло уредно, захтева се да странка и законски заступник одмах обавесте орган ако током поступка промене пребивалиште, боравиште или седиште. Када то не учине, па службено лице не може ступити у контакт са њима, примениће се јавно достављање.

Постоје и тзв. *посебни случајеви обавештавања*, који се тичу места боравка и посебности положаја одређених лица. Прво, обавештавање физичких и правних лица у иностранству врши се непосредно или дипломатским путем, ако међународним уговором није друкчије предвиђено. Друго, лица у Војсци Србије обавештавају се преко надлежне команде, а припадници специјалних јединица полиције преко њихове команде (тај статус има само САЈ – Специјална антитерористичка јединица). И треће, лица која су лишена слободе обавештавају се преко управе установе у којој се налазе. Сматра се да је обавештавање у сва три случаја извршено када прималац добије писмено.

Пуномоћник за пријем обавештења је лице које странка може одредити као лице коме се упућују сва писмена насловљена на њу (о чему она благовремено треба да писмено или усмено извести орган).

Поред тога, такав се пуномоћник обавезно поставља у два случаја: 1) када се странка или законски заступник налазе у иностранству а немају свог пуномоћника у Србији и 2) када је у поступку више од пет странака које немају супротне интересе и немају заједничког пуномоћника. У оба случаја, орган одређује странкама рок за постављање пуномоћника за пријем обавештења, а ако оне тај рок пропусте, орган ће поставити таквог пуномоћника о њиховом трошку. Улога пуномоћника за пријем обавештења је у томе да странкама проследи обавештења, с тим што му закон даје овлашћење да у име странке уложи правно средство (приговор и жалбу) када странци не може да уручи писмено и она због тога може да пропусти рок за изјављивање правног средства.

Обавештавање електронским путем може бити формално и неформално. Први начин обавезно укључује потврду којом се доказује пријем документа и одвија се у складу са законом. Има исти значај као и достављање писмена, па се користи у случајевима за које је предвиђена обавеза достављања. Неформално обавештавање се користи у осталим случајевима и за њега није потребна потврда о извршеном пријему.

Обавештавање преко поште могуће је обичном и препорученом поштом, а ово друго се изједначава са достављањем. Кад је писмено упућено обичном поштом сматра се да је примљено осмог дана од дана предаје пошти (кад је адреса у Србији), односно петнаестог дана (кад је адреса у иностранству). Код препоручене поште, сматра се да је писмено уручено на дан који стоји у потврди о пријему пошиљке.

2.3.2. Достављање

Достављање је посебан вид обавештавања и може бити извршено на три начина: као лично, као посредно и као јавно достављање. Лично и посредно достављање врши се преко службеног лица органа, поште или електронским путем, а прималац може по изузетку бити позван да преузме писмено (када то налажу природа и значај писмена). Достављају се писмена (решења, закључци, позиви и др.), а достављање се врши радним даном од 8 до 20 сати, с тим што је органу дозвољено да, по изузетку (тј. из нарочито важних разлога), одлучи о томе да се достављање изврши и у нерадни дан и ноћу (после 20 сати). Ако се достављање врши правном лицу, писмено се предаје у његовом седишту или на посебној адреси која је регистрована или заступнику тог лица на његовој адреси.

Лично достављање је обавезно када од дана достављања почиње да тече рок који се не може продужити, осим када је законом друкчије предвиђено. Такође је обавезно и када закон тај начин достављања посебно одређује за поједине случајеве, односно писмена. Састоји се од уручења писмена лицу ком је насловљено (примаоцу). Достављач

писмена је службено лице органа или поштански достављач. Ако прималац одбије да прими писмено, достављач о томе сачињава белешку и оставља обавештење на месту где је писмено требало уручити (у обавештењу се назначава лично име примаоца, подаци о писмену, просторији у којој се оно може преузети и рок у коме се то може учинити, као и датум остављања обавештења). Када се прималац не затекне на адреси, достављач треба да поново покуша доставу у року од 24 сата. Ако се поново догоди исто, достављач сачињава о томе белешку и поступа као у случају одбијања пријема писмена. У оба случаја, сматра се да је лично достављање извршено пошто протекне 15 дана од дана остављања обавештења.

Посредно достављање се користи када није обавезно лично достављање и када се прималац не пронађе на адреси на којој му је писмено требало уручити. Састоји се у предаји писмена другом лицу које прихвати да уручи писмено примаоцу. Под „другим лицем" подразумевају се најпре чланови домаћинства примаоца и лица која са њим раде (кад се достављање врши на радном месту примаоца), с тим што то не може бити лице које је противна странка у истом поступку (отворено питање је како ће достављач знати тај податак ако му он није саопштен). Лице које је примило писмено потписује доставницу, у коју достављач уноси његов однос са примаоцем и датум уручења писмена. Када нема других лица која би примила писмено, достављач га оставља на месту на коме је требало бити уручено, уз назначавање на коверти и доставници времена и датума остављања, као и рока после ког се сматра да је достављање извршено (15 дана).

Као доказ о извршеном личном и посредном достављању служи *доставница*. То је потврда која се чува у списима предмета, а садржи лично име и адресу примаоца и податке о урученом писмену. Потписују је достављач и лице које је примило писмено, а на њу се уноси и датум уручења писмена („бројевима и словима"). Ако лице које је примило писмено одбије да потпише доставницу, достављач ће то забележити на доставници и унети датум, чиме се сматра да је извршено уредно достављање. Поред папирног облика, доставница може бити у електронском облику код електронског достављања и тада садржи исте податке као и папирна доставница.

Јавно достављање се користи (1) када ниједан други начин достављања није могућ, (2) ако се доставља решење које се тиче већег броја лица која нису позната органу а достављање на други начин није било могуће или одговарајуће и (3) у случајевима који су посебно одређени законом. Врши се објављивањем писмена на огласној табли и веб-презентацији органа, а могуће је и путем објављивања у службеном гласилу, дневним новинама или на други погодан начин. Ако се јавно објављује решење, може се изоставити његово образложење уз обавештење о месту, просторији и начину увида у образложење. Сматра

се да је јавно достављање извршено када протекне 15 дана од дана објављивања, а орган може тај рок да продужи из оправданих разлога.

2.4. Рокови

Да би се поступак одвијао ефикасно и окончао благовремено, прописани су рокови за предузимање појединих радњи у поступку. Рок је, према томе, протек времена у ком треба да се предузме нека радња у управном поступку. Рокови се рачунају на дане, месеце и године, а могу се рачунати и на сате. Када се рок рачуна на дане (или сате), не рачуна се дан (или сат) догађаја (обавештавања), већ се први наредни дан (или сат) узима као дан (или сат) од ког почиње да тече рок. Ако се рок рачуна на месеце или године, такав рок почиње да тече наредног дана од дана обавештавања, а завршава се истеком оног дана у месецу или години који по броју одговарају дану извршеног обавештавања (на пример, рок од месец дана који је почео да тече 10. марта истиче 10. априла). Истек рока може се означити и календарским даном (то је апсолутно одређен рок).

Почетак и ток рока не спречавају дани у којима орган не ради, али ако последњи дан рока пада у нерадни дан органа, онда ће рок истећи протеком првог наредног радног дана. Сматра се да је поднесак предат у року ако га орган прими пре истека последњег дана рока. Два изузетка од тог правила јесу: 1) када је поднесак упућен органу препорученом поштом, као дан пријема узима се дан предаје пошти, и 2) за поднеске упућене органу електронском поштом као време пријема сматра се оно време које је одређено посебним прописом.

У зависности од начина њиховог одређивања, почетка рачунања и последица пропуштања, рокови се могу поделити на неколико начина, и то:

- према начину одређивања, рокови могу бити *законом одређени и они које одређује орган који води поступак* (у првом случају, закон је одредио рок, на пример, за подношење жалбе, а у другом је препуштено органу да одреди рок за предузимање неке радње);
- рокови који су законом одређени могу бити *апсолутно и релативно одређени* (у првом случају је тачно одређен, на пример као датум до којег треба уплатити прву рату пореза, а у другом случају је одређен као протек времена од одређеног момента, на пример, рок за жалбу је 15 дана од дана обавештавања о решењу);
- рокови могу бити *продуживи и непродуживи*, у зависности од тога да ли постоји могућност њиховог продужења на захтев странке који је оправдан и поднет пре истека рока или не;

- према начину на који се рачуна почетак рока, они могу бити *субјективни и објективни* (први се рачунају од сазнања лица за неку чињеницу, а други независно од сазнања – према стварном току ствари); и
- постоје рокови чијим се пропуштањем губи право на предузимање радње коју је требало предузети пре истека рока (тзв. *преклузивни рокови*), као и рокови услед чијег пропуштања нема таквих последица, већ се одређује нови рок за предузимање радње (тзв. *дилаторни рокови*).

У случају када је странка због пропуштања рока изгубила право на предузимање радње (на пример, пропуштањем рока за подношење жалбе), она може тражити да се поступак врати у стање у ком је био пре него што је пропустила рок. Та могућност се назива *враћање у пређашње стање* и странка је може користити у три случаја: 1) ако је без сопствене кривице, тј. из оправданих разлога пропустила рок и због тога је изгубила право на предузимање радње (на пример, услед наступања неког изненадног догађаја који је странку спречио – болести, елементарне непогоде, повреде, смрти у породици и сл.); 2) ако је из незнања или очигледном омашком предала поднесак благовремено, али ненадлежном органу; и 3) ако је очигледном омашком прекорачила рок, али је орган ипак примио поднесак најдоцније три дана по истеку рока, под условом да би странка услед задоцњења изгубила неко право.

Странка је дужна да у свом предлогу за враћање у пређашње стање изнесе чињенице које су довеле до пропуштања рока и да те чињенице учини барем вероватним. Предлог се подноси у року од осам дана од дана престанка разлога који су проузроковали пропуштање, односно од дана сазнања за пропуштање рока (пример субјективног рока), а најкасније у року од три месеца или дужем року ако је пропуштање изазвано вишом силом (пример објективног рока). Предлог се подноси органу пред којима је требало предузети пропуштену радњу и он о предлогу одлучује решењем. Ако се повраћај дозволи, поступак се враћа у стање у ком се налазио пре пропуштања радње и поништавају се сва решења и закључци које је орган донео услед пропуштања.

2.5. Трошкови поступка

Трошкове управног поступка чине издаци за таксе, лични трошкови странке (доласка и губитка времена и зараде), неопходни и оправдани трошкови заступања странке, трошкови усмене расправе и извођења доказа (стварни трошкови сведока, стварни трошкови и награде вештака, тумача, преводилаца и привремених заступника, трошкови увиђаја и сл.), као и посебни издаци у готовом новцу органа који води поступак

(путни трошкови службених лица, огласи и др.). Настају на страни органа који води поступак, странака и других учесника поступка.

На терет органа падају редовни трошкови поступка, као и трошкови поступка покренутог по службеној дужности који је окончан повољно за странку, ако законом није друкчије предвиђено. Лице које учествује у поступку сносиће трошкове радњи поступка које проузрокује својом кривицом.

Странка сноси стварне трошкове првостепеног поступка који је покренут њеним захтевом. У двостраначким стварима (тј. када се у поступку налазе странке са противним интересима), странка чијим је захтевом покренут поступак и он буде неповољно окончан за њу имаће обавезу да надокнади противној страни њене оправдане трошкове, сразмерно делу захтева у којем није успела. Ако се такав поступак оконча поравнањем, свака странка сноси своје трошкове, осим ако се поравнањем не одреди друкчије.

Трошкове другостепеног поступка сноси жалилац ако његова жалба буде одбачена или одбијена или ако одустане од жалбе, а ако жалба буде усвојена – трошкове ће сносити орган који је одлучивао у првом степену.

О трошковима поступка одлучује се на крају поступка у решењу о управној ствари. Пре тога, странка сноси трошкове поступка који је покренут њеним захтевом или жалбом, а орган трошкове поступка који је покренут по службеној дужности. Када је поступак покренут захтевом странке, а са сигурношћу се може предвидети да ће бити посебних трошкова за вођење испитног поступка (због увиђаја, вештачења или доласка сведока и сл.), орган може странци наложити решењем да унапред положи одређени износ новца за покриће тих издатака (предујам трошкова). Ако странка то не учини у року који је одређен, орган може одустати од извођења доказа или обуставити поступак, изузев када је наставак поступка у јавном интересу.

Захтев за накнаду трошкова странка мора ставити пре окончања поступка. Сведоци, вештаци, преводиоци, тумачи и привремени заступници треба да захтевају накнаду приликом сведочења, давања мишљења, превођења, тумачења или заступања, а најкасније у року од осам дана после тога (ако то не учине, губе право на накнаду трошкова, због чега је службено лице дужно да их на то упозори). Сведоци имају право на накнаду стварних трошкова који су настали у вези са поступком, док вештаци, преводиоци, тумачи и привремени заступници имају још и право на прописану награду за своје услуге.

Орган може да *ослободи странку од плаћања трошкова* у целини или делимично, и то ако нађе да их она не може поднети без штете по своје нужно издржавање и издржавање своје породице. Решење о томе доноси се на захтев странке. Ослобађање од плаћања трошкова могуће је и када је то предвиђено међународним уговором.

3. Првостепени поступак

3.1. Покретање поступка и захтеви странака

Поступак се покреће по службеној дужности или захтевом странке. У првом случају, поступак се обично води ради утврђивања неке обавезе странке, а ређе ради остваривања неког њеног права или заштите њеног интереса. У другом случају, поступак се води ради признавања неког права, укидања или умањења неке обавезе странке.

По службеној дужности орган покреће поступак (1) када то одређује закон или други пропис и (2) када утврди или сазна да, с обзиром на чињенично стање, треба покренути поступак ради заштите јавног интереса. Као подстицаји за покретање поступка узимају се у обзир упозорења надлежних органа и представке грађана или организација. Значај таквих упозорења могу имати и обавештења комуналне милиције упућена надлежним органима ради предузимања мера из своје надлежности. Када покреће поступак који није у интересу странке, орган је дужан да утврди да ли су испуњени услови за покретање поступка и донесе закључак, налог или сличан акт о покретању поступка. О том акту се обавештава странка, а акт садржи позив за усмену расправу и чињенице на основу којих је утврђено да су испуњени услови за покретање поступка, о којима странка може (има право) да се изјасни.

Захтевом странке покреће се поступак у стварима у којима је то предвиђено законом или када то из саме природе ствари произлази. Захтев странке је тада неопходан и без њега се поступак не може покренути на други начин (тј. по службеној дужности). Орган ће решењем *одбацити захтев странке* којим је покренут поступак ако нађе да нема услова за вођење поступка, и то у следећим случајевима: 1) не ради се о управној ствари; 2) орган није надлежан за одлучивање, а не може утврдити ко је надлежан, 3) захтев потиче од неовлашћеног лица (није ималац права или правног интереса); 4) захтев није поднет у року; 5) у истој ствари се већ води управни или судски поступак или је о њој већ правноснажно решено тако што је странци признато право или утврђена нека обавеза; и 6) захтев који је био неуредан није уређен у одређеном року. Из тих разлога се захтев може одбацити током целог поступка.

Као тренутак покретања поступка сматра се: 1) пријем захтева странке (када се поступак покреће њеним захтевом); 2) предузимање било које радње ради вођења поступка (када се поступак покреће по службеној дужности у интересу странке); и 3) обавештавање странке о акту о покретању поступка (код поступка који се покреће по службеној дужности а није у интересу странке). За тренутак покретања поступка везују се рокови за предузимање радњи у поступку и доношење решења.

Посебан начин покретања поступка представља *покретање поступка путем јавног саопштења*. Користи се у случају покретања поступка према већем броју лица која нису позната или се не могу унапред одредити, а захтев је битно исти према свима њима. Такав поступак је покренут када се објави јавно саопштење, а оно се објављује на веб-презентацији и огласној табли органа (обавезно) и уз то се може објавити у службеном гласилу, дневним новинама и на други погодан начин.

Током управног поступка (све до окончања другостепеног поступка) могуће је да лице које не учествује у поступку као странка поднесе *захтев да му се призна својство странке*. Орган је дужан да о томе упозна остале странке да би се изјасниле, а потом и да о томе одлучи.

Правило је да се у поступку одлучује о једној управној ствари, али је могуће и да се *више ствари споји у један поступак*, и то: 1) када више странака поднесу захтеве или 2) када једна иста странка поднесе више захтева. Услови за спајање више ствари у један поступак су следећи: 1) да се права и обавезе странака заснивају на истом или сличном чињеничном стању и на истом или сличном правном основу и 2) да је орган надлежан у погледу свих захтева. У спојеним стварима, као и када је поступак покренут јавним саопштењем према већем броју лица, свака странка има право да самостално иступа (предузима процесне радње, ставља предлоге и сл.). Управни акт којим се предузимају мере према странкама морају бити индивидуализовани да би се знало која се од мера односи на коју странку. По изузетку, индивидуализација није потребна ако су захтеви странака истоветни или кад закон друкчије предвиђа.

Пошто је управни поступак покренут, *странка може да измени постављени захтев* тако што ће га проширити или да постави други захтев уместо првог, али под условом да се измењени захтев заснива на битно истом чињеничном стању. То може чинити све док не буде обавештена о првостепеном решењу, а орган може и да решењем одбије измену захтева.

Такође, странка може да *потпуно или делимично одустане од свог захтева*, и то све док не буде обавештена о другостепеном решењу. Одустајање се изјављује органу који води поступак, писменим путем или усмено на записник. Одустанак странке неће бити прихваћен ако је даље вођење поступка потребно у јавном интересу или када настављање поступка тражи противна странка. Ако се одустајање прихвати, поступак се обуставља решењем, а трошкове обустављеног поступка по правилу сноси сама странка. Поред описаног – изричитог одустанка од захтева, постоје и случајеви у којима се поједине радње или пропуштања странке тумаче као њен одустанак од захтева, па би се ту радило о претпостављеном одустанку од захтева. О којим се радњама странке ради, биће речи касније.

3.2. Прекид и обустављање поступка

Покренути поступак може да се прекине и обуставви. Орган *прекида* поступак решењем ако умре законски заступник странке или он изгуби процесну способност (док се не постави нови законски или привремени заступник), ако законски заступник физичког лица не показује потребну пажњу у заступању или су његови интереси противни интересима странке или кад противне странке заступа исти законски заступник (док орган старатељства не одлучи о постављењу новог законског заступника) и ако наступе правне последице стечаја правног лица (док стечајни управник не ступи у поступак). Прекид поступка је могућ и у другим случајевима предвиђеним законом (на пример, док други орган не реши претходно питање). Док траје прекид поступка, не теку рокови за предузимање радњи и издавање решења.

Поступак се *обуставља* решењем ако орган нађе да нема услова за даље вођење поступка, под условом да закон не налаже да се поступак настави, као и у другим случајевима одређеним законом (на пример, када противне странке постигну потпуно поравнање).

3.3. Поравнање

Када у поступку постоје странке са противним интересима (двостраначке и вишестраначке ствари), оне се могу у току трајања читавог поступка у целини (потпуно) или делимично поравнати (тј. споразумети о свим или само о неким од спорних питања која су предмет поступка). То је једна врста уговора којим оне уређују своје спорне односе поводом којих се води поступак. ЗУП обавезује службено лице да настоји да дође до поравнања странака.

Поравнање мора бити јасно и одређено, а не сме бити на штету јавног интереса или интереса трећих лица (ако је такав случај, орган га неће прихватити). Уредно поравнање се уписује у записник о поравнању и сматра се закљученим када странке потпишу записник. Ако оне то траже, предаје им се оверени препис записника.

Закључено поравнање има правну снагу као и извршно решење донето у поступку и стога представља извршну исправу (исправу на основу које се спроводи извршење). После постигнутог поравнања, поступак се обуставља решењем ако је поравнање потпуно. Када је, међутим, поравнање делимично, поступак се наставља о преосталим спорним питањима.

3.4. Ток поступка до доношења решења

3.4.1. Начин утврђивања чињеница

После покретања поступка, орган утврђује чињенице и околности од значаја за поступање у управној ствари и доношење решења. Он по

службеној дужности и у складу са законом прибавља податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање. Конкретније, дужан је да изврши увид, прибави и обради такве податке који се воде у органу или да затражи такве податке од другог органа који води службену евиденцију у којој се подаци налазе (било је већ речи о обавези тог другог органа, као замољеног органа, да тражене податке бесплатно уступи). Странка може изричито изјавити и да ће сама прибавити потребне личне податке (о којима се води службена евиденција) када је поступак покренут њеним захтевом, али ако то потом не учини у року, њен захтев ће се сматрати неуредним.

С друге стране, странка је дужна да чињенично стање на коме заснива свој захтев изнесе тачно, потпуно и одређено, као и да за своје наводе предложи доказе и да их поднесе органу кад је то могуће. Она не мора прибављати доказе које може да прибави орган, нити уверења и друге исправе које органи нису дужни да издају. Такође, није дужна да доказује чињенице које су општепознате.

У раној фази поступка, као и у каснијим фазама поступка, орган може да одреди и потребну *привремену меру* (привременим решењем), кад је то предвиђено законом.

3.4.2. Непосредно одлучивање и испитни поступак

Ток поступка до доношења решења може се одвијати на два начина: као непосредно одлучивање (тј. као такозвани скраћени поступак) и као одлучивање после спроведеног испитног поступка.

Непосредно одлучивање се одликује изостављањем испитног поступка као посебне фазе управног поступка, тако да се одмах после покретања поступка доноси решења о управној ствари. И тада морају бити утврђене све чињенице које су од значаја за решавање управне ствари (одлучне чињенице), али се оне не утврђују у нарочитом испитном поступку нити се од странака узима изјава. Непосредно одлучивање се може применити у четири случаја:

- ако је странка у захтеву навела чињенице и доказе на основу којих се може утврдити чињенично стање или се то стање може утврдити на основу општепознатих чињеница и оних које су познате органу;
- ако се чињенично стање може утврдити на основу података из службених евиденција, а странка не мора да се изјасни ради заштите својих права и правних интереса;
- ако се доноси усмено решење, а чињенице на којима се оно заснива су учињене вероватним (тј. јачи докази говоре у прилог постојања тих чињеница од оних који негирају њихово постојање); и
- када је то предвиђено посебним законом.

У пракси се прилично велики број управних ствари решава непосредним одлучивањем.

Испитни поступак је фаза управног поступка у којој се утврђује релевантно чињенично стање. Обавезно се спроводи увек када се путем непосредног одлучивања не могу утврдити чињенице од значаја за одлучивање, као и када се странкама мора пружити прилика да се изјасне ради заштите својих права и правних интереса. Ток испитног поступка одређује службено лице према одредбама закона и захтеву да се правилно и потпуно утврди чињенично стање. Оно одређује које ће се радње извршити и какав ће бити редослед тих радњи, одређује усмену расправу (ако се она одржава) и који ће се докази извести, као и одлучује о захтевима странке и поднетим предлозима. Испитни поступак може да се одвија тако да у оквиру њега буде или не буде одржана усмена расправа. У овој фази поступка може се наићи и на претходно питање које се мора решити да би поступак могао даље да тече. О усменој расправи и претходном питању говори се даље у оквиру посебних потпитања.

Странка има право да учествује у испитном поступку, да се изјасни о чињеницама које су изнете и о понуђеним доказима, да учествује у извођењу доказа и предлаже доказе, износи чињенице и правне тврдње и побија тврдње које се не слажу са њеним, као и да, преко службеног лица, поставља питања другим странкама, сведоцима и вештацима. Орган је дужан да одлучи о свим захтевима и предлозима странке, а поступак не може да се оконча док се странци не пружи прилика да се изјасни о чињеницама које су од значаја за поступање у управној ствари. Такође, службено лице је дужно да упозори странку, сведока и вештака да могу ускратити давање изјаве, сведочење и вештачење кад је то предвидео закон, као и да је давање лажног исказа кривично дело.

3.4.3. Претходно питање

Претходно питање је питање које чини самосталну правну целину и без чијег решавања не може да се одлучи у управној ствари, а за чије решавање је надлежан суд или други орган а не орган пред којим се води поступак (на пример, код доделе породичне пензије супрузи и деци, може се појавити спор око постојања брака или родитељства или код издавања грађевинске дозволе може бити спорно власништво над парцелом на којој треба да се гради објекат).

Орган мора прекинути поступак док надлежни орган не реши претходно питање у два случаја: 1) ако се претходно питање тиче постојања кривичног дела или брака, утврђивања родитељства или се ради о другим случајевима који су законом одређени (таква питања су по правилу у надлежности суда) и 2) ако се пред судом или другим надлежним органом већ решава претходно питање. Прекинути поступак

се наставља када решење надлежног органа постане коначно или када судска одлука о претходном питању постане правноснажна.

У осталим претходним питањима орган има две могућности: да сам расправи то питање или да поступак прекине док надлежни орган не реши то питање. Ако сам расправи то питање, онда његова одлука о том питању има правно дејство само у тој управној ствари. Ако се определи за другу могућност (да прекине поступак и сачека решење надлежног органа, а потом настави поступак), орган ће сам затражити од надлежног органа да реши претходно питање уколико се поступак води по службеној дужности. За разлику од тога, када се поступак води по захтеву странке, орган ће странци одредити рок у коме је дужна да својим захтевом покрене поступак пред надлежним органом за решавање претходног питања. Она треба да у том року поднесе доказ да је то учинила, а ако не поднесе доказ – поступак се може обуставити. Код двостраначких ствари је утврђено другачије решење, како противна страна не би трпела последице. Наиме, ако странка која је обавезана да покрене поступак за решавање претходног питања то не учини, орган ће морати сам да реши то питање.

3.4.4. Усмена расправа

На усменој расправи као делу испитног поступка се усмено и непосредно разјашњавају све спорне чињенице уз учешће странака, сведока, вештака и других учесника поступка. Она је обавезна у стварима у којима учествују две или више странака са супротним интересима, као и када треба да се изврши увиђај, саслушање сведока или вештака. Поред тога, службено лице може да одреди усмену расправу када је то корисно за разјашњење ствари, било по својој иницијативи било по предлогу странке.

Основно правило је то да је усмена расправа јавна, с тим што се јавност може искључити са целе или дела усмене расправе у следећим случајевима: 1) ако се расправља о чињеницама које представљају тајне податке сагласно закону или пословну тајну; 2) ако то захтевају интереси јавног реда или разлози морала; 3) ако се расправља о односима у некој породици; и 4) ако постоји непосредна и озбиљна опасност од ометања усмене расправе. О искључењу јавности одлучује службено лице по својој иницијативи или на предлог странке или другог учесника поступка, а одлука о томе се објављује на интернет страници и огласној табли органа. Јавност се не сме искључити док се објављује решење. Искључење јавности се не односи на странке, њихове заступнике, пуномоћнике, представнике и стручне помагаче, а сви они су дужни да чувају као тајну оно што дознају на расправи са које је јавност искључена. Може се допустити да таквој расправи присуствују поједина службена лица, научни и јавни радници кад је то од значаја за њихову службу или рад.

О припремању усмене расправе стара се службено лице, које предузима све потребне мере да би се расправа одржала без одуговлачења. Ради тога, лицима која се на расправу позивају мора се оставити довољно времена за припрему и долазак на расправу, а тај рок по правилу износи осам дана. Ако се позиви не могу на време доставити или постоји вероватноћа да има заинтересованих лица која се још нису пријавила као странке, орган може да јавно објави заказивање усмене расправе (применом правила о јавном достављању).

У позиву за усмену расправу означава се орган који је издао позив, лично име и адреса лица које се позива, место и време доласка, предмет због кога се позива и у ком својству (као странка, сведок, вештак и др.) и шта позвани треба да прибави или поднесе. У случају спречености, позвано лице је дужно да о томе извести орган.

Усмена расправа се по правилу одржава у седишту органа, а изузетно на месту увиђаја или на другом месту. Када орган има техничких могућности, може заказати и одржавање видеоконференцијске усмене расправе.

На почетку усмене расправе утврђује се која су од позваних лица присутна и проверава да ли су одсутна лица уредно позвана. Може се одложити ако је одсутна странка која није раније саслушана, а не може се утврдити да јој је позив уредно достављен (што не важи ако је заказивање расправе јавно објављено). Када се, међутим, утврди да се уредно позвана странка по чијем је захтеву поступак покренут није одазвала позиву на расправу, поступак се може обуставити ако из целокупног понашања странке може да се претпостави да је она одустала од захтева. За разлику од тога, ако је поступак покренут према странци и она не дође на расправу, а уредно је позвана и није оправдала изостанак, расправа се може одржати и без ње или одложити на њен трошак.

Странка има право да у току саме расправе ставља примедбе на њен ток, а ако их не стави и поред упозорења службеног лица, сматраће се да нема примедби. Лицу које омета ток расправе може се изрећи опомена, а ако настави са ометањем – новчана казна до износа просечне месечне зараде у Србији у претходном месецу (са порезима и доприносима). Крајња мера је удаљење лица са расправе. Жалба на решење о новчаној казни нема одложно дејство (жалба не одлаже извршење решења).

3.4.5. Доказивање

Доказивањем се утврђује постојање, изглед, садржина и тачност релевантних (одлучних) чињеница за поступање у управној ствари. Оно се врши уз помоћ других чињеница које се називају докази. Као доказ и доказно средство (носилац или извор доказа) у управном

поступку се може употребити свака чињеница на основу које је могуће утврдити одређену другу чињеницу или околност битну за доношење одлуке. Према ЗУП-у, као доказ могу да се употребе сва подесна средства, као што су: исправе, искази сведока, изјаве странака, налази и мишљења вештака, увиђај и друга средства.

О томе да ли неку чињеницу треба доказивати или не треба, одлучује службено лице које води поступак, а поменуто је и право странке да предлаже доказе. Не треба доказивати чињенице које су општепознате, као ни оне чије постојање закон претпоставља (тзв. правне или законске претпоставке). Пошто законске претпоставке могу бити обориве и необориве, допуштено је доказивати непостојање оборивих претпоставки (могу се обарати другим доказима). На пример, необорива је претпоставка да родитељи одговарају за штету коју причине њихова малолетна деца до седме године, а оборива да је отац детета муж детиње мајке.

Доказивање се врши пред органом који води поступак, а ако је то неизводљиво, повезано са несразмерним трошковима или великим губитком времена, могуће је извршити доказивање и пред замољеним органом.

а) Исправе и уверења

У ширем смислу, исправа је сваки предмет на коме је видно забележено нешто што може послужити утврђивању постојања неке чињенице. У ужем смислу, под исправама се подразумевају писмена, а исправе се деле на јавне и приватне.

Јавне исправе издају у прописаном облику органи и имаоци јавних овлашћења. Са јавним исправама су изједначене микрофилмске и електронске копије исправа и репродукције копије јавне исправе. За јавне исправе важи претпоставка њихове тачности, с тим што се могу побијати. Оне поседују доказну вредност ако су без спољних недостатака, а службеном лицу је дато право да оцењује да ли је умањена доказна вредност јавне исправе на којој је нешто прецртавано, уметнуто и сл.

Приватне исправе издају приватна лица и недржавне организације ван вршења јавних овлашћења. На пример, то могу бити уговори, признанице, пословне књиге и сл. За ове исправе не важи претпоставка истинитости и службено лице слободно оцењује њихову доказну вредност.

Исправе прибавља орган који води поступак или их подносе странке. Сматра се да је странка поднела исправу и када обавести орган о службеној евиденцији у којој се налази одговарајући запис доступан органу. Ако се исправа налази код противне странке, службено лице јој налаже да поднесе исправу, а ако она то не учини, службено лице цени према околностима случаја од каквог је то значаја за решавање

управне ствари. Када је исправа у поседу трећег лица (тј. лица које се налази ван поступка), од њега се тражи да је добровољно покаже. Ако оно то не учини, налаже му се да исправу покаже на усменој расправи. То лице може одбити да покаже исправу само из разлога из којих сведок може ускратити сведочење или из других оправданих разлога, а када ти разлози не стоје, према њему се поступа као према сведоку који неоправдано ускраћује сведочење. Странка је дужна да накнади трошкове трећем лицу настале у вези са показивањем исправе ако се она позвала на ту исправу. По службеној дужности, орган прибавља исправе у поседу других органа, а странка има право да то и сама чини.

Све исправе, осим када је нешто друго утврђено законом, могу да се подносе у оригиналу, овереном препису или обичном препису, а службено лице утврђује да ли је препис веран оригиналу и о томе ставља белешку на препису. Стране јавне исправе имају исту доказну вредност као и домаће јавне исправе, а важе под условом узајамности и морају бити прописно оверене. Уз њих се, ако је потребно, прилаже оверени превод.

Уверења су посебна врста исправа (документарне исправе) којима се потврђује постојање једног правног односа. Разликују се уверења која издају органи о чињеницама о којима воде службену евиденцију од оних уверења која издају о чињеницама о којима не воде такву евиденцију (о томе је било речи код управних радњи). Прва врста уверења има значај јавних исправа. Друга врста уверења не обавезује орган коме је поднета, тако да он може поново утврђивати чињенице наведене у уверењу.

б) Сведоци

Сведок у управном поступку може бити свако лице које је било способно да опази чињеницу о којој треба да сведочи и које је у стању да то своје опажање саопшти. Једино не може бити сведок службено лице које води поступак. Сведоци могу бити непосредни сведоци и сведоци „по чувењу“ (овима другима је податак пренет од другог лица). Године сведока нису од пресудног значаја, а службено лице цени да ли су деца одређеног узраста способна да опазе и репродукују одређене чињенице.

Сведочење је законска обавеза, па је неодазивање на позив за сведочење, неоправдано ускраћивање сведочења или удаљење с места где треба да се сведочи кажњиво. Сведок може бити принудно доведен и обавезан да сноси трошкове довођења (комунална милиција нема овлашћење за довођење сведока), као и новчано кажњен и обавезан да сноси трошкове које је изазвао изостанком или ускраћивањем сведочења. Ако се сведок не одазове на позив или одазове па одбије да сведочи, може се новчано казнити до износа просечне месечне зараде

у Србији. Ако и после изрицања новчане казне одбија да сведочи, може се још једном новчано казнити – овог пута до износа две просечне месечне зараде. Сведоку који оправда изостанак поништава се решење о новчаној казни, као и оном сведоку који после изрицања казне пристане да сведочи.

Не може се као сведок испитати лице које би својим исказом повредило дужност чувања државне тајне све док га надлежни орган не ослободи те дужности.

Сведок може ускратити сведочење у следећим случајевима:

1) ако би одговором изложио тешкој срамоти, знатној имовинској штети или кривичном гоњењу себе, сродника по крви у правој линији и у побочној линији до трећег степена, супружника, ванбрачног партнера, тазбинског сродника до другог степена (па и кад је брак престао), старатеља или штићеника, усвојитеља или усвојеника;
2) ако би одговором повредио право и дужност чувања тајне утврђене сагласно закону и прописима о тајности података, као и пословну или професионалну тајну;
3) о чињеницама које је сазнао као пуномоћник, верски исповедник, лекар или лице другог позива који обавезује на чување тајне.

Поред тога, сведок може ускратити сведочење и о другим чињеницама ако наведе разлоге и учини их барем вероватним. Опасност од имовинске штете не даје сведоку право да ускрати сведочење о правним пословима којима је присуствовао као сведок, посредник или записничар, затим о радњама које је предузео као правни претходник или заступник странке, као и када га посебни прописи обавезују да поднесе пријаву или да изјаву о неким радњама.

Саслушање сведока врши се појединачно, тј. без присуства других сведока који ће доцније сведочити, а сведок се не сме удаљити без дозволе службеног лица. Ако се искази два сведока не слажу, службено лице их може суочити (суочавање је заједничко испитивање два сведока поводом њихових исказа који се не слажу). Сведок који не може доћи због старости, болести или инвалидитета, може бити саслушан у стану или установи у којој борави. Малолетни сведок се саслушава у присуству законског заступника.

Сведочење започиње узимањем личних података од сведока и података о његовом односу са странком, а затим се поучава о томе на која питања може да ускрати одговоре. Затим се испитује о чињеницама (предмету сведочења) и откуда му је познато то што је изрекао. Питања најпре поставља службено лице, па странка или њен законски заступник, преко службеног лица (не директно сведоку). Постављена питања треба да буду разумљива и прецизна, а не смеју бити сугестивна или обмањујућа.

в) Вештачење

Вештак је лице које на основу свог стручног знања даје стручно мишљење и/или стручни налаз од значаја за утврђивање или оцену неке чињенице која је важна за решавање управне ствари. Користи се када је потребно стручно знање којим не располаже службено лице, с тим што предмет вештачења не може бити правно питање (о таквим питањима службено лице мора да има знања).

Службено лице, по службеној дужности или на предлог странке, одређује једног, а у сложенијим стварима два или више вештака. Одређују се предмет и обим вештачења, као и рок за давање налаза и мишљења. За вештака може бити одређено свако лице које има одговарајуће образовање и стручно знање, а вештачење се може поверити и научној или стручној установи. Странка има право да се изјасни о подобности вештака. За вештака се не може одредити лице које по закону не може бити сведок (службено лице које води поступак и лице које би повредило дужност чувања државне тајне). Лице које је одређено за вештака може тражити ослобађање од дужности вештачења ако је преоптерећено тим послом или ако сматра да не би било непристрасно. Странка може да тражи изузеће вештака, а да би у томе успела треба да учини вероватним околности које доводе у питање његово стручно знање или непристрасност. Вештак који неоправдано изостане на позив за вештачење или ускрати вештачење може се новчано казнити као и сведок.

Вештачење се обавља на усменој расправи или изван ње, а у овом другом случају вештак на усменој расправи саопштава налаз и мишљење. Када је више вештака, они заједнички дају налаз и мишљење, а ако се не слажу – одвојено их излажу. На давање налаза и мишљења вештака сходно се примењују правила о сведоцима. Ако налаз и мишљење вештака нису јасни или су непотпуни, као и када се мишљења и налази два вештака битно разликују или се појави сумња у тачност њиховог мишљења и налаза, вештачење може да се понови са истим или другим вештацима.

Налаз вештака односи се на утврђивање неке чињенице и опис њеног изгледа (на пример, састав неке течности или утврђивање неког обољења), а мишљење на значај те чињенице и њен утицај на неку ствар или појаву (на пример, да ли је одређена течност опасна за људско здравље или да ли одређено обољење утиче на смањење радне способности). Налаз и мишљење најчешће се дају заједно.

Правила о вештацима се сходно примењују на тумаче и преводиоце (у погледу начина одређивања, изјашњавања странке о њиховој подобности, непристрасноти и неоправданог изостанка).

г) Увиђај

Као посебно доказно средство, увиђај се састоји у утврђивању одређених чињеница које су важне за решавање управне ствари путем непосредног опажања службеног лица. Предмет увиђаја могу бити

ствари, места и жива бића. По правилу, увиђај се обавља у седишту органа за ствари које се могу донети, а кад су у питању места (локалитети, односно простори) и непокретности – на лицу места. Увиђај се може снимити и снимак приложити записнику.

Странке имају право да присуствују увиђају, а власник и држалац ствари, простора или земљишта који се разгледају дужан је да допусти вршење увиђаја. Ако он то одбије, може се казнити као и сведок који ускрати сведочење. Штета која се при увиђају нанесе власнику или држаоцу ствари накнађује се, а решење о томе доноси орган. Ако се увиђај обавља у стану, неопходна је сагласност држаоца стана или писмена одлука суда (због заштите права на неповредивост стана).

д) Изјаве странака

Усмене изјаве странака могу се узети као доказ за утврђивање појединих чињеница о којима не постоје други докази, као и ако би прибављање других доказа отежало остваривање права странке. То значи да се изјавама странке као доказном средству придаје другоразредни значај због могуће пристрасности.

С тим у вези, веродостојност изјаве странке цени се у склопу њеног целокупног изјашњавања у поступку и у склопу других доказа. Пре узимања изјаве, странка се упозорава на кривичну и материјалну одговорност због давања лажне изјаве.

ђ) Обезбеђење доказа

Под обезбеђењем доказа у управном поступку подразумева се мера која се предузима када постоји бојазан да се неки доказ неће моћи доцније извести или да ће то бити отежано. У таквим случајевима, доказ се може извести у сваком стадијуму поступка, па и пре него што је поступак покренут. То је могуће и пошто је поступак окончан а решење није постало коначно или правноснажно (у овом случају сврха је у омогућавању услова за коришћење доказа у поновљеном поступку). Може се радити о стварима чији је век трајања ограничен, или о лицима која треба да буду саслушана а путују у иностранство или су тешко болесна и сличн.

Обезбеђење доказа се врши по службеној дужности или на предлог странке или лица које има правни интерес. Предлог за обезбеђење доказа, поред другог, обавезно садржи чињенице које треба да се доказују и којим ће се доказима то чинити, као и разлоге због којих је нужно обезбедити доказ. Када постоји противна странка, предлог се доставља и њој да би се изјаснила о њему, осим ако постоји опасност од одлагања. Орган који води поступак одлучује о предлогу решењем, а када поступак још није покренут или је окончан, решење доноси

орган на чијем се подручју налази ствар или лице. Докази се изводе пред органом који је одлучио о предлогу.

4. Решење и закључак

4.1. Решење

4.1.1. Појам решења и посебне врсте решења

Решење је назив за управни акт којим се одлучује о управној ствари – праву, обавези или правном интересу странке (мериторно решење), као и о другим питањима одређеним законом (процесна решења). Свако решење се формално (у називу) означава као такво, с тим што посебним законима могу бити утврђени и други називи. Мериторно решење се доноси на основу одлучних чињеница које су утврђене у поступку, а њему претходи скраћени или испитни поступак који се води ради утврђивања чињеница. Затим се на утврђено чињенично стање примењују одговарајући правни прописи да би се формулисало појединачно правило за понашање странке у датој ситуацији.

У односу на општа правила о решењу постоје одређени изузеци који дају посебне врсте решења. То су следећи изузеци:

- *заједничка или сложена решења* – у њиховом доношењу, када је то прописано, учествују два или више органа на један од следећа три начина: 1) орган доноси решење уз претходну сагласност другог органа (решење се доноси пошто други орган да сагласност и у њему се наводи акт којим је она дата); 2) орган доноси решење уз накнадну сагласност другог органа (орган сачињава решење и доставља га другом органу, а решење се сматра донетим када је други орган дао сагласност посебним актом); и 3) орган доноси решење уз мишљење другог органа (прво се прибавља мишљење, па се доноси решење). Орган који даје претходну или накнадну сагласност или мишљење дужан је да то учини у року од 30 дана од пријема захтева, а ако не поступи у том року сматраће се да је дао сагласност или мишљење, осим ако закон другачије није предвидео (тј. да нема решења без давања сагласности или мишљења);
- *једно решење у односу на већи број лица* – доноси се када постоји процесна заједница више лица; у диспозитиву (изреци) таквог решења се наводе сва лица, а у образложењу излажу разлози који се односе на свако од њих;
- *генерално решење* – доноси се у односу на већи број лица која нису позната и оно мора да садржи податке из којих се може видети на која се лица односи (тј. да та лица буду одредива) и у чему се састоји њихова обавеза;

- *решење у облику забелешке на спису предмета* – садржи само диспозитив и доноси се у једностраначким стварима мањег значаја у којима је ангажован приватни интерес (тако да се не дира у јавни интерес или интересе трећих лица), које се решавају лако и брзо и често се појављују, а поступак је покренут захтевом странке и следује му позитивно решење за које су разлози очигледни;
- *делимично, допунско и привремено решење* – делимично решење се доноси у случају када се решава о више питања, а само нека од њих су зрела за решавање и целисходно је да се о њима реши посебно (о преосталим питањима се наставља поступак). Допунско решење се доноси када орган у првом решењу није одлучио о свим питањима о којима је требало да одлучи (пропустио је да одлучи о тим питањима). Доноси се по службеној дужност или по захтеву странке, и то као посебно решење о преосталим питањима. Привремено решење се доноси када је, пре завршетка поступка, потребно привремено уредити спорна питања и односе, било у јавном било у приватном интересу (на пример, одређивање аконтационог износа пензије или пореза). Заснива се на чињеницама које су у том моменту познате и на њему се означава да је привремено, а оно се каснијим решењем укида, ако закон не одређује друкчије. Ако странка тражи доношење привременог решења, орган може доношење решења условити давањем обезбеђења за штету која би могла настати извршењем тог решења супротној странци. Делимично, допунско и привремено решење сматрају се као самостална решења у погледу правних средства (жалбе и тужбе) и извршења;
- *усмена решења, решења колегијалног органа и решења са упрошћеним образложењем* такође представљају изузетке од општих правила о решењу, а о њима се говори у наредна два потпитања.

4.1.2. Облик и делови решења

Основно правило је да решење има писмени облик – папирни или електронски, а само изузетно усмени облик. Решења у усменом облику – *усмена решења* се доносе када се предузимају хитне мере у јавном интересу ради успостављања јавног реда и мира и безбедности или ради отклањања опасности по здравље и живот људи и имовине. Код усмених решења важи и правило да се њихово извршење наређује одмах по саопштавању. Орган који је донео усмено решење дужан је да га изда странци у писменом облику у року од осам дана, када она то захтева током 60 дана од дана доношења усменог решења.

Писмено решење садржи: увод, диспозитив (изреку), образложење, упутство о правном средству, потпис службеног лица и печат органа или други вид потврде аутентичности. Када се решења обрађују

механографски (типска решења), уместо потписа могу да садрже факсимил или одштампано име службеног лица (печат није битан саставни део типског решења). Решење потписује службено лице које га доноси, а ако га је донео колегијални орган – његов председавајући или друго лице одређено актом тог органа.

Увод решења садржи: назив и адресу органа који доноси решење, пропис о његовој надлежности, број и датум решења, лично име и презиме или назив странке и њених заступника и њихово пребивалиште или седиште, као и кратко назначење предмета поступка. Када решење доноси службено лице, а не старешина органа, наводи се име службеног лица и правни основ његовог овлашћења. Ако су у доношењу решења учествовала два или више органа (заједничка решења), наводе се називи тих органа и да ли је дата њихова сагласност или мишљење. Када је решавао колегијални орган, у уводу се означава дан седнице на којој је ствар решена.

Диспозитив садржи кратку и јасну (прецизно одређену) одлуку, а кад је то потребно може се поделити у више тачака. То ће, по правилу, бити случај када је захтев делимично усвојен или када има више захтева. Такође, у посебне тачке се уносе додаци акту (рок, услов или налог), назнака да жалба нема одложно дејство (ако је такав случај) и одлука о трошковима поступка.

Образложење треба (закон користи реч „мора“) да буде разумљиво и оно садржи: кратко излагање захтева странке, утврђено чињенично стање и доказе на основу којих је оно утврђено, разлоге који су били одлучни за оцену сваког доказа, навођење прописа и разлога који упућују на одлуку из диспозитива и разлоге за неуважавање неких захтева или предлога (када их је било). У образложењу се морају навести и разлози због којих је одступљено од решења која је орган раније доносио у истим или сличним стварима (зашто је одступио од начела предвидивости). Када је одлучено по слободној оцени, наводи се пропис који овлашћује на то, разлози којима се орган руководио при одлучивању и у којим границама и са којим циљем је применио овлашћење за слободно (дискреционо) одлучивање. Када жалба нема одложно дејство, образложење садржи и позивање на пропис којим је то предвиђено.

Упрошћено образложење је допуштено у једноставним управним стварима, а то су оне у којима је учествовала једна странка и њен захтев се уважава, као и оне у којима је учествовало две или више странака а оне не приговарају постављеном захтеву коме се решењем удовољава. Такво образложење садржи назначење захтева странака и на основу којих је прописа решено, а обично се решења са таквим образложењем издају на прописаним обрасцима.

Упутство о правном средству представља обавештење странци о томе да ли може против решења изјавити жалбу или покренути управни спор. Ако може да се изјави жалба, наводи се назив органа коме се

изјављује, у ком року, висина таксе и да жалба може да се изјави на записник код првостепеног органа. Ако може да се покрене управни спор, наводи се назив и седиште суда коме се подноси тужба, рок у коме се подноси и висина таксе која се плаћа. У случају да упутство о правном средству изостане или да је непотпуно, странка може поступити по закону или тражити од органа у року од осам дана да допуни решење. Ако је пак дато погрешно упутство, странка може да поступи по том упутству или по закону, а због тога не сме трпети штетне последице.

4.1.3. Доносилац решења и рок за издавање решења

Решење доноси овлашћено службено лице или руководилац органа који је стварно и месно надлежан за решавање управне ствари. Као што је већ изложено, орган то чини самостално или заједно с другим органима када се ради о заједничким решењима. У случају органа који се организују на колегијалном принципу (а којих је мањи број у поређењу са органима који се организују по инокосном и монократском принципу), ствар се поставља другачије утолико што колегијални (вишечлани) органи могу решавати ако је седници присутно више од половине њиховог састава (кворум). За доношење решења се захтева прописана већина гласова. Када се број гласова једнако подели (на пример, 10 за и 10 против), одлучује глас председавајућег (превагу има она половина у којој се налази глас председавајућег).

ЗУП прописује *два рока за издавање решења*: 1) када је поступак покренут захтевом странке или по службеној дужности а у интересу странке и у поступку се одлучује без спровођења испитног поступка (тј. непосредним одлучивањем, у скраћеном поступку), рок износи највише 30 дана од дана покретања поступка; и 2) када је поступак покренут захтевом странке или по службеној дужности а у интересу странке, али се не може водити скраћени поступак (тј. неопходно је вођење испитног поступка), рок износи највише 60 дана од дана покретања поступка. Није, дакле, утврђен рок за издавање решења када се поступак води по службеној дужности ради утврђивања обавезе странкама (тада би орган требало да буде вођен јавним интересом да се решење изда што пре, односно у разумном року).

Постоје и краћи или дужи рокови за издавање решења који су утврђени посебним законима и другим прописима (на пример, седам или 15 дана или дуже).

Под „издавањем решења“ схватају се доношење решења и обавештавање странке о њему, тако да се у рок за издавање решења урачунавају обе наведене радње. Решење, дакле, мора бити и донето и странка о њему обавештена у року од 30 или 60 дана или другом року који је одређен законом и другим прописом.

Ако решење против ког је допуштена жалба није издато у законском року, странка има право жалбе као да је њен захтев одбијен, а ако жалба није допуштена – странка може тужбом покренути управни спор. Та права може користити само странка чијим је захтевом покренут поступак, као и она у чијем је интересу покренут поступак по службеној дужности. Противна страна не може то право да користи. Узима се, према томе, као да је ствар решена (иако није) и да је негативно решена по странку. Пропуштање рока за издавање решења се иначе назива „ћутањем управе". По изузетку, који је раније поменут, „ћутање управе" може имати и значај позитивне претпоставке – тада се узима да је орган ствар решио позитивно (иако није донео решење), а то ће бити само онда када закон то изричито предвиди (странка тада неће имати право на жалбу).

4.1.4. Исправљање грешака у решењу

Техничке грешке у решењу (као неуредном управном акту) могу се исправити у свако време, а то су грешке у именима, бројевима, писању и рачунању, као и друге очигледне нетачности. Исправка у таквом случају делује уназад, тј. од дана од којег је решење почело да производи дејство, осим када је исправка неповољна за странку. У том случају би правна дејства исправљеног решења почела од када је странка обавештена о исправци.

Орган доноси посебно решење о исправци, а исправка се уписује у изворник решења и, ако је то могуће, у све оверене преписе решења. Против решења о исправци може се изјавити жалба, али се њоме не може нападати и решење које се исправља.

4.2. Закључак

За разлику од решења као управног акта којим се одлучује о управној ствари или о важнијим процесним питањима, закључци су управни акти којима орган управља поступком и који се доносе када закон није одредио да се о процесним питањима доноси решење. Примера ради, закључком се одлучује о спајању више ствари у један поступак, прекидању поступка ради решавања претходног питања итд.

Закључке доноси службено лице које врши ону радњу поступка при којој се појавило питање које треба решити закључком. У закључку може бити утврђен и рок када се њиме налаже извршење неке радње. Правило је да се закључци доносе и саопштавају усмено, а у писменом облику се издају на захтев странке или када је то потребно за правилно вођење поступка.

Против закључка се не може изјавити самостална жалба нити поднети тужба за покретање управног спора, већ се они могу оспоравати у

оквиру жалбе против првостепеног решења и тужбе против коначног решења. ЗУП још уређује да се на форму и садржину закључка сходно примењују законска правила о решењу.

5. Правна средства

Под правним средствима подразумевају се процесне радње којима се омогућава побијање неправилних и незаконитих аката донетих у управном поступку, као и других облика управног поступања који се не завршавају доношењем управног акта. Основна подела правних средстава је на редовна и ванредна. Редовна су она која се користе за оспоравање управног акта пре његове коначности (жалба) или другог облика управног поступања (приговор), а ванредна се користе против коначних, извршних и правноснажних управних аката. Ова друга средства се у ЗУП-у означавају као посебни случајеви уклањања и мењања решења. Даље се најпре излаже о приговору и жалби (редовним правним средствима), а потом о посебним случајевима уклањања и мењања решења (ванредним правним средствима).

5.1. Приговор

Као правно средство, приговор је уведен ЗУП-ом с циљем стварања могућности за потпунију правну заштиту странака од облика управног поступања какви су управне радње, пружање јавних услуга и управни уговори. Пошто се изјави приговор и о њему одлучи решењем, странка има на то решење право жалбе (и касније тужбе у управном спору) или непосредно може поднети тужбу у управном спору. Тиме је странкама омогућена потпунија правна заштита кроз управни поступак и управни спор.

Приговор може да се изјави у три случаја:

- због предузете управне радње или пропуштања да се она предузме;
- због неуредног или неквалитетног пружања јавних услуга или повреде једнакости корисника приликом пружања услуга; и
- због неиспуњења обавезе из управног уговора од стране органа.

Рок за изјављивање приговора износи шест месеци код неиспуњења обавеза из управног уговора, а 15 дана код приговора због управне радње и пружања јавних услуга. Приговор би требало да има облик и садржину који су слични жалби (сходно се примењују правила о жалби).

Приговор се изјављује руководиоцу органа који је предузео управну радњу, пружио јавну услугу или закључио управни уговор. Тај руководилац је дужан да испита чињенично стање и утврди законитост и правилност оспореног поступања, а затим да одлучи о приговору у року од 30 дана од пријема приговора. Приговор може да се одбаци

(када је недопуштен, неблаговремен, изјављен од неовлашћеног лица или није уређен у остављеном року), а ако се не одбаци, може да се одбије (ако је неоснован) или да се усвоји (ако је основан). Ако се приговор усваја, решењем о његовом усвајању (1) обуставља се вршење управне радње и одређује начин уклањања њених последица или се налаже предузимање управне радне коју је требало предузети, или (2) налажу се мере за отклањање утврђених недостатака у пружању јавних услуга, или (3) одређује даљи начин испуњења обавеза из управног уговора и накнада штете.

На решење о приговору странка има право жалбе или право да покрене управни спор, зависно од нивоа органа који је одлучивао о приговору. О жалби против решења о приговору одлучује другостепени орган или надзорни управни орган (код пружања јавних услуга од стране јавних служби).

5.2. Жалба

5.2.1. Право на жалбу, појам, садржина и дејство жалбе

Право на жалбу је гарантовано Уставом и основним међународним документима о људским правима. Жалбом се остварује редовна управна контрола у оквиру жалбеног – другостепеног управног поступка. Са становишта жалиоца, жалба је правно средство које омогућује преиспитивање првостепеног управног акта којим он није задовољан. Право на жалбу постоји не само када је решење донето, него и када оно није издато у року и када се узима да је захтев странке одбијен. Жалба се не може користити против другостепених решења, јер управни поступак има само два степена.

Право на жалбу ипак није апсолутно право, јер постоје ствари у којима је жалба искључена. Такви случајеви су изузеци од општег правила, па је жалба искључена само када је то изричито предвиђено законом, и то под условом да је тада обезбеђен други вид правне заштите (тај вид је управни спор). Кључни разлог на коме се темеље случајеви у којима је жалба искључена јесте тај да је у првом степену решавао хијерархијски највиши орган изнад којег нема вишег органа који би контролисао његов управни рад, а додатни разлог јесте процена законодавца да је у неким управним стварима довољан један степен решавања.

Конкретно, *жалба је искључена*:

1) против решења Владе, Народне скупштине и председника Републике;
2) ако нема другостепеног органа који би решавао по жалби (односи се на првостепена решења министарстава и самосталних републичких организација), с тим што жалба може да се и

тада изузетно користи ако је то изричито предвиђено законом или се ради о управним стварима у којима је искључен управни спор;

3) у појединим врстама управних ствари за које је то посебним законом изричито утврђено; и
4) кад је посебним законом предвиђено да се неиздавање решења у законском року сматра усвајањем захтева странке.

Жалбу могу поднети: 1) странка; 2) лице коме је одбијен захтев за признавање својства странке у поступку (њега орган мора обавестити о решењу које је донео); 3) свако лице на чија права, обавезе и правне интересе може да утиче исход поступка – тзв. треће заинтересовано лице; 4) сведоци, вештаци, преводиоци и тумачи – у погледу дела решења који се тиче њих (трошкова, награда и сл.); и 5) јавни тужилац, јавни правобранилац и други државни орган и организација када су законом овлашћени – и то против решења којима је повређен закон у корист појединца или правног лица а на штету јавног интереса.

ЗУП регулише и могућност *одрицања од права на жалбу*, које се може учинити од момента обавештења о решењу до истека рока за жалбу. Одрицање је неопозиво, а ако се све странке и лица којима је одбијен захтев за признавање својства странке одрекну права на жалбу, решење постаје коначно и правноснажно. Могућ је и *одустанак од поднете жалбе*, све док жалилац не буде обавештен о решењу којим је одлучено о жалби. И одустанак од жалбе је неопозив, а поступак по жалби се затим обуставља решењем у коме се одлучује и о трошковима поступка.

Општи рок за подношење жалбе је 15 дана од дана обавештавања странке о решењу, ако посебним законом није одређен дужи или краћи рок за жалбу. Код „ћутања управе“ (неиздавања решења у року), жалба се може поднети пошто протекне рок за издавање решења, а најкасније у року од годину дана од истека рока за издавање решења.

Жалба се може поднети због повреде материјалног и процесног закона, повреде правила о надлежности органа, грешака у утврђивању чињеничног стања или у примени слободне оцене, као и због несагласности решења са гарантним актом. *Садржину жалбе* треба да чини: навођење решења које се побија, назив органа који га је донео, број и датум решења и потпис жалиоца, као и излагање у ком погледу жалилац није задовољан решењем. У жалби могу да се износе нове чињенице и докази, али је тада жалилац дужан да образложи због чега их није раније изнео у првостепеном поступку.

Жалба се предаје првостепеном органу у довољном броју примерака (тј. по један примерак за орган и противне странке ако их има). Ако се жалба грешком преда другостепеном органу, тај орган је враћа првостепеном. Међутим, када се жалба улаже због неиздавања решења у законском року, она се предаје другостепеном органу. *Жалба се може изјавити и усмено на записник код првостепеног органа*.

Улагање жалбе има двоструко правно дејство. Прво се састоји у томе да се решавање по жалби и у управној ствари поводом које је изјављена преноси на другостепени орган. Тај орган на државном нивоу може бити: Влада ако је у првом степену решавало министарство а жалба је изузетно допуштена; министар ако је првостепено решење донео орган у саставу министарства; министар, директор органа у саставу или директор посебне организације ако је првостепено решење донела подручна јединица министарства, органа у саставу или посебне организације. О жалбама на првостепена решења ималаца јавних овлашћења решавају државни органи управе (подручни или у седишту, према надлежности за одговарајућу управну област). Када се ради о жалбама на решења општинских, градских и покрајинских органа која су донета у стварима из њиховог изворног деокруга, о жалбама решавају њихови извршни органи (општинско веће, градско веће и Покрајинска влада). То, наравно, не значи да првостепени орган неће учествовати у поступку по жалби, већ да он неће моћи да реши жалбу и оконча управну ствар (поступање првостепеног органа по жалби предмет је наредног потпитања).

Друго важно дејство улагања жалбе састоји се у *одлагању извршења решења* док другостепени орган не донесе решење по жалби и обавести о њему жалиоца (одложно дејство жалбе). Ово дејство није апсолутно, јер трпи изузетке према којима се решење може извршити и пре одлуке о жалби. Тада жалба нема одложно дејство, а то ће бити само када закон изричито предвиђа да жалба у појединим управним стварима не одлаже извршење првостепеног решења (на пример, пореске ствари), као и у случају предузимања хитних мера и када би некој од странака одлагање извршења нанело ненадокнадиву штету или би теже угрозило јавни интерес.

5.2.2. Поступање првостепеног органа по жалби

Пошто прими жалбу, првостепени орган најпре испитује њену формалну страну, тј. да ли је она допуштена, изјављена благовремено (у року) и од стране овлашћеног лица. Ако ти услови нису испуњени, одбациће жалбу својим решењем. Исто ће поступити и када жалиоцу одреди рок у коме треба да уреди своју неуредну жалбу, па овај то не учини. Против решења о одбацивању жалбе, може се поднети другостепеном органу жалба у року од осам дана, па ако је он усвоји, узеће се у рад и основна жалба која је била одбачена. Иначе, жалба се не може одбацити зато што не садржи жалбене разлоге.

Друго, првостепени орган може да нађе да је жалба основана и да усвоји жалбени захтев тако што ће ствар друкчије решити и својим новим решењем заменити побијано решење. У те сврхе, може и допунити поступак. И против новог решења странка има право жалбе.

Треће, првостепени орган може поводом жалбе и да поништи своје решење из разлога предвиђених законом, а против тог решења странка се такође може жалити.

Ако жалбу не одбаци или поводом ње не замени или не поништи своје решење, првостепени орган ће жалбу доставити противној странци на одговор и одредити јој рок за то, који не може бити краћи од осам ни дужи од 15 дана (када се ради се о двостраначким стварима, јер тада постоји противна странка).

Затим је првостепени орган дужан да сачини свој одговор на жалбу и у њему оцени све наводе жалбе, а жалбу са списима предмета, својим одговором и одговором противне странке (ако је има) проследи другостепеном органу. Рок за то је 15 дана од дана пријема жалбе, а 30 дана када је жалбу слао на одговор противној странци. Тиме ће и одлучивање по жалби прећи на другостепени орган. Ако службено лице првостепеног органа не поштује наведене рокове, излаже се могућности прекршајне казне (као што је већ наведено).

5.2.3. Поступање другостепеног органа по жалби

Другостепени орган такође, најпре испитује да ли је жалба допуштена, благовремена и поднета од овлашћеног лица, као и да ли је уређена у за то одређеном року. Уколико ти услови нису успуњени, жалбу одбацује решењем. Ако је жалба формално уредна, узима је у решавање и након њеног разматрања може тројако поступити:

- одбити жалбу ако је она неоснована (првостепено решење је у свему правилно или је у поступку било мањих неправилности које нису утицале на правилно решавање ствари или образложење није најбоље састављено али су чињенице у поступку коректно утврђене);
- усвојити жалбу и поништити првостепено решење у целини или делимично због било које битне повреде поступка, прописа о надлежности, грешака у примени материјалног прописа или грешака у оцени целисходности и сл. Тада може поступити на два начина – вратити ствар првостепеном органу на решавање или сам мериторно решити ствар, што ће зависити од његове процене шта је брже и економичније. Ако сам решава ствар, може непосредно или преко првостепеног или замољеног органа допунити поступак или поновити читав поступак или његов део. Ако враћа ствар првостепеном органу, указаће му на недостатке, а првостепени орган је дужан да поступи по том указивању најдоцније у року од 30 дана; и
- усвојити жалбу и изменити (преиначити) првостепено решење ако нађе да је оно правилно и законито, али да се циљ може

постићи и другим средствима која су повољнија за странку (начело сразмерности). Решење се може по изузетку изменити и на штету жалиоца, и то када садржи неправилности које су разлог за његово поништавања (крупније повреде закона).

Основно је правило да другостепени орган испитује побијано решење у границама жалбеног захтева, али по службеној дужности мора да испита и разлоге за поништавање решења који су утврђени законом. Може и да усвоји жалбени захтев из разлога који нису наведени у жалби. Такође, може да измени побијано решење у корист жалиоца и мимо жалбеног захтева, али само у оквиру оних захтева које је жалилац поставио у првостепеном поступку и ако се тиме не вређају права трећих лица. На другој страни, измена решења на штету жалиоца могућа је само из разлога који су законом предвиђени за поништавање или укидање решења.

Потребно је разликовати *одбацивање и одбијање жалбе*. Одбацује се због формалних недостатака, а одбија када је неоснована. Код одбацивања се не улази у разлоге жалбе, а код одбијања се она узима у рад, испитују њени наводи и утврђује да нема основа за интервенцију према првостепеном решењу, јер је оно законито и правилно.

На облик и садржину другостепеног решења сходно се примењују правила о облику и садржини првостепеног решења. Оно је увек у писменом облику, а у њему се морају оценити и сви наводи жалбе. *Рок за издавање другостепеног решења* треба да буде што краћи, а највише 60 дана од дана предавања уредне жалбе, ако посебним законом није утврђен краћи рок. Тај рок обухвата и обавештавање жалиоца о решењу.

Одлучивање по жалби у случају „ћутања управе“ (када првостепени орган није издао решење у законском року) и процедура рада по жалби су другачији. Другостепени орган најпре тражи од првостепеног органа да му саопшти разлоге за своје пропуштање рока. Ако је до пропуштања, по оцени другостепеног органа, дошло из оправданих разлога другостепени орган ће одредити нови рок првостепеном органу за издавање решења, најдуже 30 дана. Међутим, ако су разлози за пропуштање рока неоправдани, другостепени орган ће затражити списе предмета и сам донети решење или наложити првостепеном органу да изда решење у року не дужем од 15 дана. Ако првостепени орган поново не изда решење у остављеном року, другостепени орган ће сам одлучити о управној ствари. Зависно од тога који је од та два органа донео решење, оно ће бити првостепено или другостепено. Описани начин одлучивања се односи на случајеве у којима „ћутање управе“ има значење негативне одлуке (одбијања захтева странке), док је у супротним случајевима (када „ћутање управе“ има значење позитивне одлуке) искључено право странке на жалбу (као што је већ поменуто).

6. Посебни случајеви уклањања и мењања решења

Пет посебних случајева у којима се решење може уклонити или изменити представљају вид ванредне интервенције (ванредних правних средстава) која се предузима према коначним, извршним или правноснажним решењима.

6.1. Мењање и поништавање решења у вези с управним спором

Пошто управни спор у коме се испитује законитост коначног решења буде покренут (што се чини путем тужбе), орган против чијег је решења спор покренут може све до завршетка спора да поништи или измени своје решење тако што ће уважити све тужбене захтеве. Услов за то је да се тиме не вређају права противне странке или трећих лица. Право да поништи или измени решење има орган који је доносилац коначног решења, који овим путем обавља самоконтролу и признаје незаконитост свог решења које је нападнуто тужбом.

Орган који је доносилац коначног решења је тужена страна у управном спору. Њему суд доставља тужбу на одговор, па он може поништити или изменити своје решење од добијања тужбе до окончања управног спора. Ако поништи или измени своје решење, орган је дужан да о томе обавести суд и странку. Потом ће суд тражити од странке да се она изјасни у року од 15 дана о томе да ли је задовољна новим решењем или остаје при тужби. Ако се странка изјасни да је задовољна или се о томе не изјасни у остављеном року, суд ће решењем обуставити вођење управног спора. Насупрот томе, ако странка изјави да остаје при тужби, суд наставља вођење управног спора.

6.2. Понављање поступка

Када решење постане коначно, могуће је да дође до понављања поступка из разлога утврђених законом. Поступак се понавља пред органом који је донео решење које је постало коначно (другостепеним или првостепеним органом).

Први разлог за понављање поступка јесте *сазнање за нове чињенице или стицање могућности да се изведу нови докази* који би, сами или у вези са раније изнетим чињеницама и изведеним доказима, могли да доведу до друкчијег решења управне ствари. Мора се радити о стварно новим чињеницама и доказима, а не о онима који су већ били изнети у ранијем поступку. Морају бити и одређеног квалитета – таквог да је могућ њихов утицај на садржину одлуке. Такође, мора се радити о чињеницама и доказима које странка није без своје кривице могла да раније изнесе у поступку.

Преосталих 11 разлоīа за īонављање īосīуīка тичу се одређених незаконитости или неправилности које су начињене у поступку који је претходио доношењу коначног решења. То су следећи разлози: 1) као основ повољног решења за странку послужиле су њене неистините тврдње којима је службено лице доведено у заблуду; 2) решење је донело или поступак водило или у њему учествовало службено лице без овлашћења за то или је имало овлашћење а морало је бити изузето; 3) колегијални орган који је донео решење није имао одговарајући састав или за решење није гласала потребна већина; 4) лицу које је могло да има својство странке није била пружена прилика да учествује у поступку; 5) странка није била заступана сагласно закону; 6) странци није било омогућено да прати поступак преко преводиоца или тумача; 7) решење је донето на подлози лажне исправе, лажног исказа сведока или вештака или је настало као последица другог кривичног дела; 8) решење се заснивало на пресуди суда или одлуци другог органа која је касније правноснажно преиначена, укинута или измењена; 9) решење је било засновано на одлуци о претходном питању које је надлежни орган касније у битним тачкама друкчије решио правноснажном одлуком; 10) Уставни суд је поводом уставне жалбе утврдио повреду људског права причињену решењем а није поништио решење; и 11) Европски суд за људска права је у истој управној ствари касније утврдио да су повређена људска права подносиоца представке.

Понављање поступка може тражити странка, а може га иницирати и орган који је донео коначно решење по службеној дужности. Странка може то учинити у року од 90 дана од дана сазнања за разлог, односно у року од шест месеци од дана објављивања одлуке Уставног суда или Европског суда за људска права. Када протекне пет година, странка и орган не могу иницирати понављање поступка.

Странка подноси захтев за понављање поступка првостепеном органу и у њему мора учинити вероватним разлог због којег тражи понављање. Подношење захтева не одлаже по аутоматизму извршење решења, али странка може тражити да се извршење одложи и орган то може прихватити ако би извршење странци нанело штету која би тешко могла да се надокнади а одлагање није противно јавном интересу и не би нанело већу или ненадокнадиву штету противној странци и трећим лицима. О одлагању извршења се доноси решење.

Орган најпре одлучује о самом захтеву за понављање поступка, тако што испитује његову благовременост, да ли је поднет од овлашћеног лица и да ли је разлог за понављање учињен вероватним. Када ти услови нису испуњени, захтев се одбацује решењем. Ако се захтев не одбаци, орган испитује да ли би изнети разлог могао довести до друкчијег решења или не. У случају позитивног одговора, орган решењем

дозвољава понављање поступка и одлаже извршење решења, а ако је одговор негативан – решењем одбија захтев.

У поновљеном поступку се спроводе радње ради утврђивања чињеничног стања, а понављају се радње на које се односи разлог. Радње предузима орган који је дозволио понављање, а ако је то другостепени орган, он може наложити првостепеном органу да уместо њега предузме радње и одредити му рок за то. Зависно од исхода поновљеног поступка, новим решењем се раније решење може оставити на снази, поништити или укинути и заменити новим.

6.3. Поништавање коначног решења

Другостепени орган, односно надзорни орган, имају право да у оквиру својих надзорних овлашћења пониште коначно решење због нарочито тешких повреда закона које ЗУП утврђује као посебне разлоге. Те разлоге дели у две групе: у првој је 11 разлога (због којих се решење може поништити по службеној дужности или на захтев странке), а у другој само један разлог (због којег се решење може поништити једино по службеној дужности).

По службеној дужности или на захтев странке решење се поништава из следећих разлога: 1) ако је донето у ствари из судске надлежности или у другој ствари о којој се не одлучује у управном поступку; 2) ако би се његовим извршењем могло проузроковати неко кривично дело; 3) ако његово извршење уопште није могуће (у правном или фактичком смислу); 4) ако је донето без захтева странке кад је он неопходан, а она није накнадно изричито или прећутно пристала на решење; 5) ако је донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или друге недозвољене радње; 6) ако садржи неправилност која по изричитој законској одредби представља разлог за ништавост; 7) ако га је донео стварно ненадлежан орган, изузев Владе, а није реч о разлогу из тачке 1; 8) ако је у истој ствари раније донето правноснажно решење којим је та ствар друкчије решена; 9) ако при његовом доношењу није правилно спроведен поступак за давање претходне или накнадне сагласности или мишљења другог органа; 10) ако га је донео месно ненадлежни орган; и 11) ако уопште не садржи или садржи погрешно упутство о правном средству.

Рокови за поништавање су различито одређени: код разлога из тачака 1) до 6) рок је неограничен, код разлога из тачака 7) до 9) износи пет година и код разлога из тачака 10) и 11) износи годину дана. Очигледно, разлози су груписани по тежини повреда закона и с обзиром на то одређени рокови.

Само по службеној дужности решење се поништава ако у њему није уопште или није правилно примењен материјални закон, други пропис или општи акт, а рок за поништавање је годину дана. Странкама

није дато право да захтевају поништавање решења из овог разлога, мада се чини да је било аргумената у прилог томе (иако су оне имале прилику да тужбом оспоре неправилну примену материјалног закона). Оне би једино могле да органу упућују иницијативе ради тога, а он би имао право да их узме у обзир или не узме.

6.4. Укидање решења

Укидање решења је могуће по службеној дужности и на захтев странке, а решење се може укинути у целини или делимично. Надлежан је другостепени или надзорни орган, а кад их нема – онда то може чинити првостепени орган. Решење не садржи правне недостатке, већ су разлози за укидање друге врсте (новонастале околности, воља странке или друго).

Први случај у којем је могуће укидање решења тиче се једино решења које је постало извршно. Оно се може укинути ако би његово извршење, због измењених околности, могло да произведе тешку и непосредну опасност по живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или поремећаје у привреди. Услов за укидање је немогућност отклањања наведених последица другим средствима којима се мање дира у стечена права (тј. без укидања решења). Ако се решење укине, странка има право на накнаду претрпљене штете, али не и на изгубљену добит.

Други случај се тиче правноснажног решења чије укидање тражи странка а оно је донето на њен захтев. Услов је да укидање није противно јавном интересу или интересу трећих лица. Радило би се о решењу којим је странка стекла неко право или јој је признат неки правни интерес, али то њено право и интерес повлаче и неке дужности којих би она хтела да се ослободи. Странка свакако не може тражити укидање решења којим јој је утврђена нека обавеза, осим ако се ради о трајној обавези која је изгубила правни или фактички смисао.

Поред два наведена случаја, ЗУП прописује и да се решење може укинути када је то посебним законом предвиђено.

За укидање решења није одређен рок, па би се у случају укидања извршног решења могло радити о времену између стицања својства извршности и тренутка пре него што је решење извршено. Код правноснажног решења би то било могуће увек.

6.5. Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана

Заштитник грађана је овлашћен да у поступку контроле рада управе, покренутом по својој иницијативи или по представци грађана, спроведе истрагу и утврди постојање повреде права грађана, те да

поводом тога упути једну или више препорука за отклањање тих неправилности. Препорука се може односити и на поништавање, укидање или мењање правноснажног решења. Сврха интервенције је да се решење усклади са законом и отклони повреда права грађана.

Пошто орган утврди да има места за интервенцију према решењу (тј. да оно садржи незаконитости), процениће тежину учињене повреде закона и у зависности од тога одлучити се за поништавање, укидање или мењање решења. Да би то учинио, потребно је да странка о чијем је захтеву одлучено решењем, као и противна странка, на то пристану и да се тиме не вређају интереси трећих лица. Ако орган сматра да није потребно да поступи по препоруци Заштитника грађана, дужан је да га обавести о томе. За коришћење овог правног средства није прописан рок, тако да се оно може користити увек по наступању правноснажности решења.

6.6. Правне последице поништавања и укидања решења

Између поништавања и укидања решења постоје значајне разлике у односу на правне последице које је решење до тада произвело. Када се решење поништи, поништавају се и правне последице које је оно до момента поништавања произвело, а када се решење укине – спречава се само даље произвођење његових последица, док оне које су већ настале остају недирнуте. То значи да поништавање има правно дејство уназад и убудуће, а укидање само за убудуће.

Потребно је имати у виду да се решење може поништити и укинути у целини или делимично. Код делимичног укидања и делимичног поништавања наведене правне последице би имале ефекте само према укинутим и поништеним деловима, док би неукинути и непоништени делови решења остали на снази као самостална решења, а са њима и њихове раније и будуће последице.

7. Извршење

7.1. Појам извршења, врсте извршења и извршност решења

Сврха доношења решења јесте његово спровођење у живот ради усаглашавања фактичког стања са нормативним стањем утврђеним решењем. Извршење је последња фаза управног поступка у којој се спроводи решење које је постало извршно – стекло својство извршности. Поред решења, и поравнање представља основ за извршење, па се решење и акт о поравнању називају *извршним насловом или извршном исправом*.

Законска правила о извршењу су правила о принудном путу извршења, а тај се пут користи ако странка не изврши решење добровољно

у остављеном року. Ако, дакле, странка сама изврши своју обавезу у року, неће ни доћи до примене правила о принудном извршењу. Правила о принудном извршењу примењују се само када је странкама утврђена каква обавеза (чињење, пропуштање чињења или трпљење туђе радње), а не и када су им призната нека права којима могу да слободно располажу. Конкретније, *обавеза странке може се састојати*: 1) у новчаном давању (на пример, плаћање пореза, таксе, дажбине); 2) у вршењу неке радње (на пример, исељење из просторије или стана, уклањање бесправно подигнутог објекта); 3) у уздржавању од неке радње (на пример, забрана обављања делатности или градње објекта); 4) у трпљењу неке радње (на пример, монтажа сирене за потребе узбуњивања на објекту); и 5) у предаји неке ствари (на пример, неисправних намирница или оружја које се одузима).

У зависности од врсте обавезе, извршење се спроводи (1) од стране органа управе по правилима ЗУП-а у управном поступку или (2) од стране суда по правилима закона који уређује судски извршни поступак. Прво је *управно извршење* којим се извршавају неновчане обавезе, а друго је *судско извршење* којим се извршавају новчане обавезе. Првостепени орган, уколико сам није надлежан за извршење, ставља на решење потврду о извршности решења и доставља га органу надлежном за извршење (суду или другом органу који је надлежан за управно извршење).

Својство извршности имају другостепена решења, а у одређеним случајевима и првостепена. Другостепено решење постаје извршно када странка буде обавештена о решењу. Првостепена решења постају извршна: 1) истеком рока за жалбу, ако жалба није изјављена; 2) обавештавањем странке, ако жалба није дозвољена или је дозвољена али не одлаже извршење решења (нема одложно дејство); 3) када се странке одрекну права на жалбу или одустану од поднете жалбе; и 4) обавештавањем странке о решењу којим се њена жалба одбацује или одбија. Ако је у извршном решењу (било првостепеном било другостепеном) странци дат рок за добровољно извршење, онда ће се решење принудно извршити пошто протекне тај рок а странка не испуни обавезу, а ако тај рок није у решењу одређен, онда ће он износити 15 дана од дана када је решење постало извршно.

7.2. Управно извршење

Као што је већ речено, управно извршење се спроводи ради извршења решења којима су утврђене неновчане обавезе странака. Лице према коме се спроводи извршење назива се *извршеник*, а странка по чијем се предлогу приступа извршењу назива се *тражилац извршења*. Извршење се иначе спроводи по службеној дужности или по предлогу

странке. Ако се спроводи по службеној дужности, у поступку извршења учествују орган који спроводи извршење и извршеник, а ако се спроводи по предлогу странке и она се појављује као трећи учесник поступка (тражилац извршења).

Међу правилима закона од посебног значаја за спровођење извршења налазе се следећа правила: 1) када има више могућности за спровођење извршења, орган је дужан да одабере ону могућност, односно начин, који су за извршеника најблажи (начело сразмерности); 2) извршење се не спроводи нерадним даном и ноћу (тј. спроводи се радним даном од 7.00 до 20.00 сати), осим када постоји опасност од одлагања и ако орган изда за то посебан писмени налог; и 3) ради обезбеђења законитости у поступку спровођења извршења, постоје облици контроле тог поступка путем жалбе и по службеној дужности, као и могућности захтевања противизвршења и накнаде штете проузроковане незаконитим извршењем.

Извршење спроводи орган који је донео првостепено решење, осим ако је законом прописано да то чини неки други орган. Органи полиције и комунална милиција (као и војна полиција у оквиру Војске Србије и Министарства одбране) дужни су да органу надлежном за спровођење извршења, на његов захтев, пруже помоћ у спровођењу (асистенција) уколико се наиђе на отпор извршеника или других лица, као и када се такав отпор очекује. Трошкове извршења сноси извршеник, о чему се по спровођењу извршења доноси допунско решење.

Надлежни орган издаје *решење о извршењу* по службеној дужности или на предлог тражиоца извршења. У том решењу се утврђује да је решење које треба извршити постало извршно и одређују се време, место и начин спровођења извршења, а тражиоцу извршења налаже да положи одређену суму новца за покриће трошкова извршења. Истим решењем може се одредити и додатни рок за извршење или да се обавеза изврши одмах. О решењу се обавештавају извршеник и тражилац изршења.

Против решења о извршењу дозвољена је *жалба* која нема одложно дејство. Рок за жалбу је осам дана, а жалба се може односити само на време, место и начин извршења (њоме се не може побијати решење које се извршава). У жалби се може изнети и да је обавеза већ испуњена, да лице није у обавези, да решење које се извршава нема својство извршности и сл. Жалба се предаје другостепеном органу који о њој одлучује.

На предлог извршеника или тражиоца извршења, *извршење може да се одложи* ако је против решења које се извршава или решења о извршењу изјављена жалба или друго правно средство, а извршење би изазвало ненадокнадиву штету. Услов за то је да одлагање извршења није законом забрањено, нити противно јавном интересу. О предлогу за одлагање одлучује орган који је донео решење које се извршава, а

ако се предлог прихвати, извршење се одлаже док се не одлучи о жалби или другом правном средству.

Започето извршење се обуставља по службеној дужности или на предлог извршеника ако се утврди да је извршеник обавезу у целини извршио, да извршење није било уопште допуштено, да се спроводи према лицу које није извршеник, ако тражилац извршења одустане од предлога за извршење и ако је решење које се извршава у међувремену поништено или укинуто. О томе се доноси решење којим се поништавају и предузете радње.

Пошто се извршење спроведе, а решење које је извршено буде потом поништено или укинуто, извршеник има право да тражи да му се врати оно што му је извршењем одузето, а ако то није могуће – да захтева накнаду штете или да се ствар доведе у стање које произлази из новог решења. То се назива *противизвршење*.

Управно извршење се спроводи на два посебна начина: као извршење преко другог лица и као извршење путем принуде – посредне (новчаним кажњавањем) и непосредне (применом средстава физичке принуде).

Извршење преко другог лица примењује се када се извршеникова обавеза састоји у извршењу неке радње коју може извршити и друго лице (на пример, рушење бесправно изграђеног објеката, уклањање предмета са јавне површине и сл.). Орган налаже да се радње предузму преко другог лица, а на трошак извршеника. Због тога се извршенику може решењем наложити да положи унапред одређени износ који је потребан за ту сврху. Обрачун трошкова сачињава се накнадно.

Извршење путем принуде примењује се када се обавеза извршеника састоји у нечињењу (допуштању или трпљењу неке радње) или чињењу, а у питању је радња која се не може извршити преко другог лица. Извршеник се тада принуђава да испуни своју обавезу.

Извршење посредном принудом спроводи се изрицањем новчане казне. Изриче се решењем, а за физичко лице може бити у распону од половине до две просечне месечне зараде у Србији (за претходни месец, са порезима и доприносима). За правно лице је та казна у распону од половине његових месечних прихода до 10% годишњих прихода остварених у Србији у претходној години. Новчане казне могу да се изрекну више пута, све док извршеник не испуни своју обавезу. Извршавају се преко органа надлежних за извршавање новчаних казни за прекршаје, а уплаћују у буџет из ког се финансира орган који је изрекао казну.

Извршење непосредном принудом могуће је када се ради о обавези која се не може спровести преко другог лица или новчаном казном, уз услов да је природа обавеза таква да се може спровести на овај начин и да примена непосредне принуде није искључена прописима. Примењују је органи полиције „према природи обавезе извршеника“.

7.3. Извршење ради обезбеђења

За разлику од правила о извршењу која су изложена и где је услов за извршење решења његово својство извршности, код извршења ради обезбеђења ради се о правилима која служе (1) да се унапред обезбеди извршење обавеза утврђених решењем пре него што је наступила његова извршност и (2) да се унапред обезбеди извршење и пре доношења решења ако је обавеза противне стране утврђена или барем учињена вероватном. Главни разлог томе је у потреби да се спречи опасност од предузимања радњи којима би странка избегла предстојеће обавезе или отежала извршење када до њега дође по редовном току ствари (тј. када решење постане извршно).

У првом случају, постоји решење које још није стекло својство извршности и обавеза извршеника је извесна. Овде се извршење ради обезбеђења користи због тога што би касније извршење могло бити спречено или знатно отежано. Орган о томе доноси привремено решење о обезбеђењу, било по службеној дужности било по предлогу странке. Странка треба да у свом предлогу изнесе разлоге који чине вероватном опасност од спречавања или знатног отежавања каснијег извршења, а орган може да усвајање њеног предлога услови њеном обавезом да положи новчани износ који би покрио штету која би настала противној странци ако она касније не би била у обавези.

У другом случају, извршење ради обезбеђења спроводи се пре доношења решења, у моменту када је утврђена или барем учињена вероватном обавеза странке. Услов за то је постојање опасности да ће противна странка осујетити или знатно отежати будуће извршење обавезе (располагањем имовином, договором са трећим лицем или на други начин). И овде се доноси привремено решење о обезбеђењу на предлог противне странке или по службеној дужности.

Као мере за обезбеђење извршења могу се користити забрана отуђења непокретне имовине, предаја покретне ствари трећем лицу на чување, полагање кауције и сл. У зависности од тих мера, решење се спроводи судским или управним путем.

Ако се извршним или правноснажним решењем касније утврди да не постоји обавеза странке према којој је примењено извршење ради обезбеђења или када је предлог странке за доношење привременог решења о обезбеђењу био неоснован из других разлога, тражилац извршења је дужан да јој надокнади штету. Требало би да постоји истоврсна обавеза органа када је по службеној дужности донео привремено решење о обезбеђењу, па би ту дошла у обзир примена правила о одговорности органа за штету причињену својим радом странкама.

Б. Управни спор

1. Појам управног спора

Управни спор је главни вид судске контроле управе, чије постојање предвиђа Устав. Према одредби члана 198. став 2. Устава, законитост коначних управних аката подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Управни спор уређује Закон о управним споровима (2009). Према члану 1. став 2. тог закона, у управном спору се обезбеђује „судска заштита појединачних права и правних интереса и законитост решавања у управним и другим Уставом и законом предвиђеним појединачним стварима".

Дакле, *управни спор је судски спор о законитости коначног управног акта*. Појам управног спора чине следећи елементи: 1) то је вид судске контроле управе; 2) контролише се управна делатност; 3) предмет контроле је законитост управног акта; и 4) управни акт који се контролише је коначни управни акт. Тачно је казати и да је управни спор такав спор у коме се остварује судска контрола законитости коначних управних аката ради пружања заштите правима и правним интересима странака из управног поступка.

Управни спор се може водити и када управни акт није донет (у случају „ћутања управе") и тада се утврђују разлози за недоношење акта. Такође, управни спор се може водити и против других (неуправних) коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу, а у погледу којих није предвиђена другачија судска заштита.

2. Врсте управног спора

Основна подела управног спора је на управни спор ограничене јурисдикције и управни спор пуне јурисдикције. Разлику између њих чини то да ли се суд задржава само на одлучивању о законитости коначног управног акта или уз то решава и управну ствар.

Управни спор ограничене јурисдикције је спор у коме се овлашћење суда задржава на оцени законитости коначног управног акта и његовом поништавању ако је незаконит. Пошто суд утврди да је управни акт незаконит и поништи га, предмет враћа доносиоцу управног акта који ће донети нови управни акт уместо поништеног у складу са схватањем суда. У свом схватању, суд даје упутство о примени материјалног и процесног права, у зависности од тога какве је повреде закона садржао поништени акт. Тужилац већ у тужби треба да определи свој тужбени предлог тако да се из њега јасно види да ли тражи само поништај акта или да суд донесе и нову одлуку којом ће заменити управни акт.

У спору пуне јурисдикције суд својом пресудом поништава управни акт када је он незаконит и мериторно решава управну ствар, тако да је пресудом замењен управни акт и она ће бити извршна исправа. Закон о управним споровима садржи два правила од значаја за вођење спора пуне јурисдикције. Према првом правилу, суду се препушта да процени да ли ће сам решити управну ствар (тј. одлучити у спору пуне јурисцикције), што ће бити онда када природа управне ствари то дозвољава и суд сматра да је чињенично стање које је утврђено у управном поступку поуздана основа за мериторно пресуђивање. Друго правило обавезује суд да одлучи у спору пуне јурисдикције (да реши и управну ствар) када је прво одлучивао у спору ограничене јурисдикције (поништио управни акт и упутио ствар органу управе да је реши), а орган управе потом донео решење у коме није поступио у складу са схватањем суда, па је тужилац поновио тужбу. Такође, ако орган управе после судске пресуде којом је управни акт поништен и ствар упућена њему на решавање не донесе никакво решење, странка може од суда затражити да ствар реши својом пресудом. У оба случаја је најпре одлучивано у спору ограничене јурисдикције, али је орган управе потом игнорисао судску пресуду држећи се „свог става“ а не налога суда.

Могуће су и другачије поделе управног спора, каква је подела на *објективни и субјективни управни спор*. Код објективног управног спора суд утврђује повреду објективног права која је учињена у корист физичког или правног лица, а на штету интереса државе, аутономне покрајине, општине или града. Вођење таквог спора иницирају јавни тужилац и надлежни јавни правобранилац. Субјективни управни спор се води с циљем заштите законом признатих права странака која су повређена управним актом и он је знатно чешћи у пракси. Покреће га странка да би заштитила своја права и правне интересе.

3. Предмет управног спора

Главни предмет управног спора је оно о чему суд одлучује и што контролише, а то је законитост коначног управног акта. Контролише се законитост управног акта у материјалноправном и у процесноправном смислу, тј. да ли постоје или не постоје повреде материјалних закона и других прописа, с једне, и процесних закона, с друге стране (да ли је у акту правилно примењен закон и други пропис и да ли су поштована правила поступка). О којим се све врстама незаконитости може радити, видети питање под 8.

Као узгредан предмет управног спора може бити питање о накнади штете причињене оспореним управним актом и питање о повраћају ствари које су одузете на основу таквог акта. Посебан предмет управног спора може бити и „ћутање управе“ и тада суд утврђује разлоге за

неиздавање управног акта, а својом пресудом обавезује орган управе да донесе решење или га ослобађа те обавезе.

Предмет управног спора је законом проширен на одлучивање о законитости још две врсте аката који нису управни акти. То су: 1) коначни појединачни акти којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, ако за поједине од њих није предвиђена другачија судска заштита; и 2) други коначни појединачни акти за које је то законом посебно предвиђено.

4. Управни спор због „ћутања управе“

Када орган не донесе никакво решење у управном поступку и не обавести странку о њему у законском року, странка изјављује жалбу другостепеном органу (изузев у посебним случајевима када се недоношење решења сматра позитивним актом, тј. узима се као да је удовољено захтеву странке). Ако ни другостепени орган у поступку по жалби не реши управну ствар у року од 60 дана, странка је дужна да му се још једном обрати и затражи да он реши ствар. Уколико ни у даљих седам дана орган не изда решење, странка може да поднесе тужбу као да је њена жалба одбијена, под условом да у таквој ствари није искључена могућности вођења управног спора.

„Ћутање управе“ постоји и у случају када другостепени орган у законском року не донесе управни акт по жалби странке, па она и тада има право да тужбом покрене управни спор.

Како сада не постоји акт чија би се законитост оспоравала, суд проверава основаност тужбе и ако нађе да је она основана, одредиће надлежном органу да донесе решење. Тужба ће бити основана ако недоношење акта није поузроковала странка, него се оно може приписати неактивности органа. У случају да орган ни после тога не донесе решење, суд ће у спору пуне јурисдикције донети решење којим решава управну ствар.

5. Управни акти против којих се не може водити управни спор

Управни спор не може да се води (1) против управних аката против којих странка није искористила жалбу а жалба је била допуштена и (2) против управних аката за које закон обезбеђује другачију судску заштиту, тј. судску заштиту ван управног спора. У првом случају, странка није изјавила жалбу у року, одрекла се жалбе или је одустала од поднете жалбе. У другом случају, може се радити о обезбеђеној судској заштити у парничном или ванпарничном поступку, као и у нарочитим судским поступцима какви су, на пример, изборни спорови. Тада

постоје други видови судске заштите и пошто је довољан један судски пут за заштиту, није могуће водити управни спор.

Судском контролом у управном спору обухваћени су и акти које доносе Влада, Народна скупштина и председник Републике ако се њима решава о појединачном праву, обавези или на закону заснованом интересу, опет под условом да за поједине од њих није предвиђена другачија судска заштита (на пример, жалба Уставном суду).

Од судске контроле у управном спору делимично су изузети и акти који се доносе на основу слободне оцене (дискрециони управни акти). Суд не може ценити правилност саме слободне оцене (јер је она препуштена доносиоцу акта), али може контролисати оне делове таквих аката који су правно везани. То се односи на следећа питања: 1) да ли је доносилац акта био надлежан; 2) да ли је акт донео на основу законских овлашћења и у границама тих овлашћења; и 3) да ли је акт донео у складу са циљем због којег му је овлашћење дато законом. Такође, дискрециони управни акти могу се оспоравати због процесних недостатака и недостатака у погледу облика и делова решења.

6. Странке у управном спору

Три врсте странака се разликују у управном спору: тужилац, тужени и заинтересовано лице.

Тужилац може бити странка из управног поступка, односно физичко, правно или друго лице које сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону заснован јавни интерес. Такође, тужилац може бити надлежни јавни тужилац (ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса) и надлежни јавни правобранилац (ако су управним актом повређена имовинска права и интереси Републике Србије, аутономне покрајине, општине или града). (Јавна правобранилаштва се организују као Државно правобранилаштво, Покрајинско јавно правобранилаштво, Општинско јавно правобранилаштво и Градско јавно правобранилаштво.)

Тужени је доносилац коначног управног акта који се оспорава – првостепени орган чији је акт постао коначан или другостепени орган који је одлучио о жалби на првостепено решење доношењем другостепеног решења. Такође, тужени може бити и орган који није донео управни акт у поступку покренутом захтевом странке или није одлучио по жалби странке („ћутање управе“).

Заинтересовано лице је лице коме би поништај управног акта био непосредно на штету, а то може бити лице које је стекло неко право на основу управног акта. Његов положај је у управном спору као и положај туженог, јер има интерес да се управни акт не поништи. Код једностраначких управних ствари најчешће неће бити заинтересованог лица, осим када се као тужилац не појављује странка, него надлежни

јавни тужилац или надлежни јавни правобранилац (тада ће странка бити у улози заинтересованог лица, јер је у њеном интересу да акт не буде поништен).

7. Надлежност за решавање управних спорова

За решавање управних спорова надлежан је Управни суд. Он је део судског система Републике Србије и припада типу судова са специјализованом надлежношћу. Седиште Управног суда је у Београду, а он има одељења у Крагујевцу, Нишу и Новом Саду.

Пошто је Управни суд једини суд са надлежношћу за управне спорове, то је и управни спор једностепен (када би постојали и нижи управни судови, било би могуће да се управни спор води у два степена). У управном спору овај суд одлучује у већу од троје судија, с тим што је законом предвиђено да о појединим питањима у припремној фази поступка одлучује судија појединац.

О ванредном правном средству (захтеву за преиспитивање судске одлуке), које се може користити против одлука Управног суда, одлучује Врховни касациони суд (коме је амандманима на Устав из 2022. године промењено име у Врховни суд).

8. Покретање управног спора

Управни спор се увек покреће тужбом овлашћеног тужиоца. Основни разлог за покретање спора јесте претпоставка о формалноправној и/или материјалноправној незаконитости коначног управног акта. Такве незаконитости могу бити различитог изгледа и различите тежине и њих Закон о управним споровима као типичне класификује у следеће групе повреда:

- у управном акту нису уопште или нису правилно примењени закон, други пропис или општи акт;
- управни акт је донео ненадлежни орган;
- орган није поступао по правилима поступка;
- учињене су грешке при утврђивању чињеничног стања (није правилно утврђено или је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак о стању ствари);
- у акту који је донет применом слободне оцене прекорачене су границе законског овлашћења или акт није донет у складу са циљем у ком је овлашћење дато; и
- тужени је поновио свој ранији акт који је већ поништен пресудом или је донео акт који је без правног дејства.

Постоје два рока за подношење тужбе против коначног управног акта. За странку и надлежни државни орган (јавног тужиоца и јавног правобраниоца) тај рок износи 30 дана од дана обавештавања о управном

акту. Када државном органу акт није достављен, рок за тужбу је 60 дана од дана обавештавања странке о акту. Рокови су преклузивни – што значи да се њиховим пропуштањем губи право на тужбу.

У случају „ћутања управе", као што је већ поменуто, тужба се не може поднети пре него што истекне рок за издавање решења и још седам дана после поновног обраћања органу. Тужба која је поднета пре тога сматраће се преурањеном и биће одбачена.

У погледу садржине тужбе законом се захтева да буду наведени подаци о тужиоцу и управном акту који се оспорава, због чега се тужба подноси и у ком правцу и обиму се предлаже поништавање управног акта. Ако тужилац захтева повраћај одузете ствари или накнаду штете, у тужби треба да прецизира и тај захтев.

Тужба се подноси у онолико примерака колико има учесника поступка, тј. по примерак за суд, тужени орган и заинтересована лица. Предаје се непосредно суду или му се упућује поштом. Може се предати и у облику електронског документа и сматра се да је такав начин предаје једнак непосредној предаји суду тужбе у писменом облику. Такође, тужба се може усмено изјавити на записник код суда. Војна лица могу предати тужбу и преко своје јединице или команде.

Ако тужилац у оквиру рока грешком преда тужбу органу управе или ненадлежном суду и због тога закасни, сматраће се да је тужба поднета благовремено ако се таква грешка може приписати незнању странке или очигледној омашци. Иначе, орган управе је дужан да примљену тужбу одмах проследи суду.

9. Претходни поступак у управном спору

Под претходним поступком подразумевају се радње суда које се предузимају пре одржавања јавне расправе и одлучивања о тужби. Суд најпре испитује формалне елементе и ако нађе да је тужба непотпуна или неразумљива, позваће тужиоца да отклони недостатке и оставити му рок за то. Ако тужилац не отклони недостатке, а они су такви да спречавају рад суда, тужба ће бити одбачена решењем суда као неуредна. Суд ипак неће одбацити такву тужбу ако установи да је управни акт ништав и тада ће поништити тај акт без обзира на неуредност тужбе.

У следећим случајевима суд може одбацити тужбу у било којој фази поступка: 1) ако утврди да је тужба неблаговремена или преурањена; 2) ако утврди да акт против кога је поднета тужба није управни акт; 3) ако је очигледно да се управним актом не дира у право и правне интересе тужиоца; 4) ако није искоришћена жалба против управног акта а била је допуштена; 5) ако је после подношења тужбе оспорени акт поништен по тужби друге стране; 6) ако уз тужбу поднету због „ћутања управе" нису приложени сви докази; и 7) ако постоји правноснажна судска одлука донета у управном спору о истој ствари.

У оквиру претходног поступка суд може, по изузетку, да поништи оспорени управни акт, и то ако нађе да тај акт садржи такве недостатке који спречавају рад суда, а који истовремено акт чине незаконитим у формалнопроцесном смислу. Може се пре свега радити о недостацима у облику и форми оспореног управног акта (на пример, када акт нема образложење или неки други од обавезних елемената).

Суд може одлучити и да обустави поступак, а то је могуће у два случаја: 1) ако тужилац одустане од тужбе и 2) ако тужени измени или поништи управни акт у складу са захтевом тужиоца и тужилац се у року од 15 дана изјасни да је новим актом задовољан или се не изјасни о новом акту (прећутна сагласност). Одустанак тужиоца од тужбе могућ је све до доношења судске одлуке по тужби, а поступак се обуставља решењем суда.

У току претходног поступка суд доставља тужбу туженом органу и заинтересованим лицима кад их има. Актом којим се тужба доставља одређује се рок за давање одговора на тужбу, који не може бити дужи од 30 дана. Ако одговор изостане, суд понавља захтев још једном, па ако ни тада нема одговора, решаваће спор и без тога. Тужени орган је дужан да у истом року достави списе предмета суду, а ако то ипак не учини (на пример, када су списи уништени), суд ће решавати и без тих списа.

Тужилац може да у претходном поступку постави захтев за одлагање извршења управног акта ако он није већ извршен. Само подношење тужбе, по правилу, нема одложно дејство, али суд може решењем одлучити да одложи извршење до доношења своје одлуке у управном спору. О одлагању извршења суд одлучује у року од пет дана од дана пријема захтева тужиоца, а одлагање је могуће ако би се извршењем нанела штета тужиоцу која би се тешко могла поправити и ако одлагање није противно јавном интересу, нити се њиме наноси ненадокнадива штета противној странци. Изузетно, странка може од суда тражити одлагање извршења и пре подношења тужбе.

10. Редован поступак

У оквиру редовног поступка суд утврђује чињеничну подлогу за доношење одлуке на усменој расправи или ван ње и доноси своју одлуку.

Чињенично стање би, по правилу, требало да се утврђује на усменој расправи, а по изузетку и без одржавања усмене расправе. Суд је нарочито дужан да одржи усмену расправу у следећим случајевима: 1) кад је предмет управног спора сложен; 2) кад је то потребно за разјашњење управне ствари; 3) кад су у управном поступку учествовале две или више странака са супротним интересима; 4) кад утврђује чињенично стање да би решио управну ствар, тј. у спору пуне јурисдикције; и 5) кад решава без достављених списа из управног поступка.

На другој страни, без одржавања усмене расправе суд решава ако је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања или ако странке на то изричито пристану.

Усмена расправа је по правилу јавна, а јавност се може искључити решењем судског већа за целу расправу или њен део ако то захтевају разлози заштите интереса националне безбедности, јавног реда и морала, као и разлози заштите интереса малолетника или приватности учесника поступка.

Председник већа има главну улогу у заказивању и вођењу усмене расправе: он одређује дан расправе, позива странке и руководи расправом. Ако странке изостану, читају се њихови поднесци или се расправа одлаже или се спор расправља и без њиховог присуства. Најпре се даје реч члану већа – судији известиоцу, који износи суштину спора и стање у коме се спор налази. Потом се даје реч тужиоцу, заступнику туженог и заинтересованим лицима. О расправи се води записник, који потписују председник већа и записничар.

Спор се решава пресудом која се доноси већином гласова чланова већа. О већању и гласању води се записник, а чину већања и гласања не могу присуствовати странке. Када је одржана усмена расправа, правило је да се пресуда одмах по тој расправи усмено објави. Када се, међутим, ради о сложенијим случајевима, пресуда се доноси најкасније у року од осам дана од дана закључења расправе.

Пресудом се тужба уважава или одбија као неоснована. Одбија се када суд нађе да је управни акт законит, чиме ће тај акт постати правноснажан. Ако се у спору радило о „ћутању управе“ и пресуда је одбијена, њоме се потврђује да орган није требало ни да донесе управни акт, односно да је његова неактивност била оправдана.

Када се пресуда уважи, њоме се оспорено решење поништава у целини или делимично и предмет враћа доносиоцу акта (спор ограничене јурисдикције) или суд решава мериторно управну ствар (спор пуне јурисдикције). Ако се предмет враћа доносиоцу акта, пресуда ће садржати: 1) изреку о усвајању тужбе и поништавању управног акта и 2) налог органу да донесе нови акт у складу са схватањем суда, осим ако доношење таквог акта није потребно. Ако је пак пресудом решена и управна ствар, пресуда ће садржати: 1) изреку о усвајању тужбе и поништавању управног акта и 2) мериторну одлуку о управној ствари.

Пресудом о усвајању тужбе у спору због „ћутања управе“ утврђује се (1) да је тужба основана и (2) налаже се органу да изда решење по захтеву странке.

Пресудом се, дакле, одлучује о предмету управног спора, а суд доноси и решења којима се тужба одбацује или поступак обуставља. Делови пресуде и решења су исти: означење суда, имена и презимена председника, чланова већа и записничара, означење странака и

њихових заступника, предмет спора, дан доношења и објављивања, диспозитив, образложење и поука о правном средству. Оригинале потписују председник већа и записничар, а странкама се пресуда и решење издају у овереном препису.

11. Правна средства

Пресуда у управном спору је правноснажна (пошто се спор води као једностепен) и против ње нема могућности коришћења жалбе, али се могу користити два друга правна средства која имају карактер ванредних правних средстава. То су захтев за преиспитивање судске одлуке (о коме одлучује Врховни касациони суд, односно убудуће Врховни суд) и понављање поступка (које је могуће пред Управним судом).

Захтев за преиспитивање судске одлуке коју је донео Управни суд могу поднети странка из управног спора и јавни тужилац, а подноси се Врховном касационом суду (убудуће Врховном суду). Може се поднети у следећа три случаја: 1) кад је то предвиђено законом; 2) кад је суд одлучивао у спору пуне јурисдикције; и 3) у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба. Као разлози на којима се темељи захтев могу се навести повреде материјалног права или правила поступка. Странка која је физичко лице захтев може предати искључиво преко пуномоћника из реда адвоката. Рок за подношење захтева је 30 дана од дана достављања судске одлуке. У поступку по захтеву суд најпре утврђује да ли је захтев допуштен, благовремен и изјављен од овлашћеног лица и може га одбацити ако то није случај. Захтев који није одбачен узима се у рад и доставља противној страни на одговор. О захтеву се одлучује пресудом, којом захтев може бити одбијен или уважен. Када се захтев уважи, судска одлука против које је изјављен може бити укинута и предмет враћен Управном суду на решавање.

Понављање поступка је могуће у следећим случајевима: 1) ако странка сазна за нове чињенице и доказе на основу којих би спор могао бити за њу повољније решен; 2) ако је до одлуке суда дошло услед кривичног дела које почини судија или радник суда, или је одлука издејствована преварном радњом заступника или пуномоћника странке или противне странке а та радња представља кривично дело; 3) ако је одлука заснована на пресуди у кривичној или грађанској ствари која је касније правноснажно укинута; 4) ако је исправа на којој се заснива пресуда лажна или лажно преиначена, или ако су сведок, вештак или странка приликом саслушања пред судом дали лажан исказ, а одлука се заснива на том исказу; 5) ако странка нађе или стекне могућност да употреби ранију одлуку донету у управном спору о истој ствари; 6) ако заинтересованом лицу није била дата могућност да учествује у управном спору; и 7) ако став из накнадно донете одлуке Европског суда за

људска права у истој ствари може да буде од утицаја на законитост правноснажно окончаног судског поступка.

Због околности из тачака 1) и 5) понављање поступка ће се дозволити само ако странка без своје кривице није била у стању да те околности изнесе у ранијем поступку. Захтев се подноси у форми тужбе, а рок за подношење је 30 дана од сазнања за разлог понављања, осим у случају из тачке 7) када рок износи шест месеци од дана објављивања одлуке Европског суда за људска права у „Службеном гласнику Републике Србије". По истеку пет година од правноснажности одлуке суда (објективни рок) понављање се не може тражити.

Тужба за понављање поступка се подноси Управном суду, који је испитује и може је одбацити решењем ако утврди да је неблаговремена, поднета од неовлашћеног лица или да странка није учинила бар вероватним постојање основа за понављање поступка. Ако суд не одбаци тужбу, доставља је противној странци из управног спора и заинтересованим лицима на одговор. По истеку рока за одговор, суд решењем одлучује да ли ће дозволити понављање поступка, па ако нађе да има законског основа за то, поновиће оне процесне радње на које утичу разлози понављања. После поновљеног поступка суд доноси пресуду којом се раније донета пресуда може оставити на снази, укинути или преиначити. Против решења о одбацивању тужбе за понављање поступка и решења којим се не дозвољава понављање поступка, као и против нове пресуде Управног суда, може се изјавити захтев за преиспитивање судске одлуке који се подноси Врховном касационом суду (убудуће Врховном суду).

12. Извршење пресуде

Пресуде донете у управном спору, као и свака друга правноснажна одлука суда, имају снагу обавезујућих одлука и ауторитет пресуђене ствари (тј. одлуке која се не може оспоравати и мора се поштовати).

Када је вођен управни спор пуне јурисдикције и управни акт поништен, пресуда у управном спору у свему замењује управни акт и има снагу извршне исправе. Тада је потребно уклонити и последице које је произвео поништени управни акт до доношења пресуде о његовом поништању.

Када је вођен управни спор ограничене јурисдикције и пресудом уважен тужбени захтев, орган управе је обавезан да управну ствар поново реши и донесе нови управни акт а у томе је везан схватањем суда. Предмет се практично враћа у стање у коме је био пре доношења поништеног управног акта. Нови управни акт се доноси у року од 30 дана, а ако орган у том року не донесе нови управни акт или донесе нови акт који је противан схватању суда, странка има поново право тужбе Управном суду. Друга могућност је да суд у пресуди којом поништава

управни акт утврди да није потребно доношење новог акта (на пример, не постоји обавеза странке која је била утврђена поништеним актом) и тада је орган дужан да се уздржи од чињења – доношења акта у тој управној ствари.

Да би се спречило непоштовање судских пресуда донетих у управном спору од стране органа управе, закон је предвидео два важна средства против тога. Прво, тужилац има право на накнаду штете настале неизвршењем или неблаговременим извршењем пресуде. Накнада се остварује у парници пред надлежним судом. Друго средство су казнене одредбе. Руководилац органа може бити новчано кажњен ако не поступи по пресуди, а решење о казни доноси Управни суд. Новчана казна се може поново изрећи ако се обавеза не изврши после првог изрицања казне. Прописана је и новчана казна која се може изрећи руководиоцу органа ако се не одазове позиву суда да достави тражене исправе, као и за случај недостављања списа из управног поступка на захтев суда, односно када по оцени суда нису наведени оправдани разлози за недостављање списа.

ПРАВНИ ИЗВОРИ

1. Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18 – аутент. тумачење).
2. Закон о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09).
3. Закон о службеној употреби језика и писама („Службени гласник РС“, бр. 45/91, 53/93 – др. закон, 67/93 – др. закон, 48/94 – др. закон, 101/05 – др. закон, 30/10, 47/18, 48/18 – исправка).
4. Закон о електронској управи („Службени гласник РС“, број 27/18).
   – Уредба о ближим условима за успостављање електронске управе („Службени гласник РС“, број 104/18).

ОСНОВИ КАЗНЕНОГ ПРАВА

IV. ОСНОВИ КАЗНЕНОГ ПРАВА

А. Основни појмови

1. Предмет казненог права

Ако правила чине живот могућим у овој цивилизацији, онда је логично и кажњавање због кршења правила. Зато су и казне постале део прав(ил)а. Казнено право потиче од права државе да кажњава (*jus puniendi*). Најважнији прописи казненог права су закони и међународни уговори. За законе и друге прописе који спадају у позитивно (важеће) казнено право често се користи израз *важеће казнено законодавство*. Ту не спадају сви закони и други прописи, већ само они који обухватају казнена дела – деликте (код нас су то прекршаји, привредни преступи и кривична дела), поступак у случају кад чињенице оправдавају претпоставку да је казнено дело учињено и санкције предвиђене за та казнена дела.

Према томе, предмет казненог права су казнена дела, казнени поступци и санкције који су међусобно повезани у складну целину и предвиђени прописима. Међусобна повезаност значи да за свако појединачно казнено дело морају постојати одговарајући поступак и запрећена санкција. Збирно гледајући, сва казнена дела, сви поступци и све санкције заједно чине предмет казненог права. У позитивноправном, органском и функционалном смислу, сва кажњива дела својом надлежношћу обухвата („покрива") само јавно тужилаштво, будући да је, према Уставу, јавно тужилаштво самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела. У том гоњењу учинилаца свих кажњивих дела, у складу са законом, јавном тужилаштву помаже полиција, а у гоњењу учинилаца појединих кажњивих дела и комунална милиција.

2. Формални извори казненог права

Казнено право у нашем правном систему чине прекршајно право, привреднопреступно право и кривично право. У прекршајном праву

могуће је разликовати материјално, процесно и извршно прекршајно право. Матични закон за прекршајно право је Закон о прекршајима. Много раније уведена је и подела кривичног права на материјално, процесно и извршно кривично право. Главни формални извор материјалног кривичног права је Кривични законик, кривичног процесног права Законик о кривичном поступку, а извршног кривичног права Закон о извршењу кривичних санкција. Наведени закони су главни извор и за Основе казненог права у овом приручнику, будући да је њихово познавање комуналним милиционарима неопходно при одржавању комуналног, јавног и другог реда из надлежности комуналне милиције.

3. Јединствено казнено право

Под јединственим казненим правом подразумева се једна од теоријских конструкција, са извесним упориштем у пракси, која се заснива на идеји да би у једној (посебној) правној грани требало објединити сва казнена дела (деликте) – кривична дела, прекршаје, привредне преступе и дисциплинске преступе. Таквих схватања било је и у нашој теорији из више разлога. Нека од тих схватања била су инспирисана нашом правном традицијом, на пример нормативним решењима према којима „сва казнима дела или су злочинства или преступлења или иступлења“ (цитат из Криминалног [казнителног] законика за Краљевину Србију). Касније је дуго било упитно да ли прекршаји спадају у управно право или су „посебно право“ или спадају у прекршајно право, као посебну грану права. Промене у законодавству су резултирале преношењем надлежности за царинске, девизне и још неке прекршаје са органа управе на судове, што је постепено укључивано на разне начине и у новија теоријска схватања.

Намеравана, али никад постигнута кодификација (обједињавање) свих кривичних дела у једном закон(ик)у јасан је показатељ нереалности и саме идеје о кодификацији кривичних дела и прекршаја, пре свега због масовности, друкчије нормативне обраде и разбацаности прекршаја у великом броју закона. Слична је ситуација и са прекршајним и кривичним поступком. Без обзира на то што је тренутно прекршајни поступак пренаглашено инспирисан кривичним поступком, разлике међу њима су превелике да би се ишло ка јединственом казненом поступку.

4. Својства казненог права

Као својеврсни објединитељ прекршајног и кривичног права, казнено право укључује, и у теорији и у пракси, сродне институте, сличност законских решења и друге „тачке везивања“ прекршајног и кривичног права. Те тачке су многобројне, како суштинске, тако и

терминолошке. Однос кривичног и прекршајног права уређен је напред наведеним (посебним, сепаратним) законима, јер казнено право и нема неки „свој закон“ (јединствен) као што га је некад имало. У складу с тим законима, односи се уређују и кроз судску праксу.

Примера ради, једно од кључних питања је у основи исти критеријум казненог права на основу кога се у оба поступка, прекршајном и кривичном, обезбеђује примена института *ne bis in idem* (не о истом два пута), тј. начела да се не може судити двапут за исто кажњиво дело. Судска пракса је на становишту да чињеница да се прекршајни поступак водио поводом истог догађаја као и кривични поступак, није сама по себи довољна за примену начела *ne bis in idem*, већ да се мора испитати да ли постоји *идентитет радњи* за које је окривљени већ правноснажно осуђен. У једном од конкретних случајева суд је утврдио да идентитет радњи не постоји. „Дакле, ни у ком случају се не могу поистоветити радње наведених саобраћајних прекршаја и кривичних дела, па самим тим није испуњен један од кумулативно прописаних услова заступљених и у судској пракси Европског суда за људска права – да су дела због којих се оптужени гони иста (*bis*), због чега у конкретном случају нису испуњени услови за примену института *ne bis in idem*, како је то правилно закључио првостепени суд.“ Ово је само један од бројних примера који афирмишу казнено право као објединитеља прекршајног и кривичног права и остављају у животу теоријску конструкцију о јединственом казненом праву.

Б. Прекршајно право

1. Појам прекршаја

Прекршај је противправно дело које је законом или другим прописом надлежног органа одређено као прекршај и за које је прописана прекршајна санкција. Овако дефинисан појам прекршаја употребљив је за примену прекршајног права, а обухвата четири елемента: *противправност, дело (радњу), предвиђеност прописом и санкцију*. Ти елементи су међусобно повезани, тако да противправности у прекршајном праву и нема ако у закону или другом пропису нема предвиђености радње као прекршаја. Сваки прекршај мора садржати ове елементе, али мора имати и свој особен (посебан) опис прекршаја који се утврђује законом, другим прописом или одлуком. У правнотехничком смислу опис прекршаја се формулише попут описа кривичног дела (потпуни опис), али се често и само изводи из већ претходно (пр)описане диспозиције и забрањена радња која чини опис прекршаја формулише као поступање противно диспозицији (изведени или скраћени опис).

Да би постојао било који прекршај морају бити остварена битна обележја тог описа прекршаја, мора чињенично стање одговарати том

опису, тј. мора бити остварено биће прекршаја. Биће прекршаја обухвата скуп обавезних обележја која чине посебне појмове појединачних прекршаја.

Тих (појединачних) прекршаја има далеко више него кривичних дела. Они су „разбацани" у великом броја закона, углавном у делу (глави) закона под називом „казнене одредбе", а има их и у уредбама и одлукама. За разлику од прекршаја, кривична дела су у значајној мери сконцентрисана у Кривичном законику, али их има и у другим законима (тзв. споредном кривичном законодавству) чију материју комплетирају.

2. Начела прекршајног поступка

Основна начела поступка утврђена су у посебној глави Закона о прекршајима (у даљем тексту: Закон), и то: начело законитости; оптужно начело; помоћ неукој странци; економичност поступка; слободна оцена доказа; право на одбрану; употреба језика у прекршајном поступку; двостепеност прекршајног поступка; забрана преиначења на горе; накнада штете неоправдано кажњеном и неосновано задржаном лицу; правна помоћ; сходна примена Законика о кривичном поступку.

Начело законитости опредељено је Законом на три начина, и то као циљ Закона, потом дефинисањем законитости у прописивању прекршаја и прекршајних санкција и, најзад, дефинисањем законитости у изрицању прекршајних санкција. Прво, Закон утврђује правила којима се осигурава да нико невин не буде кажњен, а да се одговорном учиниоцу прекршаја изрекне прекршајна санкција под условима које предвиђа овај закон и на основу законито спроведеног поступка. Друго, нико не може бити кажњен за прекршај, нити се према њему могу применити друге прекршајне санкције, ако то дело пре него што је било извршено није било законом, или на закону заснованом пропису предвиђено као прекршај и за које законом или другим на закону заснованим прописом, није прописано којом врстом и висином санкције учинилац прекршаја може бити кажњен. Треће, прекршајну санкцију може изрећи само надлежни суд који води прекршајни поступак по овом закону, а изузетно (само) новчану казну може изрећи овлашћени орган, односно овлашћено лице прекршајним налогом у складу са законом.

Оптужно начело изводи се из правила да се прекршајни поступак покреће и води на основу захтева овлашћеног органа или оштећеног, односно на основу прекршајног налога, у складу са Законом. У вези с тим је и правило да је на подносиоцу захтева за покретање прекршајног поступка и терет доказивања обележја прекршаја и прекршајне одговорности. Суд изводи доказе на предлог странака, а може извести допунске доказе ако оцени да су изведени докази противуречни или нејасни и да је то неопходно да би се предмет доказивања свестрано расправио.

Помоћ неукој странци је дужност коју суд испуњава тако што се стара да незнање или неукост странака не буде на штету њихових права. Као пример може се навести правило и изузетак који се односи на доказивање. По правилу, странка је дужна да прибави доказе чије је извођење предложила. Изузетно, суд може по службеној дужности прибавити доказе ако окривљени није у стању да то сам учини или је то оправдано из разлога целисходности и ефикасности вођења поступка.

Економичност прекршајног поступка подразумева дужност суда да поступак спроведе без одуговлачења, али тако да то не буде на штету доношења правилне и законите одлуке.

Слободна оцена доказа значи да суд оцењује доказе по свом слободном уверењу. Које ће чињенице узети као доказане, суд одлучује на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно, свих доказа заједно и на основу резултата целокупног поступка.

Право на одбрану уређено је тако да се пре доношења одлуке, окривљеном мора дати могућност да се изјасни о чињеницама и доказима који га терете и да изнесе све чињенице и доказе који му иду у корист, осим у случајевима предвиђеним законом. У прекршајном поступку окривљени мора већ на првом саслушању бити обавештен о прекршају за који се терети и о основама оптужбе, осим ако се поступак на основу овог закона спроводи без саслушања окривљеног. Ако уредно позвани окривљени не дође и не оправда изостанак или у одређеном року не да писану одбрану, а његово саслушање није нужно за утврђивање чињеница које су од важности за доношење законите одлуке, одлука се може донети и без саслушања окривљеног. Окривљени има право да се брани сам или уз стручну помоћ браниоца кога сам изабере. Суд је дужан да приликом првог саслушања окривљеног поучи о праву на браниоца.

Употреба језика у прекршајном поступку уређена је тако да суд води поступак на српском језику и у том поступку користи ћириличко писмо, а латиничко писмо у складу са законом. На подручјима на којима је, у складу са законом, у службеној употреби и језик одређене националне мањине, поступак се на захтев странке води и на језику и уз употребу писма те националне мањине. Ако се поступак не води на језику странке, односно других учесника у поступку, који су држављани Републике Србије, обезбедиће им се преко преводиоца превођење тока поступка на њихов језик. Странке и други учесници у поступку који нису држављани Републике Србије имају право да ток поступка прате преко преводиоца и да у том поступку употребљавају свој језик. О праву на превођење и вођење поступка на свом језику или језику који разуме лице ће бити поучено, а тог права се може одрећи ако разуме језик на коме се води поступак. У записнику ће се забележити да је дата поука и изјава учесника. Превођење обавља преводилац кога одреди суд који води поступак са листе судских преводилаца,

а уколико то није могуће, превођење ће извршити друго лице уз пристанак странке.

Двостепеност прекршајног поступка обезбеђена је тако што је Законом предвиђено да се против одлука прекршајног суда може изјавити жалба другостепеном прекршајном суду, односно уложити приговор у складу са Законом. Одлука донета у прекршајном поступку постаје правноснажна даном доношења пресуде другостепеног прекршајног суда, ако Законом није другачије одређено. Против одлука другостепеног прекршајног суда није дозвољена жалба.

Забрана преиначења на горе (*reformatio in peius*) утврђена је у корист окривљеног. Конкретније, ако је жалба изјављена само у корист окривљеног, пресуда се у делу који се односи на изречену санкцију не може изменити на његову штету, нити се у поновљеном поступку може донети неповољнија пресуда за окривљеног.

Накнада штете неоправдано кажњеном и неосновано задржаном лицу обухвата штету која је тиме причињена дотичном лицу, као и друга права утврђена законом. По захтеву лица, министарство надлежно за послове правосуђа спроводи поступак ради постизања споразума о постојању, врсти и висини накнаде, а ако споразум не буде постигнут у року од три месеца од подношења захтева, оштећени може поднети тужбу за накнаду штете надлежном суду.

Правна помоћ која се односи на прекршајни поступак остварује се у кругу више врста органа и оранизација. Судови који воде прекршајни поступак, дужни су једни другима и другим судовима пружати правну помоћ у пословима из своје надлежности. Органи унутрашњих послова, други органи управе и други органи и организације дужни су судовима који воде прекршајни поступак пружати правну помоћ и извршавати њихове налоге у пословима из своје надлежности. Судови су дужни да пружају правну помоћ државним и другим органима достављањем списа, исправа и других података, ако се тиме не омета ток прекршајног поступка.

Сходна примена Законика о кривичном поступку предвиђена је Законом уз коришћење уобичајене формулације, према којој се на прекршајни поступак сходно примењују одредбе Законика о кривичном поступку, ако овим или другим законом није друкчије одређено. Тиме су заокружена бројна решења из Закона инспирисана наведеним закоником, чија је ефикасност у најмању руку дискутабилна.

3. Нормативни оквир

Сви закони, други прописи и одлуке позитивног права који се односе на прекршаје могу се сматрати њиховим нормативним оквиром, а у доктринарном смислу то су и формални извори прекршајног права. Главна питања која се односе на прекршаје уређена су Законом, а

то су: појам прекршаја, услови за прекршајну одговорност, услови за прописивање и примену прекршајних санкција, систем санкција, прекршајни поступак, издавање прекршајног налога, поступак извршења одлуке, регистар санкција и регистар неплаћених новчаних казни и других новчаних износа.

Поред Закона, који је системског карактера (матични, кровни), нормативни оквир чине и сви други акти којима се могу прописивати прекршаји, а то су закони, уредбе, одлуке скупштине аутономне покрајине, скупштине општине, скупштине града и скупштине града Београда. Органи овлашћени за доношење прописа о прекршајима (у даљем тексту: овлашћени органи) могу прописивати само санкције предвиђене Законом и у границама које одређује Закон. Овлашћени органи могу прописивати прекршајне санкције само за повреде прописа које они доносе у оквиру своје надлежности утврђене Уставом и законом, под условима одређеним Законом. Овлашћен орган не може пренети на друге органе своје право да прописује санкције.

4. Радња, време и место извршења прекршаја

Прекршај може бити извршен чињењем или нечињењем. Прекршај је извршен нечињењем кад је пропуштање да се предузме одређено чињење које је прописом предвиђено као прекршај. *Радња извршења прекршаја* (чињењем или нечињењем) обавезан је елеменат прекршаја, са радњом су у вези сви остали елементи прекршаја, а од ње се полази и приликом решавања конкретних случајева.

Прекршај је, према Закону, извршен *у време када је учинилац радио или био дужан да ради, без обзира на то када је последица наступила*. Ово законско решење преузето је из Кривичног законика којим је на такав начин регулисано време извршења кривичног дела. Дакле, Законом је као време извршења прекршаја опредељено да је то време када је учинилац предузео радњу извршења, док моменат наступања последице није од значаја за утврђивање времена извршења. Код прекршаја извршених нечињењем, временом извршења сматра се време када је учинилац пропустио радњу коју је био дужан да предузме, односно време у коме је био дужан да ради и када је још могао да предузме радњу која би спречила последицу прекршаја. Време извршења прекршаја има и шири значај од наведеног, између осталог за утврђивање одговорности, малолетства, застарелости, за одлучивање о постојању прекршаја чије обележје је и време.

Према Закону, прекршај је извршен *како у месту где је учинилац радио или био дужан да ради, тако и у месту где је последица наступила*. Дакле, местом извршења прекршаја сматра и место радње и место последице, тј. како оно место где је предузета (или пропуштена) радња, тако и место где је последица наступила. Шири значај места извр-

шења прекршаја огледа се нарочито код прекршаја чије је обележје и одређено место извршења и приликом утврђивања месне надлежности суда за прекршаје.

5. Субјекти одговорности

За прекршај могу да одговарају физичко лице, предузетник, правно лице и одговорно лице у правном лицу. Република Србија, територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе и њихови органи не могу бити одговорни за прекршај, али законом може бити прописано да за прекршај – под условима који важе за физичка лица – одговара одговорно лице у државном органу, органу територијалне аутономије или органу јединице локалне самоуправе.

Одговорност физичког лица уређена је Законом тако да то лице одговара за прекршај који му се може приписати у кривицу зато што је било урачунљиво и учинило прекршај са умишљајем или из нехата, а било је свесно или је било дужно и могло бити свесно да је такав поступак забрањен.

Ако Законом није друкчије одређено, одредбе о одговорности физичких лица примењују се и на предузетника, одговорна лица у правном лицу, државном органу, органу територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе или код предузетника. Дакле, ове одредбе Закона примењују се супсидијарно, јер је прекршајна одговорност свих наведених субјектата примарно уређена Законом на начин о коме ће касније бити речи. Само у случају ако тим (примарним) одредбама неко питање у односу на наведене субјекте није уређено, примениће се и на њих по том питању одредбе о прекршајној одговорности физичких лица.

Законом су прописани разлози за искључивање одговорности (неурачунљивост) и за ублажавање казне (битно смањена урачунљивост).

Неурачунљивост, битно смањена урачунљивост и скривљена неурачунљивост су стања учиниоца прекршаја од којих зависи његова одговорност. Неурачунљив учинилац није одговоран за прекршај. Неурачунљив је учинилац који није могао да схвати значај свог поступка или није могао да управља својим поступцима услед душевне болести, привремене душевне поремећености, заосталог душевног развоја или друге теже душевне поремећености. Битно смањена урачунљивост, због које се учиниоцу може ублажити казна, постоји ако му је услед неког од наведених стања била битно смањена способност да схвати значај свог дела или способност да управља својим поступцима. Али, не сматра се неурачунљивим учинилац који употребом алкохола или на други начин доведе себе у стање у коме није могао схватити значај свог поступка или није могао управљати својим поступцима ако је у време кад се доводио у такво стање био свестан или је био дужан и могао бити свестан да у таквом стању може учинити прекршај.

Нехат и умишљај су битни институти за постојање прекршајне одговорности, с обзиром на правило да је за постојање одговорности довољан нехат учиниоца, ако прописом о прекршају није одређено да ће се казнити само ако је прекршај учињен са умишљајем.

Прекршај је учињен из нехата кад је учинилац био свестан да услед његовог чињења или нечињења може наступити забрањена последица, али је олако држао да је може спречити или да она неће наступити, или кад није био свестан могућности наступања забрањене последице, иако је према околностима и према својим личним својствима био дужан и могао бити свестан те могућности.

Прекршај је учињен са умишљајем кад је учинилац био свестан свог дела и хтео његово извршење или кад је био свестан да услед његовог чињења или нечињења може наступити забрањена последица и пристао је на њено наступање.

Стварна и правна заблуда могу бити разлог за искључивање одговорности учиниоца прекршаја. Према Закону, учинилац који је у време извршеног прекршаја био у неотклоњивој стварној или правној заблуди није одговоран за прекршај.

Стварна заблуда је неотклоњива ако учинилац није био дужан и није могао да избегне заблуду у погледу неке стварне околности која представља обележје прекршаја или у погледу неке стварне околности која би, да је заиста постојала, чинила поступак учиниоца дозвољеним. Уочљиве су две врсте правне заблуде: заблуда о стварним обележјима прекршаја и заблуда о разлозима искључења противправности. Обе врсте подједнаког су ранга, прва је шира и чешћа у пракси од друге.

Правна заблуда је неотклоњива ако учинилац није био дужан и није могао да зна да је такав поступак забрањен. Ако је заблуда била отклоњива, учинилац се за учињени прекршај може блаже казнити.

Саучесништво у прекршају постоји када прекршај изврши више лица. Две су групе лица које чине прекршај: извршиоци и саучесници. Закон у оквиру саучесништва разликује саизвршилаштво, подстрекавање и помагање, а међу саучесницима такође саизвршиоце, подстрекаче и помагаче.

Саизвршилаштво постоји ако више лица учествовањем у радњи извршења прекршаја заједнички учине прекршај или остварујући заједничку одлуку другом радњом битно допринесу извршењу прекршаја. Свако од тих лица казниће се казном прописаном за тај прекршај. Саизвршилац је одговоран у границама свог умишљаја или нехата.

Подстрекач је онај ко другог са умишљајем подстрекне да учини прекршај. За подстрекавање ће се казнити као да је прекршај сам учинио. Одговоран је у границама свог умишљаја.

Помагач је онај ко другом са умишљајем помогне да изврши прекршај. За помагање ће се казнити као да је прекршај сам учинио. С обзиром на природу прекршаја, начин и околности под којима је помагање

извршено, помагач се може блаже казнити. Одговоран је у границама свог умишљаја.

Одговорност правног лица уређена је Законом у односу на различите услове и ситуације и, за сваку од њих, утврђивањем посебног основа одговорности. Наиме, правно лице је одговорно за прекршај учињен радњом или пропуштањем дужног надзора органа управљања или одговорног лица или радњом другог лица које је у време извршења прекршаја било овлашћено да поступа у име правног лица. Такође, правно лице је одговорно за прекршај и када: 1) орган управљања донесе противправну одлуку или налог којим је омогућено извршење прекршаја или одговорно лице нареди лицу да изврши прекршај; 2) физичко лице изврши прекршај услед пропуштања одговорног лица да над њим врши надзор или контролу. Под истим условима, правно лице може да одговара за прекршај и када: 1) је против одговорног лица прекршајни поступак обустављен или је то лице ослобођено од одговорности; 2) постоје правне или стварне сметње за утврђивање одговорности одговорног лица у правном лицу или се не може одредити ко је одговорно лице. Одговорност физичког или одговорног лица у правном лицу за учињени прекршај, кривично дело или привредни преступ не искључује одговорност правног лица за прекршај.

Престанком постојања правног лица у току прекршајног поступка престаје његова одговорност за прекршај, осим у случају постојања правног следбеника, када ће одговарати правни следбеник. Ако је правно лице престало да постоји након правноснажно окончаног прекршајног поступка, изречена санкција ће се извршити према правном следбенику. Правно лице које се налази у стечају може да одговара за прекршај учињен пре отварања или у току стечајног поступка, али му се не може изрећи казна, него само заштитна мера одузимања предмета и одузимање имовинска користи.

Одговорност предузетника могућа је само за прекршај који он учини при вршењу своје делатности. За остале прекршаје предузетник одговара као физичко лице.

Одговорност одговорног лица регулисана је Законом у оквиру дефиниције по којој се одговорним лицем, у смислу Закона, сматра лице коме су у правном лицу поверени одређени послови који се односе на управљање, пословање или процес рада, као и лице које у државном органу, органу територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе врши одређене дужности. То значи да се лице које се не може подвести под ову законску дефиницију не може ни сматрати одговорним лицем, нити може у том својству бити кажњено за прекршај.

Одговорно лице (које има то својство) није одговорно за прекршај ако је поступало на основу наређења другог одговорног лица или органа управљања и ако је предузело све радње које је на основу зако-

на, другог прописа или акта било дужно да предузме да би спречило извршење прекршаја.

Одговорност одговорног лица не престаје зато што му је престао радни однос у правном лицу, државном органу или органу јединице локалне самоуправе нити зато што је настала немогућност да се правно лице огласи одговорним услед његовог престанка.

Одговорност страних лица утврђена је Законом еквивалентно одговорности домаћих лица. Наиме, страно физичко лице, страно правно лице и одговорно лице одговарају за прекршаје једнако као и домаће физичко, правно и одговорно лице. Осим тога, прецизирано је да ће се страно правно лице и одговорно лице казнити за прекршај учињен на територији Републике Србије ако страно правно лице има пословну јединицу или представништво у Републици Србији или је прекршај учињен његовим превозним средством, ако прописом којим је прекршај регулисан није нешто друго предвиђено.

6. Покретање прекршајног поступка (пријава, захтев, решење)

Прекршајни поступак покреће се на један од следећих начина: 1) решењем суда на основу захтева за покретање прекршајног поступка (у даљем тексту: ППП); 2) решењем суда на основу издатог прекршајног налога поводом кога је поднет захтев за судско одлучивање.

1) *ППП решењем суда на основу захтева за ППП* уређено је тако што је предвиђено да тај захтев подноси овлашћени орган или оштећени (у даљем тексту: подносилац захтева). О захтеву, подносиоцима захтева и садржини захтева биће речи у посебном питању о овом захтеву.

Прекршајна пријава оштећеног поднета надлежном органу под условима из Закона сматраће се захтевом за ППП ако овлашћени орган сам не иницира ППП. У том случају овлашћени орган је дужан да у року од осам дана од дана поднете прекршајне пријаве, писмено обавести оштећеног како је поступио са прекршајном пријавом. Оштећени може у току поступка преузети гоњење од јавног тужиоца који одустане од захтева за ППП. Оштећени може остати при ранијем захтеву или га променити.

Испитивање захтева за ППП састоји се у томе да надлежни суд, по пријему захтева, утврди да ли постоје услови за ППП и одлучи о даљем току поступка. Када захтев садржи податке о томе да је поводом истог догађаја покренут кривични поступак или поступак за привредни преступ, прекршајни суд ће списе предмета доставити надлежном суду на даље поступање и о томе обавестити подносиоца захтева. На исти начин суд ће поступити и када у току поступка сазна да се поводом истог догађаја води кривични поступак или поступак за привредни преступ.

Кад суд утврди да не постоје услови за ППП, захтев за покретање поступка, одбациће решењем. Законом је утврђено да услови за ППП

не постоје када: 1) радња описана у захтеву није прекршај; 2) суд није стварно надлежан за вођење прекршајног поступка; 3) постоје основи који искључују одговорност за прекршај окривљеног; 4) наступила је застарелост за ППП; 5) захтев је поднео неовлашћени орган, односно неовлашћено лице; и 6) постоје други законски разлози због којих се поступак не може покренути.

Решење о одбацивању захтева доставиће се подносиоцу захтева, а оштећени ће се поучити да имовинскоправни захтев може остварити у парници. Против овог решења подносилац захтева има право жалбе у року од осам дана, од дана достављања решења.

Решење о ППП суд ће донети ако не одбаци захтев за ППП. То решење садржи означење лица против кога се ППП и правну квалификацију прекршаја. Суд није везан за правну квалификацију дату у захтеву за ППП односно у решењу о ППП. Ако је захтев поднесен против више лица или за више прекршаја, у решењу се морају назначити сва лица и правна квалификација за све прекршаје. Решење о ППП не доставља се подносиоцу захтева ни окривљеном. Против решења о ППП није дозвољена жалба.

Поступак се води само у погледу оног прекршаја (и против оног окривљеног) на који се односи решење о ППП, осим у случају да правно лице против кога се води поступак престане да постоји, када подносилац захтева за ППП може усмерити захтев против његовог правног следбеника.

2) ППП решењем суда на основу издатог прекршајног налога поводом кога је поднет захтев за судско одлучивање иницира лице које не прихвата своју одговорност за прекршај због којег му је издат прекршајни налог. То лице може надлежном суду у року од осам дана од пријема прекршајног налога, лично или путем поште, да достави потписан прекршајни налог, који под овим условима представља захтев за судско одлучивање о прекршајном налогу (у даљем тексту: захтев за СО). Достављањем захтева за СО надлежном суду лице стиче својство окривљеног у прекршајном поступку (у даљем тексту: окривљени).

Ако окривљени суду лично поднесе захтев за СО, суд је обавезан да одмах по пријему захтева заведе предмет, окривљеном изда потврду о пријему захтева, испита захтев и донесе решење о ППП, а окривљеног саслуша или му закаже претрес. Ако окривљени суду достави захтев за СО путем поште, уз потписан прекршајни налог може приложити и своју писану одбрану и доставити или предложити доказе.

Суд је обавезан да одмах након завођења предмета испита захтев за СО, донесе решење о ППП и позове орган који је издао прекршајни налог да се у року од осам дана изјасни и достави или предложи доказе о учињеном прекршају.

Кад суд донесе решење о ППП, сматра се да одлука о новчаној казни из прекршајног налога није изречена, осим у случају одустанка окривљеног од захтева за СО. Наиме, окривљени од свог захтева за СО

може одустати најкасније на првом рочишту, а сматраће се да је одустао и ако као уредно позван не приступи првом рочишту нити свој изостанак оправда. У случају одустанка суд ће решењем утврдити да је прекршајни налог коначан и извршан и окривљеног обавезати да плати настале трошкове прекршајног поступка, а изречену новчану казну унеће у регистар новчаних казни. Против тог решења окривљени има право жалбе у року од осам дана. Жалба не одлаже извршење решења.

Ако суд утврди да је окривљени који је захтевао СО одговоран за прекршај, својом одлуком ће га обавезати да новчану казну из прекршајног налога плати у пуном износу као и да надокнади судске трошкове.

Захтев за СО суд ће решењем одбацити ако је неблаговремен или непотписан. Решењем којим суд из наведених разлога одбацује захтев за СО, прекршајни налог постаје коначан и извршан, а изречену новчану казну суд ће унети у регистар прекршајних санкција. Против тог решења окривљени има право жалбе у року од осам дана. Жалба не одлаже извршење решења.

Ако је прекршајни налог који је окривљени поднео као захтев за СО неуредан (нечитак, непотпун) суд ће пре доношења решења о покретању поступка затражити од органа који је издао прекршајни налог да га у року од осам дана уреди, а уколико овај то не учини у остављеном року, суд ће поступити као са неуредним захтевом за ППП.

Уколико суд захтев окривљеног за СО на основу издатог прекршајног налога не одбаци, донеће решење о ППП. Суд је дужан да издаваоца прекршајног налога обавести да је поступак покренут и овлашћен је да од њега тражи да о учињеном прекршају пружи све доказе којима располаже.

Уплата изречених новчаних казни од стране појединих учинилаца прекршаја и у одређеним ситуацијама морала је, пре свега из практичних разлога, бити уређена Законом на посебан начин. Прво, учиниоцу прекршаја који не може да докаже свој идентитет или нема пребивалиште, или не живи на адреси на којој је пријављен, или ако има пребивалиште у иностранству или ако одлази у иностранство ради боравка, а коме је издат прекршајни налог у радно време банке или поште, наложиће се да изречену казну уплати одмах преко банке или поште. Друго, уколико је учиниоцу прекршаја издат прекршајни налог ван радног времена банке или поште или ако је прекршај учињен ван насељеног места, новчана казна ће му се наплатити на лицу места уз издавање потврде у којој је наведен и износ поштарине који је учинилац прекршаја дужан да плати на лицу места, а овлашћени службеник ће првог наредног радног дана уплатити новац преко поште. Треће, ако учинилац прекршаја не плати новчану казну, сматраће се да је поднео захтев за СО и одмах ће се довести пред надлежни суд, а уколико то није могуће одмах учинити, привремено ће се задржати путна исправа или други идентификациони документ окривљеног, у складу са Законом.

7. Прекршајне санкције

Општа сврха прекршајних санкција јесте да грађани поштују правни систем и да се убудуће не чине прекршаји. *Прекршајне санкције су:* 1) казне; 2) казнени поени; 3) опомена; 4) заштитне мере; 5) васпитне мере.

7.1. Казне затвора, новчане казне и рад у јавном интересу

Начин прописивања казни уређен је у односу на физичка лица, предузетнике и одговорна лица у правним лицима тако што се за њихов прекршај може прописати и казна затвора и новчана казна и што се обе могу изрећи заједно. За прекршај правног лица може се прописати само новчана казна. Казна затвора може се прописати само законом. Новчана казна и рад у јавном интересу могу се прописати законом или уредбом, одлуком скупштине аутономне покрајине и скупштине јединице локалне самоуправе.

Начин изрицања казни регулисан је тако што се казна затвора може изрећи само као главна казна, а новчана казна и рад у јавном интересу и као главна и као споредна казна. Ако су новчана казна и казна затвора прописане алтернативно, казна затвора се изриче само за прекршај којим су биле проузроковане теже последице или за прекршаје који указују на већи степен кривице учиниоца.

Казна затвора се не може прописати у трајању краћем од једног дана ни дужем од шездесет дана. Казна затвора не може се изрећи трудној жени, после навршена три месеца трудноће, ни мајци док дете не наврши једну годину живота, а ако је дете мртво рођено или ако је умрло после порођаја док не прође шест месеци од дана порођаја.

Новчана казна се може, по правилу, прописати у распону (од – до динара), а изузетно у фиксном износу. Ово правило и изузетак могу се заједно назвати главним правилом које, такође, има један изузетак. *У распону* се новчана казна законом или уредбом може прописати за физичко лице или одговорно лице, правно лице и предузетника. *У фиксном износу* се новчана казна може прописати изузетно, и то за физичко лице и одговорно лице, за предузетника и за правно лице. Одлуком скупштине аутономне покрајине и скупштине јединице локалне самоуправе новчана казна у фиксном износу може се прописати тако да буде у висини између законом прописаног минималног и половине законом прописаног највишег износа.

Изузетно од наведеног главног правила о прописивању казни у распону и у фиксном износу, за прекршаје из области јавних прихода, јавног информисања, царинског, спољнотрговинског и девизног пословања, животне средине, промета роба и услуга и промета хартијама од вредности законом се могу прописати казне *у сразмери* са висином причињене штете или неизвршене обавезе, вредности робе или

друге ствари која је предмет прекршаја, али не више од двадесетоструког износа тих вредности с тим да не прелази петоструки износ највећих новчаних казни које се могу изрећи применом главног правила.

Рок плаћања новчане казне одређује се у пресуди и прекршајном налогу. Тај рок не може бити дужи од 15 дана од дана правноснажности пресуде, а уколико је жалба изјављена, од дана достављања другостепене пресуде, односно осам дана од дана уручења прекршајног налога.

Суд може решењем дозволити да се у оправданим случајевима новчана казна исплати у ратама, при чему одређује начин и рок плаћања, који не може бити дужи од шест месеци, под условом да су плаћени трошкови поступка. Ако кажњено лице коме је дозвољено да новчану казну исплаћује у ратама не врши уредно уплате, суд може решењем опозвати своју одлуку о плаћању у ратама. Ни на једно од ова два решења жалба није дозвољена.

Рад у јавном интересу је неплаћени рад у корист друштва који се не обавља под принудом, којим се не вређа људско достојанство и не остварује профит. Тај рад не може трајати краће од 20 часова ни дуже од 360 часова.

Приликом изрицања рада у јавном интересу, суд ће имати у виду врсту извршеног прекршаја, узраст, физичку и радну способност, психичка својства, образовање, склоности и друге посебне околности које се односе на личност учиниоца.

Ако кажњено лице не обави део или све часове изречене казне рада у јавном интересу, суд ће ову казну заменити казном затвора тако што ће за сваких започетих осам часова рада у јавном интересу одредити један дан затвора.

7.2. Замена неплаћене новчане казне

Замена неплаћене новчане казне предвиђена је у случају неплаћања новчане казне (у целини или делимично). Суд тада новчану казну може заменити казном затвора тако што се за сваких X динара одређује један дан затвора, с тим што казна затвора не може трајати краће од једног дана ни дуже од 60 дана. Ако је поред новчане казне кажњеном лицу била изречена и казна затвора, затвор којим се замењује неплаћена новчана казна и изречена казна затвора не могу трајати дуже од 90 дана.

Ако суд оцени оправданим, с обзиром на тежину прекршаја, висину неплаћене новчане казне и имовинске могућности осуђеног суд може, уместо казне затвора, одредити да се неплаћена новчана казна замени радом у јавном интересу, с тим што осам сати рада замењује један дан затвора, односно X динара новчане казне, а рад не може да траје дуже од 360 сати. Део неплаћене новчане казне који није могао бити замењен казном затвора или радом у јавном интересу, наплаћује се принудним путем.

Ако после одлуке суда о замени неплаћене новчане казне кажњено физичко лице исплати новчану казну, казна затвора или рад у јавном интересу неће се извршити. Ако је извршење казне започето, а кажњено лице исплати остатак изречене новчане казне, обуставиће се извршење казне затвора и рада у јавном интересу.

Замена неплаћене новчане казне казном затвора не може се одредити за новчане казне изречене према малолетницима и правним лицима. Неплаћена новчана казна изречена према малолетнику принудно ће се наплатити на имовини малолетника, његовог родитеља или другог лица задуженог да се о њему стара.

На замену неплаћене новчане казне сходно се примењују одредбе закона који прописује извршење кривичних санкција.

7.3. Казнени поени

Казнени поени су по први пут код нас уведени Законом о безбедности саобраћаја на путевима, да би потом били преузети у Закон (о прекршајима) како би постали законско решење системског карактера. Али, то решење је још увек заступљено само у области безбедности саобраћаја на путевима у којој је и настало. Казнени поени могу се изећи возачу који у време извршења прекршаја поседује возачку дозволу издату у Србији или возачу коме је правноснажном одлуком забрањено управљање моторним возилом.

Према Закону, за прекршаје против безбедности саобраћаја на путевима (посебним) законом могу се прописати казнени поени у распону од 1 до 25. Ова прекршајна санкција изриче се уз казну или опомену под условима предвиђеним Законом, ако другим законом није другачије прописано. Уз казнене поене учиниоцу могу бити изречене допунске обавезе у циљу едукације возача или праћења његовог понашања у саобраћају. Врсте допунских обавеза и услови за њихово изрицање прописују се посебним законом.

Ако су за прекршаје у стицају утврђени казнени поени, изећи ће се јединствени казнени поени, који одговарају збиру свих појединачно утврђених казнених поена, а који не може бити већи од 25 поена.

7.4. Заштитне мере

Сврха заштитне мере је да отклони услове који омогућавају или подстичу учиниоца на извршење новог прекршаја. Заштитна мера може се прописати законом и уредбом. *Врсте заштитних мера* које се могу прописати за прекршаје су: 1) одузимање предмета; 2) забрана вршења одређених делатности; 3) забрана правном лицу да врши одређене делатности; 4) забрана одговорном лицу да врши одређене послове; 5) забрана управљања моторним возилом; 6) обавезно лечење зависника

од алкохола и психоактивних супстанци; 7) обавезно психијатријско лечење; 8) забрана приступа оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја; 9) забрана присуствовања одређеним спортским приредбама; 10) јавно објављивање пресуде; 11) удаљење странца са територије Републике Србије; 12) одузимање животиња и забрана држања животиња; 13) забрана учествовања у поступцима јавних набавки.

Одузимање предмета је заштитна мера коју суд одређује када су у питању предмети који су употребљени или су били намењени за извршење прекршаја или који су настали извршењем прекршаја. Тада ће одредити, у складу са посебним прописима, да ли ће се одузети предмети уништити, продати или предати заинтересованом органу, односно организацији.

Забрана вршења одређених делатности састоји се у привременој забрани учиниоцу прекршаја да врши одређену привредну или другу делатност за коју се издаје дозвола надлежног органа или која се уписује у одговарајући регистар. Забрана се може изрећи у трајању од шест месеци до три године, рачунајући од дана извршности пресуде.

Забрана правном лицу да врши одређене делатности састоји се у забрани производње одређених производа или вршења одређених послова у области промета робе, финансија и услуга, или у забрани вршења других одређених послова. Забрана се може изрећи у трајању од шест месеци до три године, рачунајући од дана извршности пресуде.

Забрана одговорном лицу да врши одређене послове састоји се у забрани учиниоцу прекршаја да врши послове које је вршио у време извршења прекршаја или руководећу дужност у привредном или финансијском пословању или одређену врсту послова, или све или неке дужности везане за располагање, коришћење, управљање или руковање повереном имовином. Забрана се може изрећи у трајању од шест месеци до три године, рачунајући од дана извршности пресуде.

Забрана управљања моторним возилом састоји се у томе да се учиниоцу привремено забрани управљање моторним возилом одређене врсте или категорије. Ова заштитна мера може се изрећи у трајању од 30 дана до једне године.

Обавезно лечење зависника од алкохола и психоактивних супстанци може се изрећи лицу које је учинило прекршај услед такве сталне зависности и код кога постоји опасност да ће услед ове зависности и даље да чини прекршаје. Пре изрицања мере суд ће прибавити мишљење вештака, односно надлежне здравствене организације. Суд обавезно лечење у одговарајућој здравственој или другој специјализованој установи налаже учиниоцу прекршаја, а у случају да он без оправданих разлога одбије лечење, мера се извршава принудним путем. Заштитна мера може трајати до једне године, а извршење изречене мере обуставиће се и пре истека времена одређеног у пресуди ако здравствена организација установи да је лечење завршено.

Обавезно психијатријско лечење је заштитна мера, али уједно и једина прекршајнаа санкција која се самостално може изрећи неурачунљивом учиниоцу прекршаја. Суд ће је изрећи учиниоцу који је прекршај извршио у стању неурачунљивости, ако утврди да постоји озбиљна опасност да учинилац понови прекршај, а ради отклањања опасности потребно је његово психијатријско лечење. Под истим условима, суд може изрећи обавезно психијатријско лечење и учиниоцу прекршаја чија је урачунљивост битно смањена, ако му је изречена новчана казна, рад у јавном интересу, опомена или је ослобођен од казне. Обавезно психијатријско лечење спроводи се на слободи и траје док постоји потреба лечења, али не дуже од једне године. За време трајања лечења оно се повремено може обављати и у здравственој установи, не дуже од 15 дана и највише два пута у току године.

Забрана приступа оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја изриче се ради спречавања учиниоца да понови прекршај или да настави да угрожава оштећеног. Ова заштитна мера изриче се на писмени предлог подносиоца захтева за ППП или на усмени захтев оштећеног истакнут при саслушању у прекршајном поступку. Мера забране приступа оштећеном укључује и меру забране приступа заједничком стану или домаћинству у периоду за који важи забрана. Мера се може изрећи у трајању до једне године, рачунајући од извршности пресуде. Одлука суда о изрицању мере обавезно садржи: временски период у ком се извршава, податке о лицима којима учинилац не сме приступати, назначење објеката којима не сме приступити и у које време, места или локација у оквиру којих се учиниоцу забрањује приступ. О одлуци обавештавају се оштећени, полицијска управа надлежна за извршење мере и надлежан орган старатељства уколико се мера односи на забрану учиниоцу приступа деци, брачном другу или члановима породице. За кршење мере забране приступа Законом је предвиђена посебна санкција. Наиме, кажњеном коме је правноснажном пресудом изречена мера забране приступа, а који приступи оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја током трајања мере или оствари контакт са оштећеним на недозвољени начин или у недозвољено време изрећи ће се санкција по пропису којим је предвиђен прекршај за који је изречена ова мера.

Забрана присуствовања одређеним спортским приредбама састоји се у обавези учиниоца прекршаја да се непосредно пре почетка времена одржавања одређених спортских приредби лично јави службеном лицу у подручној полицијској управи, односно полицијској станици на подручју на којем се учинилац прекршаја затекао и да борави у њиховим просторијама за време одржавања спортске приредбе. Заштитна мера може се изрећи у трајању од једне до осам година. Кажњени коме је правноснажном пресудом изречена наведена

заштитна мера, а који не изврши обавезу јављања и боравка у полицијској управи, казниће се затвором од тридесет до шездесет дана.

Јавно објављивање пресуде је заштитна мера коју ће суд изрећи ако сматра да би било корисно да се јавност упозна са пресудом, а нарочито ако би објављивање пресуде допринело да се отклони опасност по живот или здравље људи или да се заштити сигурност промета роба и услуга или привреда. Пресуда се може објавити у року од најдуже 30 дана од дана њене правноснажности. О начину објављивања суд одлучује према значају пресуде. Трошкови објављивања падају на терет кажњеног.

Удаљење странца са територије Републике Србије може се изрећи странцу који је учинио прекршај због кога је непожељан његов даљи боравак у земљи. Заштитна мера може се изрећи у трајању од шест месеци до пет година, а трајање тече од дана правноснажности пресуде.

Одузимање животиња и забрана држања животиња је заштитна мера која има два облика, што се види већ из назива ове мере. Прво, одузимање животиња од власника или држаоца који је оглашен одговорним за прекршај из области заштите добробити животиња изриче се ради спречавања учиниоца прекршаја да понови прекршај, односно на други начин да настави да угрожава добробит животиња. Суд који је донео пресуду одредиће у складу с посебним прописима да ли ће се одузета животиња предати надлежном прихватилишту за животиње или заинтересованој организацији. Друго, забрана држања једне, више или свих врста животиња лицу које је оглашено одговорним за прекршај из области заштите добробити животиња изриче се ради спречавања учиниоца да понови прекршај или да на други начин настави да угрожава добробит животиња. Лицу коме је правноснажном пресудом изречена мера забране држања животиња, а које поступи противно забрани изрећи ће се санкција по пропису којим је предвиђен прекршај за који је изречена ова мера. Заштитна мера одузимање животиња и забрана држања животиња може се изрећи у трајању од једне до три године рачунајући од извршности пресуде.

Забрана учествовања у поступцима јавних набавки састоји се у привременој забрани учиниоцу прекршаја да учествује у поступцима јавних набавки. Заштитна мера може трајати до две године рачунајући од правноснажности пресуде.

Изрицање заштитних мера могуће је само када су оне предвиђене прописом (посебним законом или уредбом) којим је одређен прекршај. И када то није случај, могу се под условима прописаним Законом (о прекршајима) изрећи неке од заштитних мера, и то: одузимање предмета; обавезно лечење зависника од алкохола и других психоактивних супстанци; обавезно психијатријско лечење; забрана приступа оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја; удаљење странаца

са територије Републике Србије. Заштитне мере забране вршења одређених делатности и јавно објављивање пресуде не могу се изрећи малолетнику.

Кад постоје услови за изрицање заштитних мера предвиђених Законом или другим законом, учиниоцу прекршаја може бити изречена једна или више заштитних мера. Заштитне мере се изричу уз изречену казну, опомену или васпитну меру, а изузетно се могу изрећи и самостално ако је таква могућност прописана.

Стицај заштитних мера постоји ако је једном пресудом за више прекршаја утврђено више заштитних мера исте врсте за које је прописано да ће се изрећи у одређеном трајању. У том случају изрећи ће се јединствена заштитна мера која је једнака збиру трајања појединачно утврђених заштитних мера, с тим да она не може прећи највишу законску границу трајања те врсте заштитне мере.

8. Прекршајне санкције према малолетницима

Малолетнику који је у време извршења прекршаја навршио четрнаест, а није навршио шеснаест година (млађи малолетник) могу се изрећи само васпитне мере. Старијем малолетнику (малолетнку који је у време извршења прекршаја навршио шеснаест година, а није навршио осамнаест година) може се изрећи васпитна мера, казнени поени или казна. Ако је због природе прекршаја то неопходно, заштитна мера се може изрећи малолетнику уз васпитну меру или казну. Само суд може малолетнику изрећи васпитну меру, новчану казну, казнене поене, казну малолетничког затвора и заштитну меру.

8.1. Врсте васпитних мера

Малолетницима се могу изрећи следеће васпитне мере: 1) мере упозорења и усмеравања – укор и посебне обавезе; 2) мере појачаног надзора.

Мере упозорења и усмеравања се изричу кад је таквим мерама потребно утицати на личност малолетника и његово понашање и када су оне довољне да се постигне сврха ових мера. Мере појачаног надзора изричу се кад за васпитавање и развој малолетника треба предузети трајније васпитне мере уз одговарајући стручни надзор и помоћ.

Укор се изриче малолетнику према којем није потребно предузети трајније васпитне мере, а нарочито кад се из његовог односа према учињеном прекршају и његове спремности да убудуће не чини прекршаје може закључити да ће изреченом васпитном мером бити постигнута сврха ове мере. При изрицању укора малолетнику ће се указати на друштвену неприхватљивост његовог поступка и уколико поново учини прекршај, могућност изрицања и друге васпитне мере.

8.2. Кажњавање старијих малолетника

Старијем малолетнику може се изрећи казна само ако је у време када је учинио прекршај, према својој душевној развијености могао схватити значај своје радње и управљати својим поступцима и ако због тежих последица прекршаја или већег степена кривице не би било оправдано применити васпитну меру.

Казна малолетничког затвора старијем малолетнику може се изрећи изузетно при чему се мора имати у виду природа прекршаја, личне особине и понашање малолетника. Казна малолетничког затвора не може бити дужа од 30 дана.

Малолетном учиниоцу прекршаја не може се изречена новчана казна заменити казном малолетничког затвора, већ ће се наплатити принудним путем, у складу са законом.

Прекршајни суд је обавезан да орган старатељства надлежан према пребивалишту малолетника обавести о изреченој васпитној мери или казни малолетном учиниоцу прекршаја.

9. Застарелост покретања и вођења поступка и застарелост извршења казне и заштитне мере

Застарелост представља протек времена услед кога се губе извесна овлашћења или престају одређени правни односи. Под условима предвиђеним Законом, може у прекршајном поступку наступити: 1) застарелост покретања и вођења прекршајног поступка; 2) застарелост извршења казне и заштитне мере.

Застарелост покретања и вођења прекршајног поступка наступа ако протекне једна година од дана када је прекршај учињен. Другим речима, по истеку тог рока поступак се више не може покренути, нити водити. Изузетно, посебним законом може се предвидети дужи рок застарелости, али не дужи од пет година, за прекршаје из области царинског, спољнотрговинског и девизног пословања, јавних прихода и финансија, јавних набавки, промета роба и услуга, животне средине, спречавања корупције и ваздушног саобраћаја.

Застаревање покретања и вођења прекршајног поступка не тече за време за које се покретање и вођење поступка не може предузети по закону, а прекида се сваком процесном радњом надлежног суда која се предузима ради вођења прекршајног поступка. После сваког прекида застаревање почиње поново да тече. Покретање и вођење прекршајног поступка застарева у сваком случају кад протекне два пута онолико времена колико се по закону тражи за застарелост (апсолутна застарелост). Наведена правила сходно се примењују и на застарелост покретања и вођења поступка за издавање прекршајног налога.

Застарелост извршења казне и заштитне мере наступа ако је од дана правноснажности пресуде протекла једна година. Изречена казна и заштитна мера у том случају више се не могу извршити. Застаревање почиње од дана правноснажности пресуде којом је изречена казна односно заштитна мера.

Застаревање не тече за време за које се извршење не може предузети по закону, а прекида се сваком процесном радњом надлежног органа која се предузима ради извршења казне и заштитне мере. После сваког прекида застаревање почиње поново да тече. Апсолутна застарелост наступа кад протекне два пута онолико времена колико се по закону тражи за извршење казне и заштитне мере.

10. Органи надлежни за вођење прекршајног поступка

Прекршајни судови воде прекршајни поступак у првом степену. У том поступку сходно се примењују одредбе Закона, осим ако законом којим се уређују јавне набавке није другачије прописано. Прекршајни поступак по жалбама на одлуке прекршајних судова и комисије предвиђене законом којим се уређују јавне набавке води другостепени прекршајни суд. Другостепени прекршајни суд одлучује и о сукобу и преношењу месне надлежности судова. Такође, прегледа и прати рад судова, прибавља од судова податке и извештаје потребне за праћење прекршајне праксе, примену закона и других прописа, праћење и проучавање друштвених односа и појава и податке о другим питањима од интереса за остваривање њихове функције.

Састав суда уређен је Законом тако да: 1) у првостепеном прекршајном поступку суди и одлучује судија појединац; 2) другостепени прекршајни суд суди и одлучује у већу састављеном од троје судија.

Општа месна надлежност утврђена је Законом тако да је за вођење прекршајног поступка у првом степену месно надлежан суд на чијем подручју је прекршај учињен или покушан. Још неколико правила односи се на месну надлежност. Прво, суд који је месно надлежан за вођење поступка против правног лица надлежан је и за вођење поступка против одговорног лица у правном лицу. Друго, ако је прекршај учињен на домаћем броду или домаћем ваздухоплову, за вођење поступка у првом степену месно је надлежан суд на чијем се подручју налази домаћа лука или ваздухопловно пристаниште у коме се завршава путовање учиниоца прекршаја, а ако је учинилац прекршаја члан посаде, надлежан је суд на чијем се подручју налази матична лука брода, односно матично пристаниште ваздухоплова. Треће, ако је прекршај извршен или покушан на подручју више прекршајних судова, надлежан је онај суд који је први започео поступак, а ако поступак још није започет, суд коме је пре поднет захтев за ППП.

Супсидијарна месна надлежност предвиђена је из два разлога, и то: 1) ако није познато место извршења прекршаја, тада ће месно надлежан бити суд на чијем подручју окривљени има пребивалиште или боравиште, уколико се важност прописа којим је прекршај одређен простире и на подручју на коме се налази његово пребивалиште или боравиште, а то правило важи и за одређивање надлежности суда према седишту окривљеног правног лица; 2) ако нису познати ни место извршења прекршаја ни пребивалиште или боравиште окривљеног, тада ће месно надлежан бити суд на чијем се подручју окривљени пронађе, односно ухвати или се сам пријави.

11. Поступак против правног лица и одговорног лица у правном лицу

Против правног лица и одговорног лица у правном лицу води се јединствен прекршајни поступак, осим ако постоје законски разлози да се води поступак против једног од њих.

Два су таква разлога предвиђена и Законом: ако се против одговорног лица у правном лицу не може покренути поступак, поступак ће се покренути и спровести против правног лица; ако је пак правно лице престало да постоји или постоје друге правне сметње за вођење поступка, поступак ће се покренути и спровести против одговорног лица у правном лицу.

Ако је пре окончања поступка правно лице престало да постоји, поступак ће се наставити према правном следбенику.

12. Окривљени и његова права

Окривљени је лице против кога се води прекршајни поступак. Његова права су да подноси доказе, ставља предлоге и користи правна средства предвиђена Законом. За окривљеног који није пословно способан радње у поступку предузима законски заступник. Окривљени има право да се брани сам или уз стручну помоћ браниоца.

Бранилац окривљеног овлашћен је да у корист окривљеног предузима све радње које може предузети окривљени. Браниоца може, у складу с законом, заменити адвокатски приправник. Окривљени може сам узети браниоца, а могу га окривљеном узети и његов законски заступник, брачни друг, сродник по крви у правој линији, усвојитељ, усвојеник, брат, сестра и хранитељ окривљеног, као и лице са којим окривљени живи у ванбрачној заједници или у другој трајној заједници живота. Бранилац је дужан да поднесе писано пуномоћје суду. Окривљени може браниоцу дати пуномоћје и усмено на записник код суда. Права и дужности браниоца престају када откаже пуномоћје или када окривљени опозове пуномоћје.

Представник окривљеног правног лица овлашћен је да то правно лице представља или заступа на основу закона или другог акта. Учествује у прекршајном поступку и предузима све радње које може да предузима окривљени. Представник може бити само једно лице. Представник, осим законског заступника, мора да има писано овлашћење органа који га је одредио за представника. Представник окривљеног страног правног лица је лице које управља представништвом или другом пословном јединицом тог правног лица у Републици Србији, ако за представника правног лица не буде одређено друго лице.

Представник окривљеног правног лица не може да буде: лице које је у истој ствари сведок; лице против кога се води поступак за исти прекршај осим ако је то лице једино овлашћено за заступање окривљеног правног лица. У овим случајевима суд је дужан да позове правно лице да у року од осам дана одреди другог представника. Ако окривљено правно лице на позив суда не одреди свог представника или не одреди другог представника у року од осам дана, може се казнити новчаном казном у прописаном износу. Ако и после изрицања те казне правно лице не одреди свог представника, за свако даље неодазивање позиву казниће се новчаном казном у прописаном вишем износу.

Право на браниоца правног лица и одговорног лица у том правном лицу која имају статус окривљених у истој ствари уређено је тако да сваки могу имати свог браниоца или заједничког браниоца. Њихов бранилац не може бити лице које је у истом прекршајном поступку имало својство представника правног лица.

13. Оштећени

Оштећени је лице чије је какво лично или имовинско право повређено или угрожено прекршајем. Ако је навршио шеснаест година може сам поднети захтев за покретање прекршајног поступка.

Оштећени има право да сам или преко свог законског заступника или пуномоћника: 1) подноси и заступа захтев за ППП; 2) подноси доказе, ставља предлоге и истиче имовинскоправни захтев за накнаду штете или повраћај ствари; 3) изјављује жалбу на пресуду, односно решење донето поводом његовог захтева за ППП; 4) подноси доказе на основу којих суд може одредити окривљеном процесну меру забране која се састоји у томе да окривљени у току поступка не сме прилазити оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја.

Забрана наведена под 4) може трајати док трају разлози за њено изрицање, а најдуже до правноснажног окончања поступка. Жалба на решење којим се изриче забрана подноси се у року од три дана од дана достављања и не одлаже извршење решења.

14. Поднесци и записници

Поднесци су захтев за ППП, предлози, правни лекови и друге изјаве и саопштења. Подносе се у писаном облику или се дају усмено на записник. Писани поднесци се предају непосредно или се шаљу поштом. Кратка и хитна обавештења могу се дати телефаксом, телексом, телефоном, електронском поштом или на други одговарајући начин о чему се саставља службена забелешка и прилаже у спис предмета.

Поднесци морају бити разумљиви и садржати све што је потребно да би се по њима могло поступити. Ако поднесак није такав, судија који води поступак наложиће подносиоцу да у одређеном року, а најкасније у року од петнаест дана, поднесак исправи односно допуни, а ако то не учини, поднесак ће се одбацити као неуредан.

Записници се састављају о свакој радњи предузетој у току поступка, истовремено кад се радња врши, а ако то није могуће, непосредно после тога. Записник води записничар, изузев кад се претресају стан или лице или се радња предузима ван службених просторија прекршајног суда, а записничар се не може обезбедити. Тада записник може водити лице које предузима радњу. Записник се мора водити уредно. У њему се не сме ништа избрисати, додати или мењати. Прецртана места морају остати читка. Сва преиначења, исправке и додаци уносе се на крају записника и морају их оверити лица која потписују записник.

Кад записник води записничар, записник се саставља на тај начин што лице које предузима радњу гласно говори записничару шта ће унети у записник. Лицу које се саслушава, може се дозволити да само диктира одговоре у записник. У случају злоупотребе, то право му се може ускратити.

Записник садржи формални и суштински део. У записник се уносе назив суда, место где се врши радња, дан и час кад је радња започета и завршена, лична имена присутних лица и у ком својству присуствују, као и назначење прекршајног предмета по ком се радња предузима. Битни (суштински) подаци које треба да садржи записник јесу подаци о току и садржини предузете радње. У записник се уноси само битна садржина датих исказа и изјава. Питања се уносе у записник само ако је потребно да се разуме одговор. Ако је потребно, у записник ће се дословно унети питање које је постављено и одговор који је дат. Ако су приликом предузимања радње одузети предмети или списи, то ће се назначити у записнику, а одузете ствари ће се прикључити записнику или ће се навести где се налазе. У записник ће се унети изјава окривљеног да ли има предлога за извођење других доказа.

Приликом предузимања радњи као што су увиђај, претресање стана или лица, или препознавање лица или предмета, у записник ће се унети и подаци који су важни с обзиром на природу такве радње или

за утврђивање истоветности појединих предмета (опис мера и величина предмета или трагова, стављање ознаке на предмете и др.), а ако су направљене скице, цртежи, планови, фотографије, филмски снимци и слично, то ће се навести у записнику и прикључити записнику.

Читање и потписивање записника подробно је уређено Законом превасходно због значаја ових радњи за ток и исход поступка. У вези с тим је и право приговора на садржину записника. Ако је било приговора они се наводе у записнику.

Право да прочитају записник или да захтевају да им се прочита имају, ако су присутни, саслушано лице, лица која обавезно присуствују радњама у прекршајном поступку, као и окривљени, бранилац и оштећени ако су присутни имају. На то је дужан да их упозори судија који предузима радњу, а у записнику ће се назначити да ли је упозорење учињено и да ли је записник прочитан. Записник ће се увек прочитати ако није било записничара, и то ће се назначити у записнику.

Записник на прописани начин потписују саслушано лице (сваку страницу),тумач или преводилац ако су били присутни (на крају записника), а при претресању и лице које се претреса или чији се стан претреса, као и сведоци који су присуствовали претресању. Ако записничар не пише записник, записник потписују лица која присуствују радњи. Ако таквих лица нема или нису у стању да схвате садржину записника, записник потписују два сведока, а на крају га потписују судија и записничар.

Записник о већању и гласању је од посебног значаја јер садржи податке о току гласања и одлуци коју је донео другостепени суд. Записник потписују сви чланови већа и записничар. Одвојена мишљења уносе се у записник или му се прикључују. Записник се затвара у посебан омот. Може га разгледати само виши суд кад решава о правном леку и у том случају дужан је да записник поново затвори у посебан омот и да на омоту назначи да је разгледао записник.

15. Рокови

Рокови предвиђени Законом (о прекршајима) не могу се продужити, осим кад је то (тим или другим) законом изричито дозвољено. Кад је изјава везана за рок, сматра се да је дата у року ако је пре него што рок истекне предата оном ко је овлашћен да је прими. Кад је изјава упућена преко поште препорученом пошиљком или телеграфским путем, дан предаје пошти сматра се даном предаје ономе коме је упућено. Ако је поднесак који је везан за рок, због незнања или очигледне омашке подносиоца, предат или упућен ненадлежном органу пре истека рока, а стигне надлежном суду после истека рока, сматра се да је поднет на време.

Рокови се рачунају на часове, дане, месеце и године. Час или дан када је достављање или саопштење извршено, односно у који пада догађај

од када треба рачунати трајање рока не урачунава се у рок, већ се за почетак рока узима први наредни час, односно дан. У један дан рачуна се 24 часа, а месец се рачуна по календарском времену. Рокови одређени по месецима, односно годинама завршавају се протеком оног дана последњег месеца односно године који по свом броју одговара дану када је рок отпочео. Ако нема тог дана у последњем месецу, рок се завршава последњег дана тог месеца. Ако последњи дан рока пада на државни празник или у недељу или у неки други дан када суд не ради, рок истиче протеком наредног радног дана.

Рок за враћање у пређашње стање је важан процесни институт, установљен у корист окривљеног. Наиме, окривљеном који из оправданих разлога пропусти рок за изјављивање жалбе на одлуку, суд ће решењем дозволити враћање у пређашње стање ради изјављивања жалбе, ако у року од осам дана од дана престанка узрока због кога је пропуштен рок поднесе молбу за враћање у пређашње стање и ако истовремено с молбом преда жалбу. После протека месец дана од дана пропуштеног рока не може се тражити враћање у пређашње стање. Молба се подноси прекршајном суду који је донео првостепену одлуку. Она не задржава извршење одлуке, али суд којем је предата молба може, према околностима, одлучити да се са извршењем застане до доношења одлуке по молби.

Одлучивање о враћању у пређашње стање у надлежности је првостепеног прекршајног суда. Кад тај суд дозволи враћање у пређашње стање због пропуштеног рока за жалбу, жалбу са списима предмета доставиће на решавање другостепеном прекршајном суду. Против решења којим се дозвољава враћање у пређашње стање није дозвољена жалба. Првостепени суд жалбу против решења којим није дозвољено враћање у пређашње стање, са жалбом на одлуку и осталим списима предмета доставиће на решавање другостепеном суду. Ако тај суд дозволи враћање у пређашње стање због пропуштеног рока за жалбу, истом пресудом ће одлучити о жалби изјављеној против првостепене одлуке.

16. Достављање писмена и обавезно лично достављање

Достављање писмена врши се преко поште, друге службе овлашћене за доставу, службеног лица суда или другог органа или непосредно у просторијама суда, а уколико постоје услови може да се врши и електронском путем, у складу са посебним прописима.

Достављање се врши сваког дана на радном месту или у пословној просторији у радно време, или у стану од 7 до 22 сата или у суду када се лице коме достављање треба да се изврши тамо затекне или када га суд због достављања позове. Достављање може да се изврши и у друго време и на другом месту на основу посебне одлуке суда коју је достављач, на захтев лица коме се достављање врши, дужан да покаже.

Позив за усмени претрес или друге позиве суд може и усмено саопштити лицу које се пред њим налази, уз поуку о последицама недоласка. Такав усмени позив забележиће се у записнику који ће позвано лице потписати, осим ако је позив забележен у записнику о претресу, чиме се сматра да је извршена достава.

На посебан начин регулисано је достављање писмена државним органима, правним лицима и предузетницима, војним лицима, припадницима полиције и још неким категоријама лица.

Обавезно лично достављање је начин на који се достављају најважнија писмена у поступку. Позив ради саслушања окривљеног, односно давања писане одбране или за саслушање сведока, као и све одлуке од чијег достављања тече рок за жалбу достављају се лично, осим када је Законом друкчије прописано. На исти начин достављају се и одлуке оштећеном, за које од дана достављања тече рок за жалбу. Законом је ближе разрађен начин достављања писмена која се морају лично доставити на адресу стана или на радном месту. Осим тога уређен је и начин достављања одсутном лицу, браниоцу, заступнику и пуномоћнику. У вези са свим овим начинима достављања уређена су најважнија питања која се односе на потврду о извршеном достављању (доставницу или повратницу), коју потписују прималац и достављач.

Да би достављање било ефикасно у случају промене пребивалишта, као и других начина избегавања пријема службених писмена због којих је у пракси наступала застарелост у великом броју предмета, Законом је регулисано и то питање, тако што је овлашћен суд да одреди да се сва даља достављања у поступку за такву странку врше истицањем писмена на огласној табли и интернет страници суда, изузев ако је реч о достављању пресуде којом је изречена казна затвора.

17. Прекршајни налог

Услови за издавање прекршајног налога су да је за прекршај законом или другим прописом од прекршајних санкција предвиђена само новчана казна у фиксном износу. За те прекршаје не може се поднети захтев за ППП, већ се само може издати прекршајни налог, и то посебан за сваког учиниоца појединачно. Следствено томе, ако по Закону нема услова за издавање прекршајног налога у односу на правно или одговорно лице (већ само у односу на једно од њих), против оба лица биће поднет захтев за ППП. Прекршајни налог не може се издати малолетнику. Прекршајни налог се издаје у писаној форми, а може се издати и у електронској форми.

Овлашћени орган, односно овлашћено лице ће издати прекршајни налог уколико је прекршај из његове надлежности открио на један од следећих начина: 1) непосредним опажањем полицијског службеника или овлашћеног службеног лица приликом контроле, надзора и

прегледа, као и увидом у службену евиденцију надлежног органа; 2) увидом у податке који су добијени уз помоћ уређаја за надзор или мерење; 3) приликом инспекцијског или другог надзора прегледом документације, просторија и робе или на други законом прописан начин.

Садржина прекршајног налога је применом система енумерације (таксативним набрајањем) у оквиру 16 тачака подробно одређена Законом, а потом на одговарајући начин преузета и у подзаконски пропис којим је утврђен образац прекршајног налога. Прописивањем обрасца олакшано је издавање прекршајног налога у пракси. Од прописаних података које мора да садржи сваки прекршајни налог, могу се по непосредном значају за конкретну прекршајну ствар издвојити следећи подаци: назив акта (прекршајни налог); назив овлашћеног органа који га је издао; датум издавања и уручења; подаци о учиниоцу прекршаја; чињенични опис радње из које произилази правно обележје прекршаја, као и време и место извршења прекршаја; изречена новчана казна и начин плаћања; место за потпис, односно потписи и печати издаваоца и лица против кога је издат прекршајни налог; поуке и упозорења лицу против кога је издат прекршајни налог. Уколико је прекршај учињен моторним возилом у саобраћају, прекршајни налог садржи и регистарски број возила и број саобраћајне дозволе, као и број возачке дозволе возача, уколико је познат.

Поуке и упозорења у прекршајном налогу спадају, такође, у његову обавезну садржину. И оне су прописане Законом и подзаконским актом о обрасцу прекршајног налога. У суштини, представљају својеврсно указивање лицу против кога је издат прекршајни налог на правне последице тог налога и његове правне могућности у даљем поступку, засновано на интерпретацији одредби Закона.

Достављање прекршајног налога регулисано је тако што се оригинал уручује лицу против кога се издаје прекршајни налог, а две копије задржава орган који га издаје. Иако се прекршајни налог састоји од оригинала и две копије, на захтев суда, лица коме се налог издаје или његовог заступника, издавалац налога је дужан да изда оверену копију прекршајног налога. Такође, постоји могућност да се уручи и одштампана копија прекршајног налога издатог у електронској форми.

Прекршајни налог уручује се присутном лицу за кога се сматра да је учинило прекршај у моменту откривања прекршаја. Лице против кога је издат прекршајни налог својим потписом на одговарајућем месту у налогу потврђује његов пријем. Ако је лице за кога се сматра да је учинило прекршај одсутно и када околности откривања или природа прекршаја то захтевају, достављање прекршајног налога ће се извршити путем поште или доставне службе овлашћеног органа, у складу са одредбама о достављању из закона који уређује општи управни поступак.

Ако лице против кога се издаје прекршајни налог изјави да ће захтевати СО о налогу, орган који издаје налог може у договору са судом,

приликом издавања налога одредити датум претреса. Орган је дужан да унесе у налог забелешку о заказаном претресу и одмах, а најкасније првог наредног радног дана, о томе обавести суд.

Прихватање одговорности настаје када лице против кога је издат прекршајни налог прихвати одговорност за прекршај плаћањем половине изречене казне у року од осам дана од дана пријема прекршајног налога, чиме се ослобађа плаћања друге половине изречене казне. Међутим, ако то лице у року од осам дана од дана пријема прекршајног налога не плати изречену казну или не поднесе захтев за СО о издатом прекршајном налогу, сматраће се да је прихватило одговорност пропуштањем, а прекршајни налог ће постати коначан и извршан. Тада ће прекршајни налог, са констатацијом коначности и забелешком да новчана казна није плаћена, овлашћени орган доставити надлежном прекршајном суду да изречену новчану казну унесе у регистар и спроведе поступак извршења у складу са Законом.

Лице против кога је издат прекршајни налог може прихватити одговорност за прекршај и након истека рока од осам дана од пријема прекршајног налога ако пре поступка извршења добровољно плати целокупан износ изречене новчане казне.

18. Захтев за ППП и садржина захтева

Захтев за ППП подноси овлашћени орган или оштећени. Овлашћени органи за подношење захтева за ППП су органи управе, овлашћени инспектори, јавни тужилац и други органи и организације које врше јавна овлашћења у чију надлежност спада непосредно извршење или надзор над извршењем прописа у којима су прекршаји предвиђени (у даљем тексту: овлашћени орган). Оштећени је овлашћен да поднесе захтев за ППП увек осим ако законом није одређено да је за ППП искључиво надлежан овлашћени орган. Подношењем захтева оштећени стиче положај странке у поступку. Ако овлашћени орган не поднесе захтев за ППП, оштећени може у складу са одредбама Закона поднети такав захтев. Ако је захтев за ППП поднео овлашћени орган пре него што је по захтеву оштећеног отпочео поступак, поступаће се по захтеву за ППП надлежног органа. Оштећени може у току поступка преузети гоњење од јавног тужиоца који одустане од захтева за ППП. Оштећени може остати при ранијем захтеву или га променити.

Захтев за ППП подноси се у писаној форми и садржи:1) назив и седиште подносиоца захтева односно лично име и адресу лица које подноси захтев; 2) назив суда коме се подноси захтев; 3) основне податке о физичком лицу, предузетнику и одговорном лицу против кога се захтев подноси: лично име, јединствени матични број грађана, занимање, место и адреса становања, место и адреса запослења и држављанство односно назив и седиште правног лица, пореско идентификациони број (ПИБ),

матични број, функцију одговорног лица у правном лицу, а за предузетника и назив и седиште предузетничке радње; 4) чињенични опис радње из које произлази правно обележје прекршаја, време и место извршења прекршаја и друге околности потребне да се прекршај што тачније одреди; 5) пропис о прекршају који треба применити; 6) предлог о доказима које треба извести, уз означење личних имена и адреса сведока, списе које треба прочитати и предмете који служе као доказ; 7) податке о томе да ли је покренут кривични поступак или поступак за привредни преступ за дело које обухвата обележја прекршаја који је предмет захтева; 8) потпис службеног лица, односно оштећеног као подносиоца захтева и печат овлашћеног органа који подноси захтев.

Поред наведене садржине, Законом је прописано и који се подаци, ако су доступни, наводе о физичком лицу против кога се захтев за ППП подноси (место и датум рођења, број телефона, имејл адреса, и др.). Наводе се и подаци које треба да садржи захтев који физичко лице као оштећени подноси против одговорног лица у државниим органима и недржавним субјектима. Захтев може да садржи и предлог за изрицање процесне мере забране приступа оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја. Захтев који подноси физичко лице као оштећени не мора да садржи пропис о прекршају који треба применити ни јединствени матични број грађана лица против кога се захтев подноси. То лице захтев за ППП може поднети надлежном прекршајном суду и усмено на записник.

У вези са наведеном „варијабилном" садржином захтева, која зависи од тога ко подноси захтев, да ли су неки подаци доступни или нису, против кога се захтев подноси (физичко лице, правно лице или други субјекат), може се приметити да је циљ Закона да се од подносиоца захтева прикупи што више њему доступних података, а да му се положај олакша само тамо где то не смета овом циљу. У истом смислу илустративно је и законско решење, према коме је подносилац захтева дужан да одмах по сазнању, а до правноснажног окончања поступка, обавести прекршајни суд да се против окривљеног поводом истог догађаја води кривични поступак или поступак за привредни преступ.

Захтев за ППП подноси се у онолико примерака колико има окривљених и један примерак за суд. Ако захтев не садржи све прописане податке, затражиће се од подносиоца да га у допуни у року који не може бити дужи од 15 дана, а ако у року који је одређен подносилац не отклони недостатке, сматраће се да је одустао од захтева и захтев ће се решењем одбацити.

19. Мере за обезбеђење присуства окривљеног

Позивање, довођење, јемство и задржавање су мере за обезбеђење присуства окривљеног и за успешно вођење прекршајног поступка (у даљем тексту: мере). Приликом одлучивања коју ће од мера применити,

суд ће се придржавати услова одређених за примену појединих мера, водећи рачуна да се не примењује тежа мера ако се иста сврха може постићи блажом мером. Правила о позивању окривљених физичких лица сходно се примењују и на позивање представника окривљених правних лица.

Позивање окривљеног је најлакша мера којом суд у највећем броју случајева и обезбеђује присуство окривљеног у поступку. Писани позив упућује се окривљеном који треба лично да присуствује извођењу радњи у поступку, односно лично да учествује у њиховом извођењу.

Позивање се врши достављањем затвореног писаног позива који садржи: назив суда, лично име окривљеног, правну квалификацију прекршаја који му се ставља на терет, место где окривљени има доћи, дан и час кад се окривљени треба јавити, назначење да се позива у својству окривљеног, службени печат и потпис судије. У позиву којим се окривљени позива назначиће се да ли мора лично присуствовати ради саслушања или своју одбрану може дати и писаним путем.

Кад се окривљени први пут позива, уз позив му се обавезно доставља примерак захтева за ППП, а у позиву се и поучава о праву да може узети браниоца и да бранилац може присуствовати његовом саслушању.

Кад се окривљени позива да лично приступи јер је његово саслушање неопходно, у позиву ће се упозорити да ће у случају неодазивања бити доведен. Ако за утврђивање чињеничног стања присуство окривљеног није неопходно, у позиву ће се упозорити да ће у случају неодазивања одлука бити донета без његовог саслушања.

Довођење окривљеног је мера која се примењује ако се уредно позвани окривљени не одазове позиву а свој изостанак не оправда. Ако се није могло извршити уредно достављање позива, а из околности очигледно произлази да окривљени избегава пријем позива, суд ће наредити његово довођење ако се чињенично стање на други начин не би могло потпуно и правилно утврдити. Довођење окривљеног може се наредити само ако је у позиву било назначено да ће бити принудно доведен ако се не одазове позиву. Ако се уредно позвани представник окривљеног правног лица не одазове позиву, а свој изостанак не оправда, наредиће се његово довођење.

Наредба за довођење издаје се писано и треба да садржи: назив организационе јединице полицијске управе којој се упућује, личне податке неопходне за идентификацију окривљеног који се има довести, разлог због чега се наређује довођење, службени печат и потпис судије који наређује довођење. Наредбу за довођење извршава овлашћени полицијски службеник, тако што наредбу предаје окривљеном односно представнику окривљеног правног лица и позива га да са њим пође. Ако позвани то одбије, довешће га принудно. Трошкове довођења сноси доведено лице. Против припадника полиције,

професионалног војног лица, или припадника страже завода за извршење кривичних санкција, неће се издавати наредба за довођење, већ ће се затражити од њихове команде, односно установе да их спроведе.

Општа наредба за довођење може се издати ако се окривљени против кога је покренут поступак налази у бекству или постоје друге околности које указују да очигледно избегава довођење по издатој наредби суда за довођење која није извршена због постојања ових околности. Општу наредбу за довођење суд доставља полицији, која расписује потрагу на подручју надлежности суда пред којим се води поступак. С обзиром на то да привођење пронађеног лица зависи од удаљености и радног времена суда, овлашћени полицијски службеник може окривљеног задржати до 24 часа од часа када је пронађен. Међутим, овде се прави разлози за задржавање не наводе конкретно, а слично је и са још неким законским решењима у којима се користе неодређене формулације (ако се осумњичени „не може одмах привести", „не може се одмах" и сл.), а у суштини се њима обезбеђују олакшице за суд. Занимљиво је да органи управе који су раније водили прекршајни поступак те олакшице нису имали. На пример, раније је царинска служба задржано лице одмах предавала дежурном судији, па би се ваљало запитати какве тешкоће има да меру задржавања лица спроведе сада када то више није могуће.

Суд који је наредио издавање опште наредбе за довођење дужан је да је одмах повуче кад се пронађе тражено лице или кад наступи застарелост вођења поступка или извршења прекршајних санкција или други разлози због којих потрага није више потребна.

Привођење без наредбе суда лица затеченог у вршењу прекршаја (тј. осумњиченог) јесте овлашћење које по Закону имају полицијски службеници: 1) ако се идентитет тог лица не може утврдити или постоји потреба провере идентитета; 2) ако нема пребивалиште или боравиште; 3) ако одласком у иностранство може избећи одговорност за прекршај, а у питању су прекршаји за које се не може издати прекршајни налог; 4) ако се довођењем спречава у настављању извршења прекршаја, односно ако постоји опасност да ће непосредно наставити са чињењем прекршаја, поновити прекршај или да ће избећи прекршајни поступак.

Привођење осумњиченог у наведеним случајевима мора се извршити без одлагања. У складу с тим, полиција је организована тако да привођења без наредбе суда, као и довођења по наредби суда, може вршити сваког дана, непрекидно у току 24 часа. Међутим, према Закону, ако се осумњичени не може одмах привести у суд, а постоје основи сумње да ће побећи или опасност да ће непосредно наставити да врши прекршаје, овлашћени полицијски службеник може осумњиченог задржати најдуже 24 часа. У том случају овај службеник дужан је да без одлагања о задржавању обавести лице по избору задржаног

лица, као и дипломатско-конзуларног представника државе чији је држављанин задржан или представника одговарајуће међународне организације ако је задржано лице избеглица или лице без држављанства.

О привођењу осумњиченог доноси се решење о задржавању. Против тог решења окривљени и његов бранилац имају право жалбе у року од четири часа од достављања решења. О жалби одлучује судија појединац месно надлежног прекршајног суда у року од четири часа од пријема жалбе. Жалба не задржава извршење решења. На наведени начин одређује се и спроводи задржавање лица под дејством алкохола или других психоактивних супстанци. Изузетно, малолетнику се мера задржавања може изрећи само наредбом суда.

Задржавање окривљеног одређује се судском наредбом, и то у следећим случајевима: 1) ако се не могу утврдити његов идентитет или пребивалиште, односно боравиште, а постоји основана сумња да ће побећи; 2) ако одласком у иностранство може избећи одговорност за прекршај за који је предвиђена казна затвора; 3) ако је затечен у извршењу прекршаја, а задржавање је потребно да би се спречило даље вршење прекршаја. Судија ће обавестити чланове породице задржаног лица или друга лица задужена за старање о малолетнику ако је према њему одређено задржавање.

Наредба о задржавању окривљеног садржи податке: дан и сат кад је суд наредио задржавање, законски основ за задржавање. Задржавање не може бити дуже од 24 часа. Наредба се саопштава окривљеном уз потпис. Окривљеном који је задржан допустиће се без одлагања да о задржавању обавести лице по сопственом избору, као и дипломатско-конзуларног представника државе чији је држављанин или представника одговарајуће међународне организације (ако је у питању избеглица или лице без држављанства) или браниоца кад он није био присутан приликом његовог саслушања.

Задржавање лица под дејством алкохола или других психоактивних супстанци могуће је, по наредби суда или на основу решења овлашћеног полицијског службеника, ако је лице затечено у вршењу прекршаја и постоји опасност да ће и даље вршити прекршаје. Задржавање може трајати до отрежњења, а најдуже 12 часова. Задржавање је обавезно ако лице – возач моторног возила: има више од 1,20 мг/мл алкохола у крви или је под утицајем других омамљујућих средстава; одбије да се подвргне испитивању на присуство алкохола или других омамљујућих средстава.

Ако је то могуће, судија ће у случају кад је задржавање одређено према малолетнику обавестити о томе чланове његове породице или друга лица задужена за старање о њему.

Јемство је мера којом се, под условима прописаним Законом, присуство окривљеног у прекршајном поступку који је покренут може обезбедити у случају кад окривљени нема стално пребивалиште

у Републици Србији или привремено борави у иностранству, као и у другим случајевима кад постоји опасност да би бекством могао избећи одговорност за прекршај. Који су то други случајеви фактичко је питање остављено суду на процену. Јемство се не може одредити пре него што окривљени буде саслушан, нити без његовог пристанка. Одређујући јемство, суд може захтевати да окривљени лично или ко други за њега пружи јемство да до краја поступка неће побећи, а да сам окривљени обећа да се неће крити и да без одобрења неће напустити своје боравиште. Кад одреди јемство, суд који води поступак затражиће од окривљеног да одреди свог пуномоћника или пуномоћника за пријем писмена.

Јемство увек гласи на новчани износ. Састоји се у полагању готовог новца, хартија од вредности, драгоцености или других покретних ствари веће вредности које се лако могу уновчити и чувати, или у личној обавези једног или више грађана да ће у случају бекства окривљеног платити утврђени износ јемства. Висина јемства се одређује до износа највише новчане казне прописане за прекршај за који се води поступак, увећаног за очекиване трошкове поступка. Висину јемства одређује судија који води поступак, и то у складу с тежином прекршаја, висином причињене штете, личним и породичним приликама и имовним стањем окривљеног.

Јемство за случај одласка окривљеног у иностранство одређује се под пооштреним условима. На предлог окривљеног који нема пребивалиште у Републици Србији и жели напустити њену територију пре правноснажности судске одлуке, висина јемства се одређује у износу највише новчане казне која се може изрећи за прекршај за који се води поступак, увећане за износ истакнутог имовинскоправног захтева оштећеног и очекиване трошкове прекршајног поступка. Ако окривљени побегне или напусти територију Републике Србије, решењем ће се одредити да се вредност дата као јемство унесе као приход буџета Републике Србије.

Јемство се задржава, по правилу, до доношења правноснажне пресуде. Ако је донесена правноснажна ослобађајућа пресуда или одлука о обустави прекршајног поступка, положено јемство се враћа.

Ако кажњени по правноснажности пресуде не плати штету или трошкове прекршајног поступка, утврђени износ ће се наплатити из положеног јемства, а ако положени износ није довољан, из њега ће се првенствено надокнадити износ штете. Ако кажњени не плати новчану казну, односно утврђени износ одузете имовинске користи, по наплати штете и трошкова прекршајног поступка наплатиће се новчана казна у целости, а за преостали износ утврђена имовинска корист. Ако кажњени не приступи издржавању казне затвора или извршењу заштитне мере, остатак јемства ће се у целости задржати и уплатити као приход буџета Републике Србије.

Задржавање личне исправе, тј. путне исправе или другог идентификационог документа окривљеног до извршења пресуде, могуће је уколико суд нађе да би кажњено лице чије се место боравка налази у иностранству могло осујетити извршење пресуде одласком са територије Републике Србије. Задржавање исправе суд одређује на предлог подносиоца захтева или по службеној дужности и о задржавању исправе издаје потврду.

20. Саслушање окривљеног

Окривљени се саслушава по правилу усмено. Ако има пребивалиште или боравиште ван подручја суда пред којим се води поступак, на захтев тог суда (за пружање правне помоћи) окривљени може бити саслушан и пред судом на чијем подручју има пребивалиште или боравиште. Одредбе о саслушању окривљеног сходно ће се примењивати при саслушању одговорног лица у правном лицу и предузетника.

Окривљени може бити саслушан у одсуству браниоца ако је бранилац неоправдано одсутан иако је обавештен о саслушању или ако за прво саслушање окривљени није обезбедио браниоца и ако изјави да ће одбрану дати без браниоца. Изјаве окривљеног о разлозима одсуствовања браниоца уносе се у записник. На исказу окривљеног који није био упозорен на право да узме браниоца по свом избору или да буде саслушан у присуству браниоца не може се засновати одлука.

Кад се окривљени први пут саслушава, питаће се за лично име, надимак ако га има, лично име једног од родитеља, место и датум рођења, јединствени матични број грађана, чији је држављанин, занимање, адресу становања и запослења, адресу електронске поште, породичне прилике, који степен стручне спреме има, каквог је имовног стања, број динарског и девизног рачуна, да ли је осуђиван или прекршајно кажњаван и за шта, да ли се против њега води кривични или прекршајни поступак и за које дело, а ако је малолетан, ко му је законски заступник. За давање нетачних и непотпуних података суд може окривљеног казнити прописаном новчаном казном. Ако после одлуке о кажњавању окривљени да тачне податке, судија може опозвати одлуку о кажњавању.

После узимања личних података, окривљеном ће се саопштити за шта се окривљује и позваће се да наведе све што има у своју одбрану. Приликом саслушања окривљеном ће се омогућити да се у неометаном излагању изјасни о свим околностима које га терете и да изнесе све чињенице које му служе за одбрану. Ако окривљени неће да одговара или неће да одговори на постављено питање, поучиће се да тиме може отежати прикупљање доказа за своју одбрану. Кад окривљени заврши исказ, поставиће му се питање уколико је потребно да се попуне празнине или отклоне противречности и нејасноће у његовом излагању.

Саслушање представника окривљеног правног лица врши се сходном применом одредаба о саслушању окривљеног. Када се представник први пут саслушава, питаће се за назив и седиште окривљеног правног лица, лично име представника и функцију, односно послове које обавља у правном лицу, бројеве пословних рачуна правног лица, ПИБ и матични број правног лица, и да ли је правно лице осуђивано за кривично дело, привредни преступ или прекршај.

Поштовање личности окривљеног приликом саслушања је обавезно. Такође, према окривљеном се не смеју употребити сила, претња, обмана, обећање, изнуда, изнуривање или друга слична средства да би се дошло до његове изјаве или признања или неког чињења које би се против њега могло употребити као доказ.

Писана одбрана могућа је ако суд нађе да непосредно усмено саслушање није потребно с обзиром на значај прекршаја и податке којима располаже. Тада суд може у позиву поучити окривљеног да своју одбрану да у писаној форми. У таквом случају окривљени може своју одбрану дати у писаној форми или се лично јавити да усмено буде саслушан.

Суочење са сведоком и са другим саокривљеним је могуће ако се њихови искази не слажу у погледу важних чињеница и ако се то неслагање не може на други начин отклонити. Суочени ће се поставити један према другом и од њих ће се захтевати да један другом понове своје исказе о свакој спорној околности и да расправљају о истинитости онога што су исказали. Ток суочења и изјаве при којима су суочени коначно остали, суд ће унети у записник.

Саслушање преко тумача и преводиоца обавиће се ако је окривљени глув, нем или ако не разуме језик поступка. Ако је глув постављаће му се питања писаним путем, а ако је нем позваће се да писаним путем одговори. Ако се саслушање не може обавити на такав начин, позваће се као тумач лице које се са окривљеним може споразумети. Ако окривљени не разуме језик поступка, поставиће му се питања преко преводиоца.

21. Увиђај и вештачење

Увиђај се обавља ако је за утврђивање или разјашњење какве важне чињенице потребно лично и непосредно опажање судије који води поступак. Правило је да се увиђај врши на предлог странака, а изузетак је (као и код другог доказивања) да се то чини по службеној дужности, ако суд оцени да окривљени није у стању да то сам учини или је то оправдано из разлога целисходности и ефикасности поступка. Увиђај се може обавити уз присуство вештака, а судија одређује која ће се лица позвати да присуствују увиђају. У записник о увиђају се уноси назив суда, односно органа управе који спроводи увиђај, подаци о присутним лицима, резултатима увиђаја и другим важним чињеницама.

Вештачење се одређује на предлог странака када је за утврђивање или оцену неке важне чињенице неопходно прибавити налаз и мишљење од лица које располаже стручним знањем, којим суд не располаже. Изузетно, вештачење се може одредити и по службеној дужности, под истим условом као код вештачења. Одредбе Закона које се односе на вештаке примењују се сходно и на тумаче.

Вештачење суд одређује писаном наредбом у којој наводи у погледу којих чињеница се обавља вештачење и коме се поверава. Окривљеном и оштећеном саопштиће се име вештака на њихов захтев. Ако вештак који је уредно позван не дође, а свој изостанак не оправда или ако неоправдано одбије да вештачи, може му се наложити да надокнади проузроковане трошкове, а може се и казнити новчаном казном.

По правилу се одређује један вештак, а ако је вештачење сложено, два или више вештака. Вештачење се може поверити одговарајућој стручној установи, државном органу или стручњаку, првенствено са листе сталних судских вештака, а други органи или лице се могу одредити само ако постоји опасност од одлагања, ако су стални судски вештаци спречени или ако то захтевају друге околности. За вештака се не може узети лице које по Закону не може бити саслушано као сведок, које је ослобођено од дужности сведочења и које је прекршајем оштећено, а ако је такво лице узето за вештака, на његовом налазу и мишљењу не може се заснивати пресуда. Из разлога прописаних Законом, странке могу захтевати изузеће вештака.

Ток вештачења започиње тако што се вештак позива да предмет вештачења брижљиво размотри, да тачно наведе све што опази и нађе и да своје мишљење изнесе непристрасно и у складу с правилима науке или вештине. Он ће се посебно упозорити да давање лажног исказа представља кривично дело. Вештаку се могу давати допунска разјашњења, а по потреби упознаће се са стањем у списима. По основаном предлогу вештака могу се изводити нови докази да би се утврдиле околности које су важне за вештачење. Вештак прегледа предмете вештачења у присуству судије који води поступак и записничара, осим ако су за вештачење потребна дужа испитивања или се испитивања врше у установама односно државном органу, или ако то траже обзири морала. Ако се сумња у урачунљивост окривљеног, одредиће се психијатријско вештачење прегледом или посматрањем у здравственој установи.

Налаз и мишљење вештака даје се у року који одреди суд. Вештак даје свој налаз и мишљење у писаној форми, а изузетно се може одобрити да их да усмено на записник. Несагласност или нејасноће у налазу и мишљењу вештака отклониће се његовим саслушањем или понављањем вештачења преко истог или другог вештака. Странкама у поступку доставиће се писани налаз и мишљење вештака о коме се могу изјаснити у року од 15 дана.

22. Пресуда и решење

Пресуда и решење су акти чијим доношењем се завршава прекршајни поступак. Тај поступак се, наиме, завршава доношењем осуђујуће или ослобађајуће пресуде, доношењем решења којим се поступак обуставља или решења којим се малолетном учиниоцу прекршаја изриче васпитна мера.

Пресуда, односно решење заснива се на изведеним доказима и чињеницама које су утврђене у поступку. Писмени отправак пресуде, односно решења израдиће се у року од осам дана од дана окончања свих радњи у поступку које претходе доношењу пресуде, односно решења.

Суд није везан за предлоге и оцену у погледу правне квалификације прекршаја, а дужан је да у целости одлучи о поднетом захтеву.

Одлука у прекршајном поступку односи се само на лице које се захтевом за ППП терети и само на прекршај који је предмет поднетог захтева. Ако након ППП правно лице против кога се води поступак, престане да постоји, подносилац захтева за ППП може усмерити захтев против његовог правног следбеника.

Решење о обустави прекршајног поступка суд доноси кад утврди: 1) да је прекршајни поступак вођен без захтева или да подносилац захтева за ППП није био овлашћен за његово подношење; 2) да суд није стварно надлежан за вођење прекршајног поступка; 3) да је окривљени за исту радњу већ правноснажно кажњен, ослобођен одговорности у прекршајном поступку или је прекршајни поступак правноснажно обустављен, али не због ненадлежности; 4) да је окривљени у кривичном поступку, односно у поступку по привредном преступу правноснажно ослобођен или оглашен кривим за истоветан догађај који обухвата и обележје прекршаја; 5) да окривљени има дипломатски имунитет; 6) да је наступила застарелост за вођење поступка; 7) да је окривљени у току поступка умро или да је окривљено правно лице престало да постоји а нема правног следбеника; 8) да је овлашћени подносилац одустао од захтева за ППП пре правноснажности одлуке; 9) у другим (посебним) законом одређеним случајевима.

У образложењу решења укратко се наводе разлози због којих је поступак обустављен и пропис на основу ког је то учињено.

Пресуду којом се окривљени ослобађа одговорности (*ослобађајућу пресуду*) суд ће донети: 1) ако дело за које се терети по пропису није прекршај; 2) ако има околности које искључују прекршајну одговорност окривљеног; 3) ако није доказано да је окривљени учинио прекршај за који је против њега поднет захтев за ППП.

Пресуду којом се окривљени оглашава одговорним за прекршај (*осуђујућу пресуду*) суд доноси кад у поступку утврди постојање прекршаја и одговорност окривљеног за тај прекршај.

Изрека ове пресуде садржи: 1) прекршај за који се окривљени оглашава одговорним уз назначење чињеница и околности које чине

обележја прекршаја и од којих зависи примена одређеног прописа о прекршају; 2) прописе који су примењени; 3) одлуку о изреченим санкцијама; 4) одлуку о одузимању имовинске користи; 5) одлуку о урачунавању задржавања у изречену казну; 6) одлуку о имовинскоправном захтеву; 7) одлуку о трошковима поступка.

Ако је окривљени осуђен на новчану казну у пресуди ће се назначити рок плаћања казне, а ако је изречена заштитна мера одузимања предмета одредиће се како ће се поступити са одузетим предметима. Ако се поступак води због више прекршаја, у пресуди ће се навести за које се прекршаје окривљени оглашава одговорним, а за које се ослобађа одговорности или се поступак обуставља.

Објављивање пресуде, како осуђујуће, тако и ослобађајуће, је чин усменог саопштавања пресуде. Пресуда се објављује усмено ако је окривљени присутан, а писано израђена пресуда са образложењем доставиће се окривљеном и подносиоцу захтева само ако то захтевају. Ако се пресуда објављује, у записник се уноси само изрека пресуде и констатује да је пресуда усмено саопштена, да је дато кратко образложење пресуде и упутство о правном леку. Ако окривљени затражи да му се достави писано израђена пресуда, суд је дужан да је достави у року од осам дана од дана објављивања.

Присутном окривљеном ће се уручити, а подносиоцу захтева доставити само препис изреке пресуде уколико: 1) окривљени изјави да не захтева да му се достави писано израђена пресуда; 2) када се окривљени одрекне права на жалбу.

Изјава о одрицању од права на жалбу даје се на записник и мора садржати потписе окривљеног и судије.

Суд је дужан да на захтев подносиоца захтева изради и достави писани отправак пресуде са образложењем. Рок за жалбу подносиоца захтева тече од пријема писаног отправка пресуде са образложењем.

Писано израђена пресуда садржи: увод, изреку, образложење и упутство о праву на жалбу, као и број, датум, потпис судије и службени печат.

Увод пресуде садржи: назначење да се пресуда доноси у име народа, назив суда који је донео пресуду, лично име судије, лично име окривљеног, место пребивалишта окривљеног односно назив и седиште окривљеног правног лица, правну квалификацију прекршаја која је предмет поднетог захтева, дан доношења пресуде и основ по коме је пресуда донета.

Изрека пресуде садржи основне податке о окривљеном који су прописани Законом, одлуку којом се окривљени оглашава одговорним или ослобађа одговорности, чињенични опис и правну квалификацију прекршаја.

У образложењу пресуде укратко ће се изнети садржина захтева за ППП, утврђено чињенично стање уз навођење доказа на основу којих

су поједине чињенице доказане, из којих разлога их суд узима као доказане или недоказане, из којих разлога није уважио поједине предлоге странака, прописи на којима се заснива пресуда и разлози за сваку тачку пресуде.

У упутству о праву на жалбу даје се поука о томе коме се жалба изјављује, коме предаје, у ком року, да се жалба мора поднети у писаној форми, као и да се може предати непосредно или упутити поштом препоручено.

Исправке очигледних грешака у пресуди или решењу (имена, бројева и сл.) врше се по службеној дужности или на предлог странака или оштећеног, и то посебним решењем које постаје саставни део пресуде или решења које се исправља. Ако грешке садржи изрека пресуде, односно решења, суд је дужан да исправљени препис достави лицима која имају право жалбе.

Достављање пресуде учесницима у поступку врши се на Законом утврђен начин. Писано израђена пресуда доставља се подносиоцу захтева и окривљеном. Пресуда се доставља оштећеном који није подносилац захтева ако је одлучено о имовинскоправном захтеву, лицу чији је предмет одузет том пресудом, као и лицу против кога је изречена мера одузимања имовинске користи. Усмено саопштена пресуда доставља се окривљеном ако он тражи да му се достави отправак пресуде. Тај захтев окривљеног уноси се у записник уз његов потпис. Судија је дужан да му отправак достави у року од осам дана од дана израде пресуде.

23. Редовни правни лек

Жалба је редован правни лек у прекршајном поступку. Жалба против пресуде и решења суда може се изјавити другостепеном прекршајном суду. Подноси се у року од осам дана од дана достављања пресуде или решења, а предаје суду који је донео првостепену одлуку. Жалба се може изјавити увек на пресуду, а на решења донета у поступку само ако право на жалбу није законом искључено. Рок за жалбу тече од дана када је окривљеном достављен препис пресуде, а ако окривљени има браниоца од дана када је њему достављен препис пресуде.

Жалбу могу изјавити окривљени, бранилац и подносилац захтева. У корист окривљеног жалбу могу изјавити његов брачни друг, сродник по крви у правој линији, брат, сестра, законски заступник, усвојитељ, усвојеник, хранитељ и лице са којим живи у ванбрачној заједници или у другој трајној заједници живота. У корист окривљеног правног лица жалбу може изјавити законски заступник као и овлашћени представник правног лица. Ако је изречена заштитна мера одузимања предмета чији власник није окривљени, власник предмета може изјавити жалбу само у погледу одлуке о тој мери.

Суспензивно дејство жалбе значи да благовремено изјављена жалба одлаже извршење одлуке, осим у случајевима кад је Законом другачије одређено.

Одрицање и одустајање од жалбе право је окривљеног и подносиоца захтева. Они се могу одрећи права на жалбу пошто је одлука саопштена, а од изјављене жалбе могу одустати до доношења другостепене пресуде. Одрицање и одустајање не могу се опозвати. Одрицање малолетника од права на жалбу нема правно дејство.

Садржај жалбе треба да чини: 1) означење одлуке против које се жалба изјављује; 2) наводи у чему је подносилац жалбе незадовољан одлуком; 3) потпис подносиоца жалбе. У жалби се могу износити нове чињенице и предлагати нови докази. Када се позива на нове чињенице, подносилац је дужан да наведе доказе којима те чињенице поткрепљује. Ако износи нове доказе, дужан је да наведе зашто их није раније изнео, као и чињенице које њима доказује.

24. Разлози због којих се пресуда може побијати

Пресуда се може побијати због: 1) битне повреде одредаба поступка; 2) због повреде одредаба материјалног права; 3) погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања; 4) одлуке о прекршајним санкцијама, одузимању имовинске користи, трошковима поступка и имовинскоправном захтеву. Из разлога из којих се може побијати пресуда, може се побијати и решење.

Битне повреде одредаба прекршајног поступка, сходно Закону, деле се у две групе. За једне се може рећи да су апсолутно битне и да, ако се учине, увек (по аутоматизму) за последицу морају имати незаконити и неправилну пресуду. За разлику од њих, друге повреде су релативно битне, јер су (само) утицале или су могле да утичу на доношење законите и правилне пресуде, али тај утицај није морао (по аутоматизму) резултирати незаконитом и неправилном пресудом. Без обзира на то којој од ових група припада битна повреда, њено постојање у конкретној прекршајној ствари утврђује суд и, зависно од тога, доноси одговарајућу пресуду.

Битна повреда одредби прекршајног поступка увек постоји ако: 1) је поступак водио и пресуду донео судија који је правноснажном одлуком изузет од вођења поступка и одлучивања; 2) је поступак водио и одлуку донео судија који се морао изузети применом Закона; 3) окривљени није поучен о праву на употребу језика, или је њему или његовом браниоцу противно његовом захтеву ускраћено право да на усменом претресу или у току осталих радњи у поступку употребљава свој језик и да на свом језику прати ток усменог претреса, односно поступка; 4) је противно закону била искључена јавност на усменом претресу; 5) је суд одбацио захтев за ППП противно одредбама Закона; 6) је

суд решењем обуставио поступак противно одредбама Закона или је донео пресуду којом се окривљени ослобађа одговорности противно одредбама Закона; 7) је пресуду или решење донео суд који због стварне ненадлежности није могао судити у тој ствари; 8) усмено саопштена пресуда није унета у записник; 9) суд није у целости одлучио о захтеву за ППП; 10) је суд одлучио мимо захтева за ППП; 11) се пресуда заснива на доказу на коме се по одредбама Закона не може заснивати, осим ако је, с обзиром на друге доказе, очигледно да би и без тог доказа била донета иста одлука; 12) се пресуда заснива на исказу окривљеног који није био упозорен на право да узме браниоца по свом избору или да буде саслушан у присуству браниоца; 13) је повређена одредба Закона којом је утврђена забрана преиначења на горе; 14) је изрека пресуде неразумљива.

С друге стране, *битна повреда одредби прекршајног поступка која је утицала или је могла да буде од утицаја на доношење законите и правилне пресуде постоји ако*: 1) окривљени у поступку није саслушан пре доношења одлуке, осим у случајевима предвиђеним Законом; 2) је изрека противречна разлозима пресуде; 3) пресуда уопште нема разлога или нису наведени разлози о одлучним чињеницама, или су ти разлози потпуно нејасни, или у знатној мери противречни, или ако о одлучним чињеницама постоји знатна противречност између оног што се у разлозима одлуке наводи, о садржини исправа или записника о исказима датим у поступку, и самих тих исправа или записника, осим у случају предвиђеном Законом; 4) суд у току поступка или приликом доношења одлуке није применио или је погрешно применио коју одредбу Закона, или је у току поступка повредио право одбране.

Повреда материјалног права постоји ако суд није применио или је погрешно применио одредбе којима се одређује: 1) да ли је радња за коју се окривљени гони прекршај; 2) да ли има околности које искључују одговорност за прекршај; 3) да ли има околности које искључују покретање и вођење поступка, а нарочито да ли је наступила застарелост или је ствар већ правноснажно пресуђена; 4) да ли је у погледу прекршаја који је предмет захтева за ППП примењен закон или други пропис који се не може применити; 5) да ли је одлуком о казни, заштитној мери, другој прекршајној санкцији или о одузимању имовинске користи прекорачено овлашћење које суд има по закону; 6) да ли су повређене одредбе о урачунавању задржавања и издржане казне.

Погрешно или непотпуно утврђено чињенично стање постоји кад је суд неку одлучну чињеницу погрешно утврдио или је није утврдио. Непотпуно утврђено чињенично стање постоји и кад на то указују нове чињенице или нови докази.

Пресуда се може побијати и из других разлога, и то:1) одлука о прекршајној санкцији кад том одлуком није прекорачено законско овлашћење, али суд није правилно одмерио казну с обзиром на околности

које утичу да казна буде већа или мања; 2) одлука о казни због тога што је суд применио или није применио одредбе о ублажавању казне, о ослобођењу од казне, или што није изрекао опомену иако су за то постојали законски услови; 3) одлука о заштитној мери, другој прекршајној санкцији или о одузимању имовинске користи, иако не постоји одређена повреда Закона, али је суд неправилно донео ову одлуку или није изрекао заштитну меру односно одузимање имовинске користи, мада су за то постојали законски услови; 4) одлука о имовинскоправном захтеву као и одлука о трошковима поступка, кад је суд о томе одлучио противно закону.

25. Ванредни правни лекови

Ванредни правни лекови су захтев за понављање прекршајног поступка и захтев за заштиту законитости.

Захтев за понављање прекршајног поступка може се поднети из више разлога, са циљем да се понови поступак завршен правноснажном одлуком. Поступак се може поновити ако: 1) се докаже да је одлука заснована на лажној исправи или на лажном исказу сведока или вештака; 2) се докаже да је одлука донета услед кривичног дела судије или другог службеног лица које је учествовало у поступку; 3) се утврди да је лице које је кажњено за прекршај за исту радњу већ једном кажњено за прекршај, привредни преступ или кривично дело; 4) се изнесу нове чињенице или поднесу нови докази који би сами за себе или у вези са ранијим доказима довели до друкчије одлуке да су били познати у ранијем поступку; 5) окривљени стекне могућност да употреби одлуку Европског суда за људска права којом је утврђена повреда људског права, а то је могло да буде од утицаја на доношење повољније одлуке по окривљеног; 6) је Уставни суд, у поступку по уставној жалби, утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене уставом у прекршајном поступку, а то је могло да буде од утицаја на доношење повољније одлуке по окривљеног.

Чињенице које су напред наведене под 1) до 3) доказују се правноснажном судском одлуком, изузев ако се поступак против тих лица не може спровести зато што су умрла или постоје околности које искључују кривично гоњење, када се чињенице наведене под 1) и 2) могу утврдити и другим доказима.

Подношење захтева за понављање поступка регулисано је тако да захтев може поднети кажњени, а у његову корист могу га поднети и лица овлашћена Законом за подношење жалбе. Захтев се подноси у року од 60 дана од дана када је странка сазнала за постојање чињеница и околности које представљају законски разлог за његово подношење. Захтев за понављање прекршајног поступка у корист кажњеног може се поднети и након што је одлука извршена.

Одлагање извршења одлуке поводом поднетог захтева за понављање поступка могуће је само изузетно, и то само ако суд оцени да захтев може бити уважен. У том случају суд може одлучити да се одложи извршење одлуке док се не одлучи о захтеву за понављање поступка.

Поступак по захтеву за понављање прекршајног поступка води и о захтеву одлучује суд који је донео првостепену одлуку.

Захтев ће се решењем суда одбацити: 1) ако не садржи податке по којем се законском основу тражи понављање поступка и којим се доказима поткрепљују чињенице на којима се захтев заснива; 2) кад суд на основу захтева и доказа из списа предмета из ранијег поступка утврди да је захтев поднело неовлашћено лице или да је захтев неблаговремено поднесен или да нема законских услова за понављање поступка или да чињенице и докази на којима се захтев заснива очигледно нису подобни да се на основу њих дозволи понављање. Против решења којим се одбацује захтев може се изјавити жалба у року од осам дана од дана достављања.

Одлуке поводом захтева за понављање поступка суд доноси ако захтев не одбаци. У том случају поновиће поступак у обиму који је неопходан да се утврде чињенице због којих је захтев поднет. Зависно од резултата поновљеног поступка, захтев ће се решењем одбити или ће се новом одлуком претходна укинути у целости или делимично. Против решења којим се одбија захтев за понављање поступка може се изјавити жалба у року од осам дана од дана достављања. Ако се дозволи понављање поступка, у поновном поступку суд је везан забраном преиначења одлуке на горе. Решење којим се дозвољава понављање поступка одлаже извршење одлуке против које је понављање дозвољено. Против решења којим се дозвољава понављање поступка није дозвољена жалба.

Захтев за заштиту законитости може се поднети против правноснажне пресуде ако је: 1) повређен закон или други пропис о прекршају; 2) примењен закон за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима.

Захтев за заштиту законитости подиже Републички (убудуће Врховни) јавни тужилац у року од три месеца од дана достављања пресуде. Одлучивање о захтеву за заштиту законитости у надлежности је Врховног касационог суда (убудуће Врховног суда), који о седници свог већа обавештава Републичког јавног тужиоца. Пре него што предмет буде изнесен на решавање судија одређен за известиоца може по потреби да прибави обавештење о истакнутим повредама закона. При решавању о захтеву за заштиту законитости Врховни касациони суд ће се ограничити само на испитивање повреде прописа на коју се јавни тужилац позива у свом захтеву. О захтеву који је поднет због повреде Закона, Врховни касациони суд одлучује само ако сматра да је реч о питању од значаја за правилну или уједначену примену права.

Врховни касациони суд ће пресудом одбити захтев као неоснован ако утврди да не постоји повреда прописа на коју се указује у захтеву. Кад утврди да је захтев основан, донеће пресуду којом ће, према природи повреде, преиначити правноснажну одлуку или укинути у целости или делимично одлуке прекршајног суда и другостепеног прекршајног суда и предмет вратити на поновно одлучивање прекршајном суду или ће се ограничити само на то да утврди повреду прописа.

Ако је захтев за заштиту законитости подигнут на штету кажњеног, а Врховни касациони суд нађе да је основан, утврдиће само да постоји повреда закона, не дирајући у правноснажну одлуку. Ако је захтев за заштиту законитости подигнут у корист кажњеног, Врховни касациони суд је при доношењу одлуке везан забраном преиначења на горе. Ако Врховни касациони суд нађе да разлози због којих је донео одлуку у корист кажњеног постоје и за неког од кажњених саокривљених за којег није подигнут захтев за заштиту законитости, поступиће по службеној дужности као да такав захтев постоји.

Захтев за заштиту законитости не одлаже извршење пресуде, али Врховни касациони суд при решавању о захтеву може наложити надлежном суду да одложи односно прекине извршење пресуде док не одлучи о подигнутом захтеву.

Одлука Врховног касационог суда у потребном броју примерака доставља се прекршајном суду преко другостепеног прекршајног суда. Ако је правноснажна пресуда укинута и предмет враћен на поновно вођење прекршајног поступка, за основу ће се узети ранији захтев за покретање прекршајног поступка. Суд је дужан да изведе све процесне радње и да расправи питања на која му је указао Врховни касациони суд. У поновном поступку могу се истицати нове чињенице и подносити нови докази. Суд је приликом доношења нове одлуке везан забраном преиначења на горе.

26. Поступак према малолетницима (хитност, позивање и права родитеља)

Хитност поступка према малолетницима је једна од главних карактеристика тог поступка. Пре изрицања васпитне мере или казне малолетнику, прибавиће се мишљење надлежног органа старатељства, осим ако је у међувремену малолетник постао пунолетан. Ако надлежни орган старатељства не достави мишљење у року од 60 дана, суд може малолетнику изрећи укор или новчану казну и без мишљења органа старатељства, водећи рачуна о душевној развијености, осетљивости и личним својствима малолетника. При предузимању радњи према малолетнику у његовом присуству, а нарочито при његовом саслушању, лица која учествују у поступку дужна су да поступају обазриво,

водећи рачуна о душевној развијености, осетљивости и личним својствима малолетника. У вези са хитношћу и ефикасношћу поступка према малолетницима је и законско решење према коме нико не може бити ослобођен од дужности да сведочи о околностима потребним за оцењивање душевне развијености малолетника, упознавање његове личности и прилика у којима живи.

Позивање малолетника врши се преко родитеља, односно законског заступника, осим ако то није могуће због потребе да се хитно поступа или из других оправданих разлога. Ако се малолетник не позива преко родитеља или законског заступника, суд који води поступак ће их обавестити о покретању поступка. Малолетнику се не могу достављати писмена истицањем на огласну таблу суда.

Права родитеља, односно законског заступника малолетника и органа старатељства у поступку према малолетницима јесу да се упознају са током поступка, да у току поступка стављају предлоге и да указују на чињенице и доказе који су важни за доношење правилне одлуке. Та права су битна за исход поступка, нарочито ако се имају у виду особености тог поступка.

Наиме, постоји могућност да суд одлучи да се тај поступак не води (обустави) с обзиром на природу прекршаја и околности под којима је прекршај учињен, ранији живот малолетника и његова лична својства. Суд ће увек обуставити поступак кад утврди да малолетник у време извршења прекршаја није имао навршених четрнаест година (био је дете). У поступку према малолетнику увек ће се искључити јавност. Круг лица која могу изјавити жалбу у корист малолетника проширен је, тако да је могу изјавити и старатељ, брат, сестра и хранитељ малолетника.

B. Кривично право

1. Појам кривичног права

Полазећи од тога да се кривичноправни пропис од осталих разликује по својим предметима, а то су кривично дело, кривац и казна, појам кривичног права одређује се у објективном смислу и у субјективном смислу. У објективном смислу, то је *скуп државних правних прописа, којима се за кривично дело одређује казна против кривца*. Кривично право у субјективном смислу јесте право кажњења (*ius puniendi*), које припада држави. Претходно је, према општој доктрини, кривично право имало само два основна појма (кривично дело и казну), а уневши кривца као трећи основни појам, наш познати кривичар, професор Тома Живановић, успоставио је систем тројне деобе (трипартиције) према коме кривично право у објективном смислу има три основна кривичноправна појма: кривично дело, кривац (виновник) и казна.

2. Временско и просторно важење кривичног законодавства

Временско важење кривичног законодавства регулисано је тако што је утврђено правило о том важењу, али и један важан изузетак. Наиме, по правилу, на учиниоца кривичног дела примењује се закон који је важио у време извршења кривичног дела. Изузетно од тога, ако је после извршења кривичног дела измењен закон, једном или више пута, применићe се закон који је најблажи за учиниоца. Сложено је питање и ствар судске праксе да конкретно одлучи који од два закона је блажи, односно од више њих најблажи за учиниоца кривичног дела. У ретким случајевима када се то не може утврдити, мора се применити закон који је важио у време извршења кривичног дела.

Просторно важење кривичног законодавства регулисано је тако што је предвиђено да кривично законодавство Републике Србије важи за сваког ко на њеној територији учини кривично дело. На тај начин територијални принцип утврђен је као основни принцип важења домаћег кривичног законодавства. Тај принцип проширен је и принципом заставе брода и принципом регистрације авиона. Наиме, кривично законодавство Србије важи и за сваког ко учини кривично дело на домаћем броду, без обзира где се брод налази у време извршења дела, као и за сваког ко учини кривично дело у домаћем цивилном ваздухоплову док је у лету или у домаћем војном ваздухоплову, без обзира на то где се ваздухоплов налазио у време извршења кривичног дела.

У вези са наведеним случајевима су и следећа законска решења: кривично гоњење странца може се, под условом узајамности, уступити страној држави; ако је у страној држави покренут или довршен кривични поступак, кривично гоњење у Србији предузеће се само по одобрењу Републичког јавног тужиоца.

Изузеци од примене територијалног принципа утврђени су ратификованим међународним споразумима, на пример за лица која имају статус дипломатског агента и представнике одређених међународних организација за које не важи наше кривично законодавство.

3. Појам кривичног дела и елементи кривичног дела

Појам кривичног дела одређен је нормом Кривичног законика, која гласи: „Кривично дело је оно дело које је законом предвиђено као кривично дело, које је противправно и које је скривљено.“ Овај општи појам кривичног дела садржи у себи објективне и субјективне елементе.

У неким случајевима ни наведени општи појам кривичног дела, нити законски опис неког конкретног кривичног дела, не значе да ће постојати кривично дело. Нема кривичног дела уколико је искључена противправност или кривица, иако постоје сва обележја кривичног дела одређена законом.

Није кривично дело оно дело које, иако садржи обележја кривичног дела, представља дело малог значаја, тј, ако су штетне последице одсутне или незнатне и ако општа сврха кривичних санкција не захтева изрицање кривичне санкције. Одредбе које се односе на дело малог значаја могу се применити (само) на кривична дела за која је прописана казна затвора до три године или новчана казна.

Није кривично дело оно дело које је учињено под дејством неодољиве силе. Ако је кривично дело учињено под дејством силе која није неодољива или претње, учиниоцу се казна може ублажити.

Елементи кривичног дела су дело (радња), предвиђеност у закону, противправност, кривица. Свако кривично дело мора да садржи те елементе, али мора имати и свој особен (посебан) опис који се утврђује Кривичним закоником или другим законом. Тај опис чини, по правилу, највећи део садржине сваког појединачног кривичног дела. Да би постојало било које кривично дело морају бити остварена битна обележја тог описа кривичног дела, мора чињенично стање одговарати том опису, тј. мора бити остварено биће кривичног дела. Биће кривичног дела обухвата скуп обавезних обележја која чине посебне појмове појединачних кривичних дела.

Дело (радња) којом се може учинити неко кривично дело је одређено чињење или одређено нечињење. Подела на радњу чињења и радњу нечињења (пропуштања) општеприхваћена је у теорији. Према Кривичном законику, кривично дело је учињено нечињењем кад закон пропуштање да се предузме одређено чињење предвиђа као кривично дело. Нечињењем може бити учињено и кривично дело које је законом одређено као чињење, ако је учинилац пропуштањем дужног чињења остварио обележја тог кривичног дела.

4. Нужна одбрана

Није кривично дело оно дело које је учињено у нужној одбрани. Нужна је она одбрана која је неопходно потребна да учинилац од свог добра или добра другога одбије истовремен противправан напад.

Учиниоцу који је прекорачио границе нужне одбране може се казна ублажити. Ако је учинилац прекорачио границе нужне одбране услед јаке раздражености или препасти изазване нападом, може се и ослободити од казне.

5. Крајња нужда

Није кривично дело оно дело које је учињено у крајњој нужди. Крајња нужда постоји кад је дело учињено ради тога да учинилац отклони од свог добра или добра другога истовремену нескривљену опасност која се на други начин није могла отклонити, а притом учињено зло није веће од зла које је претило.

Учиниоцу који је сам изазвао опасност, али из нехата или је прекорачио границе крајње нужде, може се казна ублажити. Ако је учинилац прекорачио границе крајње нужде под нарочито олакшавајућим околностима, може се и ослободити од казне. Нема крајње нужде ако је учинилац био дужан да се излаже опасности која је претила.

6. Појам и облици кривице (умишљај и нехат)

Кривица постоји ако је учинилац у време када је учинио кривично дело био урачунљив и поступао са умишљајем, а био је свестан или је био дужан и могао бити свестан да је његово дело забрањено. Кривично дело је учињено са кривицом и ако је учинилац поступао из нехата, уколико закон то изричито предвиђа.

Умишљај (лат. *dolus*) тежи је степен кривице који се увек захтева за постојање кривичног дела, за разлику од нехата који представља блажи степен кривице и предвиђа се само код неких кривичних дела или њихових лакших облика.

У Кривичном законику истом формулацијом предвиђене су две врсте умишљаја – директни и евентуални. Кривично дело је учињено са умишљајем кад је учинилац био свестан свог дела и хтео његово извршење (директни умишљај) или кад је учинилац био свестан да може учинити дело па је на то пристао (евентуални умишљај).

Нехат (лат. *culpa*) лакши је степен кривице од умишљаја и изузетак у том смислу што се изричито прописује код појединих кривичних дела, за разлику од умишљаја који је правило утврђено већ општим делом Кривичног законика, важеће без каснијег посебног прописивања.

Кривичним закоником разликује се у начелу свесни нехат (лат. *luxuria*) и несвесни нехат (лат. *negligentia*). Кривично дело је учињено из нехата кад је учинилац био свестан да својом радњом може учинити дело, али је олако држао да до тога неће доћи или да ће то моћи спречити (свесни нехат) или кад није био свестан да својом радњом може учинити дело иако је према околностима под којима је оно учињено и према својим личним својствима био дужан и могао бити свестан те могућности (несвесни нехат).

7. Урачунљивост

Урачунљивост је једна од компоненти кривице, уз умишљај или нехат и свесност (могућност, дужност или имање свести) о противправности. Постојање урачунљивости се претпоставља, а непостојање урачунљивости (неурачунљивост) мора се утврдити да би се искључила кривица.

Неурачунљивост је, дакле, један од основа за искључивање кривице. Није кривично дело оно дело које је учињено у стању неурачунљивости.

Неурачунљив је онај учинилац који није могао да схвати значај свог дела или није могао да управља својим поступцима услед душевне болести, привремене душевне поремећености, заосталог душевног развоја или друге теже душевне поремећености.

Учиниоцу кривичног дела чија је способност да схвати значај свог дела или способност да управља својим поступцима била битно смањена услед неког од наведених стања (битно смањена урачунљивост) може се ублажити казна.

Кривица учиниоца кривичног дела који се употребом алкохола, дрога или на други начин довео у стање у којем није могао да схвати значај свог дела или да управља својим поступцима утврђује се према времену непосредно пре довођења у такво стање. Учиниоцу који је под овим околностима учинио кривично дело у стању битно смањене урачунљивости не може се по том основу ублажити казна.

8. Појам и врсте заблуде

Заблуда је стање у коме је оно лице које нема свест или има погрешну свест о нечему. У том смислу може у заблуди бити и учинилац кривичног дела, али су Кривичним закоником установљене само две врсте заблуде које су кривичноправно релевантне: стварна заблуда и правна заблуда. Претежни елементи прве су заблуда о стварним чињеницима, а друге заблуда о правним чињеницама. Кривичним закоником је у односу на обе врсте заблуде, посебним и готово истоветним формулацијама, предвиђено да није кривично дело оно дело које је учињено у стварној заблуди, односно које је учињено у правној заблуди.

Стварна заблуда мора бити неотклоњива, јер није кривично дело (само) оно дело које је учињено у неотклоњивој стварној заблуди. Према Кривичном законику, стварна заблуда је неотклоњива ако учинилац није био дужан и није могао да избегне заблуду у погледу неке стварне околности која представља обележје кривичног дела или у погледу неке стварне околности која би, да је заиста постојала, чинила дело дозвољеним. Произлази да стварна заблуда може бити у погледу стварног обележја кривичног дела или у погледу разлога за искључење противправности. Неотклоњивост се пак огледа у томе што у конкретној ситуацији учинилац никако није могао имати свест о погледу наведених околности. Да је могао или био дужан да има ту свест, радило би се евентуално о отклоњивој стварној заблуди која не искључује нехатну кривицу. Наиме, према Кривичном законику, ако је учинилац био у стварној заблуди услед нехата, постојаће кривично дело учињено из нехата кад закон такво кривично дело предвиђа.

Правна заблуда мора, такође, бити неотклоњива да би се стекао услов да оно дело које је учињено у неотклоњивој правној заблуди није кривично дело. Правна заблуда је неотклоњива ако учинилац није

био дужан и није могао да зна да је његово дело забрањено. Дакле, учинилац нема свест о томе („није био дужан и није могао да зна“) да је дело које предузима предвиђено законом као кривично дело. Могуће је да му није познато да кривичноправна норма постоји, али је могуће и да зна за норму и да ипак нема свест о томе да она обухвата и његово дело, тј. да је његово дело забрањено. Управо заблуда о забрањености дела, с једне, у односу на заблуду у погледу чињеничне (стварне) подлоге кривичног дела, с друге стране, чини разлику између правне и стварне заблуде. Забрањеност дела је у вези и са тзв. отклоњивом правном заблудом, која је разлог за ублажавање казне. Она је препознатљива у Кривичном законику, у формулацији да се учиниоцу који није знао да је дело забрањено, али је то био дужан и могао да зна, казна може ублажити.

9. Покушај (појам и врсте)

Покушај је умишљајно започето и недовршено извршење кривичног дела, односно један од стадијума извршења кривичног дела. За разлику од довршеног кривичног дела, код покушаја увек изостаје последица или део радње извршења, зависно од тога да ли дела (и) у свом законском опису имају последицу (фактички увек имају). Правило је да се кажњавање за покушај више прописује код тешких него код лаких кривичних дела.

Према Кривичном законику, ко са умишљајем започне извршење кривичног дела, али га не доврши, казниће се за покушај кривичног дела за које се по закону може изрећи казна затвора од пет година или тежа казна, а за покушај другог кривичног дела само кад закон изричито прописује кажњавање и за покушај. Учинилац ће се за покушај казнити казном прописаном за кривично дело, или ублаженом казном.

С обзиром на изостанак последице код покушаја, односно да наступање последице искључује покушај, могу се разликовати две врсте покушаја. *Несвршени покушај* постоји кад је учинилац предузео само део радње извршења, дакле није завршио радњу, а тиме ни проузроковао последицу. *Свршени покушај* постоји кад учинилац предузима потпуну радњу извршења, али последица из различитих разлога не наступа. Ова подела је значајна код *добровољног одустанка*. Према Кривичном законику, извршилац који је покушао извршење кривичног дела али је добровољно одустао од даљег предузимања радње извршења или је спречио наступање последице, може се ослободити од казне. Уз то су изричито прописани и случајеви када се ова могућност искључује.

Неподобан покушај постоји када учинилац покуша да изврши кривично дело неподобним средством или према неподобном предмету. У том случају учинилац се може ослободити од казне.

10. Време и место извршења кривичног дела

Време извршења кривичног дела опредељено је Кривичним закоником за учиниоца и, посебно, за саучесника. Наиме, кривично дело је извршено у време кад је извршилац радио или био дужан да ради, без обзира на то кад је последица дела наступила. Саучесник је кривично дело учинио у време кад је радио или био дужан да ради. За учиниоца је, дакле, релевантно време када је предузео радњу извршења, а за саучесника оно време када је предузео радњу саучесништва.

Место извршења кривичног дела опредељено је за учиниоца довршеног и покушаног кривичног дела, као и за кривично дело саучесника.

Кривично дело је извршено како у месту где је извршилац радио или био дужан да ради, тако и у месту где је у целини или делимично наступила последица дела. Ово правило се има применити и кад се учинилац кривичног дела нечињења налазио у неком трећем месту, ван места радње извршења и ван места где је наступила последица. За пример може послужити ситуација у којој учинилац из контролног центра у једном месту управља видео обезбеђењем објекта који се налази у неком другом месту, али противно забрани оде из тог центра у неко треће место и за време док борави у том месту, због његовог нечињења, тј. пропуштања дужне радње у вршењу видео-обезбеђења, наступи последица у виду тешког оштећења објекта који обезбеђује.

Покушај кривичног дела сматра се извршеним како у месту где је учинилац радио, тако и у месту где је последица по његовом умишљају требало да наступи или је могла да наступи. Из овог правила произлази да круг места извршења код покушаја може бити и шири него код довршеног кривичног дела.

Саучесник је кривично дело учинио и у месту у којем је предузео радњу саучесништва. То значи да је за саучесника у овом погледу, поред места радње извршења и места наступања последице, меродавно и место радње саучесништва.

11. Појам и врсте саучесништва

Саучесништво у кривичном делу значи да више лица учествује у извршењу или покушају извршења кривичног дела, тако да о томе имају заједничку свест и да заједнички остварују битне елементе кривичног дела.

Врсте саучесништва су саизвршилаштво, подстрекавање и помагање. С обзиром на то да је Кривичним закоником извршилаштво рестриктивно одређено, саизвршилаштво се нашло на „мекој граници“ између (рестриктивно одређеног) извршилаштва, с једне, и саучесништва, с друге стране. Следствено томе, постоји у нашој теорији и подела

на „саучесништво у ширем смислу“ у које спадају све три наведене врсте саучесништва и на „саучесништво у ужем смислу“ у које спадају подстрекавање и помагање, а не и саизвршилаштво.

Саизвршилаштво постоји ако више лица учествовањем у радњи извршења са умишљајем или из нехата заједнички изврше кривично дело, или остварујући заједничку одлуку другом радњом са умишљајем битно допринесу извршењу кривичног дела. Свако од њих казниће се казном прописаном за то дело.

Подстрекавање је облик саучесништва којим се друго лице умишљајно наводи (подстрекава) да изврши кривично дело. Радња подстрекавања није прописана Кривичним закоником, с обзиром на формулацију која гласи: „Ко другог са умишљајем подстрекне да изврши кривично дело, казниће се казном прописаном за то кривично дело.“ То може бити свака радња којом подстрекач наведе учиниоца да изврши или покуша кривично дело. Ако то не успе, подстрекавање и не може постојати. У том случају може евентуално постојати тзв. неуспело подстрекавање. Наиме, према Кривичном законику, ко другог са умишљајем подстрекава на извршење кривичног дела чији покушај је по закону кажњив, а дело не буде ни покушано, казниће се као за покушај кривичног дела.

Помагање је облик саучесништва код кога се умишљајно доприноси извршењу кривичног дела, при чему тај допринос мора бити у узрочној вези, али не и одлучан. Према Кривичном законику, ко другом са умишљајем помогне у извршењу кривичног дела, казниће се казном прописаном за то кривично дело, или ублаженом казном. Као помагање у извршењу кривичног дела сматра се нарочито: давање савета или упутстава како да се изврши кривично дело, стављање учиниоцу на располагање средстава за извршење кривичног дела, стварање услова или отклањање препрека за извршење кривичног дела, као и унапред обећано прикривање кривичног дела, учиниоца, средстава којима је кривично дело извршено, трагова кривичног дела или предмета прибављених кривичним делом.

Границе одговорности саучесника уређене су тако да је саизвршилац одговоран за извршено кривично дело у границама свог умишљаја или нехата, а подстрекач и помагач у границама свог умишљаја.

12. Појам и врсте кривичних санкција

Општи појам кривичних санкција, ако би се изузео покушај сувише описне, обимне и за праксу несврсисходне дефиниције, указивао би на то да су кривичне санкције средство које, као и кривично право чији су део, има за циљ сузбијање криминалитета. Тај циљ у Кривичним законику исказан је формулацијом према којој је општа сврха прописивања и изрицања кривичних санкција „сузбијање дела“ којима се повређују

или угрожавају вредности заштићене кривичним законодавством. Као средство, кривичне санкције карактерише њихова хетерогеност и то да морају бити предвиђене законом као и кривично дело, да су репресивне према учиниоцу кривичног дела и да их изриче суд у кривичном поступку.

По врсти кривичне санкције су: казне, мере упозорења, мере безбедности и васпитне мере. Кривичне санкције се не могу изећи лицу које у време када је дело учињено није навршило четрнаест година. Васпитне мере и друге кривичне санкције могу се изећи малолетнику под условима прописаним посебним законом.

Казне су најважнија врста санкција, иако су оне најрепресивније, а и систем санкција је проширен другим санкцијама. Казне које се могу изећи учиниоцу кривичног дела су: 1) доживотни затвор; 2) казна затвора; 3) новчана казна; 4) рад у јавном интересу; 5) одузимање возачке дозволе.

Доживотни затвор се, уз казну затвора, може изузетно прописати за најтежа кривична дела и најтеже облике тешких кривичних дела.

Казна затвора не може бити краћа од тридесет дана нити дужа од двадесет година. Изречена казна затвора до једне године, кад суд то одреди, може се извршити тако да је осуђени издржава у просторијама у којима станује.

Новчана казна се може одмерити и изећи или у дневним износима или у одређеном износу. За кривична дела учињена из користољубља новчана казна као споредна казна може се изећи и кад није прописана законом или кад је законом прописано да ће се учинилац казнити казном затвора или новчаном казном, а суд као главну казну изрекне казну затвора.

Рад у јавном интересу може се изећи за кривична дела за која је прописан затвор до три године или новчана казна. Рад у јавном интересу се не може изећи без пристанка учиниоца. Уколико учинилац испуњава све своје обавезе везане за рад у јавном интересу, суд му може дужину изреченог рада у јавном интересу умањити за једну четвртину.

Одузимање возачке дозволе може се изећи учиниоцу кривичног дела у вези са чијим извршењем или припремањем је коришћено моторно возило. Трајање ове казне не може бити краће од једне нити дуже од три године, рачунајући од дана правноснажности одлуке, с тим да се време проведено у затвору не урачунава у време трајања ове казне.

Мере упозорења, као посебна (блажа) врста санкција, имају за циљ оживотворење принципа да блаже санкције од казни треба примењивати увек када се и њима може постићи сврха санкција. Мере упозорења су условна осуда и судска опомена. Условна осуда представља реалну могућност да се изречена казна реализује, због чега је и ефикаснија од опомене.

Условна осуда је санкција која се састоји у томе да суд учиниоцу кривичног дела утврђује казну и истовремено одређује да се она неће извршити, ако осуђени за време које одреди суд, а које не може бити краће од једне нити дуже од пет година (време проверавања) не учини ново кривично дело. Суд може у оквиру времена проверавања одредити и рок за враћање имовинске користи, накнаду штете и испуњење друге обавезе предвиђене у кривичноправним одредбама. Условна осуда може се изрећи кад је учиниоцу утврђена казна затвора у трајању мањем од две године, а не може се изрећи за кривична дела за која је запрећена казна затвора у трајању од осам година или тежа казна. Условна осуда се не може изрећи ни ако није протекло више од пет година од правноснажности осуде којом је учиниоцу изречена казна затвора или условна осуда за умишљајно кривично дело.

Опозивање условне осуде је обавезно ако осуђени у време проверавања учини једно или више кривичних дела за која је изречена казна затвора од две године или у дужем трајању. Опозивање је факултативно ако осуђени у време проверавања учини једно или више кривичних дела за која је изречена казна затвора мања од две године или новчана казна. У том случају суд ће, пошто оцени све околности које се односе на учињена кривична дела и учиниоца, а посебно сродност учињених кривичних дела, њихов значај и побуде из којих су учињена, одлучити да ли ће опозвати условну осуду.

Ако опозове условну осуду, суд ће, применом правила о стицају кривичних дела, изрећи јединствену казну затвора и за раније учињено и за ново кривично дело, узимајући казну из опозване условне осуде као утврђену. Ако не опозове условну осуду, суд може за ново учињено кривично дело изрећи условну осуду или казну. Осуђеном, коме за ново кривично дело буде изречен затвор, време проведено на издржавању ове казне не рачуна се у време проверавања утврђено условном осудом за раније дело.

Судска опомена, као најблажа санкција за пунолетне учиниоце кривичних дела, може се изрећи за кривична дела за која је прописан затвор до једне године или новчана казна, а учињена су под таквим олакшавајућим околностима које их чине нарочито лаким. За одређена кривична дела и под условима предвиђеним законом судска опомена може се изрећи и кад је прописан затвор до три године. При одлучивању да ли ће изрећи судску опомену суд ће, водећи рачуна о сврси судске опомене, посебно узети у обзир личност учиниоца, његов ранији живот и понашање после извршења кривичног дела, а нарочито његов однос према жртви кривичног дела, степен кривице и друге околности под којима је дело учињено. Судска опомена не може се изрећи и војним лицима за кривична дела против Војске Србије.

Мере безбедности имају за сврху да се отклоне стања или услови који могу бити од утицаја да учинилац убудуће не врши кривична дела.

Дакле, претежна сврха им је специјална превенција и ресоцијализација. Учиниоцу кривичног дела могу се изрећи ове мере безбедности: 1) обавезно психијатријско лечење и чување у здравственој установи; 2) обавезно психијатријско лечење на слободи; 3) обавезно лечење наркомана; 4) обавезно лечење алкохоличара; 5) забрана вршења позива, делатности и дужности; 6) забрана управљања моторним возилом; 7) одузимање предмета; 8) протеривање странца из земље; 9) јавно објављивање пресуде; 10) забрана приближавања и комуникације са оштећеним; 11) забрана присуствовања одређеним спортским приредбама. Кад постоје услови предвиђени Кривичним закоником суд може учиниоцу кривичног дела изрећи једну или више мера безбедности. Одређене мере безбедности могу се изрећи и неурачунљивом лицу које је учинило противправно дело у закону предвиђено као кривично дело.

Обавезно психијатријско лечење и чување у здравственој установи и обавезно психијатријско лечење на слободи неурачунљивом учиниоцу изричу се самостално. Уз ове мере могу се изрећи забрана вршења позива, делатности и дужности, забрана управљања моторним возилом и одузимање предмета. Ове мере могу се изрећи и учиниоцу кривичног дела чија је урачунљивост битно смањена, ако му је изречена казна или условна осуда.

Обавезно лечење наркомана, обавезно лечење алкохоличара, забрана вршења позива, делатности и дужности, забрана управљања моторним возилом, одузимање предмета и јавно објављивање пресуде могу се изрећи ако је учиниоцу изречена казна, условна осуда, судска опомена или је учинилац ослобођен од казне.

Протеривање странца из земље и забрана присуствовања одређеним спортским приредбама може се изрећи ако је учиниоцу изречена казна или условна осуда.

Мера забране приближавања и комуникације са оштећеним може се изрећи ако је учиниоцу изречена новчана казна, рад у јавном интересу, одузимање возачке дозволе, условна осуда и судска опомена.

За кривична дела у стицају мера безбедности ће се изрећи ако је утврђена за једно од кривичних дела у стицају.

Кривичне санкције које се могу изрећи малолетнику утврђене су Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица (у даљем тексту: Закон). У оквиру опште сврхе кривичних санкција утврђене Кривичним закоником, сврха кривичних санкција према малолетницима је да се надзором, пружањем заштите и помоћи, као и обезбеђивањем општег и стручног оспособљавања утиче на развој и јачање личне одговорности малолетника, на васпитавање и правилан развој његове личности, како би се обезбедило поновно укључивање малолетника у друштвену заједницу. Поред ове, сврха малолетничког затвора је и вршење појачаног утицаја на

малолетног учиниоца да убудуће не врши кривична дела, као и на друге малолетнике да не врше кривична дела.

Малолетницима се за учињена кривична дела могу изрећи васпитне мере, казна малолетничког затвора и мере безбедности предвиђене Кривичним закоником, осим забране вршења позива, делатности или дужности. Млађим малолетницима могу се изрећи само васпитне мере. Старијим малолетницима могу се изрећи васпитне мере, а изузетно може се изрећи казна малолетничког затвора. Под условима предвиђеним Законом, малолетницима се могу изрећи мере безбедности.

Васпитне мере су: 1) мере упозорења и усмеравања – судски укор и посебне обавезе; 2) мере појачаног надзора – појачан надзор од стране родитеља, усвојиоца или стараоца, појачан надзор у другој породици, појачан надзор од стране органа старатељства, појачан надзор уз дневни боравак у одговарајућој установи за васпитавање и образовање малолетника; 3) заводске мере – упућивање у васпитну установу, упућивање у васпитно-поправни дом, упућивање у посебну установу за лечење и оспособљавање.

Мере упозорења и усмеравања изричу се кад је потребно и довољно таквим мерама утицати на личност малолетника и његово понашање. Мере појачаног надзора изричу се кад за васпитавање и развој малолетника треба предузети трајније мере уз одговарајући стручни надзор и помоћ, а није потребно малолетниково потпуно одвајање из дотадашње средине. Заводске мере изричу се према малолетнику према коме треба предузети трајније мере васпитавања, лечења и оспособљавања уз његово потпуно одвајање из дотадашње средине, ради вршења појачаног утицаја на малолетника. Заводске мере изричу се као последње средство и могу трајати, у границама одређеним Законом, само колико је потребно да би се остварила сврха васпитних мера.

При избору васпитне мере суд ће посебно узети у обзир узраст и зрелост малолетника, друга својства његове личности и степен поремећаја у друштвеном понашању, тежину дела, побуде из којих је дело учинио, средину и прилике у којима је живео, понашање после учињеног кривичног дела, а посебно, да ли је спречио или покушао да спречи наступање штетне последице, накнадио или покушао да накнади причињену штету, да ли је према малолетнику раније била изречена кривична или прекршајна санкција, као и све друге околности које могу бити од утицаја на изрицање оне мере којом ће се најбоље постићи сврха васпитних мера.

Казна малолетничког затвора може се изрећи старијем малолетнику који је учинио кривично дело за које је законом прописана казна затвора тежа од пет година ако због високог степена кривице, природе и тежине кривичног дела не би било оправдано изрећи васпитну меру. Малолетнички затвор не може бити краћи од шест месеци ни дужи од пет година, а изриче се на пуне године и месеце. За кривично дело за

које је прописана казна затвора двадесет година или тежа казна, или у случају стицаја најмање два кривична дела за која је прописана казна затвора тежа од десет година, малолетнички затвор може се изрећи у трајању до десет година.

Одмеравање казне малолетничког затвора врши се у границама које су Законом прописане, имајући у виду сврху малолетничког затвора и узимајући у обзир све околности које утичу на висину казне из Кривичног законика, а посебно степен зрелости малолетника и време које је потребно за његово васпитавање и стручно оспособљавање. Старијем малолетнику за одређено кривично дело суд не може изрећи казну малолетничког затвора у трајању дужем од прописане казне затвора за то дело, али суд није везан за најмању меру прописане казне.

Условни отпуст је могућ ако је малолетно лице издржало трећину изречене казне, али не пре него што је протекло шест месеци, ако се на основу постигнутог успеха извршења може оправдано очекивати да ће се лице на слободи добро понашати и да неће вршити кривична дела. Уз условни отпуст суд може да одреди и неку од мера појачаног надзора

Застарелост извршења казне малолетничког затвора уређена је Законом тако да се казна малолетничког затвора не може извршити ако је протекло: 1) десет година од осуде на малолетнички затвор преко пет година; 2) пет година од осуде на малолетнички затвор преко три године; 3) три године од осуде на малолетнички затвор до три године.

13. Појам, циљ и задатак кривичног поступка

Појам кривичног поступка, као и сваког другог правног поступка, обухвата скуп прописаних радњи које мора спровести доносилац правног акта, односно извршилац материјалног акта (радње, операције) да би акт био правно пуноважан. Полазећи од тога, општи појам кривичног поступка се може одредити као скуп правно нормираних радњи одређених државних органа и других субјеката које се врше у случају вероватноће да је учињено кривично дело да би се установило да ли је кривично дело учињено, ко га је учинио и да ли, у смислу прописа кривичног права, има основа да се на учиниоца примене кривичне санкције, па ако има, да се оне и примене. И поред бројних реформи нашег кривичног поступка које су у међувремену извршене, пре свега уношењем у тај поступак акузаторских елемената и поједностављених форми, ова дефиниција кривичног поступка још увек је одржива иако је старија од тих реформи.

Закоником о кривичном поступку (у даљем тексту: Законик) није одређен општи појам кривичног поступка, али се у Законику, при одређивању његовог предмета, наводи да Законик утврђује „правила поступка“, што је у основи подударно са формулацијом из наведене дефиниције да је кривични поступак „скуп правно нормираних радњи...“

За одређивање општег појма кривичног поступка, упркос наведеној дефиницији у којој се суд изричито не наводи, могло би бити важно питање да ли је кривични поступак искључиво или само делимично судски посупак. Наиме, Закоником је кривични поступак регулисан детаљно, што је типично за нормирање судских поступака, који су по природи ствари важни и сложени. Осим тога, суд је најважнији субјекат кривичног поступка, јер води тај поступак и једини изриче кривичне санкције. Али, у највећем броју случајева за исходовање санкције где за то има основа важни су и јавно тужилаштво, полиција и други државни органи и недржавни субјекти. То се може уочити на више начина, на пример тиме да се до далеко већег броја доказа на којима се заснивају осуђујуће пресуде долази пре почетка кривичног поступка него током вођења тог поступка. Зато ранијим законима и сада Закоником поступак и није могао бити уређен као искључиво судски, а такве тенденције резултирале су у овом погледу углавном терминолошким променама („преткривични" поступак сада је „предистражни" и сл.) и по сличним корекцијама ранијих законских решења. Да Законик и поред свог назива не уређује само кривични поступак, јасно је већ из његове дефиниције поступка, јер поступак чине предистражни поступак и кривични поступак.

Циљ и задатак кривичног поступка опредмећен је одредбама Законика према којима Законик утврђује правила чији је циљ да нико невин не буде осуђен, а да се учиниоцу кривичног дела изрекне кривична санкција под условима које прописује кривични закон, на основу законито и правично спроведеног поступка.

Такође, Закоником се утврђују правила о условном отпусту, рехабилитацији, престанку мере безбедности и правних последица осуде, остваривању права лица неосновано лишеног слободе и неосновано осуђеног, одузимању имовинске користи, решавању имовинскоправног захтева и издавању потернице и објаве. Упитно је да ли су ова правила истоврсна (у истој равни) са претходно наведеним правилима и, с обзиром на наведену формулацију, да ли и њих законодавац сматра суштинским или само формалним делом кривичног поступка. Неупитно је, међутим, да ова правила, за разлику од претходних, не могу убудуће и непосредно имати за циљ да нико невин не буде осуђен и да се учиниоцу изрекне кривична санкција. Већина ових правила применљива је тек после суђења и изрицања санкције.

14. Начела кривичног процесног права

Начела кривичног процесног права Закоником су нормативно обрађена у обиму који ће овде бити укратко интерпретиран и, уз напред наведено о начелима прекршајног поступка, верујемо задовољити сврху овог приручника.

Претпоставка невиности је начело према коме се свако сматра невиним све док се његова кривица за кривично дело не утврди правноснажном одлуком суда. Ту претпоставку морају поштовати сви који би права окривљеног могли да повреде својим јавним изјавама о окривљеном, кривичном делу и поступку.

Ne bis in idem, већ помињано начело у вези са казненим правом, постављено је у кривичном поступку тако да се забрањује поновно гоњење за исто кривично дело и измена правоснажне пресуде на штету осуђеног. Конкретније речено, нико не може бити гоњен за кривично дело за које је одлуком суда правноснажно ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или је поступак правноснажно обустављен. Такође, правноснажна судска одлука не може бити измењена на штету окривљеног.

Законитост кривичног гоњења, прописана Закоником, представља само делимичну конкретизацију општег начела законитости. Занимљиво је, наиме, што се Закоником на тај начин начело законитости везује само за кривично гоњење, јавног тужиоца и полицију, а не и за читав поступак, суд и остале субјекте. Верујемо да је то највише ствар концепта, систематике и редактуре Законика, јер се самим решењима унетим у Законик, као таквима, мало шта може приговорити. Прво, Закоником је обавезан јавни тужилац да предузме кривично гоњење када постоје основи сумње да је учињено кривично дело или да је одређено лице учинило кривично дело за које се гони по службеној дужности, с тим да за поједина кривична дела, када је то прописано законом, може предузети кривично гоњење само на основу предлога оштећеног. Изузетно од наведеног, јавни тужилац може одлучити да одложи или не предузме кривично гоњење, под условима прописаним Закоником. Друго, јавни тужилац и полиција дужни су да непристрасно разјасне сумњу о кривичном делу за које спроводе службене радње, и да са једнаком пажњом испитују чињенице које терете окривљеног и чињенице које му иду у корист.

Поука о правима односи се на дужност органа поступка да у складу са одредбама Законика поучи окривљеног или другог учесника у поступку о правима која му припадају. Ако би окривљени или други учесник у поступку услед незнања могао да пропусти неку радњу или не искористи своја права, орган поступка је дужан да га упозори на последице пропуштања.

Забрана мучења, нечовечног поступања и изнуде утврђена је стандардном формулацијом, тј. да је забрањена и кажњива свака примена мучења, нечовечног и понижавајућег поступања, силе, претње, принуде, обмане, медицинских захвата и других средстава којима се утиче на слободу воље или изнуђује признање или каква друга изјава или радња од окривљеног или другог учесника у поступку.

Ограничење слобода и права окривљеног у поступку значи да пре доношења правноснажне одлуке о изрицању кривичне санкције,

окривљеном могу бити ограничене слободе и права само у мери неопходној за остварење циља поступка, под условима прописаним Закоником. С тим у вези, Закоником је начелно регулисан режим заштите података који се односе на лица под истрагом, лица стављена у притвор, као и на почетак ограничења одређених слобода и права и обавештавање о тим околностима, по службеној дужности или на захтев, само одређених субјеката.

Језик и писмо у поступку односи се на језик у службеној употреби. Према Законику, у поступку су у службеној употреби српски језик и ћириличко писмо, а други језици и писма у службеној употреби су у складу са Уставом и законом. Поступак се води на језику и писму који су у службеној употреби у органу поступка, у складу са законом. Странке, сведоци и друга лица која учествују у поступку имају право да у току поступка употребљавају свој језик и писмо, а ако се поступак не води на њиховом језику и ако, након поуке о праву на превођење, не изјаве да знају језик на коме се поступак води и да се одричу права на превођење, обезбедиће им се на терет буџетских средстава превођење онога што они или други износе, као и превођење исправа и другог писаног доказног материјала. Превођење обавља преводилац.

Овлашћење за изрицање кривичних санкција учиниоцу кривичног дела има само надлежни суд у кривичном поступку који је покренут и спроведен у складу са Закоником.

Суђење у присуству окривљеног је начело према коме се окривљеном који је доступан суду може судити само у његовом присуству, осим када је суђење у одсуству Закоником изузетно дозвољено. Према Законику, окривљеном који је доступан суду не може бити изречена кривична санкција ако му није омогућено да буде саслушан и да се брани. Тиме је уз ово начело указано на начело саслушања и на право на одбрану.

Суђење у разумном року значи да је суд дужан да кривични поступак спроведе без одуговлачења и да онемогући сваку злоупотребу права усмерену на одуговлачење поступка. Такође, кривични поступак против окривљеног који је у притвору је хитан.

Доказивање обухвата више законских решења. Докази се прикупљају и изводе у складу са Закоником. Терет доказивања оптужбе је на тужиоцу. Суд изводи доказе на предлог странака. Суд може дати налог странци да предложи допунске доказе или изузетно сам одредити да се такви докази изведу, ако оцени да су изведени докази противречни или нејасни и да је то неопходно да би се предмет доказивања свестрано расправио.

15. Кривичнопроцесни субјекти

Кривичнопроцесни субјекти су све категорије учесника у кривичном поступку. То су физичка и правна лица која у том поступку имају

Закоником утврђена права, дужности и одговорности. Другим речима, кривичнопроцесни субјекти су физичка или правна лица овлашћена да у складу са Закоником предузимају одређене радње у кривичном поступку и тако једновремено доприносе остваривању циља тог поступка.

Категоризација кривичнопроцесних субјеката може се вршити по различитим критеријумима, али се по већини њих издвајају учесници без којих кривични поступак апсолутно није могућ, а то су јавни тужилац, окривљени и суд (оптужба, одбрана, суђење). Странке су тужилац и окривљени. У различитим поступцима и/или њиховим фазама кривични поступак није могућ ни без других учесника, нпр. браниоца, оштећеног, законског заступника, пуномоћника, тумача, сведока, вештака или другог учесника. Зато су и условне поделе на главне и споредне кривичнопроцесне субјекте и њима сличне поделе за које нема упоришта у Законику.

Обавезно и факултативно учествовање кривичнопроцесних субјеката на јавном претресу може се прописати на више начина. Може се, на пример, прописати да ће се на главни претрес позвати оптужени и његов бранилац, тужилац и оштећени и њихови законски заступници и пуномоћници и тумач, као и то да ће се позвати и предложени сведоци и вештаци осим оних за које суд сматра да њихово саслушавање на главном претресу није потребно. Може се, међутим, како је то учињено у Законику, као једна од претпоставки за одржавање главног претреса прописати обавезно „присуство позваних лица без којих главни претрес не може да се одржи, осим ако постоје услови прописани овим закоником под којима се изузетно главни претрес може одржати и у одсуству неког од њих." У вези са наведеним, Закоником је (понаособ) прописан и начин поступања у случају изостанка тужиоца, оптуженог, браниоца, сведока, вештака или стручног саветника. То јесте сложенија нормативна обрада овог питања, али изнуђена због укорењене праксе код нас да се избегавањем присуства одуговлачи кривични поступак, засноване на уверењу да се по принципу „што даље од догађаја то лакше за учиниоца" може за њега исходити блажа казна, чак и ослобађајућа пресуда.

16. Суд – надлежност у кривичном поступку (састав суда, месна надлежност)

Судска власт је, уз законодавну и извршну, једна од државних власти. Према Уставу, судска власт припада судовима који су независни. Судску одлуку може преиспитивати само надлежни суд у законом прописаном поступку, као и Уставни суд у поступку по уставној жалби. Оснивање, укидање, врсте, надлежност, подручја и седишта судова, састав суда и поступак пред судовима уређују се законом. Највиши суд у Републици Србији је Врховни суд (до скоро Врховни касациони суд).

Судија је независан и суди на основу Устава, потврђених међународних уговора, закона, општеприхваћених правила међународног права и других општих аката, донетих у складу са законом. Забрањен је сваки непримерен утицај на судију у вршењу судијске функције. Закоником се, у складу са Уставом, уређује састав и надлежност суда у кривичном поступку.

Састав и надлежност суда у кривичном поступку уређени су Закоником. Даље се бавимо тим решењима из Законика, уз напомену да ће она бити преиспитана и, по потреби, коригована у складу са уставним променама од 2022. године. Другим речима, ускладиће се са Уставом она решења из Законика за која се оцени да више нису у складу са Уставом. Исто важи и за јавно тужилаштво, јер и оно је било предмет наведених уставних промена.

Састав судских већа одређен је тако да у првом степену суд суди у већу: 1) од једног судије и двоје судија поротника за кривична дела за која је прописана казна затвора преко осам година, а до двадесет година; 2) од двоје судија и троје судија поротника за кривична дела за која је прописана казна затвора од тридесет до четрдесет година или казна доживотног затвора; 3) од троје судија за кривична дела за која је посебним законом одређено да поступа јавно тужилаштво посебне надлежности.

У другом степену суд суди у већу: 1) од троје судија, ако овим законом није другачије одређено; 2) од петоро судија за кривична дела за која је прописана казна затвора од тридесет до четрдесет година или казна доживотног затвора и за кривична дела за која је посебним законом одређено да поступа јавно тужилаштво посебне надлежности.

У трећем степену суд суди у већу: 1) од троје судија, ако овим законом није другачије одређено; 2) од петоро судија за кривична дела за која је прописана казна затвора од тридесет до четрдесет година или казна доживотног затвора и за кривична дела за која је посебним законом одређено да поступа јавно тужилаштво посебне надлежности.

У већу од троје судија суд одлучује о жалбама против решења судије за претходни поступак и других решења у складу са Закоником, доноси одлуке ван главног претреса и ставља предлоге у случајевима предвиђеним у Законику или у другом закону. *Врховни касациони суд* одлучује о захтеву за заштиту законитости у већу од петоро судија.

Судија појединац суди у првом степену за кривична дела за која је прописана новчана казна или казна затвора до осам година. Судије појединци одлучују и у другим Закоником предвиђеним поступцима, односно случајевима. У предистражном поступку и истрази одлучује *судија за претходни поступак*. У поступку извршења кривичних санкција и у другим случајевима предвиђеним законом одлучује *судија за извршење кривичних санкција*. У случајевима предвиђеним у Законику одлучују и председник суда и председник већа.

Месна надлежност судова одређена је Закоником, а стварна надлежност посебним законом. Надлежност у кривичном поступку је право и дужност једног суда да поступа у одређеном кругу кривичних предмета. Стварна надлежност одређује врсту суда (редовни, специјализовани и др.) који треба да суди одређену категорију предмета. Потом, месна надлежност одређује који ће од стварно надлежних судова судити у конкретном кривичном предмету с обзиром на везу која постоји између тог предмета и подручја одређеног суда.

Закоником се месна надлежност одређује примарно према месту извршења кривичног дела, супсидијарно према пребивалишту или боравишту и додатно према месту рођења, хапшења или самопријављивања. По правилу, месно надлежан је суд на чијем подручју је кривично дело извршено или покушано. Ако је кривично дело извршено или покушано на подручјима разних судова или на граници тих подручја или је неизвесно на ком је подручју извршено или покушано, надлежан је суд на чијем подручју је прво покренут кривични поступак. Приватна тужба може се поднети и суду на чијем подручју окривљени има пребивалиште или боравиште.

Постоје и посебни случајеви одређивања месне надлежности по месту извршења кривичног дела. Прво, ако је кривично дело извршено на домаћем броду или домаћем ваздухоплову док се налази у домаћем пристаништу, надлежан је суд на чијем подручју се налази то пристаниште, а у осталим случајевима надлежан је суд на чијем се подручју налази матична лука брода, односно ваздухоплова или домаће пристаниште у коме се брод, односно ваздухоплов први пут заустави. Друго, ако је кривично дело извршено путем средстава јавног информисања, надлежан је суд на чијем подручју се налази седиште јавног гласила, а ако то место није познато или се налази у иностранству, надлежан је суд на чијем подручју је објављена информација. Ако по закону одговара аутор информације, надлежан је и суд места у коме аутор има пребивалиште или боравиште или суд места где се десио догађај на који се односи информација. Ова правила сходно се примењују и на кривично дело извршено путем другог штампаног материјала. Треће, ако је неко лице извршило кривична дела у Србији и у иностранству, надлежан је суд који је надлежан за кривично дело извршено у Републици Србији.

Ако није познато место извршења кривичног дела или ако је то место ван територије Србије, надлежан је суд на чијем подручју окривљени има пребивалиште или боравиште. Ако је поступак тако већ покренут, суд који је покренуо поступак остаје надлежан и ако се сазнало за место извршења кривичног дела.

Ако није познато ни место извршења кривичног дела, нити пребивалиште или боравиште окривљеног или су оба ван територије Србије, надлежан је суд на чијем подручју се налази место рођења окривљеног или место где буде ухапшен или се сам пријави.

Ако се према одредбама Законика не може установити који је суд месно надлежан, Врховни касациони суд одредиће један од стварно надлежних судова пред којим ће се спровести кривични поступак – одређена надлежност.

17. Јавни тужилац (појам, организација, функција)

Јавно тужилаштво је, према Уставу, јединствен и самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и врши друге надлежности којима се штити јавни интерес одређен законом. Своје надлежности врши на основу Устава, потврђених међународних уговора, закона, општеприхваћених правила међународног права и других општих аката, донетих у складу са законом. Нико изван јавног тужилаштва не може утицати на јавно тужилаштво и носиоце јавнотужилачке функције у поступању и одлучивању у појединoм предмету.

Оснивање, укидање, организација и надлежност јавног тужилаштва уређују се законом. Највише јавно тужилаштво у Републици Србији је Врховно јавно тужилаштво, којим руководи Врховни јавни тужилац. Функцију јавног тужилаштва врше Врховни јавни тужилац, главни јавни тужиоци и јавни тужиоци. Врховни јавни тужилац и главни јавни тужилац у руковођењу јавним тужилаштвима имају хијерархијска овлашћења у односу на поступање нижих главних јавних тужилаца и јавних тужилаца у конкретном предмету. Та овлашћења и правна средства против њих ближе се уређују законом.

Одговорност јавних тужилаца Уставом је утврђена тако да: 1) Врховни јавни тужилац одговара за рад јавног тужилаштва и свој рад Народној скупштини, с тим што јој није одговоран за поступање у појединoм предмету; 2) главни јавни тужилац одговара за рад јавног тужилаштва и за свој рад Врховном јавном тужиоцу и непосредно вишем главном јавном тужиоцу, у складу са законом; 3) јавни тужиоци одговарају за свој рад главном јавном тужиоцу, у складу са законом.

Обавезна упутства за поступање главног јавног тужиоца и јавних тужилаца издају се у складу са хијерархијским овлашћењима у руковођењу јавним тужилаштвима, тако да: 1) Врховни јавни тужилац издаје општа обавезна упутства за поступање свих главних јавних тужилаца ради постизања законитости, делотворности и једнообразности у поступању; 2) непосредно виши главни јавни тужилац може издати нижем главном јавном тужиоцу обавезно упутство за поступање у појединoм предмету ако постоји сумња у ефикасност или законитост његовог поступања, а Врховни јавни тужилац може такво упутство издати сваком главном јавном тужиоцу; 3) главни јавни тужилац може јавном тужиоцу издати обавезно упутство за рад и поступање.

Главни јавни тужилац и јавни тужилац дужни су да поступају по обавезном упутству. Нижи главни јавни тужилац или јавни тужилац

који сматра да је обавезно упутство незаконито или неосновано има право на приговор, у складу са законом.

Функција јавног тужиоца је стална, а може престати ако јавни тужилац сам то затражи или ако се стекну Уставом прописани услови за престанак те функције. Одлуку о престанку функције јавног тужиоца доноси Високи савет тужилаштва. Против те одлуке јавни тужилац има право на жалбу Уставном суду, која искључује право на уставну жалбу. У вези са тужилачком функцијом, Врховни јавни тужилац, главни јавни тужиоци и јавни тужиоци уживају имунитет, у складу са Уставом, а неспојивост њихове функције са другим функцијама, пословима и приватним интересима уређује се законом.

Стварна надлежност јавног тужиоца, према Законику, одређује се у складу са одредбама закона које важе за утврђивање стварне надлежности суда, осим када је законом другачије одређено. *Месна надлежност јавног тужиоца* одређује се у складу са одредбама Законика које важе за утврђивање месне надлежности суда пред којим јавни тужилац поступа. Ако је кривично дело извршено или покушано на подручјима разних судова или на граници тих подручја или је неизвесно на ком је подручју извршено или покушано, надлежан је јавни тужилац на чијем подручју је предузета прва радња ради провере основа сумње да је неко лице учинило кривично дело.

Основно право и основна дужност јавног тужиоца је гоњење учинилаца кривичних дела. За кривична дела за која се гони по службеној дужности, јавни тужилац је надлежан да: 1) руководи предистражним поступком; 2) одлучује о непредузимању или одлагању кривичног гоњења; 3) спроводи истрагу; 4) закључи споразум о признању кривичног дела и споразум о сведочењу; 5) подиже и заступа оптужбу пред надлежним судом; 6) одустане од оптужбе; 7) изјављује жалбе против неправноснажних судских одлука и да подноси ванредне правне лекове против правноснажних судских одлука; 8) предузима друге радње када је то одређено Закоником.

Органи који учествују у предистражном поступку дужни су да о свакој радњи предузетој у циљу откривања кривичног дела или проналажења осумњиченог обавесте надлежног јавног тужиоца.

Полиција и други државни органи надлежни за откривање кривичних дела дужни су да поступе по сваком захтеву надлежног јавног тужиоца. Ако полиција или други државни орган не поступи по том захтеву, јавни тужилац ће одмах обавестити старешину који руководи органом, а по потреби може обавестити надлежног министра, Владу или надлежно радно тело Народне скупштине. Ако у року од 24 часа од када је примљено наведено обавештење полиција и други државни орган не поступи по захтеву, јавни тужилац може затражити покретање дисциплинског поступка против лица за које сматра да је одговорно за непоступање по његовом захтеву.

Радње у поступку предузима надлежни јавни тужилац, а радње које не трпе одлагање предузеће и ненадлежни јавни тужилац, али о томе мора одмах обавестити надлежног јавног тужиоца.

Јавни тужилац може одустати од оптужбе: 1) од потврђивања оптужнице па до завршетка главног претреса; 2) на претресу пред другостепеним судом у складу са својим овлашћењем да, с обзиром на резултат претреса, измени оптужницу у корист оптуженог или, ако се оптужени сагласи, у целини или делимично одустане од оптужбе. У случају одустанка јавног тужиоца од оптужбе, оштећени има право да преузме кривично гоњење, у складу са Законом.

18. Окривљени и његов положај у кривичном поступку

Израз окривљени, према Законику, означава лице против кога је подигнута оптужница која још није потврђена, или против кога је поднет оптужни предлог, приватна тужба или предлог за изрицање мере безбедности обавезног психијатријског лечења, а главни претрес или рочиште за изрицање кривичне санкције још није одређено, односно означава израз који служи као општи назив за осумњиченог, окривљеног, оптуженог и осуђеног.

Овом формулацијом се само остало на покушају постизања подударности између датог (или датих) значења израза окривљени у Законику, с једне, и целине текста Законика у коме је тај израз употребљен на великом броју места и у различитом контексту, с друге стране. Стога ћемо за потребе овог приручника под окривљеним подразумевати лице против кога је подигнута оптужница због основане сумње да је учинило кривично дело, а оптужница није потврђена, нити је главни претрес заказан. Основана сумња је скуп чињеница које непосредно указују да је одређено лице учинилац кривичног дела.

Положај окривљеног у кривичном поступку може се описати као положај који се налази „у простору“ који постоји између положаја осумњиченог и положаја оптуженог. Исто тако се и „основана сумња“ да је окривљени учинио кривично дело налази „у простору“ између „основа сумње“ да је осумњичени учинио кривично дело и „оправдане сумње“ да је оптужени учинио кривично дело.

Осумњичени је лице према коме је због постојања основа сумње да је учинило кривично дело надлежни државни орган у предистражном поступку предузео радњу прописану Законом и лице против кога се води истрага. *Основ сумње* је скуп чињеница које посредно указују да је учињено кривично дело или да је одређено лице учинилац кривичног дела. Дакле, осумњичени још није окривљени, а не мора ни бити.

Оптужени је лице против кога је оптужница потврђена и за које је одређен главни претрес, што значи да постоји *оправдана сумња*, као скуп чињеница које непосредно поткрепљују основану сумњу и оправ-

давају подизање оптужнице. Дакле, оптужени више није (само) окривљени, што није ни морао бити.

Значај чињеница, а тиме и доказивања као најтежег дела пута до остваривања циља Законика, уочљив је већ код конструкције о скуповима чињеница које указују на кривично дело и учиница, а који се суштински разликују само по томе да ли на то указују „посредно" (основ сумње), „непосредно" (основана сумња) или тако што „непосредно поткрепљују основану сумњу" (оправдана сумња), како би се на крају дошло до нечега што представља „извесност", тј. закључак о несумњивом постојању или непостојању чињеница, заснован на објективним мерилима расуђивања.

Окривљени има право да: 1) у најкраћем року, а увек пре првог саслушања, подробно и на језику који разуме буде обавештен о делу које му се ставља на терет, о природи и разлозима оптужбе, као и да све што изјави може да буде коришћено као доказ у поступку; 2) ништа не изјави, ускрати одговор на поједино питање, слободно изнесе своју одбрану, призна или не призна кривицу; 3) се брани сам или уз стручну помоћ браниоца у складу са одредбама Законика; 4) његовом саслушању присуствује бранилац; 5) у најкраћем могућем року буде изведен пред суд и да му буде суђено непристрасно, правично и у разумном року; 6) непосредно пре првог саслушања прочита кривичну пријаву, записник о увиђају и налаз и мишљење вештака; 7) му се осигура довољно времена и могућности за припремање одбране; 8) разматра списе и разгледа предмете који служе као доказ; 9) прикупља доказе за своју одбрану; 10) се изјасни о свим чињеницама и доказима који га терете и да износи чињенице и доказе у своју корист, да испитује сведоке оптужбе и захтева да се, под истим условима као сведоци оптужбе, у његовом присуству испитају сведоци одбране; 11) користи правна средства и правне лекове; 12) предузима друге радње када је то одређено Закоником.

Права наведена под 2) до 4) и 6) има и ухапшени, као лице лишено слободе.

Орган поступка је дужан да пре првог саслушања окривљеног, као и ухапшеног, поучи о правима наведеним под 2) до 4) и 6). Орган поступка је јавни тужилац, суд или други државни орган пред којим се води поступак, а поступак је предистражни поступак и кривични поступак.

Ухапшени, поред наведених права која има као и окривљени, има и право да: 1) одмах на језику који разуме буде обавештен о разлогу хапшења; 2) пре него што буде саслушан, има са браниоцем поверљив разговор који се надзире само гледањем, а не и слушањем; 3) захтева да без одлагања о хапшењу буде обавештен неко од чланова његове породице или друго њему блиско лице, као и дипломатско-конзуларни представник државе чији је држављанин, односно представник овлашћене међународне организације јавноправног карактера, ако је у

питању избеглица или лице без држављанства; 4) захтева да га без одлагања прегледа лекар кога слободно изабере, а ако он није доступан, лекар кога одреди јавни тужилац, односно суд.

Лице ухапшено без одлуке суда, односно лице ухапшено на основу одлуке суда које није саслушано, мора бити без одлагања, а најкасније у року од 48 часова, предато надлежном судији за претходни поступак или ако се то не догоди, пуштено на слободу.

Окривљени је дужан да: 1) се одазове на позив органа поступка; 2) обавести орган поступка о промени адресе пребивалишта или боравишта, односно о намери да промени адресу пребивалишта или боравишта.

19. Кривична пријава

Подношење кривичне пријаве, када се за то стекну услови, обавеза је и комуналне милиције. Та обавеза утврђена је Законом о комуналној милицији, као једно од овлашћења комуналних милиционара. Кривичне пријаве подносе се у складу са одредбама Законика. Државни и други органи, дакле и комунална милиција, као и правна и физичка лица, дужни су да пријављују кривична дела за која се гони по службеној дужности. Ови субјекти пријављују кривична дела о којима су обавештени или за њих сазнају на други начин, под условима предвиђеним законом или другим прописом.

Начин подношења кривичне пријаве Закоником је уређен тако да се пријава подноси надлежном јавном тужиоцу, писмено, усмено или другим средством. Ако се кривична пријава подноси усмено, о њој ће се саставити записник и подносилац ће се упозорити на последице лажног пријављивања. Ако је пријава саопштена телефоном или другим телекомуникацијским средством сачиниће се службена белешка, а ако је пријава поднесена електронском поштом сачуваће се на одговарајућем носачу података и одштампати. Ако је кривична пријава поднесена полицији, ненадлежном јавном тужиоцу или суду, они ће пријаву примити и одмах доставити надлежном јавном тужиоцу.

Садржина кривичне пријаве није строго прописана, јер представља обавештење које подносе различити органи и недржавни субјекти, професионалци и лаици, правна и физичка лица са професионалним овлашћењима за прикупљање обавештења и без њих. Управо то што за кривичну пријаву није прописана форма, даје свима њима слободу да као подносиоци кривичне пријаве што боље изнесу чињенично стање, односно опишу радње које по њиховом схватању представљају кривично дело.

Разуме се, комунални милиционар ће као професионалац увек настојати да у кривичној пријави пружи што потпунија обавештења и податке, а нарочито: личне податке о оштећеном кривичним делом; опис

догађаја (околности, начин, место и време извршења и др.); попис и детаљан опис отуђених или оштећених предмета и висину штете, ако је штету могуће утврдити или проценити, постављени имовинско-правни захтев, ако постоји; податке који указују на лице које би могло бити учинилац кривичног дела; доказе којима подносилац пријаве поткрепљује своје наводе или претпоставке. Уз кривичну пријаву комунални милиционар доставиће предмете, скице, фотографије, извештаје, списе о предузетим мерама и радњама, службене белешке, изјаве и друге материјале који могу бити корисни за успешно вођење поступка. У том циљу увек ће предузети и мере да би се сачували трагови кривичног дела, предмети на којима је или помоћу којих је учињено кривично дело и други докази. Гледано у целини, комунални милиционар настојаће да се из садржине сваке његове кривичне пријаве и прилога уз њу могу извести битни закључци за даље поступање у предистражном поступку, као и да његове пријаве и прилози буду главни извор јавног тужиоца о конкретном кривичном делу и учиниоцу.

Поступање по кривичној пријави у надлежности је јавног тужиоца. Ако јавни тужилац из саме кривичне пријаве не може оценити да ли су вероватни наводи пријаве или ако подаци у пријави не пружају довољно основа да може одлучити да ли ће спровести истрагу или ако је на други начин сазнао да је извршено кривично дело, јавни тужилац може: 1) сам прикупити потребне податке; 2) позивати грађане, под условима из Законика; 3) поднети захтев државним и другим органима (дакле и комуналној милицији) и правним лицима да му пруже потребна обавештења, с тим да у случају непоступања одговорно лице може бити новчано кажњено. Јавни тужилац, државни и други органи, односно правна лица дужни су приликом прикупљања обавештења, односно давања података да поступају обазриво, водећи рачуна да се не нашкоди части и угледу лица на које се ови подаци односе.

Јавни тужилац ће решењем одбацити кривичну пријаву ако из саме пријаве проистиче да: 1) пријављено дело није кривично дело за које се гони по службеној дужности; 2) је наступила застарелост или је дело обухваћено амнестијом или помиловањем или постоје друге околности које трајно искључују гоњење; 3) не постоје основи сумње да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности. На ове разлоге комунална милиција мора да пази пре подношења кривичне пријаве. Ваља знати и то да у случају кривичних дела за која је прописана казна затвора до три године, јавни тужилац може одбацити кривичну пријаву ако је осумњичени, услед стварног кајања, спречио наступање штете или је штету у потпуности већ надокнадио, а јавни тужилац, према околностима случаја, оцени да изрицање кривичне санкције не би било правично.

Поводом поднете кривичне пријаве јавни тужилац може одложити кривично гоњење за кривична дела за која је предвиђена новчана

казна или казна затвора до пет година, ако осумњичени прихвати једну или више од следећих обавеза: 1) да отклони штетну последицу насталу извршењем кривичног дела или да накнади причињену штету; 2) да на рачун прописан за уплату јавних прихода уплати одређени новчани износ, који се користи за хуманитарне или друге јавне сврхе; 3) да обави одређени друштвено корисни или хуманитарни рад; 4) да испуни доспеле обавезе издржавања; 5) да се подвргне одвикавању од алкохола или опојних дрога; 6) да се подвргне психосоцијалном третману ради отклањања узрока насилничког понашања; 7) да изврши обавезу установљену правноснажном одлуком суда, односно поштује ограничење утврђено правноснажном судском одлуком. У наредби о одлагању кривичног гоњења јавни тужилац ће одредити рок у којем осумњичени мора извршити преузете обавезе, с тим да рок не може бити дужи од годину дана. Надзор над извршењем обавеза, на прописани начин, обавља повереник из органа управе надлежног за послове извршења кривичних санкција. Ако осумњичени у наведеном року изврши обавезу, јавни тужилац ће решењем одбацити кривичну пријаву и о томе обавестити оштећеног, а одредба о праву на приговор оштећеног неће се применити.

20. Овлашћења комуналне милиције у вези са кривичннм поступком

Овлашћења комуналне милиције повезана су са њеном обавезом да подноси кривичне пријаве које може поткрепити чињеницама и доказима прикупљеним применом овлашћења која има по Закону о комуналној милицији. Наиме, према Законику, поступак је предистражни поступак и кривични поступак, али комунална милиција није орган ниједног од тих поступака. Закоником је материја о кривичној пријави увршћена у предистражни поступак. Стога би се могло рећи да је у мери у којој је кривична пријава део предистражног поступка у томе сличној мери и комунална милиција укључена преко кривичне пријаве у предистражни поступак. За разлику од полиције она није орган тог поступка, нема тако моћна овлашћења као полиција, нити бројне обавезе које полиција има према јавном тужиоцу. Једино јавном тужиоцу мора, на његов захтев, пружити потребна обавештења. С друге стране, положај комуналне милиције је у овом погледу конкретнији од других недржавних субјеката који су у обавези да подносе кривичне пријаве.

Садржина кривичне пријаве комуналне милиције може да обухвати потпуна обавештења и податке на које указује Законик. То јој омогућавају поједина овлашћења попут полицијских и друга која комунална милиција има и може да их примени далеко пре подношења, а по потреби и непосредно уочи подношења кривичне пријаве. На то упућује и Закон о комуналној милицији, одредбама према којима, поред

таксативно утврђених овлашћења, комунални милиционар може, када је за то овлашћен законом, другим прописом и општим актом јединице локалне самоуправе, поднети пријаву надлежном органу за учињено кривично дело, с тим да се и ово овлашћење (подношење кривичне пријаве) *примењује под условима и на начин утврђен законом којим се уређују унутрашњи послови и подзаконским прописима о полицијским овлашћењима и начину обављања полицијских послова*. Ово законско решење, односно упућивање на полицијске прописе, указује на кључну сличност између кривичне пријаве полиције и кривичне пријаве комуналне милиције. Наиме, као што полиција пре подношења кривичне пријаве може применити сва своја овлашћења, тако и комунална милиција може применити сва своја овлашћења. Од посебног значаја је што ово законско решење комуналној милицији омогућава превентивни рад, као начелно ефикаснији од репресивног, укључујући и примену најсавременијих метода и средстава на одржавању комуналног реда.

Превентивни рад комуналне милиције, сагласно наведеним прописима, подразумева нарочито: стално праћење и сагледавање стања комуналног реда; идентификовање појава које угрожавају тај ред; спровођење активности усмерених на смањење комуналног нереда, укључујући и одвраћање од стварања нереда; остваривање потребне сарадње са другим субјектима ради заједничког деловања на узроке и последице нереда, укључујући правовремено и потпуно информисање о стању и резултатима мера на одржавању комуналног реда. У том раду комунални милиционари, непосредним запажањем и уочавањем, прикупљањем информација, података и обавештења од грађана и других субјеката, осматрањем одређених простора, пунктова, места и објеката, коришћењем криминалистичко-оперативних средстава и метода, коришћењем разних извора (писаних, усмених, телефонских, анонимних и сл), прикупљају обавештења која се односе на припремана и извршена кривична дела и њихове учиниоце. Доказе које прикупи оваквим превентивним радом, као и применом својих овлашћења, комунална милиција може користити за непосредно подношење кривичне пријаве, а када је то правно исправније или целисходније може их уступити другом органу јединице локалне самоуправе ради подношења кривичне пријаве. Добрих примера уступања доказа има више, а један од бољих је уступање грађевинској инспекцији ради подношења кривичне пријаве против инвеститора због кривичног дела грађења без грађевинске дозволе из члана 219а Кривичног законика.

Проблемски оријентисан рад комуналне милиције у области сузбијања криминала представља њено усмерење на кривична дела која су у непосредној вези са њеним делокругом на одржавању комуналног реда. Другим речима, усмерење треба да буде на прогону учинилаца кривичних дела од чијег спречавања и сузбијања у највећој мери зависи стање у области за коју је надлежна комунална милиција. Комунална

милиција, као ни други субјекти, није одредбама Законика ограничена у погледу кривичних дела за која би могла да подноси кривичне пријаве, јер то и није материја овог процесног законика. То ограничење фомално не постоји, али се подношење кривичних пријава у пракси комуналне милиције по природи усмерава на кривична дела којима се штите вредности најближе повезане са делокругом комуналне милиције. То су нарочито поједина кривична дела против: имовине; здравља људи; животне средине; опште сигурности људи и имовине; безбедности саобраћаја; државних органа. Међу њима могла би се, примера ради, издвојити следећа кривична дела из Кривичног законика: уништење и оштећење туђе ствари (члан 212); непоступање по здравственим прописима за време епидемије (члан 248); оштећење животне средине (члан 264); уништење и оштећење јавних уређаја (члан 279); угрожавање саобраћаја опасном радњом и опасним средством (члан 290); напад на службено лице у вршењу службене дужности (члан 323). За квалитет кривичне пријаве поднете због неког од тих кривичних дела, поред садржине кривичне пријаве у кривичнопроцесном смислу, неопходно је и добро познавање ових кривичних дела. Исто важи и за све друге кривичне пријаве и за сва друга кривична дела којима се комунална милиција супротставља приликом обављања послова из свог делокруга.

ПРАВНИ ИЗВОРИ

1. Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06 и 115/21).
2. Закон о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16, 98/16 – одл. УС, 91/19 – др. закон, 91/19 и 112/22 – одл. УС).
   – Правилник о обрасцу прекршајног налога („Службени гласник РС“, број 13/14).
3. Кривични законик („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 – исправка, 107/05 – исправка, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19).
4. Законик о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 – одл. УС и 62/21 – одл. УС).
5. Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица („Службени гласник РС“, број 85/05).
6. Закон о одговорности правних лица за кривична дела („Службени гласник РС“, број 97/08).
7. Закон о извршењу кривичних санкција („Службени гласник РС“, бр. 55/14 и 35/19).
8. Закон о привредним преступима („Службени лист СФРЈ“, бр. 4/77, 36/77 – исправка, 14/85, 10/86 – пречишћен текст, 74/87, 57/89, 3/90; „Службени лист СРЈ“, бр. 27/92, 16/93 – др. закон, 31/93 – др. закон, 41/93 – др. закон, 50/93 – др. закон 24/94, 28/96, 64/01, „Службени гласник РС“, број 101/05 – др. закон).
9. Закон о уређењу судова („Службени гласник РС“, 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – др. закон, 78/11 – др. закон, 101/11, 101/13, 40/15 – др. закон, 106/15, 13/16, 108/16, 113/17 и 65/18 – одл. УС).
10. Закон о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – др. закон, 101/11, 38/12, 121/12, 101/13, 111/14 – одл. УС, 117/14, 106/15, 63/16 – одл. УС).
11. Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава („Службени гласник РС“, број 101/13).
12. Закон о комуналној милицији („Службени гласник РС“, број 49/19).
13. Закон о полицији („Службени гласник РС“, бр. 6/16, 24/18 и 87/18).
    – Правилник о полицијским овлашћењима („Службени гласник РС“, бр. 41/19 и 93/22).
    – Правилник о начину и условима примене полицијских овлашћења према малолетним лицима („Службени гласник РС“, бр. 83/19).
14. Закон о јавном реду и миру („Службени гласник РС“, бр. 6/16 и 24/18).
15. Закон о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 – одл. УС, 55/14, 96/16 – др. закон, 9/16 – одл. УС, 24/18, 41/18, 41/18 – др. закон, 87/18, 23/19 и 128/20 – др. закон).

16. Закон о јавном окупљању („Службени гласник РС“, број 6/16).
17. Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама („Службени гласник РС“, бр. 67/03, 101/05 – др. закон, 90/07, 72/09 – др. закон, 111/09, 104/13 – др. закон и 87/18).
18. Закон о странцима („Службени гласник РС“, бр. 24/18 и 31/19).
19. Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19).

ПОШТОВАЊЕ ЉУДСКИХ ПРАВА И КУЛТУРА КОМУНИКАЦИЈЕ У ОБАВЉАЊУ ПОСЛОВА КОМУНАЛНЕ МИЛИЦИЈЕ

V. ПОШТОВАЊЕ ЉУДСКИХ ПРАВА И КУЛТУРА КОМУНИКАЦИЈЕ У ОБАВЉАЊУ ПОСЛОВА КОМУНАЛНЕ МИЛИЦИЈЕ

А. Поштовање људских права

1. Појам и класификација људских права

Људска права су настала као резултат дуготрајне борбе напредног дела човечанства за обезбеђени простор слободе појединца у коме је он заштићен од недозвољених мешања власти и свих других. У Србији их по први пут признаје Сретењски устав из 1835. године. Припадају људима самим рођењем као њихова урођена права, а на држави је да их призна и штити. Једнака су за све и неотуђива. Листа људских права је подложна сталном ширењу, а зајемчена су Уставом, међународним уговорима и законима. Више од трећине одредби нашег Устава јесу одредбе о људским правима. Поједина људска права дефинишу се као слободе (право на слободу), с обзиром на њихову садржину. Израз „људска права" користи се као заједнички појам за људска и мањинска права и слободе, па ће и овде бити тако коришћен, осим када се ради о појединим правима која се дефинишу као слободе или када се има у виду корпус мањинских права и слобода.

Пошто је листа људских права широка, она се обично групишу у три подгрупе: 1) грађанска или лична права и слободе; 2) политичка права и слободе; и 3) економска, социјална и културна права и слободе. У првој подгрупи су, поред других права и слобода, право на живот и неповредивост интегритета, право на личну слободу, право на правично суђење и правну сигурност, право на приватност, права породице и детета и слобода мисли, савести и вероисповести. Политичким правима и слободама припадају слобода мишљења и изражавања, слобода мирног окупљања, слобода удруживања, слобода медија, право на обавештеност и приступ подацима у поседу јавних власти, бирачко право, право на учешће у управљању јавним пословима и право на петицију. Међу економским, социјалним и културним правима су право на имовину, право наслеђивања, слобода предузетништва, право на рад са правима по основу

рада и право на штрајк (економска права), затим право на социјалну и здравствену заштиту, право на посебну заштиту одређених категорија лица и право на правну помоћ (социјална права), као и право на образовање, право на аутономију универзитета и слобода научног и уметничког стварања (културна права).

Код излагања појединих права биће нешто више речи о онима од њих која су значајнија за обављање послова комуналне милиције, тј. о чијем се поштовању посебно мора водити рачуна при обављању тих послова да не би дошло до њихове повреде. То и јесте кључни разлог због којег је потребно да се људска права нађу у програму испита за комуналне милиционаре. С тим у вези, потребно је имати у виду да и такав, детаљнији осврт, пружа само основни увид у поједина права, јер се већина права састоји од више појединачних (конкретнијих) права која испуњавају њихову све развијенију садржину.

За појам људских права важно је јасно уочити следеће: основна сврха њиховог гарантовања јесте у томе да се поставе границе вршењу власти. Она су, дакле, простор слободе човека у који државне и друге власти не смеју задирати. Таквог су карактера најпре грађанска или лична права, као и поједина друга људска права (на пример, право на имовину). Та људска права имају, дакле, заштитну или одбрамбену функцију (штите појединца од акција власти). Политичка права, за разлику од тога, овлашћују појединца да учествује у вршењу власти. Посебан карактер имају права која појединца овлашћују да од државе захтева одређено деловање у своју корист (на пример, право на основно образовање и на извесне видове социјалне заштите, право на држављанство).

Поједина људска права, као што ће се то видети у даљем тексту, могу бити апсолутна (недодирљива или неприкосновена), а друга подложна могућностима ограничавања и привременог одступања од њих из нарочито оправданих разлога. Ограничавање појединих људских права акцијама органа власти могуће је само код оних права код којих је то допуштено Уставом и из разлога које предвиђа Устав (на пример, хапшењем, претресом стана). Привремено одступање од појединих права, за разлику од тога, односи се искључиво на нарочите ситуације какве су ратно и ванредно стање (тада се одређено право не ограничава појединцу, него свима).

Већина људских права признаје се свим људима, без обзира на то да ли су домаћи држављани, страни држављани или лица без држављанства. Постоје и права која се признају само домаћим држављанима (одређена политичка права и права из области социјалног осигурања и образовања). Поред тога, субјекти појединих права су само одређене категорије лица (деца, мајке, запослени, странци или друге категорије). Коначно, док је већина људских права индивидуална (гарантују се појединцима), постоје и одређена права која су колективна (гарантују се групама људи с обзиром на својства, на пример поједина мањинска права).

Мањинска права и слободе јесу посебна права припадника националних мањина. То су, дакле, додатна права која припадници националних мањина имају уз сва друга људска права која су гарантована свима. Она им се јемче да би остварили пуну равноправност и очували своје посебности. Најважнија мањинска права јесу право на равноправност и учешће у вођењу јавних послова, забрана насилне асимилације, право на удруживање, право на сарадњу са сународницима изван своје земље и право на очување посебности. Ово последње право укључује низ посебних права какво је право на изражавање, чување, неговање и развијање националне, културне и верске посебности; право на употребу мањинских симбола на јавним местима; право на употребу свог језика и писма, школовања на свом језику, обавештавања на свом језику и друга права.

Поштовање људских права није ствар која се постиже самим њиховим гарантовањем у Уставу, међународним документима и законима. У пракси су свакодневно могућа њихова кршења, која се у мањој или већој мери догађају широм света. Због тога постоји читав систем различитих домаћих и међународних механизама који имају улогу да обезбеде поштовање људских права путем надзора и предузимања мера за њихову заштиту, отклањање последица њиховог кршења и кажњавање прекршилаца.

2. Правни темељи људских права

Људска права се јемче (гарантују) уставима као највишим правним актима држава, али исто тако и међународним уговорима, као и законима. То значи да су људска права у исто време зајемчена унутрашњим (домаћим) и међународним правом. Из тога произлази и могућност да онај коме је повређено неко од људских права, пошто је покушао да прибави заштиту од повреде права пред домаћим органима па у томе није успео, може да искористи могућности за заштиту права пред међународним органима. Ту могућност, као право грађана Републике Србије, изричито утврђује и Устав следећом одредбом: „Грађани имају право да се обрате међународним институцијама ради заштите својих слобода и права зајемчених Уставом."

Међународни уговори који јемче људска права обавезују државе пошто их оне потврде (ратификују) и тим чином се обавежу да их поштују. Поред таквих уговора, државе су обавезне да поштују међународне обичаје и општеприхваћена начела међународног права, јер су и они саставни део међународног права. Ту концепцију изричито прихвата и наш Устав. Он јемчи бројна људска права и додатно гарантује да ће Република Србија поштовати и сва она људска права која су зајемчена потврђеним међународним уговорима, општеприхваћеним начелима међународног права и законима.

О одредбама Устава и важнијих закона којима се јемче људска права биће речи код осврта на поједина права. Када се ради о међународним уговорима, овде се могу поменути неки од њих. Тако је, под окриљем Уједињених нација (УН) усвојен велики број међународних уговора и докумената другог назива о људским правима, међу којима су Универзална декларација о људским правима (1948), Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966), Међународни пакт о социјалним, економским и културним правима (1966), Конвенција против мучења и других свирепих, нечовечних или понижавајућих казни и поступака (1984), Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације према женама (1979), Конвенција о спречавању и кажњавању злочина геноцида (1948), Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације (1965), Међународна конвенције о правима детета (1989) и бројне друге. У оквиру Савета Европе 1950. године усвојена је Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода (са низом додатних протокола), као и Европска конвенција за спречавање мучења и нечовечних или понижавајућих поступака (1987), Европска социјална повеља (1961, 1996) и друге конвенције.

Иначе, према нашем Уставу потврђени међународни уговори и општеприхваћена начела међународног права чине саставни део нашег правног поретка и по правној снази су одмах испод Устава а пре закона, из чега следи да закони (и сви акти нижи од закона) морају бити у складу са њима.

3. Уставна начела о остваривању људских права

3.1. Непосредна примена зајемчених права

Људска права зајемчена Уставом, потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним начелима међународног права непосредно се примењују, што значи да за примену тих права није потребно да она буду наново зајемчена законима (па да онда од тога зависи да ли ће бити поштована). У доба постојања државе СФРЈ тврдило се, наиме, да судови не могу доносити одлуке непосредно на основу устава, већ само на основу закона, па су уставна јемства права остајала „празно слово на хартији“ уколико нису била преточена у законе.

Непосредна примена зајемчених људских права значи и то да законодавац не може задирати у суштину тих права. На тај начин се суштина зајемчених права чува од могућег законског сужавања и тим правима признаје надзаконски – уставни ранг. Кршење права због тога одговара кршењу Устава, па је Уставни суд отуд и овлашћен да поништи акт којим се крше права, чак и када је тај акт пресуда највишег – Врховног суда.

Законом се једино може прописати начин остваривања појединих права, и то само када је то Уставом изричито предвиђено или када је

то неопходно због њихове природе. Ни тада закон не сме да наруши суштину зајемченог права.

3.2. Дужност поштовања и сталног унапређивања људских права

Људска права се јемче да би се поштовала, због чега Устав као полазно начело утврђује обавезу свих да поштују та права. Та обавеза се односи на све државне органе, органе нижих власти, правна лица и сваког другог. Ако се права не поштују, постојаће одговорност за њихово кршење и санкције. Дужност поштовања права има своје утемељење у општој дужности поштовања Устава и закона.

Листа људских права која је утврђена Уставом, мада је веома пространа, не представља потпун каталог тих права. Стога је она проширена и оним правима која јемче потврђени међународни уговорим и општеприхваћена начела међународног права. Додатно, листа људских права је отворена за проширење путем утврђивања додатних права у законима, као и сталним развојем и увођењем нових права путем закључивања нових или допуна већ закључених међународних уговора. И пракса Европског суда за људска права стално пружа допринос развоју права зајемчених Европском конвенцијом о људским правима.

Обавеза сталног унапређивања људских права посебно је Уставом наглашена на још два начина. Прво, прописано је да се уставне одредбе о људским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење. Друго, утврђена је забрана снижавања достигнутог нивоа људских права. Она подразумева да се не може снижавати онај ниво уживања људских права који је достигнут у пракси, већ да се тај ниво мора чувати и даље унапређивати.

3.3. Једнакост људи и забрана дискриминације

Сви људи треба да имају једнака права, да буду једнаки пред Уставом и законом и да имају једнаку законску заштиту пред судовима и другим органима. Једнакост је што и равноправност. С тим у вези, Устав посебно утврђује и начело равноправности полова, према коме држава јемчи равноправност мушкараца и жена и развија политику једнаких могућност за њих. Из захтева за једнакошћу логично следи забрана сваког вида неоправданог разликовања – забрана дискриминације по било ком основу.

Једнакости је противно свако неоправдано разликовање међу људима или неједнако поступање према њима. Такво разликовање и поступање назива се дискриминацијом и забрањује се било да се врши непосредно

и отворено било посредно и прикривено. Према Уставу, забрањена је свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета. Томе треба додати да је дискриминација забрањена и по сваком другом основу који није поменут у Уставу (на пример, по физичком изгледу лица или његовом сексуалном опредељењу).

Законом о забрани дискриминације (2009) уређени су општа забрана дискриминације и утврђени забрањени облици и случајеви дискриминације и мере за њихово сузбијање, као и поступци заштите од дискриминације, међу којима је и поступак пред Повереником за заштиту равноправности. Осим у Уставу наведених основа, тај закон забрањује и дискриминацију по основу етничког порекла, предака, родног идентитета, сексуалне оријентације, генетских особености, здравственог стања, брачног и породичног статуса, осуђиваности, изгледа, чланства у политичким, синдикалним и другим организацијама, као и по другим стварним или претпостављеним личним својствима. Свако ко је изложен дискриминацији има право на судску заштиту и заштиту других органа јавне власти.

Као облици дискриминације могући су и забрањени непосредна и посредна дискриминација, повреда начела једнаких права и обавеза, позивање на одговорност, удруживање ради вршења дискриминације, говор мржње, узнемиравање и понижавајуће поступање. Посебне случајеве диксриминације представљају дискриминација у поступцима пред органима јавне власти, у области рада, у пружању јавних услуга и коришћењу јавних објеката и површина, у области образовања и стручног оспособљавања, због политичке или синдикалне припадности, с обзиром на здравствено стање, на основу пола, на основу сексуалне оријентације, на основу старосног доба, дискриминација деце, верска дискриминација, дискриминација националних мањина и дискриминација особа с инвалидитетом.

Дискриминација постоји не само када је њоме погођен појединац због својих личних својстава, него и када се због истих мотива излажу неједнаком поступању или неоправданом прављењу разлика чланови његове породице или друга њему блиска лица.

Од нарочите је опасности за једно друштво када дискриминацију спроводе јавни службеници. То је обично сигуран знак да у читавом друштву постоји дискриминација, коју јавни службеници усвајају као саставни део сопственог мишљења. У неким земљама су раширени и тешко се искорењују поједини видови дискриминације као што су дискриминација жена, расна дискриминација или дискриминација одређених мањинских група или странаца. Дискриминација се обично испољава у лошијем третману припадника дискриминисане групе, закидању права, шиканирању,

погрешним ставовима (предрасудама) према њиховим вредностима и склоностима и сличном. Исто тако, дискриминација постоји и када се појединцима неоправдано дају предности и првенство. Да случајеви дискриминације нису страни ни нашој средини, можемо се уверити посетом интернет страници Повереника за заштиту равноправности.

Пошто су и комунални милиционари јавни службеници који у свом послу имају контакте с великим бројем грађана, од њих се очекује да најпре усвоје јасну идеју о једнакости свих људских бића и да се према сваком појединцу понашају на једнако пристојан и коректан начин. Ниједан коментар или гест који би могао да значи увредљиво или погрдно указивање на нечије лично својство, пред тим или другим лицем, једноставно није допуштен. Поготово није допуштено да се према појединим грађанима поступа неоправдано различито или да се међу њима на други начин неоправдано праве разлике због њихових личних својстава. Забрана дискриминације подразумева и кажњавање оних који ту забрану не поштују. Према закону, сваки акт дискриминације представља повреду радних дужности, а тежи облици прекршај и најтежи облици кривично дело.

Не сматрају се, на другој страни, дискриминацијом посебне мере које су уведене ради постизања пуне равноправности, заштите и напретка лица или група лица која се налазе у неравноправном положају. Такве се мере у праву називају *позитивном дискриминацијом или афирмативном акцијом* (пожељним и потребним разликовањем). На пример, посебне мере за заштиту деце, мајки, старих лица или особа с инвалидитетом нису акти дискриминације, већ служе њиховој пуној равноправности и заштити. То, заправо, значи да комунални милиционар поступа исправно и да не чини никакав акт дискриминације када различито третира дете и одраслу особу, али да поступа погрешно и да чини акт дискриминације када у истој ситуацији различито третира два одрасла човека затечена у прекршају зато што је један сиромашан а други богат.

3.4. Забрана злоупотребе људских права

Основни смисао забране злоупотребе људских права јесте у томе да се спречи коришћење зајемчених људских права противно сврси због које су установљена, рецимо тако да би се нашкодило другоме или да се нападне на демократско уређење. Границе наших права су у правима других, јер и они имају иста права, па није могуће да ми своја права користимо тако што би штетили правима других. Осим појединца, ни групе лица или држава не могу користити људска права као изговор за неку делатност или радње које би водиле поништавању или прекомерном ограничавању било ког од људских права.

Злоупотреба права је могућа на више начина. На пример, појединац злоупотребљава своје право на подношење петиције ако у својој представци износи лажне тврдње. Екстремни десничари могу ширити

расну и верску мржњу или користити слободу окупљања и деловања да би пропагирали поништавање права и слобода. Органи власти могу против неког лица покретати неоправдане поступке да би га шиканирали или укидати и ограничавати права лицима без основа.

4. Ограничавање појединих људских права

Код једног броја људских права, а посебно оних која су дефинисана као слободе, Уставом је утврђена могућност ограничавања (нпр. код права на личну слободу, права на имовину, права на неповредивост стана и тајне писама, слободе вероисповести, слободе изражавања, слободе окупљања, слободе удруживања и слободе кретања). Насупрот томе, постоје права и слободе која се не могу ограничавати (нпр. право на живот, право на слободу од ропства, положаја сличног ропству и принудног рада, право на правично суђење, право на једнаку заштиту права и на правно средство и др.).

Свако од ограничења појединих права мора имати тачно одређени, Уставом и законом прописани облик (на пример, лишење слободе, претрес стана и лица, отварање писама, прислушкивање телефона, забрана скупа, ограничење слободе кретања и слично). Сврха ограничења најчешће је вођење кривичног поступка, заштита јавног реда и мира, заштита јавне безбедности, заштита националне безбедности, одбрана земље или заштита неког другог оправданог јавног интереса (нпр. јавно здравље, спречавање ширења заразних болести, отклањање непосредне и опште опасности за људе и имовину). Те се сврхе тачно утврђују код сваког људског права које се може ограничавати, тако да се у односу на то право не могу уводити друге сврхе као разлози за његово ограничење.

Прво што треба јасно уочити јесте то да само Устав има правну моћ да утврди могућност ограничења појединог права и да пропише сврхе ради којих је ограничење допуштено. У законима се затим прописују саме мере ограничења, конкретни случајеви у којима се оне могу применити и начин (поступак) њихове примене. Мере ограничења могу бити предузимане у оквиру делатности органа управе (укључујући ту и комуналну милицију), али само када су ти органи изричито законом овлашћени на предузимање таквих мера. Свака од мера мора се примењивати (спроводити) у свему сагласно закону, а лице према коме су такве мере примењене мора имати право на правну заштиту. За поједине мере ограничавања мора постојати претходна сагласност суда, а за друге таква сагласност није потребна, с тим што суд контролише законитости примене и ових других мера.

Приликом примењивања мера ограничења људских права морају се посебно поштовати и следећи важни захтеви:

- закон којим се прописују мере ограничења, случајеви у којима се те мере могу применити и начин примене морају да испуњавају

захтеве које поставља *начело владавине права* (закон мора да садржи опште норме, да буде јасан у изразу и претходно објављен, да буде сагласан Уставу и друго);
- примена мера мора бити *легитимна*, а то значи увек сагласна уставним сврхама ради којих су те мере прописане, а не да служи остварењу неких других циљева;
- примена мера мора бити *оправдана према мерилима демократског друштва*, што подразумева да мере морају бити стварно неопходне да би се задовољила прописана сврха ограничења и примењене само кад не постоји блажа мера за остварење циља;
- применом мере *не сме се задирати у суштину зајемченог права* које се ограничава;
- између примењене мере и сврхе ограничења права у сваком конкретном случају мора постојати сразмера (*принцип сразмерности или пропорционалости*);
- сва ограничења права требало би да буду *изузетног карактера, по обиму сведена на најнужнију меру и временски ограничена*;
- лица према којима су мере примењене имају право на судску заштиту, тако да суд врши контролу законитости примене мера.

О томе која се људска права могу ограничити, у које сврхе (тј. из којих разлога) се могу ограничити и који су облици или начини ограничења појединих од тих права, биће речи код појединих права. Овде још треба јасно уочити да поједина овлашћења комуналних милиционара имају карактер ограничења људских права, и то: довођење лица, прегледање лица и предмета и возила, привремено одузимање предмета, аудио и видео снимање и употреба средстава принуде. Довођењем лица, као и заустављањем лица и употребом средстава за везивање, ограничавају се лична слобода и слобода кретања лица. Прегледањем лица, предмета и возила и аудио и видео снимањем ограничава се право на приватност лица, а привременим одузимањем предмета може се ограничити право на имовину лица уколико је реч о предметима у његовој својини или је оно њихов држалац. Приватност лица може бити нарушена и злоупотребом података о личности. Средствима принуде може се угрозити право на живот и интегритет. Због таквог карактера наведених овлашћења, комунални милиционари дужни су да их примењују само под раније описаним условима и у складу с прописаним правилима.

5. Привремена одступања од људских права

Мере привременог одступања од људских права су другачијег карактера од мера ограничавања појединих права. Одмах треба јасно уочити да се мере привременог одступања од људских права могу увести једино у ванредним приликама, какве су ратно и ванредно стање и примењивати док таква стања трају. Да би се такве мере увеле

потребно је да претходно буде званично проглашено ванредно или ратно стање. Према Уставу, ванредно стање се може прогласитти у ситуацији у којој „јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана." Слично томе, Европска ковенција о људским правима говори о „јавној опасности која прети опстанку нације". Такве ситуације могу бити оружане побуне, државни удари, тероризам, угрожавање уставног поретка, претње независности и територијалном интегритету земље, природне катастрофе и сл. Последњи случај ванредног стања био је марта 2021. године због пандемије изазване вирусом короне.

Право да прогласи ратно или варедно стање има Народна скупштина, а када она није у могућности да се састане, одлуку доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе. Доносилац одлуке прописује и мере привременог одступања од људских права (од којих се права одступа и у ком обиму), а о прописивању мера се обавештавају Генерални секретар УН и Генерални секретар Савета Европе (ради остваривања надзора). Права од којих се одступа привремено се опозивају и не могу се користити. Захтев је да одступања буду само „у најнужнијој мери коју изискује хитност ситуације". Одступања су могућа само у односу на одређена људска права, док у односу на друга није могуће одступити ни у ратном ни у ванредном стању. Да би се то тачно знало, Устав набраја 17 права од којих нису могућа одступања, што значи да су код осталих права могућа одступања (на пример, нису могућа одступања од права на живот и неповредивост интегритета, забране ропства, права на правично суђење, права на држављанство, слободе мисли, савести и вероисповести).

Ванредно стање може да траје само одређено време. Према Уставу, то је 90 дана, с тим што се по истеку тог периода може обновити за исти период. Све мере одступања (тј. акти којима су оне уведене), уколико их је донела Влада уз супотпис председника Републике, подносе се Народној скупштини на потврду чим она буде у могућности да се састане. Ако их Народна скупштина не потврди, престају да важе.

6. Право на живот и неповредивост интегритета

6.1. Право на живот

За право на живот с разлогом се каже да је најважније и елементарно људско право, јер без њега сва остала људска права губе смисао. Људски живот је због тога неприкосновен и држава је дужна да заштити и поштује право на живот свих лица на својој територији, без обзира на њихово држављанство. Посебну дужност безбедносне заштите живота (и имовине) има полиција.

У већини земаља света, а и код нас 2003. године, укинута је смртна казна, док је неке земље и даље имају као најтежу казну (Кина и

поједине државе САД, на пример). Ни у тим земљама смртна казна се не може изрећи лицу млађем од 18 година, нити се може извршити над трудницом. Уз укидање смртне казне, забрањено је и свако незаконито и самовољно лишење живота, као и тзв. принудни нестанци лица уз директну или индиректну подршку или пристанак власти.

Право на живот штити се од момента рођења, с тим што се заштита протеже и на период од зачећа до момента рођења. С тим у вези, допуштеност абортуса везује се за период трудноће, интересе здравља мајке, деформитет плода и случајеве у којима је трудноћа последица силовања или инцеста. Мањи број земаља (претежно католичке земље Јужне Америке и још неке друге) пружа заштиту животу од момента зачећа плода, због чега је у њима абортус забрањен.

У вези с правом на живот појавило се и питање о допуштености еутаназије (тзв. убиства из самилости), као и питање о клонирању људских бића. Еутаназија и клонирање људских бића код нас су забрањени, што је пракса и већине земаља у свету.

Иако право на живот ужива пуну заштиту, ипак је могуће да се лишење живота не сматра кривичним делом (у случају нужне одбране, крајње нужде и силе и претње, као и у случају постојања основа који искључују кривицу). Слично томе, када полиција лиши живота неко лице употребом силе која је била апсолутно неопходна и у складу са законитим циљевима, то се неће сматрати противправним лишењем живота. У свим таквим случајевима, коначну реч имају правосудни органи који ће одлучити да ли се ради или не ради о кривичном делу, односно о противправном лишењу живота.

6.2. Неповредивост физичког и психичког интегритета

Неповредивост интегритета обухвата забрану сваког акта који је усмерен на нарушавање телесног (физичког) и психичког интегритета човека. Сви такви акти могу да се поделе на допуштене и недопуштене. Допуштени су када се предузимају у оквиру медицинског лечења и у оквиру примене законитих санкција и мера принуде. Недопуштени и забрањени акти су (1) акти тортуре (мучења), свирепог, нечовечног или понижавајућег поступања и кажњавања и (2) акти подвргавања медицинским и научним огледима без лично и слободно датог пристанка.

Забрањени акти тортуре и свирепог, нечовечног или понижавајућег поступања и кажњавања састоје се од намерног наношења бола или тешке физичке или психичке патње, а њихов је мотив у добијању обавештења или признања, у кажњавању, застрашивању или вршењу притиска или у било којој другој побуди заснованој на дискриминацији. Извршиоци таквих аката могу бити службена лица државе и других (нижих) власти, било која друга лица која делују у службеном својству или лица која делују на подстицај службених лица или уз њихов изричити или прећутни пристанак.

Такви акти су предмет широких и строгих забрана како у међународним документима о људским правима тако и домаћем праву. Два најважнија међународна документа у којима се забрањује тортура јесу Конвенција УН против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака (1984) и Европска конвенција за спречавање мучења и нечовечних или понижавајућих поступака и кажњавања (1987). Обе конвенције обавезују Србију и о њиховом поштовању се старају нарочита тела. У Кривичном законику Србије постоји већи број кривичних дела која су прописана да би се кажњавали они који почине дела тортуре (таква су кривична дела злостављање и мучење, изнуђивање исказа, противправно лишење слободе, принуда и друга). Па ипак, акти тортуре повремено се догађају, обично приликом хапшења, задржавања и саслушања лица, као и током притвора и издржавања затворских казни, али и приликом држања лица у психијатријским установама. По правилу, такви су акти чешћи када се не врше пред јавношћу и сведоцима.

На другој страни, бол и патња који се наносе лицу и који су резултат примене искључиво законитих санкција (кривичних и прекршајних санкција), неодвојиви су од тих санкција или су њима проузроковани, представљају допуштене акте. Исто тако допуштени су и нису кажњиви акти којима се наносе бол и патња лицу применом законитих мера непосредне принуде (које примењују само органи овлашћени за употребу средстава принуде). Из тога следи да када су средства принуде употребљена у границама законом утврђених овлашћења и уз то оправдано и правилно, неће ни постојати одговорност службеног лица које је та средства употребило. Међутим, када се мере принуде примењују изван случајева и услова прописаних законом или се пређе граница сразмере у употреби тих мера или се ради о ком другом виду неоправдане и неправилне употребе, такве радње постају недопуштене и кажњиве. Сваки комунални милиционар то мора да има на уму кад примењује средства принуде, а због тога постоји и посебна контрола над применом средстава принуде. Исто тако, мора бити јасно да ни у комуналној милицији, као ни у другим органима чија су службена лица овлашћена да примењују средства принуде, уопште нема места онима који су склони да користе претерану и непотребну силу. Само један такав испад мора бити довољан разлог за строго кажњавање и губитак службе.

7. Право на личну слободу и безбедност

Свакоме се јемчи право на личну слободу и безбедност, а ово право обухвата више гарантија и њима одговарајућих забрана. Укратко, најважнији састојци тог права јесу: 1) забрана ропства, положаја сличног ропству и принудног рада, 2) забрана незаконитог и самовољног

лишења слободе и гарантије права лица лишених слободе и 3) слобода кретања, са забраном протеривања држављана и заштитом од екстрадиције.

7.1. Забрана ропства, положаја сличног ропству и принудног рада

Класично ропство, као облик својине над људима, и њему својствена трговина робљем било је дуго времена тамна страна људске историје и углавном нестаје у 19. веку. Уз такво ропство, забрањени су и сви положаји слични ропству. То могу бити различити односи личне зависности од другог или других у виду дужничког ропства, кметства, продаје жене ради брака, трговине људима у било ком облику, нарочито трговине женама и децом, као и стварање других облика зависности који подразумевају праксу на основу које се једно лице противно његовој вољи ставља у положај експлоатисаног лица. Трговина људима је, нажалост, пракса која се повремено јавља и у новије време.

Такође је забрањен и сваки принудни рад, који укључује сексуално или економско искоришћавање лица која су у неповољном положају. У појам принудог рада не улазе рад и служба лица на издржавању казне затвора ако су добровољни и уз новчану накнаду, рад и служба лица на војној служби и рад и служба за време ратног или ванредног стања.

7.2. Забрана незаконитог и самовољног лишења слободе

Сврха забране незаконитог и самовољног лишења слободе јесте у томе да се појединац заштити од сваког вида хапшења, односно одузимања личне слободе које би било предузето на незаконит начин или самовољно. Лишење слободе је, дакле, могуће, али увек мора бити законито (спроведено због разлога утврђених Уставом, у поступку који је предвиђен законом и од стране надлежних органа). Оно не сме бити самовољно, већ по правилу спроведено на основу одлуке суда, а само изузетно без такве одлуке кад је то допуштено.

Свим лицима која су лишена слободе гарантују се посебна права, а органима који спроводе лишење слободе намећу посебне обавезе. Државни орган који спроводи лишење слободе (по правилу, полиција) дужан је да одмах обавести лице које лишава слободе, на језику који оно разуме, о разлозима лишења, оптужби која му се ставља на терет и о његовим правима. То лице има право да о свом лишењу слободе одмах обавести лице по свом избору, као и да изјави жалбу суду који је дужан да хитно одлучи о законитости лишења и нареди пуштање на слободу ако је лишење било незаконито. Орган који спроводи лишење слободе дужан је и да се стара о безбедности лица, да му обезбеди потребну

медицинску помоћ, одговарајући смештај, исхрану и др. Према лицу лишеном слободе дужан је да поступа човечно и с уважавањем достојанства његове личности. Забрањено је свако насиље према лицу лишеном слободе и изнуђивање исказа од њега.

Када је лице лишено слободе без претходне одлуке суда, полиција је дужна да га одмах обавестити о његовим допунским правима (да има право да ништа не изјави и да не буде саслушано без присуства браниоца кога само изабере или браниоца који ће му бесплатно пружити правну помоћ ако не може да је плати). То лице је полиција дужна да без одлагања, а најкасније у року од 48 сати, преда надлежном суду или да га пусти на слободу. Период од 48 сати је, према томе, максимално време за које полиција може задржати ухапшено лице (ако суд одлучи да оно буде и даље лишено слободе, одредиће му притвор).

Нарочити вид лишења слободе представља *притвор пре суђења*, који се може одредити лицу за које постоји оправдана сумња да је учинило кривично дело. Притвор може да одреди само суд, и то кад је притварање неопходно ради вођења кривичног поступка. Решење о притвору суд уручује притворенику најкасније 12 сати од притварања и он се на то решење може жалити. Притвор до подизања оптужнице тј. у истрази може да траје најдуже шест месеци (првостепени суд може одредити притвор до три месеца, а виши суд га може продужити на још три месеца). Ако у том времену не буде подигнута оптужница, притвореник се пушта на слободу. После подизања оптужнице, притвор би требало да се сведе на најкраће неопходно време, а притвореник се пушта из притвора да се брани са слободе чим престану разлози због којих је притвор био одређен.

7.3. Слобода кретања, забрана протеривања држављана и екстрадиција

Слобода кретања је слобода сваког лица да се слободно креће и настањује на територији Републике Србије (да изабере своје пребивалиште и боравиште), да је напусти и да се у њу врати. Ограничења слободе кретања и настањивања могућа су законом, и то само кад је то неопходно ради вођења кривичног поступка, заштите јавног реда и мира, спречавања ширења заразних болести или одбране Републике Србије. Таква ограничења се могу састојати у забрани напуштања места боравка, забрани напуштања земље (због потреба одбране), забрани приступа одређеним местима или објектима, привременој забрани проласка и сличним мерама или у посебном режиму кретања и настањивања у граничном појасу или у зонама одређених објеката. Неке од мера ограничења слободе кретања примењиване су и током трајања пандемије изазване вирусом короне.

Домаћи држављанин не може бити протеран из Србије, док странац може под условима прописаним Уставом и законом. Када се ради о

екстрадицији (изручењу домаћих држављана другој држави или међународном судском органу), она је једино допуштена у случају постојања обавезе коју је Република Србија прихватила међународним уговором.

8. Право на правично суђење и правну сигурност

8.1. Право на правично суђење

Правом на правично суђење гарантује се свакоме приступ суду и једнак положај пред судом, без икакве дискриминације. Свако, дакле, има право да независан и непристрасан суд, који је законом установљен, правично и у разумном року јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била основ за покретање поступка и оптужбама против њега. То укључује и право на поштено и ефикасно суђење.

У приступу суду и положају пред судом забрањен је сваки вид дискриминације. Независан суд подразумева суд који ужива независност од других власти и утицаја било ког другог на његово одлучивање. Непристрасан суд је суд који суди без стављања једне од страна (тужиоца или туженог) у повлашћен или подређен положај и чије судије немају сопствени интерес у конкретном случају. Законом установљен суд је редован суд који се оснива законом, а не неки ванредан или преки суд или привремени судски орган.

Правичност суђења подразумева фер и поштено суђење, тј. судски процес у коме обе стране (тужилац и тужени) имају једнаке могућности. То нарочито подразумева право туженог да буде саслушан и изнесе своју одбрану на јавној расправи, као и да има сва права у поступку која има и друга страна – тужилац („једнакост оружја“). Суд је дужан да о предмету спора одлучи у *разумном року*, што значи да суђење не сме трајати дуже од стварне потребе или да у њему буде одуговлачења. Поступак и изрицање пресуде треба да буду јавни, а јавност се може искључити ради заштите интереса националне безбедности, јавног реда и морала, интереса малолетника или приватности учесника у поступку. Право на правично суђење обухвата и право на бесплатног преводиоца и тумача. Сва наведена права простиру се на суђења у кривичним и грађанским стварима.

8.2. Правна сигурност у казненом праву

Право на правну сигурност у казненом праву почива на неколико важних начела. Прво је *начело легалитета* (законитости) и оно казује да нико не може бити оглашен кривим за неко дело које, пре него што је учињено, није било законом или другим прописом заснованим на закону прописано као кажњиво, нити да му се може изрећи казна која

за то дело није предвиђена. Закон и други пропис заснован на закону морају бити јасни, правични, објављени и да су ступили на снагу пре него што је кажњиво дело учињено.

С тим у вези, утемељно је и посебно *начело о примени блажег закона*, које значи да се казне одређују према пропису који је важио у време када је дело учињено изузев ако је каснији пропис повољнији за учиниоца кажњивог дела. Овај изузетак учињен је у корист учиниоца и може да се примени када је у периоду између момента извршења дела и момента суђења дошло до усвајања новог закона који за исто дело прописује блажу казну.

Додатно, прихваћено је правило које познаје и наш Устав и према коме казну која обухвата лишење слободе (затворску казну) може изрећи само суд, док органи управе, у које спада и комунална милиција, једино могу издавати прекршајне налоге када су за прекршаје прописане новчане казне у фиксном износу. Иначе, казна лишења слободе може се изрећи када је прописана законом за учињено кривично дело и прекршај.

Друго је начело *претпоставка невиности*, која сваком осумњиченом или оптуженом за неко дело гарантује да мора бити сматран невиним све док се његова кривица не утврди одлуком суда која је правноснажна. Терет доказивања дела и кривице је на тужиоцу, а свако ко је осуђен има право жалбе на првостепену пресуду.

Треће од важнијих начела утврђује *забрану поновног суђења у истој ствари* (не може се два пута судити о истом). То начело значи да нико не може бити гоњен или кажњен за дело за које је правноснажном пресудом ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или поступак правноснажно обустављен. Једина могућност поновног суђења постоји у виду понављања поступка (кад се открију нови докази или је у ранијем поступку било битних повреда процедуре, а такви докази и повреде могу имати утицаја на исход поступка).

Поред изложених, важно је и начело о незастаривости гоњења и извршења казне за ратни злочин, геноцид и злочине против човечности.

8.3. Посебна права окривљеног

Посебна права окривљеног обухватају важна јемства положаја лица којима се суди за кривична и друга казнена дела. Та се права често називају посебним јемствима у казненом поступку и обухватају неколико посебних права.

Прво такво право окривљених лица јесте *право на обавештеност о природи дела које им се ставља на терет и доказима који су прикупљени против њих*. Такво обавештење треба да уследи у најкраћем року, да буде подробно и дато на језику који окривљено лице разуме.

Друго је *право на одбрану*, које окривљеном даје право да се сам брани и да узме браниоца по свом избору, да с браниоцем несметано

комуницира, као и да добије примерено време и услове за одбрану. Ако не може сам да сноси трошкове одбране, окривљени за тежа дела има право на бесплатног браниоца, у складу са законом.

Треће његово право је *право да му се суди у његовом присуству и уз могућност да буде саслушан и да се брани*. Без давања таквих могућности он не може бити ни кажњен, изузев ако није доступан суду (тј. кад се налази у бекству).

Преостала права окривљеног јесу: *право активног учешћа у поступку* (може да сам или преко браниоца износи доказе у своју корист, да испитује сведоке оптужбе и да захтева да се сведоци одбране испитају под истим условима као и сведоци оптужбе); *право на суђење без одуговлачења* (о чему је већ било речи) и *слобода од самооптуживања* (која се састоји у праву окривљеног да не даје исказе против себе или лица блиских себи и да не призна кривицу).

8.4. Право на једнаку заштиту и право на правно средство

Право на једнаку заштиту и право на правно средство јесу два посебна права о којима је понешто већ речено. Из начела једнакости и забране дискриминације произлази право свакога да има једнаку правну заштиту (иста средства за заштиту као и други појединци и исти такав положај пред органима који пружају заштиту). Никоме се, дакле, не може ускраћивати право на заштиту, нити било ко неоправдано разликовати када користи средства за своју правну заштиту. Заштита права остварује се пред судовима и другим државним органима, органима аутономне покрајине, општине и града, као и пред организацијама које врше јавна овлашћења.

Из начела једнакости свих следи и то да органи који пружају безбедносну заштиту људима и њиховој имовини морају да ту заштиту пружају свима под једнаким условима, без дискриминације.

Право на правно средство служи правној заштити грађана и правних лица. Свако има право на подношење жалбе или коришћење другог правног средства против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу. Под другим правним средством треба разумети могућност подношења тужбе суду или коришћења другог правног средства предвиђеног законом. Право на правно средство имају, наравно, и комунални милиционари против одлука којима се одлучује о њиховим правима и обавезама у току службе.

Да би се право на једнаку заштиту и право на правно средство могли да користе, Уставом је свакоме гарантовано право да користи свој језик у поступку пред судом, другим државним органом и организацијама које врше јавна овлашћења, када се решава о његовом праву или обавези. С тим у вези, незнање језика на коме се поступак води не сме бити сметња за остваривање и заштиту људских и мањинских пра-

ва. Ово право обавезује и комуналну милицију на следећи начин: она је дужна да у свом раду користи службени језик и писмо, али и да онима који не знају службени језик омогући да користе свој језик у поступку тако што ће им се бесплатно обезбедити превођење.

8.5. Право на рехабилитацију и накнаду штете

Устав јемчи право на рехабилитацију, накнаду штете од стране Републике Србије и друга права утврђена законом лицима која су (1) неосновано или незаконито лишена слободе, (2) притворена или (3) осуђена. Ради се, према томе, о отклањању последица погрешног (неоснованог или незаконитог) поступања приликом лишења слободе, одређивања притвора и изрицања осуда. Свим таквим лицима се омогућује право на рехабилитацију (да поврате част и углед и друга права која су изгубили због лишења слободе, притварања или осуде и њеног извршења), као и да остваре накнаду моралне и материјалне штете коју су претрпели због тога. Када је реч о неоснованој осуди, имају се у виду осуђена лица којима пресуда буде накнадно укинита, а када је реч о притварању, наведена права ће имати и лица против којих после притвора није подигнута оптужница или су пресудом ослобођења оптужби. Право на рехабилитацију се односи на враћању части, угледа и права које је такво лице изгубило, а право на накнаду штете на морално и материјално обештећење таквих лица.

Право на рехабилитацију, под законом одређеним условима, имају и лица која су законито осуђена и то после извршења казне. Рехабилитацијом се тада уклањају правне последице осуде и осуда брише из казнене евиденције, тако да се осуђено лице сматра као неосуђивао и има сва права као и остали грађани. Међу условима за то је и добро владање лица после издржане казне (да поново не чине кривична дела), а циљ овакве рехабилитације је пуна интеграција бивших осуђеника у друштво (ресоцијализација).

Устав јемчи и право на накнаду штете сваком (физичком и правном) лицу коме је штета нанесена на други начин (тј. осим путем осуде, лишења слободе или притварања), ако је штета проузрокована незаконитим или неправилним радом органа управе и других државних органа, ималаца јавних овлашћења, покрајинских и локалних органа. Штету накнађује држава ако је штету причинио њен орган, а закон одређује услове под којима оштећени има право да захтева накнаду штете непосредно од службеног лица које је штету проузроковало. Када је штету причинио орган покрајине, општине и града или ималац јавног овлашћења, они ће ту штету и накнадити. И овде важи правило да оштећени може бирати између тужбе за накнаду штете против покрајине, општине, града и имаоца јавног овлашћења, с једне, и тужбе против њихових службених лица која су штету проузроковала, с друге стране. Ако

штету исплате држава, покрајина, општина, град или ималац јавног овлашћења, могу се регресирати од службеног лица.

9. Право на приватност

За све запослене у органима управе, а нарочито за припаднике полиције, комуналне милиције и других органа и служби који могу да користе одређена овлашћења којима се може задирати у приватност појединаца, од посебног је интереса да познају садржаје права на приватност. Ради се о сложеном праву којим се штите поједини аспекти који чине посебне вредности у оквиру сфере човекове приватности. Основна сврха овог права је да заштити приватну сферу од самовољног мешања власти или било кога другог (правних лица, медија, других људи). Право на приватност обухвата поштовање приватног живота, података о личности, породичног живота, достојанства човека и његове части и угледа, дома (стана) и тајности писама и других средстава општења.

Свако произвољно и незаконито мешање у заштићене вредности приватне сфере је забрањено. Због тога је држава дужна да те вредности правом заштити од произвољних и незаконитих мешања и да појединцима обезбеди правна средства за заштиту тих вредности. Заштита се остварује у поступку пред судовима и другим органима. Појединцу се оставља на вољу да одлучи о томе да ли ће неке од заштићених вредности из домена своје приватности изложити сазнањима других или најшире јавности (на пример, да дозволи употребу свог лика за рекламирање неког производа, да се сагласи да се о њему прикупљају лични подаци у поступку безбедносне провере, да објави своју приватну преписку или да у медијима обелодани интимне детаље из свог живота). С друге стране, прихваћено је правило да носиоци јавних функција пристају на извесна ограничења своје приватности самим чином прихватања јавне функције. Јавност има право да зна о њиховом приватном животу онолико колико је то од интереса за правилно вршење функције која им је поверена. Слично томе, нема повреде права на приватност ако се у сврхе контроле снима поступање полицајца или комуналног милиционара при извршењу задатка, јер је њихов посао јавног а не приватног карактера.

9.1. Право на приватни живот и заштиту података о личности

Приватни живот је домен у коме се свака особа исказује као људска јединка с правом да има сопствену индивидуалност (посебност). Обухвата право човека на идентитет (лично име, сопствени лик, изглед и друга лична обележја), физички и морални интегритет који не смеју бити повређивани (о чему је било речи), интиму (личну сферу у најужем смислу речи, тј. право на лична обележја, поступке и навике), сексуалну оријентацију

(сексуални живот и избор партнера), комуникацију с другима (успостављање и одржавање комуникације и пословних односа с другим људима) и сличне садржаје приватности сваког човека.

Подаци о личности су подаци о личном имену и презимену, адреси, возилима, активностима, склоностима, породичном стању, односима с другим људима, навикама, здрављу, имовини итд. Велике количине таквих података о људима поседују медицинске установе, банке, осигуравајућа друштва, државне установе, послодавци и бројни субјекти који до тих података долазе уз пристанак и знање давалаца података. С друге стране, полиција и службе безбедности имају овлашћења за тајно прикупљање података о активностима људи када су ти подаци од нарочитог значаја за безбедност. Због свега тога, Устав утврђује да се подаци о личности могу прикупљати, држати, обрађивати и користити само у складу са законом, као и да свако има право да буде обавештен о прикупљеним подацима и право на судску заштиту у случају злоупотребе података. Употреба података изван сврхе за коју су прикупљени забрањена је и кажњива. Од те забране се може одступити само за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности државе. То значи да се подаци о личности које, примера ради, поседује банка, могу употребити и за наведене две срхе. Закон иначе детаљно уређује заштиту података о личности, а о заштити података стара се и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Подаци о личности до којих комунални милиционари долазе у свом раду (прикупљањем тих података, добијањем од министарства надлежног за унутрашње послове, аудио и видео снимањем или кроз сарадњу са другим службама), морају се чувати од сазнања неовлашћених лица и не смеју се користити ни за какве друге сврхе осим за оне које су законите, нити се смеју прикупљати и чувати изван допуштених сврха. За прибављање и поступање са тим подацима релевантни су прописи Закон о заштити података о личности и други прописи.

9.2. Право на поштовање породичног живота

Породични живот се тиче односа у породици и заштићен је од произвољног и незаконитог мешања власти и других субјеката. Односи у породици су приватна ствар те породице, па је евентуално мешање у те односе могуће једино онда када то закон допушта и када је то оправдано, односно неопходно. На пример, могуће је мешање у случају насиља у породици или занемаривања родитељских дужности према деци. Па и тада, интервенција надлежног органа мора бити законита и примерена потреби, без било каквог задирања у оне аспекте породичних односа који се не тичу саме интервенције. Изван таквих случајева, свакоме се забрањује да се меша у породични живот, нарочито путем изношења у јавност података о односима у некој породици (што,

нажалост, понекад и некажњено чине медији, посебно њихови „ријалити програми“).

9.3. Право на поштовање достојанства и на слободан развој личности

Право на поштовање људског достојанства налаже заштиту људског достојанства као неприкосновене вредности. Достојанство подразумева и поштовање части и угледа које појединац ужива.

Устав јемчи достојанство човека као неприкосновено људско право и захтева од свих да га поштују и штите. Према људима се сви органи власти морају односити са уважавањем – достојно и са поштовањем, без било каквог омаловажавања и наступања с позиције моћи. Најчешће видове напада на част и углед појединца представљају увреда и клевета, којима се повређује достојанство и част појединца и износе неистине да би се нарушио његов углед стечен код других људи, у средини у којој живи и ради.

Право сваког појединца да слободно развија своју личност подразумева његово право да користи све могућности које му стоје на располагању како би доприносио развоју потенцијала своје личности, неометан од других. Уживање овог права је ограничено обавезом појединца да не крши Устав и права других.

9.4. Неповредивост стана

Дом, односно стан и породична кућа су неповредиви, јер су то места у којима живимо и морамо имати своју приватност – заштићеност од неовлашћеног уласка и увида других. Под станом се подразмева кућа, стан у згради или друге просторије у којима појединац станује или обавља своје уобичајене активности (споредне просторије уз кућу и стан, канцеларије, радионице, гараже, куће на води, бродови, чамци, викендице и други простори), независно од тога да ли је лице власник или држалац тих просторија. Поштовање неповредивости стана и других просторија подразумева забрану уласка у стан и друге просторије против воље држаоца и претрес стана и просторија без претходне писмене одлуке суда.

Неповредивост стана и других просторија може се изузетно изложити ограничењима. Према Уставу, улазак у туђи стан или друге просторије могућ је на основу писмене одлуке суда и без одлуке суда. У првом случају, улазак и претрес стана и других просторија се врше уз право држаоца да, са још два сведока, присуствује претресу. Ако држалац стана није присутан, обезбедиће се присуство два сведока. Други случај је могућ када је то неопходно ради хапшења учиниоца кривичног дела или уклањања непосредне и озбиљне опасности за људе и имовину (на пример, у случају пожара). Тада се може ући у стан без одлуке суда и у њему извршити

претрес без присуства сведока. Комунална милиција нема овлашћења за одступања од неповредивости дома (стана и других просторија).

9.5. Тајност писама и других средстава општења

Тајност писама и других средстава општења обухвата заштиту тајне преписке и других средстава комуницирања (телефонских разговора, електронске поште и комуникације другим средствима). Одступање од тајности писама и других средстава општења, према Уставу, могуће је само на одређено време (тј. мора бити ограниченог трајања) и на основу претходно донете одлуке суда. Разлози на основу којих суд може дозволити одступање (обично у виду прислушкивања) јесу вођење кривичног поступка или заштита безбедности државе. Таква одступања и услови за њихову примену морају бити уређени законом, који мора предвидети и правна средства за заштиту од самовољног или незаконитог отварања писама, прислушкивања или других упада у комуникацију.

Мере одступања од тајности писама и других средстава општења у сврхе вођења кривичног поступка уређују се Закоником о кривичном поступку и у том закону носе назив „посебна доказна средства". Пошто их суд одобри, примењује их полиција, Безбедносно-информативна агенција или Војнообавештајна агенција. За разлику од тога, мере одступања од тајности писама у сврхе заштите безбедности државе уређене су законима о службама безбедности и носе назив „тајно прикупљање података посебним средствима." На основу одлуке суда, могу их примењивати Безбедносно-информативна агенција и Војнообавештајна агенција.

10. Права породице и детета

Под породицом се уобичајено разуме заједница живота мушкарца и жене и њихове малолетне деце. Заштита породице обухвата неколико посебних права. Прво је *право на склапање брака*, као заједнице мушкарца и жене. О склапању брака одлучује се слободно, што значи да је за склапање брака потребна зрелост будућих супружника. Осим пунолетних лица, у брак могу ступити лица са навршених 16 година живота уз одобрење суда и консултовање родитеља. Брак се закључује на основу слободно датог пристанка пред државним органом. Брачни другови су слободни и да одлуче о раскидању брака (разводу). Све њихове одлуке у вези са закључењем, трајањем и разводом брака почивају на њиховој равноправности, тако да оба супружника имају једнака права у свим питањима брака, као и у погледу старања о својој деци. Ванбрачна заједница је, према Уставу, изједначена са браком у складу са законом.

Друго од права којима се штити породица јесте *право на заснивање породице*, односно на слободно одлучивање о рађању деце. У Уставу је утврђено да то право има свако, што би значило да то право имају и

лица која нису склопила брак. Поред тога, утврђена је обавеза државе да подстиче родитеље да се одлуче на рађање деце и да им пружа помоћ у томе путем мера материјалне и друге помоћи.

Треће од права која се тичу породице састоји се у *обавези државе да породици, као и мајци, самохраном родитељу и детету, обезбеди посебну заштиту* која се уређује законом. Поред другог, ради се о мерама заштите мајке у току трудноће и после порођаја, пружању посебне заштите деци без родитељског старања и деци са сметњама у физичком и психичком развоју, забрани запошљавања деце млађе од 15 година и забрани рада на пословима штетним по здравље и морал за децу млађу од 18 година.

Права детета су на међународном плану подробно уређена Конвенцијом о правима детета (1989). Појам детета односи се на непунолетна лица, а деци се гарантују бројна права, као што су право на живот и интегритет, на име и држављанство, на приватност, здравствену и социјалну заштиту и друга права. Такође, деци се гарантују и основне слободе, као што су слобода мисли, савести и вероисповести, изражавања, мирног окупљања, удруживања и друге. Деца имају и право на одржавање породичних односа и заштиту коју им пружају породица, друштво и држава у складу са њиховим положајем, као и право на поштовање њиховог мишљења. Сва права детета треба да се остварују у складу са најбољим интересом детета.

Наш Устав утврђује следећа права детета: право деце да уживају људска права примерено свом узрасту и душевној зрелости, право на лично име и упис у матичну књигу рођених, право да сазнају своје порекло и очувају свој идентитет, право на заштиту од психичког, физичког, економског и сваког другог искоришћавања или злоупотребљавања, као и да деца рођена изван брака имају иста права као и деца рођена у браку. С друге стране, родитељи имају право и дужност да издржавају, васпитавају и образују своју децу и у томе су равноправни. Када то не чине у најбољем интересу детета, сва или поједина родитељска права могу у односу на једног или оба родитеља бити ограничена или одузета одлуком суда. У неким уставима утврђује се и обавезе деце да се старају о родитељима којима је потребна помоћ, а та иста обавеза деце је код нас утврђена законом.

Напоменимо још да је за делатност комуналне милиције битно да доследно поштује права детета и да нарочито води рачуна о свом прилагођеном поступању и ограничењима у поступању према малолетним лицима. На то је обавезује и Закон о комуналној милицији.

11. Слобода мисли, савести и вероисповести

Лична слобода укључује и духовне слободе, које човеку дају право да има сопствено мишљење о свему, да поступа по својој савести и

уверењу и да слободно исповеда своју веру ако је верник. Према Уставу, слобода мисли и савести обухвата право да се има сопствено мишљење и уверење и да се остане при њему, као и право да се оно слободно промени. То се једнако односи и на слободу вероисповести. Свако је слободан да приватно и јавно изнесе своја верска уверења, а нико се не може присилити да се изјашњава о својим верским или другим уверењима. Исто тако, свако је слободан да сам или заједно са другима испољава своју веру или уверења молитвом, проповеди, обичајима или обављањем верских обреда, као и да похађа верску службу и наставу. Родитељи имају право да својој деци обезбеде верско или морално образовање у складу са својим уверењима.

Слобода испољавања вере и уверења може се ограничити само кад је то неопходно ради заштите одређених вредности демократског друштва, и то: живота и здравља људи, морала, слободе и права других, јавне безбедности и јавног реда, спречавања изазивања или подстицања верске, националне или расне мржње. Устав утврђује и да је забрањено подстицање верске, расне, националне или друге неравноправности, мржње и нетрпељивости, а такво деловање политичких странака и удружења грађана представља један од разлога за забрану њиховог рада. Исти разлози се налазе међу разлозима за забрану верске заједнице.

У непосредној вези са слободом вероисповести је и *слобода верскої орґанизовања*. Цркве и верске заједнице су равноправне и слободне да самостално уређују своју организацију и верске послове, да јавно врше верске обреде, да оснивају верске школе, социјалне и добротворне установе и да њима управљају, у складу са законом. Ниједна од цркава или верских заједница у Републици Србији није проглашена званичном државном црквом, а односи између цркве и државе почивају на *начелу световности*, према коме су црква и верске заједнице одвојене од државе.

Из слободе савести изведено је и *право на приґовор савести*, према коме лице није дужно да, противно својој вери и убеђењима, испуњава војну или другу обавезу која укључује употребу оружја. Да би било ослобођено такве обавезе, потребно је да се позове на приговор савести и тада може да испуни војну обавезу без ношења оружја.

12. Слобода изражавања националне припадности

Уставом је посебно гарантована слобода изражавања националне припадности, која сваком даје право да се изјасни или не изјасни о својој националној припадности. Појединац није, дакле, дужан да се изјашњава о томе да ли припада или не припада одређеној нацији, односно етничкој групи, али је слободан да то чини ако тако жели.

Ова слобода представља један од аспеката слободе изражавања, а њена ограничења нису могућа.

13. Подстицање уважавања разлика

Модерна друштва се одликују мултикултуларношћу и толеранцијом према различитостима, што подразумева поштовање разлика које могу постојати и по правилу постоје између појединаца по основу њихове етничке припадности, културе, језика или вере. Гарантије поштовању таквих разлика треба да прибави држава, нарочито у тзв. јавном простору (образовању, култури и медијима). Наведене разлике треба да се доследно поштују, а да би се то постигло, неопходно је развијати свест о њиховом разумевању и уважавању.

Управо са тим циљем, Устав утврђује обавезу Републике Србије да, мерама у образовању, култури и јавном обавештавању, подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана.

14. Забрана изазивања расне, националне и верске мржње

И ова забрана долази у ред неопходних мера којима се обезбеђује складно одвијање живота у мултиетничким друштвима, спречавају дискриминација и могући друштвени сукоби којима би повод могли бити изазивање, подстицање, заговарање и ширење расне, националне и верске мржње. У Уставу се због тога утврђује да је забрањено и кажњиво свако изазивање и подстицање расне, националне, верске или друге неравноправности, мржње и нетрпељивости.

С тим у вези, Устав посебно утврђује да је изазивање расне, националне или верске мржње један од разлога за забрану политичких странака, верских заједница и удружења. Такође, суд може ограничити слободу медија тако што ће спречити ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештавања ако је то потребно ради спречавања заговарање расне, националне или верске мржње. И кривично законодавство санкционише изазивање и подстицање расне, националне и верске мржње као посебно кривично дело.

15. Политичка права и слободе

Политичка права и слободе се изводе из народне (грађанске) суверености и призната су у склопу борбе за демократију. Она и чине темеље демократије, јер омогућују грађанима да активно учествују у политичком и јавном животу. Коришћењем тих права грађани бирају органе власти и контролишу њихов рад, непосредно учествују у

доношењу државних одлука и управљању јавним пословима, износе своје ставове и предлоге о политичким питањима.

15.1. Слобода мишљења и изражавања

Свако има право да слободно изражава своје мишљење и да говором, писањем, сликом или на други начин (путем медија, средстава комуницирања и др.) тражи, прима и шири обавештења и идеје. Овом слободом се омогућује човеку да несметано формира своје мишљење о друштвеним, политичким и разним другим питањима, да прима информације од других и да своје идеје износи другима. У суштини, ова слобода се састоји од права на формирање и изражавање сопственог мишљења, као и од права на примање обавештења, мишљења и идеја од других.

Слобода изражавања се не може користити на начин који би водио повредама права других лица или одређених друштвених вредности. Због тога је Уставом предвиђено да се та слобода може ограничити законом, ради заштите права и угледа других лица, чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите здравља, морала и националне безбедности. Такође, ограничења су могућа ради заштите територијалног интегритета, јавне безбедности, спречавања нереда и криминала и спречавања откривања обавештења која су добијена у поверењу.

15.2. Слобода медија

Слобода медија укључује, најпре, право свакога да без одобрења, али на начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања. Оснивање телевизијских и радио-станица, за разлику од тога, подлеже у целини режиму који се прописује законом, тако да у овом случају могу постојати одређени услови или потреба добијања одобрења, као што су дозволе за коришћење фреквенција. Појам медија се у Уставу обухвата појмом „средства јавног обавештавања", од којих се изричито помињу новине, телевизијске и радио станице. У оквире тог појма би долазили и други медији, као што су интернет издања новина, телетекст и други програми са информацијама које су намењене публици.

За слободу медија је битно да не постоји цензура над њиховом садржином, која је постојала некада и састојала се у одобрењу државног органа пре објављивања и могућности забране објављивања одређених садржаја. У данашње време је прихваћено правило да медији сами сносе одговорност за објављене садржаје, а уз то постоји право суда да спречи ширење информација и идеја путем медија ако је то у демократском друштву неопходно ради (1) спречавања позивања на насилно рушење уставног поретка или нарушавање територијалног

интегритета, (2) спречавања пропагирања рата или подстрекавања на непосредно насиље, и (3) спречавања заговарања расне, националне или верске мржње, којим се подстиче на дискриминацију, непријатељство или насиље. Слобода медија подразумева и слободу од утицаја државе и других нивоа јавних власти, као и слободу новинара од различитих облика притиска и претњи.

Због могућности да се у медијима објаве нетачне или по нечије право и интерес штетне информације, Устав гарантује *право на исправку* (неистините, непотпуне или нетачне информације којом се повређује нечије право или интерес) и *право на одговор* (на објављену информацију). Такође, може се досудити накнада штете због тога.

15.3. Слобода мирног окупљања

Слобода мирног окупљања значи право грађана да се слободно окупе у затвореном или на отвореном простору да би изразили неки свој став, протест или одржали какву манифестацију. Окупљања у затвореном простору не подлежу одобрењу ни обавези пријављивања. За разлику од тога, окупљања на отвореном простору (зборови, демонстрације и друга окупљања), изузев када се ради о тзв. спонтаним окупљањима, пријављују се надлежном органу (министарству надлежном за унутрашње послове), у складу са законом. Непријављено окупљање на отвореном простору (јавни скуп) може бити забрањено, а његови организатори кажњени.

Код слободе окупљања важно је уочити да је реч само о гарантији мирног окупљања. Таква окупљања органи власти не могу ометати, а њихове учеснике дужни су да заштите од ометања других (ако је потребно, да учесницима скупа обезбеде и полицијску заштиту). То је нарочито важно када поједина окупљања изазивају противљење других, а то обично може бити у случају скупова група које изражавају ставове мањине (на пример, „парада поноса“). Иста обавеза власти вреди и за скупове противника власти. Управо по могућности да се такви скупови одрже без ометања других лица и ометања власти препознаје се толеранција у једном друштву и његова демократичност.

У појам слободе мирног окупљања не спадају скупови који су унапред законом забрањени, с обзиром на њихове идеолошки неприхватљиве циљеве. Тако су код нас посебним законом 2009. године забрањене манифестације неонацистичких или фашистичких организација и удружења, као и употреба неонацистичких или фашистичких симбола и обележја. Разуме се да ни окупљања која укључују употребу оружја или неки облик насиља (на пример, разбијање излога, нападе на пролазнике и друго) не спадају у оквире мирног окупљања. Слично томе, када неко мирно окупљање прерасте у насилно, оно излази из оквира коришћења слободе мирног окупљања и потпада под забрањена окупљања која полиција има право и дужност да онемогући.

Посебан проблем код нас представљају окупљања на спортским приредбама због кршења јавног и комуналног реда од стране навијачких група у близини спортских објеката и унутар тих објеката, а у чему се мора ангажовати и комунална милиција.

15.4. Слобода удруживања

Слобода удруживања јемчи слободу политичког, синдикалног и другог удруживања. Обухвата право оснивања политичких странака, синдикалних организација, удружења грађана, невладиних организација, професионалних и других удружења, као и право да се буде члан таквих удружења и да се остане изван сваког удружења. Удружења се оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води надлежни државни орган. Законом се прописују ближи услови за оснивање појединих облика удружења (Законом о политичким странкама за оснивање странака, а Законом о удружењима за остала удружења).

Постоје две врсте ограничења слободе удруживања. Прва се односи на забрану оснивања тајних и паравојних удружења. Таква удружења се, дакле, не могу оснивати. Друга врста ограничења се односи на могућност забране легално основаног удружења чије је деловање усмерено на: 1) насилно рушење уставног поретка, 2) кршење зајемчених људских и мањинских права, или 3) изазивање расне, националне или верске мржње. Забрану удружења из наведених разлога може да изрекне Уставни суд.

15.5. Право на обавештеност и приступ подацима у поседу јавних власти

Као једно од новијих људских права, право на обавештеност и приступ подацима у поседу јавних власти гарантује два међусобно повезана права. Прво је право на истинито, потпуно и благовремено обавештавање о питањима од јавног значаја. То право су, према Уставу, дужни да поштују органи јавних власти на свим нивоима (државни, покрајински и општински и градски органи). Сви они имају дужност да грађане, односно јавност, обавештавају о питањима из своје надлежности која су од јавног значаја. Друкчије речено, дужни су да обезбеде јавност у свом раду и да пружају информације које се тичу питања од јавног значаја. И средства јавног обавештавања имају дужност да поштују ово право, тј. да обавештавају јавност о наведеним питањима.

Право на приступ подацима у поседу јавних власти јесте право свакога да на свој захтев добије информације које су од јавног значаја. Остваривање овог права је предуслов за контролу органа власти и учешће грађана у политичком животу. Оно се остварује у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја (2004).

Информацију од јавног значаја представља свака информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези с радом тог органа, ако је садржана у документу и односи се на оно о чему јавност има оправдан интерес да зна. Право укључује: 1) право да лице буде обавештено о томе да ли орган поседује тражену информацију; 2) право да се изврши увид у документ који садржи информацију; 3) право на копију документа; и 4) право на упућивање копије документа поштом, електронском поштом или на други начин. Грађанин подноси писмени захтев за добијање информације или захтев изјављује усмено на записник, а орган је дужан да у року од 15 дана тражену информацију бесплатно стави на увид или изда копију документа уз накнаду трошкова израде копије. Ако је информација објављена и доступна, само ће означити носач информација без њеног посебног давања на увид. Ако орган у року не одговори на захтев или одбије решењем захтев, тражилац информације може уложити жалбу Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Против решења Повереника може се покренути управни спор.

Право на приступ подацима у поседу јавних власти може се ограничити из разлога заштите приватности и одређених добара приватних лица, као и ради заштите одређених јавних интереса, укључујући ту и обавезу чувања тајних података. Конкретније, тражена информација може се ускратити ако би се њеним давањем угрозили живот, здравље, сигурност или друго важно добро лица; угрозило, омело или отежало спречавање или откривање кривичног дела, гоњење за кривично дело, вођење кривичног поступка или неки други правно уређени поступак или фер поступање и правично суђење; озбиљно угрозила одбрана земље, национална или јавна безбедност или међународни односи; битно умањила способност државе да управља економским процесима у земљи или битно отежало остваривање оправданих економских интереса; обелоданила информација или документ за који је прописима или актом заснованим на закону одређено да се чува као државна, службена, пословна или друга тајна.

15.6. Бирачко право

Као једно од основних политичких права, бирачко или изборно право је опште (имају га сви под истим условима), једнако („један човек, један глас“) и непреносиво (не може се пренети на другог). У свом ужем и основном смислу, то право обухвата право да се бира и да се буде биран у органе власти, а затим и право бирача да се кандидује и да буде кандидован на изборима, да кандидатима јавно поставља питања, да буде правовремено, истинито, потпуно и објективно обавештен о програмима и активностима подносилаца кандидатских листи и о кандидатима са тих листи и друга права, укључујући ту и право на коришћење правних средстава за заштиту бирачког права.

Право да се бира јесте право да се изаберу чланови представничких органа (скупштина) и евентуално других државних и локалних органа када је њихов избор непосредан – од стране бирача. Остварује се тајним гласањем за кандидате или кандидатске листе на парламентарним, председничким и локалним изборима и назива се активним бирачким правом. Пасивно бирачко право јесте право да се буде биран – да се буде кандидат о коме ће бирачи гласати.

Избори у демократском уређењу треба да буду слободни и непосредни, а само гласање тајно. Слободни су избори када се на бираче не врши притисак да гласају за поједине кандидате или кандидатске листе, као и када бирачи не трпе последице због датог гласа. Непосредност избора подразумева директно гласање о кандидатима или кандидатским листама (посредно би било када би бирачи бирали одређена лица која ће накнадно вршити избор кандидата). Тајно гласање је у данашње време главни начин гласања и подразумева слободу бирача да се без ичијег увида и сазнања слободно изјасни како он жели.

Услови за уживање активног и пасивног бирачког права су код нас једнаки. Бирачко право имају домаћи држављани који су пунолетни и нису потпуно лишени пословне способности (могу гласати и они који су делимично лишени пословне способности, под условом да је одлуком суда утврђено да се такво лишење способности не односи на уживање бирачког права). За пасивно бирачко право се додатно захтева да кандидат има пребивалиште у Републици Србији, односно у покрајини, општини и граду ако се ради о покрајинским, општинским и градским изборима. На изборима могу гласати само бирачи који су уписани у бирачки списак пре дана одржавања избора, а бирачко право имају и грађани Србије који живе у иностранству.

15.7. Право на учешће у управљању јавним пословима

Право на учешће у управљању јавним пословима, односно у управљању заједницом, произлази из начела народне (грађанске) суверености. Једноставно речено, оно даје право грађанима да узму активно учешће у доношењу и спровођењу одлука којима се води државна политика и политика ужих територијалних заједница. Учешће грађана (политичка партиципација) мора бити засновано на начелу једнакости (без дискриминације) и без искључивања или недопуштених ограничења. Управо да би се омогућило и равноправно учешће припадника националних мањина, Устав посебно утврђује и њихово право на учешће у управљању јавним пословима. Физички недостаци (инвалидитет) или чињеница да се одређена лица налазе на издржавању затворских казни не могу бити основ за искључење из вршења права на учешће у управљању јавним пословима.

Под учешћем у управљању јавним пословима имају се у виду непосредно учешће (путем референдума, народне иницијативе и других облика непосредног учешћа) и учешће преко слободно изабраних представника које грађани бирају на изборима користећи своје бирачко право. Такође, право на учешће у управљању јавним пословима подразумева право грађана да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције.

У оквире овог права долазе и право грађана на петицију и јавну критку органа јавне власти, право да буду консултовани о намерама власти и да буду обавештени о раду органа власти, као и да контролишу тај рад.

15.8. Право на петицију

Право грађана на петицију је једно од политичких права која уживају широко признање у уставима и међународним документима. Састоји се у праву грађана да сами или заједно с другима подносе органима власти предлоге, захтеве, представке и притужбе. Предлозима се износе идеје за законодавне реформе, измене или доношење нових прописа, унапређење рада органа власти и решавање појединих питања. Представке и притужбе се тичу поступака органа власти којима грађани нису задовољни јер им изгледају као неправилни и незаконити или сматрају да су им таквим поступањима повређена поједина права. Представка може да укључи и конкретне оправдане наводе из којих произлази одговорност службеног лица. Захтеви грађана могу се односити на тражење решења неког од сопствених проблема, на доделу помоћи или издавање појединачног акта.

Представке се могу подносити непосредно органима на чији се рад односе или органима који над њима врше надзор, као и нарочитим органима који су образовани за заштиту права. Према нашем Уставу, органи којима су упућене петиције имају дужност да на њих одговоре, ако се одговор тражи. Због упућивања петиције нико не може да трпи штетне последице. Међутим, могућа је одговорност подносиоца петиције, ако тиме (тј. ставовима које је изнео у петицији) учини кривично дело.

16. Економска права

16.1. Право на имовину и на наслеђивање

Право на имовину обухвата јемство мирног уживања својине и других имовинских права стечених на основу закона. Под имовином се подразумевају непокретне и покретне ствари и добра интелектуалне својине (ауторска и сродна права). Према схватању Европског суда за људска

права, имовину чине и тражбена (облигациона права), економски интереси (као што је, на пример, дозвола за градњу објекта или дозвола за обављање неке делатности у објекту), коначне и извршне судске одлуке имовинске природе и слично.

Као субјекти који уживају заштиту права на имовину могу се појавити физичка и правна лица, групе лица и друге организације које имају имовину. Својина може бити приватна, задружна и јавна, а у оквиру јавне својине разликују се државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе. Сви облици својине су равноправни и уживају једнаку правну заштиту. Према Уставу, постојећа друштвена својина која још није приватизована претвара се у приватну својину, под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом. Која су средства у државној, покрајинској и својини јединице локалне самоуправе, уређује се Законом о јавној својини. Истим законом се уређује начин управљања, као и услови и начин отуђивања средстава у јавној својини.

Право својине на имовини може бити ограничено или одузето само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне вредности имовине. Одузимање права својине на имовини спроводи се у поступку експропријације (на пример, за потребе градње пута, школе, болнице или ког другог јавног интереса утврђеног на основу закона). Одузимање или ограничење имовине могуће је и ради наплате пореза и других дажбина или казни и дозвољено је само у складу са законом. Начин коришћења имовине такође може бити предмет законских ограничења. На пример, законом се могу ограничити облици коришћења и располагања и прописати услови за коришћење и располагање пољопривредним, шумским и градским грађевинским земљиштем у приватној својини да би се отклонила опасност од наношења штета животној средини или спречила повреда права и на закону заснованих интереса других лица. Ограничења извесних имовинских права могу се успоставити и у интересу одбране земље, као и ради заштите и спасавања људи и материјалних добара у ванредним ситуацијама (ради се о стварима, било покретним било непокретним, потребним за одбрану земље, односно за заштиту и спасавање). За такве ствари, власници имају право на накнаду по тржишној цени.

У вези с правом на имовину јесте и *право наслеђивања*. Оно се јемчи као посебно право, а наслеђивање се остварује у складу са законом. То право не може бити искључено или ограничено због неиспуњавања јавних обавеза (на пример, због тога што неко није испунио војну обавезу).

Страна физичка и правна лица могу да у Србији стекну својину на непокретностима, у складу са законом и међународним уговором. Странци могу да стекну и право концесије на природним богатствима и добрима од општег интереса, као и друга права одређена законом.

16.2. Слобода предузетништва

Свакоме се јемчи слобода предузетништва, а предузетништво је уз тржишну привреду, отворено и слободно тржиште, равноправност привредних субјеката и својинских облика, једно од основних начела економског уређења Републике Србије. Отпочињање делатности и сама предузетничка делатност остварују се у складу са законом. Држава подстиче предузетништво мерама економске и пореске политике.

Предузетништво се може ограничити законом ради заштите здравља људи, заштите животне средине и природних богатстава и ради безбедности Републике Србије. Сагласно томе, предузетничка делатност не може да се остварује на штету здравља људи, уз загађивање животне средине, прекомерним исцрпљивањем природних богатстава или на штету безбедности земље.

16.3. Право на рад и права по основу рада

Право на рад јемчи се свакоме, у смислу права на слободан избор занимања и рада, као и доступности свих радних места под једнаким условима. Држава има обавезу да лицима која траже запослење пружи бесплатну помоћ у томе преко својих служби за запошљавање.

Онима који раде – запосленима гарантују се *права по основу рада*. Она обухватају: поштовање достојанства личности на раду; безбедне и здраве услове рада; заштиту на раду; ограничено радно време; дневни и недељни одмор; плаћени годишњи одмор (тј. накнаду за време коришћења годишњег одмора); правичну накнаду за рад; и правну заштиту за случај престанка радног односа. Тих права се запослени не могу одрећи, а она се ближе уређују прописима о раду и колективним уговорима.

Уз наведена права, посебна заштита на раду и адекватни (посебни) услови рада омогућују се женама, омладини и инвалидима. Та заштита и услови ближе се уређују законом. Такође, запослени имају право на синдикално организовање и на тзв. социјални дијалог са послодавцима, као и право на штрајк. Заштита запослених и њихових права посебно детаљно су уређени бројним конвенцијама Међународне организације рада, као и Европском социјалном повељом, са којима је усаглашено и домаће радно законодавство.

16.4. Право на штрајк

Право на штрајк је право које припада запосленима, а састоји се од организованог прекида рада ради остваривања економских и социјалних права и интереса радника. Према Уставу, право на штрајк остварује се у складу са законом и колективним уговором, и може се законом

ограничити, сходно природи или врсти делатности. Штрајк може да се организује код једног послодавца, у једној грани делатности или као генерални штрајк. Одлуку о штрајку, према закону, доноси синдикат или већина запослених. Да би био законит, штрајк би требало да буде најављен, а пре његовог почетка штрајкачки одбор требало би да покуша да споразумно реши спор. Штрајком не би смели да се угрожавају безбедност и здравље људи, наноси непосредна материјална штета и омета рад запослених који не учествују у штрајку. Штрајк је могућ и као штрајк упозорења.

Постоје посебни услови за организовање штрајка у низу делатности које су од јавног интереса или у којима би прекид рада могао да угрози живот и здравље људи или да нанесе штету великих размера (на пример, електропривреда, водопривреда, саобраћај, комуналне делатности, просвета, производња основних прехрамбених производа, делатности од посебног значаја за одбрану и безбедност, хемијска индустрија итд.). Ту се захтева да штрајк буде претходно најављен и да током штрајка буде организован и уредно се одвија минимум процеса рада и друго.

Пошто штрајк представља једно од признатих права запослених, учесници штрајка не могу због тога да трпе последице (да се излажу мерама одговорности код послодавца или да им престане радни однос). Међутим, када се не организује сагласно закону, штрајк има карактер незаконитог прекида рада, па у таквим случајевима учесници штрајка не уживају заштиту као у случају законитог штрајка.

Припадницима полиције је, према Закону о полицији, у начелу дозвољено право на штрајк, изузев у ситуацијама у којима је безбедност нарочито тешко угрожена. Ван таквих ситуација, право на штрајк могу да остваре уз обавезу да и током штрајка примењују полицијска овлашћења ако је то потребно ради заштите живота и безбедности људи, хватања и привођења лица затечених у вршењу кривичних дела, спречавања кривичних дела и откривања учинилаца кривичних дела која се гоне по службеној дужности. Припадницима Војске Србије, за разлику од тога, забрањен је штрајк.

У погледу права комуналних милиционара на штрајк важиле би одредбе о штрајку које се примењују на запослене у општинској и градској управи.

17. Социјална права

17.1. Право на здравствену и социјалну заштиту

Здравствена заштита подразумева медицинску заштиту физичког и психичког здравља, и право на ту заштиту припада свакоме без дискриминације. Према Уставу, држава обезбеђује здравствену заштиту из јавних прихода само деци, трудницама, мајкама током породиљског

одсуства, самохраним родитељима са децом до седме године и старима – и то уколико они не остварују здравствену заштиту на други начин, тј. ако немају здравствено осигурање по основу рада или другом основу. Према Међународном пакту о економским, социјалним и културним правима, држава је дужна да предузима и мере с циљем смањења броја мртворођене деце и дечје смртности, побољшања свих видова индустријске хигијене и заштите околине, спречавања и лечења заразних болести и стварања повољнијих услова за пружање лекарских услуга и лекарске неге у случају болести свим лицима.

Социјална заштита припада, најпре, грађанима и породицама којима је неопходна помоћ друштва ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварања услова за задовољавање основних животних потреба. Пружање такве заштите заснива се на начелима социјалне правде, хуманизма и поштовања људског достојанства.

Право на посебне видове социјалне заштите имају одређене категорије лица, и то: запослени и њихове породице имају право на социјално обезбеђење у случају привремене спречености за рад (боловање), као и у случају привремене незапослености; инвалидима, ратним ветеранима и жртвама рата пружа се посебна заштита, у складу са посебним потребама тих лица; породица, мајка и дете такође имају право на посебну заштиту, о чему је било речи; избеглице и привремено расељена лица, као и лица погођена последицама елементарних и других непогода, имају право на одговарајућу помоћ државе.

Устав утврђује и да се *пензијско осигурање* уређује законом, као и да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера.

17.2. Право на правну помоћ

Право на правну помоћ стоји у непосредној вези са правом на правично суђење и правима на једнаку заштиту и правно средство, а генерално и са остваривањем и заштитом свих других људских права када је грађанину потребна правна помоћ да би остварио или заштитио своје право. Међутим, оно има и наглашену социјалну димензију, која се огледа у могућности добијања бесплатне правне помоћи, због чега се и сврстава у социјална права.

Устав јемчи правну помоћ сваком лицу и утврђује да правну помоћ пружају адвокатура, као самостална и независна служба, и службе правне помоћи које се оснивају у јединицама локалне самоуправе. Уз то, утврђује да се законом прописује кад је правна помоћ бесплатна. Та материја је уређена Законом о бесплатној правној помоћи (2018), као и другим законима (на пример, Закоником о кривичном поступку у погледу лица оптужених за кривична дела која немају могућности да сама плате браниоца). Према Закону о бесплатној правној помоћи, корисници бесплатне правне помоћи могу бити (1) лица која примају

новчану социјалну помоћ или користе дечји додатак и чланови њихове породице, (2) лица која би због плаћања правне помоћи испунила услове за добијање новчане социјалне помоћи или дечјег додатка и (3) припадници рањивих група (деца у поступку пред судом или другим органом, жртве породичног насиља, жртве тортуре, тражиоци азила, избеглице, особе са инвалидитетом, лица смештена у социјалне установе и др.). За та лица по половину трошкова пружања бесплатне правне помоћи сносе држава и јединица локалне самоуправе.

17.3. Права потрошача

Устав утврђује да Република Србија штити потрошаче и да су посебно забрањене радње које су усмерене против здравља, безбедности и приватности потрошача, као и све нечасне радње на тржишту. Заштитом потрошача се, према томе, штите права људи на здравље, личну безбедност и приватност, и забрањују радње које по закону спадају у нечасне радње оних који производе робу за тржиште, снабдевају тржиште и продају робу или на други начин утичу на услове пословања на тржишту. Може се радити о нездравим и небезбедним производима, мешању у приватност потрошача (на пример, путем средстава за комуникацију, оглашавања и друштвених мрежа) или о производима који не задовољавају техничке и друге прописане стандарде квалитета. Законима и актима донетим на основу закона прописују се стандарди за одређене врсте производа, и ближе уређују права и начин заштите потрошача.

18. Културна права и слободе

Уставом су зајемчени право на образовање, аутономија универзитета и слобода научног и уметничког стварања, са правом на заштиту интереса стваралаца. У међународним документима посебно се гарантују и следећа културна права: право на учешће у културном животу и право на коришћење научних достигнућа.

18.1. Право на образовање

Свакоме се јемчи право на образовање, а Устав утврђује да је основно образовање обавезно и бесплатно. Средње образовање је такође бесплатно, али није обавезно. Када је реч о високом образовању, утврђује се да приступ том образовању имају сви под једнаким условима и да држава омогућује успешним и надареним ученицима слабијег имовног стања бесплатно високошколско образовање, у складу са законом (тј. студирање које се финансира из буџета). У погледу оснивања школа и универзитета, само је констатовано да се то питање уређује законом.

Устав јемчи и *аутономију универзитета*. Она подразумева да универзитет, високошколске установе (факултети и високе школе) и научни институти уживају право да самостално одлучују о своме уређењу и раду, у складу са законом.

18.2. Слобода научног и уметничког стварања

Слобода научног и уметничког стварања омогућује неопходну слободу која је предуслов за научно и уметничко стваралаштво. Научници и ствараоци уметничких дела (аутори) имају право да неометано раде, објављују своје радове и приступају информацијама које су им потребне за рад. Устав посебно јемчи ауторима научних и уметничких дела њихова морална и материјална права у вези са тим делима (ауторска права). То укључује и обавезу државе да донесе законе којима се та права штите и да обезбеди судску заштиту у случају повреде права аутора. Права аутора су такође утврђена и међународним конвенцијама (Бернска конвенција о заштити књижевних и ауторских дела из 1886. године, Светска конвенција о ауторском праву из 1952. године и друге).

Посебна заштита се пружа и патентима, робним жиговима, ознакама географског порекла и другим технолошким достигнућима насталим у производњи, који се правно штите као права сродна ауторским правима, односно као индустријска својина.

19. Право на здраву животну средину

Право човека на здраву животну средину једно је од новијих права које споро осваја терен упркос бројним међународним уговорима и развијеном законодавству, али су тешке последице његовог недовољног поштовања све очигледније из дана у дан. То право укључује и право сваког на благовремено и потпуно обавештавање о стању животне средине. Устав свакога обавезује да чува и побољшава животну средину и утврђује да је свако, а посебно држава и аутономна покрајина, одговоран за заштиту животне средине.

Заштита животне средине уврштена је међу уставне надлежности општине и града. У области заштите животне средине постоје бројни послови општинских и градских органа који су утврђени законом и градским прописима, а већ је било речи о томе да се управо од комуналне милиције очекује да пружи значајан допринос поштовању тих прописа.

20. Посебна права и слободе припадника националних мањина

Као земља са мултиетничким саставом становништва, Република Србија је својим Уставом зајемчила бројна права и слободе припадницима националних мањина. У појму ових права је то да су у питању

додатна или посебна права – таква која припадници мањина имају поред права која Устав јемчи свим грађанима. Та права су већином индивидуална и остварују се појединачно, али су међу њима и права која се остварују као колективна и ту се ради о самоуправи припадника националних мањима. Та самоуправа се остварује преко националних савета сваке од мањина. Надлежности тих савета у областима културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, поступак њиховог избора и начин финансирања уређени су Законом о националним саветима националних мањина (2009).

Суштински циљ права и слобода припадника националних мањина јесте у обезбеђењу њиховог равноправног положаја и гарантовању очувања њихове националне посебности, нарочито свог језика, културе и других посебности. Групацију права припадника националних мањина у нашем Уставу чине:

1) *право на равноправност*, којим се припадницима националних мањина јемчи равноправан положај пред законом и једнака законска заштита, а забрањује било каква дискриминација по основу припадности националној мањини;
2) *право на равноправност у вођењу јавних послова*, које пружа припадницима националних мањина додатну гарантију да под истим условима као остали грађани учествују у управљању јавним пословима и да ступају у јавне службе. При запошљавању у државним органима, јавним службама и покрајинским и локалним органима води се рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника мањина, а исто правило важи и за састав представничких органа власти (скупштина);
3) *забрана насилне асимилације* обухвата заштиту припадника националних мањина од насилне асимилације и од сваке радње усмерене ка томе, а посебно се забрањује предузимање мера које би проузроковале вештачко мењање националног састава становништва на подручјима на којима припадници националних мањина живе традиционално и у већем броју;
4) *право на очување посебности* обухвата десет посебно гарантованих права (право на изражавање, чување, неговање и развијање националне, културне и верске посебности; право на употребу мањинских симбола на јавним местима; право на оснивање приватних образовних установа; право на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања; право на употребу свог језика и писма; право на школовање на свом језику; право на обавештавање на свом језику; право коришћења имена на свом језику; право да локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на њиховом језику у срединама у којима чине значајну популацију, са правом да

државни и локални органи воде поступак и на њиховом језику у срединама у којима чине значајну популацију);

5) *право на удруживање* обухвата право оснивања просветних и културних удружења, која се добровољно финансирају и којима држава признаје посебну улогу у остваривању права националних мањина;
6) *право на сарадњу са сународницима* је право несметаног одржавања веза и сарадње са сународницима изван територије Републике Србије;
7) *развијање духа толеранције* подразумева обавезу државе да путем мера у образовању, култури и јавном обавештавању подстиче дух толеранције, међукултурног дијалога, узајамног поштовања, разумевања и сарадње међу свим људима, без обзира на њихов етнички, културни, језички или верски идентитет.

Важно је још једном подвући значај поштовања мањинских права и слобода у раду и поступању комуналне милиције и специфичну тежину коју имају њихове могуће повреде. Када се ради о општинама и градовима са вишенационалним саставом становништва, у њима је потребно и да у комуналној милицији буде обезбеђена сразмерна заступљеност припадника националних мањина, односно да комунална милиција по националној припадности запослених одражава структуру становништва.

21. Држављанство и права која имају само држављани или само странци

21.1. Право на држављанство

Држављанство означава припадност појединца заједници људи који по правилу живе унутар граница државе, односно нарочиту правну везу између појединца и државе. Реч је о јавноправном односу, који истовремено подразумева права и обавезе државе према свом држављанину и права и обавезе држављанина према држави чији је држављанин. Правни поредак државе у целини важи за држављане, док за странце (стране држављане) и лица без држављанства (апатриде) могу да важе одређена ограничења у погледу права и обавеза.

Право на држављанство има ранг једног од основних права сваког човека. Свако има право на држављанство и нико не може бити лишен држављанства или права да га промени. Држављанство се сматра редовним и трајним односом, по томе што се лица без држављанства појављују као изузетак и по томе што се једном стечено држављанство по правилу ретко мења (мада је то могуће). Када је то међународним уговорима предвиђено, могуће је да постоји и тзв. двојно држављанство (да исто лице буде у исто време држављанин двеју држава).

Према нашем Уставу, стицање и престанак држављанства Републике Србије уређују се законом. Затим се држављанима Републике Србије гарантује да не могу бити протерани, ни лишени држављанства или права да га промене. Још је уређено да дете рођено у Републици Србији има право на наше држављанство ако нису испуњени услови да стекне држављанство друге државе. Такође, Република Србија штити права и интересе својих држављана у иностранству. Дужна је и да развија и унапређује односе Срба који живе у иностранству (тзв. дијаспора) са матичном државом.

Према Закону о држављанству Републике Србије (2004), држављанство се стиче (1) пореклом (деца следе своје родитеље у добијању држављанства), (2) рођењем на територији Републике Србије (начин који предвиђа Устав), (3) пријемом (прихватањем у држављанство или натурализацијом) и (4) по међународном уговору. С друге стране, држављанство може престати (1) отпустом (вољом појединца који жели пријем у страно држављанство), (2) одрицањем (вољом лица која су рођена и живе у иностранству а имају и страно држављанство и (3) по међународног уговору. За одлучивање о пријему и отпусту из држављанства надлежни су органи унутрашњих послова.

21.2. Права која имају само држављани

Највећи број зајемчених људских права могу да уживају сва лица – домаћи држављани, страни држављани и лица без држављанства. Из тога произлази да је држава дужна да таква права обезбеди свим лицима која се налазе под њеном јурисдикцијом (надлежношћу), без обзира на њихово држављанство. Код таквих права се то обично и истиче изреком „свако има право", „сваком се јемчи право (или слобода)", „нико не може бити", „лице има право" или на сличан начин који јасно упућује на сва лица.

За разлику од тога, код мањег броја права је изреком утврђено да су титулари (носиоци) тих права домаћи држављани и тада формулација права почиње речју „грађани" или се та реч користи у дефиницији права и слободе (на пример, „мирно окупљање грађана је слободно"), а она означава домаће држављане. У првом реду, то су политичка права и слободе, која су традиционално резервисана за домаће држављане, као и социјална права којима држава обезбеђује заштиту и помоћ својим држављанима, укључујући и право на приступ високом образовању. Резервисање таквих права и слобода за домаће држављане није противно концепту људских права као универзалне категорије. С тим у вези, може се напоменути да се у кругу земаља чланица Европске уније (ЕУ) ствари у том погледу мењају, нарочито у погледу политичких права и слобода, утолико што се уживање појединих од њих не везује за држављанство него за место пребивалишта лица, тако да

држављанин било које државе чланице може уживати поједина политичка права у другој земљи чланици ако у њој живи. Таква решење следе концепт „европског грађанства“ којим се означавају држављани свих чланица ЕУ.

21.3. Посебна права странаца

Највећи број људских права, као што је речено у оквиру претходног питања, могу да уживају сва лица без обзира на њихово држављанство. Полазећи од тога, Устав утврђује да странци, у складу са међународним уговором, имају у Републици Србији сва права зајемчена Уставом и законом, изузев права која по Уставу и закону имају само држављани Републике Србије. О правима која су резервисана за домаће држављане и која због тога не могу имати странци, такође је било речи.

На другој страни, постоје и посебна права која се гарантују странцима и која немају домаћи држављани. Најважније такво право јесте *право на азил* (*уточиште*), а то право може стећи странац који основано страхује од прогона због своје расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или припадности некој групи или због својих политичких уверења. Право на азил гарантује и Универзална декларација о људским правима, у којој се утврђује да то право не може уживати онај ко се гони због кривичног дела неполитичке природе или због поступка противног циљевима и начелима Уједињених нација. Азил се додељује или одбија одлуком надлежног државног органа.

Поред права на азил, странцима се јемчи и *заштита од произвољног протеривања*. За разлику од домаћих држављана који не могу бити протерани из Републике Србије, странци могу бити протерани под посебним условима. Наиме, улазак странаца у Републику Србију и боравак у њој, као и поступак њиховог протеривања из Србије, уређени су Законом о странцима (2018). За протеривање странца неопходна је одлука надлежог органа на коју он има обезбеђено право жалбе. Протеривање је могуће уз поштовање законом прописаног поступка. Странац се не може протерати тамо (тј. у земљу) где му прети прогон због његове расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности, држављанства, припадности одређеној друштвеној групи или политичког мишљења или где му прети озбиљно кршење права зајемчених нашим Уставом. Због тога се за протеривање користи нека друга земља (тзв. концепт треће или безбедне земље). Такве мере заштите садржи и Међународни пакт о грађанским и политичким правима, као и Европска конвенција о људским правима.

Постоје и посебно именована права странаца у делу Устава о економском уређењу. Најпре, страна лица изједначена су на тржишту са домаћим лицима. Затим, страна физичка и правна лица могу стећи својину на непокретностима, у складу са законом и међународним уговором.

Такође, странци могу стећи право концесије на природним богатствима и добрима од општег интереса, као и друга права утврђена законом, а гарантује им се и сигурност њихових инвестиција (законито стечена права на основу капитала не могу бити умањена).

22. Уставне дужности грађана

Утврђивање већег броја дужности грађана у уставима, по чему би оне биле уставне дужности, није одлика уставних текстова, већ се то препушта законима. И наш Устав утврђује мањи број тих дужности које су опште или посебне. Међу опште дужности (дужности свих) долазе дужност свих да поштују Устав и закон и дужност свих да поштују достојанство и права других.

Посебне уставне дужности су следеће: дужност (и право) родитеља да издржавају, васпитавају и образују своју децу; обавезно основно образовање; дужност чувања природних реткости и научног, културног и историјског наслеђа; и обавеза плаћања пореза и других дажбина.

Законске дужности су, наравно, бројне и њихово постојање је последица живота у заједници каква је држава која треба да обезбеди да се односи између чланова заједнице одвијају на правно уређен, усклађен и правичан начин. Ниједна од тих дужности, међутим, не може стајати у опреци са правима и слободама које су зајемчене Уставом и другим документима којима су зајемчена људска права у држави. У томе и јесте сврха уставних јемстава људских права, јер су она границе слободи деловања законодавца (имају надзаконски ранг).

23. Систем заштите људских права

Људска права имају, према томе, надзаконски – уставни ранг (устав је највиши правни акт, има вишу правну снагу од закона и других прописа). Устав обавезује сваког да поштује људска права као загарантована права. Да би та гарантија добила реалну подлогу, успостављен је читав низ механизама којима се људска права штите од повреда (кршења). Према припадности, ти механизми могу бити унутрашњи и међународни. Први се предвиђају Уставом и постоје у оквиру државе, а други се предвиђају међународним правом и постоје у оквиру међународних институција. Опште је правило да се најпре користе унутрашњи, а потом међународни механизми за заштиту људских права. С тим у вези, већ је наведена одредба Устава којом се утврђује право грађана да се обрате међународним институцијама ради заштите својих слобода и права зајемчених Уставом.

Најважнији унутрашњи механизми за заштиту људских права јесу: 1) управна заштита, 2) судска заштита, 3) уставносудска заштита и 4) заштита пред специјализованим органима.

23.1. Заштита људских права пред домаћим органима

23.1.1. Управна и судска заштита људских права

Управна заштита људских права остварује се пред органима управе (државним, покрајинским, градским и општинским органима управе и организацијама и службама које одлучују о правима и обавезама појединаца). То је, по природи ствари, најшири вид заштите људских права, како с обзиром на бројне послове које органи управе обављају у вези са остваривањем права, обавеза и правних интереса грађана, тако и с обзиром на чињеницу да су грађани знатно чешће у контакту са органима управе него са другим органима власти.

У првом реду, органи управе су у низу области надлежни и дужни да својим актом или радњом обезбеде заштиту појединих људских права од угрожавања. На пример, када нареди обустављање активности противних комуналном реду, какве су претерана бука или бацање смећа на недозвољено место, комунална милиција тиме штити здравље људи и животну средину. Исто тако, комунална милиција учествује у одржавању јавног реда и мира, а јавни ред и мир убраја се у важне предуслове за уживање људских права. И обављањем својих других послова комунална милиција треба да доприноси заштити тих истих вредности.

Друго, полиција је дужна да пружа безбедносну заштиту људима, а нарочито да штити њихов живот, права и слободе, лични интегритет и имовину од незаконитих угрожавања. У оквиру законског мандата полиције посебно се наглашава њена дужност у стварању предуслова за уживање људских права и обавеза пружања дориноса заштити људских права. Истоврсне дужности имају и други безбедносни органи.

Такође, органи управе надлежни су да одлучују о остваривању низа права, обавеза и правних интереса грађана, чиме се реализују поједини садржаји људских права. Они су надлежни и да грађанима издају одређене јавне исправе и акте или предузимају радње које су неопходне за остваривање појединих људских права.

На другој страни, органи управе при обављању својих послова, а нарочито када имају овлашћења за ограничавање појединих људских права, могу и да нанесу повреде људским правима. Они то могу да учине активно (кршењем права), ускраћивањем права или пасивно (непредузимањем мера из своје надлежности). Као прво правно средство за заштиту права у таквим случајевима предвиђено је право на жалбу. Жалба се може поднети против првостепене одлуке органа управе и њоме се покреће поступак преиспитивања те одлуке (тзв. другостепени поступак). Исто тако, жалба се може поднети када орган управе у законском року не донесе никакву одлуку. Одуку о жалби доноси виши орган управе, који на тај начин обавља контролу над радом првостепеног органа управе и проверава да ли је првостепеним актом учињена повреда права. Осим жалбе, незадовољни појединац и правно лице могу да

органу управе поднесу и притужбу, која је управо намењена да се поводом ње испита да ли је орган на чији се рад притужба односи поступао законито и правилно, односно да ли је поступањем учињена повреда права притужиоца.

Судска заштита људских права је главни вид заштите и о њој Устав каже следеће: „Свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале." Заштита се остварује пред редовним судовима, на основу тужбе. Тужбом може да се тражи престанак и уздржавање од радњи којима се повређује неко право, успостављање пређашњег стања и накнада штете (материјалне и нематеријалне) због повреде или ускраћивања права. Када појединац или правно лице подносе тужбу, онда је реч о приватној тужби и приватном тужиоцу. На другој страни, када повреде људских права имају обележје кривичног дела за које се гоњење предузима по службеној дужности, тада постоји обавеза државе да спроведе званичну истрагу и да јавни тужилац предузме гоњење учиниоца кривичног дела. Тужбом појединац и правно лице могу да траже од суда и да преиспита законитост коначног управног акта (такав спор пред судом назива се управни спор). Постоје и посебни судски поступци у којима се одлучује о рехабилитацији и накнади штете у случају неоснованог или незаконитог лишења слободе, притварања или осуде за кажњиво дело.

Судска заштита људских права треба да буде ефикасна, што подразумева да се поступци воде без одуговлачења. То, међутим, није увек случај. Да би се тај проблем превазишао, донет је Закон о заштити права на суђење у разумном року (2015), према коме грађани имају право да добију накнаду штете из средстава суда (тј. државе) ако им је повређено наведено право. Такође, за ефикасну судску заштиту људских права од нарочите је важности да судови буду истински независни и посебно заштићени од утицаја носилаца других власти.

23.1.2. Уставносудска заштита људских права

Основна улога Уставног суда састоји се у контроли уставности и законитости општих аката, с једне стране, и заштити људских права, с друге стране. Устав га дефинише као самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе.

Када контролише уставност и законитост општих аката, Уставни суд пружа општу и посредну или превентивну заштиту људским правима, тако што уклања из правног поретка оне законе који нису сагласни Уставу, као и оне опште акте ниже од закона који нису сагласни Уставу и закону. Међу законима и општим актима који се уклањају из

правног поретка могу бити и они који су противни Уставом зајемченим људским правима. На тај начин се спречава примена таквих закона и општих аката.

Пред Уставним судом се остварује и један појединачни и непосредни вид заштите људских права. Тај вид заштите се остварује на основу посебног правног средства – *уставне жалбе*. Ту жалбу може поднети лице које сматра да су му повређена или ускраћена Уставом зајемчена људска права путем појединачног акта или радње државног или другог органа или организације којој су поверена јавна овлашћења (имаоци јавних овлашћења). Да би се жалба могла поднети, потребно је да буду исцрпена или да нису предвиђена правна средства за заштиту. Реч је, према томе, о два различита случаја. У првом, уставна жалба се користи пошто су претходно исцрпена друга правна средства за заштиту права (жалба и тужба), тако да право на уставну жалбу неће имати онај ко није исцрпео друга правна средства за заштиту свог права. Други случај се односи на ситуације у којима друга правна средства за заштиту нису предвиђена (не постоје). Такве ситуације су веома малобројне и тада уставна жалба представља једино правно средство за заштиту људског права.

Поред лица које сматра да су му повређена или ускраћена зајемчена права, уставну жалбу могу по његовом овлашћењу да изјаве и друга лица или органи који су надлежни да се старају о људским правима (на пример, Заштитник грађана). Ако утврди да постоји повреда права, Уставни суд овлашћен је да поништи појединачни акт или да забрани даље вршење радње којом се право повређује, односно да нареди предузимање радње кад је право ускраћено. Такође, може одлучити о захтеву подносиоца жалбе за накнаду штете када је такав захтев постављен.

23.1.3. Специјализовани органи за заштиту људских права

Увођење специјализованих органа у систем заштите људских права је мотивисано потребом да се та заштита подигне на виши ниво и учини приступачнијом и ефикаснијом. Наиме, органи управе не морају бити довољно посвећени заштити људских права, а поступци пред судовима су често спори и компликовани. Такве недостатке треба да надоместе органи који су специјализовани за заштиту људских права, какав је најпре омбудсман (код нас Заштитник грађана) или други нарочити органи типа повереника и, у неким земљама, нарочитих државних комисија за заштиту људских права.

Омбудсман је осмишљен као независни државни орган који, у име парламента, штити права грађана и контролише законитост и правилност рада органа управе. Његовом улогом се не замењују друга правна

средства за заштиту људских права (пред органима управе и судовима), тако да он делује пошто се исцрпе расположива правна средства (жалба и тужба), а по изузетку и пре тога ако се покаже да су та средства неделотворна или недовољна за заштиту права. Омбудсман ступа у акцију на основу притужбе коју може поднети свако ко сматра да му је актом, радњом или нечињењем органа управе повређено право, као и када сам сазна да има места његовој акцији и спровођењу контроле (деловање по сопственој иницијативи). Ако својом истрагом утврди да постоји повреда права, он не може да промени акт органа управе, али може да му упути једну или више препорука о томе како треба да отклони утврђене недостатке и да му остави рок за то. Ако орган управе не поступи по препоруци или га не обавести о разлозима због којих није то учинио, омбудсман је овлашћен да о томе обавести јавност, парламент и владу, као и да иницира поступак за утврђивање одговорности и разрешење функционера који руководи органом управе. Може и да иницира одговарајуће поступке за утврђивање одговорности службених лица.

Омбудсман делује и превентивно, путем давања савета и мишљења, пружањем добрих услуга и посредовањем, прати остваривање људских права, предлаже измене закона и других прописа и друге мере за унапређење стања људских права и праксе рада органа управе. У својим извештајима о раду, које подноси парламенту и објављује, указује на типичне недостатке у раду органа управе и даје предлоге за побољшање стања.

Код нас је институција омбудсмана под именом Заштитник грађана уведена законом из 2005. године, а затим је утврђена у Уставу и Заштитник грађана је почео са радом 2007. године. Пре тога, уведен је Покрајински омбудсман у АП Војводини и локални омбудсмани, почев од 2002. године. Према садашњем стању, постоји око 25 локалних омбудсмана у општинама, градовима и градским општинама. Локални омбудсмани су овлашћени да контролишу рад локалне управе, укључујући ту и комуналну милицију, а контролу над локалном управом и комуналном милицијом може вршити и Заштитник грађана ако се ради о повредама закона и других републичких прописа.

Поред Заштитника грађана, као специјализовани органи за заштиту одређених људских права, постоје Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Повереник за заштиту равноправности. Они се старају о заштити људских права у својим областима.

23.2. Заштита људских права пред међународним органима

Међународни систем за заштиту људских права чине нарочити органи створени при Уједињеним нацијама или другим међународним

организацијама чије су чланице земље са различитих континената, као и органи створени на европском простору. Даље се у кратким цртама посебно излажу механизми за заштиту људских права који постоје у оквиру система УН и механизми који чине европски систем заштите људских права. Као што је раније напоменуто, основно правило јесте то да се међународни систем, уколико се ради о заштити људских права појединца, активира тек пошто се исцрпе средства за заштиту људског права пред домаћим органима. Истовремено, то значи да поштовање људских права која су зајемчена међународним правом није више само унутрашња ствар појединих држава, јер се та права могу да заштите и пред међународним органима ако државе то не учине.

23.2.1. Систем заштите људских права у оквиру Уједињених нација (УН)

Систем људских права на светском нивоу унапређен је после Другог светског рата уношењем људских права у Повељу УН (оснивачки акт Организације Уједињених нација) и закључивањем великог броја међународних уговора о људским правима. Тим уговорима су стварана и надзорна тела којима се подносе извештаји о поштовању уговорених обавеза. Такође је омогућено да државе уговорнице упућују представке због кршења људских права од стране других држава уговорница, а затим и признато право појединцима да се својим притужбама обраћају међународних телима и органима. Појединац је тиме практично добио право да се притужи на своју државу због кршења права и да добије задовољење од ње као прекршиоца пошто је међународна институција на то обавеже.

У систему заштите људских права у оквиру УН могу се разликовати надзорна тела која су створена појединим међународним уговорима, с једне, и органи и тела који се заснивају на Повељи УН, с друге стране. Надзорна тела су основана већим бројем значајнијих међународних уговора о људским правима. Она врше надзор над поштовањем уговора од стране држава потписница, дају препоруке за унапређење стања и делују на развој инструмената за обезбеђење поштовања уговора. Могу да имају и овлашћења за разматрање представки једне државе против друге, као и индивидуалних представки које подносе појединци против држава потписница. Таква овлашћења имају, на пример, Комитет за људска права (основан према одредбама Међународног пакта о грађанским и политичким правима) и Комитет против тортуре (основан према одредбама Конвенције УН против мучења и других свирепих, нечовечних или понижавајућих казни и поступака).

Посебни органи и тела засновани на Повељи УН јесу Комисија за људска права, Високи комесар за људска права, Поткомисија за спречавање

дискриминације и заштиту мањина, Комисија за положај жена и друга тела. У систему УН постоје и судски органи с одређеним надлежностима у области заштите људских права, какви су Међународни суд правде, Међународни кривични суд, као и трибунали за бившу Југославију и Руанду.

23.2.2. Европски систем заштите људских права

Основу европског система заштите људских права чини Европска конвенција за заштиту основних права и слобода (краће: Европска конвенција о људским правима). Конвенција је потписана 1950. године под окриљем Савета Европе и касније је допуњена са већим бројем протокола. Поред ње, закључене су и друге значајне конвенције, од којих су неке већ поменуте. На основу Европске конвенције о људским правима формиран је 1961. године Европски суд за људска права у Стразбуру, који данас има истакнуту улогу у заштити људских права у свим земљама чланицама Савета Европе.

Европском суду за људска права могу да се обраћају држављани Србије и других земаља чланица Савета Европе, са представкама због повреда људских права. Услови за подношење представке јесу да је реч о људском праву гарантованом наведеном конвенцијом, да су исцрпени унутрашњи правни лекови, осим кад су недоступни или неделотворни, да није прошло више од шест месеци од правноснажне одлуке по унутрашњем правном леку и друго. Ако суд утврди да има повреде права, држава је дужна да отклони повреду људског права, исплати досуђену одштету и надокнади судске трошкове. До сада се највећи број представки држављана Србије односио на повреду права на суђење у разумном року (одуговлачење судских поступака), али има и оних који се тичу полицијске бруталности и других повреда права.

Суд се састоји од по једног судије из сваке земље чланице Савета Европе, а судије бира Парламентарна скупштина Савета Европе. Суд разматра предмете у одборима од троје судија, већима од седам судија и Великом већу које чини 17 судија.

Грађани Србије стекли су право да се обраћају Европском суду за људска права пошто је државна заједница Србије и Црне Горе ратификовала Европску ковенцију о људским правима (26. децембра 2003. године). Уз испуњење других услова за прихватање представки грађана Србије, а у вези са условом да се исцрпе правна средства за заштиту пред домаћим органима, захтева се и да је подносилац представке искористио право на уставну жалбу пред Уставним судом. Такав став је Европски суд за људска права заузео у једном случају с краја 2009. године, оцењујући да уставна жалба спада у делотворна унутрашња правна средства за заштиту људских права.

Б. Култура комуникације у обављању послова комуналне милиције[4]

1. Први контакт комуналног милиционара и надзираног субјекта: значај првог контакта, првог састанка и разговора са одговорним, овлашћеним и другим лицима надзираног субјекта и ефективна комуникација у оквиру првог контакта

Први контакт, састанак и разговор комуналног милиционара и одговорног, овлашћеног или другог лица (у даљем тексту: представник) надзираног субјекта је чин којим започиње интерперсонална комуникација, под којом се подразумева разговор између најмање две особе и која је различита од групне, масовне или друге врсте комуникације.

Значај првог контакта је вишеструк. Први контакт значајан је због његовог конкретног циља, а још више због могуће будуће сарадње двеју страна у обостраном интересу и, као најважније, због очувања и унапређења комуналног, јавног и другог реда (у даљем тексту: комунални ред) у јавном интересу. За комуналну милицију и њеног припадника је први контакт значајан и због шансе да се саговорницима представе у правом светлу.

Комунални милиционари су, наиме, највидљивији групни представници органа ЈЛС. У свакодневној су комуникацији са грађанима. Из те комуникације грађани у себи – интроперсоналном комуникацијом – стварају слику о комуналној милицији. Од те слике зависи њен углед и спремност грађана да комуналним милиционарима пруже помоћ у њиховом свакодневном раду на одржавању комуналног реда. Од те слике исто тако зависи и успешност првог контакта комуналног милиционара са било којим грађанином или представником надзираног субјекта.

У начелу, први контакт комуналног милиционара и надзираног субјекта има веће шансе да успе ако комунални милиционар уз помоћ представника надзираног субјекта са којима комуницира „поправи слику“ о комуналној милицији, без обзира каква је она код надзираног субјекта до тада била. Ако је била добра то ће бити лакше, а ако је била лоша биће теже, што са по 50% зависи од оба учесника комуникације. Половина која зависи од комуналног милиционара је тежа, будући да он по правилу тражи обавештења, а надзирани субјект треба

4 Приликом писања овог дела приручника коришћен је део текста о комуникацији и стресу са одговарајућим графичким приказима, који су за *Приручник за стручно оспособљавање и полагање испита комуналних полицајаца* (2010) написали Мирослав Мијаиловић и Божидар Оташевић са својим сарадницима из Управе за стручно образовање, оспособљавање, усавршавање и науку – Центар за основну полицијску обуку у Сремској Каменици.

добровољно да их пружи. Зато комуналном милиционару није довољно само стриктно поштовање прописа, јер се оно подразумева. Потребно му је и културно комуницирање са надзираним субјектом, а у конфликтним и сличним случајевима и вешто комуницирање. Зато су, уз пажљив избор речи и познавање њихових значења, веома важне и технике активног слушања и ћутања, познавање невербалне и вербалне комуникације, различитих психолошких типова личности, начина превазилажења разних сметњи за ефективну комуникацију, као и познавање других начела и правила успешне комуникације.

Флексибилитет, односно променљивост, савитљивост и прилагодљивост, најважнија је карактеристика првог контакта са гледишта комуналног милиционара. По природи ствари, његов први контакт се разликује зависно од тога које активности спроводи, односно које мере предузима и која овлашћења примењује. Разликује се и по томе да ли путем конкретног материјалног акта (радње) поступа више ауторитативно, као представник власти или пак мање ауторитативно, као представник јавне службе (сервиса грађана). Лична одговорност на којој се заснивају све службене радње комуналног милиционара односи се и на његов први контакт. Лична одговорност на неки начин га „приморава" да први контакт у потребној мери учини и личним. Не може, на пример, власнику кућног љубимца који је пронађен мртав ту вест саопштити на исти начин као и власнику чији је кућни љубимац пронађен жив. Ниједну од такве две вести не може на исти начин саопштити старици или родитељима са присутним дететом као што може саопштити одраслој особи у најбољим годинама. Сличних примера је безброј, што указује на значај искуства у изградњи осећаја за меру при првом, али и свим каснијим контактима. У сваком случају, уз потребна знања и вештине, кључ успеха је складна комбинација службеног ауторитета и личних квалитета комуналног милиционара, без интимизације са саговорницима.

Правила службе у вези са првим контактом обухватају прописана и друга општа правила чијом применом комунални милиционари могу олакшавати своју комуникацију са грађанима и представницима надзираних субјеката. Пре свега, комунални милиционари у обављању комунално-милицијских послова се морају односити уљудно према свима, а у примени овлашћења поступати хумано и поштовати достојанство, углед, част и основна људска права и слободе грађана. Пре почетка примене овлашћења, дакле и прикупљања обавештења од грађана, морају се представити на прописан начин и саопштити разлоге за ту примену, изузев ако би то угрозило постизање циља. Да би ефикасно обављао послове, спречавао могуће конфликте и при томе водио рачуна о себи и другима, комунални милиционар изграђује добре односе са грађанима, представља им се на прописан начин, при томе их обавезно поздравља, наводи разлог свог присуства, комуницира

на начин који је присутнима прихватљив, ни превише формалан ни превише неформалан (интиман) и не злоупотребљава на било који начин свој положај у датој ситуацији. Уколико је целисходно да се о нечему сложи са присутнима, учиниће то што пре, вербално и/или својом акцијом. Тако ће омогућити саговорницима да сами одреде колико ће бити удаљени током разговора, односно да одреде свој тзв. персонални простор. Неће никога додиривати, нити се наслањати на лица и предмете. Неће давати „климава" обећања. Даваће директно једноставна и разумљива упозорења и усмена наређења. Ограничења неопходна због личне безбедности тако ће и објаснити, уз проверу да ли је лице разумело дате разлоге.

На првом контакту, састанку или разговору, као и увек за време вршења службе, комунални милиционар мора изгледати уредно, обријано и ошишано, без обзира да ли тај контакт остварује у униформи или цивилном оделу. Униформа, ознаке и опрема морају бити исправни и чисти. На униформи и видљивим деловима тела не сме бити накита, неприкладних каишева, сатова или других предмета, нити се делови униформе смеју комбиновати са деловима цивилне одеће и обуће. Није дозвољено ни самовољно мењање изгледа, кроја и делова униформе.

Почетак првог контакта је сусрет саговорника који претходи почетку комуникације. Комунални милиционар комуникацију са представником надзираног субјекта и сваким другим грађанином треба да започиње у природном положају, којим не оставља утисак несигурности, нити агресивности. Зато руке држи опуштене уз тело, а ноге размакнуте у ширини рамена. То би саговорнику требало да означи његов „позив" на разговор и озбиљност намере да изврши службени задатак. Не би требало једну руку да придржава другом, јер би то био знак несигурности. Не би требало ни да укрсти руке на грудима или да их држи иза леђа, јер би то био знак агресивности. Комунални милиционар мора препознавањем невербалних сигнала да буде приправан да спречи евентуалну агресивност саговорника, на пример оног који често кружи очима с лева на десно, брише дланове о своју одећу, пропиње се и подиже браду навише како би „с висине" гледао комуналног милиционара.

Невербални део првог контакта омогућава комуналном милиционару да се усредсреди на што бољи однос са саговорником и на идеју о томе како да започне разговор. Од тога зависи почетни успех комуникације, а потом и тачан пренос и разумевање порука које се размењују. Без обзира што невербална комуникација „увек говори" не треба о личности саговорника судити већ на основу првог утиска, а треба водити рачуна и о сопственим гестовима, положају тела и другим невербалним сигналима. Важан је изглед, начин руковања, контакт очима, гестикулација и комплетан први утисак, коме велики број људи верује више него другом утиску, као што често више верује невербалној

него вербалној комуникацији. Моћ првог утиска јесте велика, али не и пресудна за исход првог и каснијих разговора. Осим тога, први утисак може и да превари, као што то могу и тон гласа, спуштање или подизање гласа, успорен или убрзани говор, паузе у говору, наглашавање појединих речи и други чиниоци паравербалне комуникације (истовремено и невербалне и вербалне).

Вербални део првог контакта заснива се на правилном говору, као једном од најбитнијих услова да саговорник разуме изговорено на исправан начин. У том говору има места за афирмацију пристојног и културног обраћања, кроз љубазност, тактичност, спремност на пружање помоћи. Уз то, мирним и сталоженим тоном говорник показује да му је стало до саговорника и подстиче његово разумевање за сопствене потребе. Такав вербални приступ је за комуналног милиционара бољи него да свој унутрашњи циљ нагло наметне и тако подстакне саговорника да не удовољи захтеву. Продуктивније је у разговору се уљудно позвати на комунални ред као заједнички интерес свих, па и саговорника, него искључиво позвати на сопствени статус и овлашћења, односно права, дужности и одговорности. За време разговора не сме се другоме упадати у реч, нарочито ако се не слажемо са оним што саговорник говори. Говор треба започети тек кад саговорник заврши свој говор. Да бисмо били сигурни да је то учинио, почетак сопственог говора можемо најавити благим покретом главе или подизањем руке. Најважније је све време задржати поштовање према другоме и издржати до краја како би се заједно остварила сврха разговора.

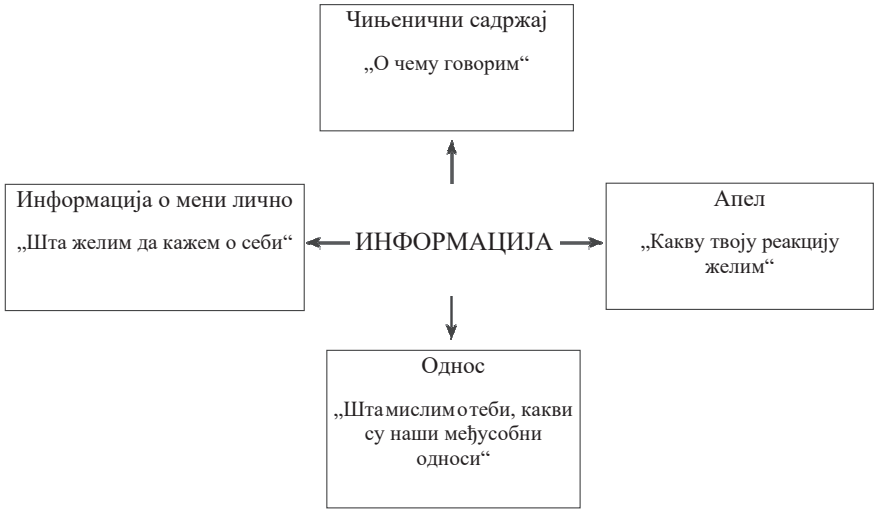
Ефективна комуникација приликом првог контакта, првог састанка и разговора са представником надзираног субјекта, као и са грађанином, јесте она комуникација којом је постигнут позитиван резултат, мерен у односу на циљ комуникације. С обзиром на сврху и делатност комуналне милиције, њени припадници практикују углавном истражујући стил комуницирања. Они у таквој комуникацији трагају за нечим и, с тим у вези, изражавају службени став, објашњавају, аргументују, анализирају, дају предлоге и сугестије, користе отворена питања и алтернативе, тестирају, траже одговоре и проверавају их. Циљ им је да упознају и истраже стварност, неки догађај или појаву, открију и разјасне неки случај или ситуацију, дођу до нових сазнања, података, обавештења и информација од значаја за комунални ред и делатност комуналне милиције. За комуналне милиционаре је позитиван резултат првог контакта постигнут ако је делимично или, још боље, у потпуности остварен циљ комуникације. Ако је циљ делимично остварен могу после првог уследити други и даљи контакти, а ако је циљ остварен у потпуности за тим по истом питању неће бити потребе. Ако циљ из објективних разлога није могао бити остварен, а први контакт је протекао коректно, та коректност често оправдава претпоставку да ће будући контакти бити успешнији. О препознавању и превазилажењу

субјективних и других сметњи за ефективну комуникацију биће речи касније у посебном одељку.

2. Технике активног слушања, самопоузданог, професионалног и етичког (моралног) опхођења и понашања и тактичке комуникације

Активно слушање у комуникацији је право слушање и разумевање порука које се међусобно размењују. Оно је један од главних принципа језичке комуникације. „У принципу, сваки језик је прикладно и довољно средство за обављање комуникацијских потреба заједнице којој служи", истиче један наш познати лингвиста, додајући томе да „друштвена комуникација путем језика има два главна вида: изражавање и саопштавање". Саопштавање треба саслушати и протумачити, односно саопштено треба чути и разумети. Често је већа вештина добро слушати него добро говорити.

Колико је комуникација тешка и компликована, показује нам теорија коју је установио један немачки теоретичар. Он ју је назвао „квадрат вести". Указује на чињеницу да свака информација, сваки исказ који се размени између пошиљаоца и примаоца има вишеструко значење. Наиме, оно што пошиљалац каже може се тумачити на четири начина, јер по овој теорији, ми слушамо са четири уха и реагујемо у зависности од тога које је ухо у том тренутку активирано. То изгледа овако:



Универзалност теорије о слушању „са четири уха", односно њено важење за сваку језичку комуникацију, може се потврдити и кроз праксу комуналне милиције. Најважније је да се не потврди као у давном

афоризму Милована Витезовића: „Полицајци су најбољи саговорници, увек вас саслушају до краја.“ Ова сјајна игра речи (саслушају уместо слушају) подсећа на неслушање као узрок лоше комуникације и проверено лошије коначне резултате полицајаца који саслушавају него оних који знају да слушају. Зато се и од комуналног милиционара тражи да уме да слуша саговорника. То није лако научити, јер право слушање је много више од обичног слушања речи друге особе. Оно захтева улагање напора и пуну концентрацију да би се разумела порука саговорника. Активно слушање можете постићи само ако: изгледате заинтересовано; постављате питања; не постављате много питања; тестирате своје разумевање поруке; оцените целу поруку; водите белешке ако за то постоје услови. Препреке у томе могу бити разне, како преокупираност својим другим мислима, тако и саговорникови опрезни, индиректни или преопширни одговори. Зато је важно да будете пажљиви и сконцентрисани, с тим да се у мери у којој је то могуће уживите у положај саговорника, без обзира на то да ли се с њим слажете или не. Покажите заинтересованост за саговорника и његове информације, а оставите му и простора да се „поправи“ током разговора. Слободно постављајте питања како бисте комплетирали добијене податке и уверили се да сте добро разумели оно што сте чули од саговорника.

Повратна информација представља одговор примаоца на примљену поруку. Она показује да ли је прималац тачно разумео поруку. Припадници комуналне милиције треба да обрате пажњу на повратне информације, јер им оне могу показати како су њихове поруке примљене, позитивно или негативно. Могу, на пример, да укључе одавање признања за добро обављен посао или неку замерку саговорнику.

Много је случајева у којима је сасвим примерено послужити се повратном информацијом. На пример, требало би да дате другима до знања:

- да не схватате шта су хтели да кажу;
- да вам се допада нешто што су рекли или учинили;
- да се не слажете с њима;
- да мислите да мењају тему или се врте у круг;
- да почињете да се нервирате;
- да сте повређени или да вам је непријатно.

Повратна информација помаже вам и да останете у додиру са својим реакцијама како бисте могли да се изборите с њима пре него што се претворе у озбиљна негативна осећања фрустрације, гнева, повређености, пораза, дефанзивности, депримираности, зависности, страха, или незаштићености.

***Има неколико општих упутстава за давање повратних информација. Пре свега, треба водити рачуна о томе да ли је прималац спреман и бити конкретан. Коментаре треба заснивати на чињеницама, а не на емоцијама. Има и ближих упутстава у вези са давањем повратних информација*:**

- пошто се догађај десио, дајте повратне информације што пре можете, што мање времена прође, то боље;
- одаберите погодан тренутак и место на коме ћете бити насамо;
- концентришите се на једну ствар, и то ону која може да се промени;
- затражите сарадњу и будите вољни да помогнете;
- охрабрите примаоца да узврати повратним информацијама.

И за примање повратних информација има неколико упутстава:

- изјасните се у вези с чим желите да примите повратне информације;
- проверите да ли сте добро схватили оно што сте чули;
- покажите своју реакцију на повратну информацију.

Парафразирање је понављање, препричавање својим речима онога што је саговорник рекао, како би се разговору дао нови подстицај. Парафразирањем показујемо саговорнику да га пажљиво слушамо, да разумемо оно што нам говори и да уважавамо његово мишљење. Тако градимо„вербални мост“ који помаже да се разговор настави.

***О парафразирању ваља знати следеће*:**

- свако парафразирање подразумева вештину активног слушања;
- онај ко је добар у парафразирању никада не мења суштину исказа саговорника и увек пази да не „ставља своје речи у уста другој особи“, јер то може чињенично да промени информацију;
- парафразирање је моћно оружје у комуникацији, тако да комунални милиционар може да провери да ли је исказ саговорника добро разумео и протумачио, а ако је потребно, и да попуни празнине или исправи грешке.

За разлику од наведеног о активном (правом) слушању, неслушање је један од важних узрока неспоразума у комуникацији о коме ће касније бити речи у посебном одељку.

Самопоуздано, професионално и етичко (морално) понашање и понашање у комуникацији заснива се на неким од прихватљивих правила за побољшање вербалне комуникације. Зато би требало да:

- верујете да је добра комуникација могућа;
- уколико сте у могућности, одаберете што повољније време и место за разговор, јер се добра комуникација не може обавити на брзину и у неповољном окружењу;
- увек дате приоритет непосредној комуникацији уместо било ког облика онлајн комуникације, јер тако имате бољу невербалну комуникацију и сагледавате околности у којима се она одвија;
- ви говорите, а не да очекујете да комуникација почне од друге особе;
- примените технике активног слушања о којима је било речи;
- будете директни и јасно кажете шта желите, али уз поштовање и љубазност као темељ сваке добре комуникације;

- не заборавите да монолог није комуникација и да повратна информација није прикривена критика, а уколико сте под великим стресом направите паузу уместо да стрес „говори“ уместо вас;
- усредсредите се на приоритете, нагласите суштинске ствари и избегавате разговор о свему и свачему.

Култивисан говор је најпожељнији у комуникацији. Придају му се и значења профињен, образован, културан, негован и слична, али га је зато и тешко дефинисати. Требало би да има неке особине које одговарају тим значењима, а неке од њих је могуће приметити због карактеристичних речи за тај говор. У најзначајније међу њима спадају речи изволите, молим, хвала, опростите. Ове речи олакшавају опхођење и разговор и често омогућавају да се одређени послови и односи лакше и брже позитивно развијају. Све што желите да добијете од другога затражите речима молим или извините, а завршите речима хвала или опростите. Ако неком нешто дајете, нудите или пружате, користите реч изволите, као и када неког пропуштате испред себе или му уступате место. Речју молим почните сваку своју молбу или захтев. Речи извините и опростите употребите кад ословљавате неког непознатог да бисте добили потребну информацију, ако сте нешто погрешили у кретању, при уласку и изласку из просторије или превозних средстава, ако сте прекинули некога у разговору, или учинили ма шта што није у складу с лепим понашањем. Те речи ће помоћи да вам не замере много на погрешном поступку или неспретности.

Извесно је да култивисани говор не обухвата особине које су супротне наведеним значењима израза култивисан, тј. псовке, друге ружне речи, увредљиве, омаловажавајуће и сличне речи. Култивисан говор, по природи ствари, једна је од особина култивисане особе, научене да се у животу одржава и понаша у складу са усвојеним принципима који владају у друштвеној заједници.

Култура говора је, по речима једног нашег лингвисте, „степен усавршености властитога говора, тј. овладавања вјештином правилног, тачног и течног исказивања властитих мисли и осјећања и успјешне комуникације с другим члановима говорне заједнице“.

Изразу „култура говора“ дају се и друга значења, слична, али и проширена. Указује се да су то вештине и знања особе која јој пружају компетентно коришћење језика у комуникацији – и у писменом облику и у усменом говору. То укључује способност изговарања без грешке одређених речи или фраза, као и коришћење изражајних средстава говора. Од те способности зависе успешност опажања и преношења информација, односно комуникативни квалитети у језичкој комуникацији. У крајњем, од тога зависи и сврсисходност комуникације. Цео овај процес повезан је са етичким аспектом културе говора, односно правилом језичке комуникације да се не сме вређати или понижавати саговорник.

Говорни бонтон требало би поштовати у свима врстама разговора. Као што има разних друштвених ситуација, тако има и разних врста разговора, од обичног, свакодневног, до врло озбиљног који захтева добро познавање теме којој се разговара. Неколико је општих савета. Прво, треба избегавати разговоре којима би се другима могло покварити добро расположење. Ником не треба повредити осећања и сваки разговор треба обављати уљудним речима. Друго, не треба говорити много о себи, јер је то скоро увек досадан и неугодан разговор за другога. Ако разговарате с особом коју сте тек упознали, онда је најбоље да одаберете неку општу тему, а да избегавате разговор личне природе. Треће, треба бити стрпљив, јер ко нема стрпљења да другог саслуша прави основну грешку у разговору. Четврто, водите рачуна о томе да током разговора не постанете досадни или наметљиви и пустите друге да кажу шта имају. Имајте у виду да вам превише речи, као ни потпуна тишина, неће користити. Пето, не треба се упуштати у детаље које слабије познајете. Тада је најбоље саслушати саговорника и сачекати тренутак када можете дати сигуран суд. Супротно мишљење од вашег не треба да вас испровоцира да узвратите непристојно.

Још неколико савета:

- другоме никад не кажемо да лаже, него да се можда вара;
- када прилазимо другима, први их поздрављамо;
- не омаловажавамо саговорнике;
- не упадамо у реч кад други говоре;
- никад не зевамо током разговора;
- престајемо да говоримо кад неко не показује вољу да нас слуша;
- не реагујемо на незнање или погрешно изговорене речи саговорника;
- не размећемо се својим образовањем, пореклом или другим својствима;
- користимо лична имена, а не заменице „он“ или „она“;
- не започињемо разговор који остали не разумеју или у њему не могу да учествују;
- не шапућемо, нити се дошаптавамо;
- не употребљавамо стране речи ако нисмо сигурни у њихово значење;
- не гестикулирамо и не додирујемо саговорнике;
- не користимо поштапалице.

3. Невербална комуникација – облици и значај

3.1. Појам, облици и значај невербалне комуникације

Невербална комуникација представља начин споразумевања који обухвата више од изговорених и писаних речи. Назива се и говором тела, а по правилу се одвија несвесно. Открива унутрашња осећања и

однос саговорника према окружењу. Невербални сигнали неке особе показују како би желела да је доживе саговорници или други присутни.

Невербална комуникација обухвата низ радњи, међу којима су и: 1) мимика (гримасе, мрштење чела, колутање очима, подругљиво смешкање, избегавање погледа, и сл.); 2) гестикулација (покрети руку и тела, нпр. сигнализирање „стоп" руком, показивање прстом на неку особу, гледање на сат док неко други говори, или показивање разумевања, пажње и брижног става према саговорнику); 3) држање тела (стегнуте песнице показују љутњу, опуштена рамена равнодушност и незаинтересованост, прекрштене руке неспремност за отворену комуникацију, и сл).

Поред наведеног, невербална комуникација обухвата и покрете у простору, ритам и тоналитет говора, боју гласа и одевање.

Функције невербалне комуникације су: изражавање емоција; изражавање узајамних ставова; презентовање властитих особина; праћење, подршка и допуна вербалне комуникације; замена за вербалну комуникацију; конвенционално изражавање разних врста социјалне активности.

На важност невербалне комуникације указују резултати бројних истраживања. Према некима од њих, порука се при комуникацији лицем у лице преноси: говором тела – 60%, тоном гласа – 30%, речима – 10%, док је приликом презентације пред групом људи, 55% утисака одређено говором тела (држањем, гестовима, погледом), 38% интонацијом и само 7% садржајем презентације.

Невербални знакови су *паралингвистички, кинезички и проксемички знакови*. Невербални знакови су несвесни, а значења им се донекле разликују у појединим културама. Замењују и наглашавају вербалну поруку, али могу да буду и у нескладу с њом. У случају кад говор саговорника није усклађен са његовим говором тела, поверење треба указати невербалним знаковима. По правилу, невербалне знакове је теже одглумити него вербалне. Стога је значај невербалне комуникације и у комунално милицијском послу велики.

Паралингвистички знакови у комуникацији су разни пропратни шумови и звукови при изговарању гласова, речи, целих речи и реченица, као и посебни гласови и њихове комбинације које прате говор, а не формирају речи. Разликују се две групе паралингвистичких знакова:

а) паралингвистички знакови у ужем смислу нису везани за граматичку структуру, али могу да пруже информације о расположењу и ставовима саговорника (плакање, смех, врисак, узвици „ох" или „ух", варијације у брзини, висини и јачини изговарања гласова у речи, и сл.). На основу тих знакова, а без обзира на граматички облик и садржај изговорених реченица, може се стећи утисак о емоцијама, интерперсоналним ставовима и неким карактеристикама личности говорника;

б) прозодијски паралингвистички знакови важни су за схватање основног смисла вербалног исказа, тј. да ли се реченицом нешто тврди,

пита или наређује. Они су елемент граматичке структуре језика. То су карактеристике начина изговарања реченице које се везују за њен садржај и утичу на њен смисао. То могу бити ритам, модулација и наглашавање речи у реченици и пауза међу речима.

Функције паралингвистичких знакова су: 1) изражавање емоција – гнев: слаб или висок глас, брз темпо говора, неправилна модулација; жалост: тих, низак глас, спор темпо, неправилне паузе у говору, нејасно изговарање гласова; 2) означавање интерперсоналних ставова – пријатељски или непријатељски став, доминантан или субмисиван (потчињен); 3) оцењивање црта личности; 4) оцењивање демографских обележја – пол, узраст, регионална и национална припадност (акценат, артикулација гласова и темпо говора); 5) остваривање вербалне комуникације.

Кинезички знакови обухватају неколико група:

а) фацијална експресија (покрети лица) *чест је невербални сигнал при комуницирању. Мноштво мишића и изграђена структура омогућавају богату изражајност лица. Много је делова лица који се могу покретати и мењати: очи и предео око очију, уста, обрве, капци, чело, боја, као и затегнутост коже и лице у целини. Покрети тих делова, а још више њихове комбинације, као и разне врсте и нијансе реаговања на информације примљене од саговорника, могу да послуже за изражавање психичких стања и својстава. Усмеравање погледа је део сваке конверзације, као и када се она жели успоставити и тек предстоји. Има важну улогу и током конверзације у прикупљању обавештења од саговорника. Уобичајено је мишљење да особе које скрећу поглед не говоре истину;*

б) покрети руку, који су најчешћи током комуникације, откривају степен емоционалне узбуђености, а многи положаји тела интерперсоналне ставове;

в) покрети главе и њени различити положаји такође су веома чести у комуникацији. Као што управљају поглед, људи и главу више окрећу према особама које воле, према онима које имају виши статус и према онима од којих зависе. Уздигнуто држање главе јавља се често код људи с вишим друштвеним статусом и оних које теже за доминацијом и истицањем;

г) држање тела указује на ставове према саговорнику у комуникацији. Већа или мања непосредност долази до изражаја у нагнутости тела према особи с којом комуницирамо, просторној близини, додиривању, усмерености погледа.

Проксемички знакови у комуникацији разврставају се у три главне врсте просторног понашања током комуникације. То су: физичка раздаљина или близина међу учесницима комуникације; положај који учесници комуникације заузимају једни према другима; субјективни однос учесника комуникације према простору у коме делују и особама у том простору, тј. територијално понашање.

Један научник који је проучавао близину као елемент комуникације разликује четири дистанце које се у одређеним ситуацијама заузимају и говоре о односу једног од учесника интеракције према другоме. Гледано од мањег ка већем растојању између учесника, то су: интимна дистанца; персонална дистанца; социјална дистанца; јавна дистанца. О поступању комуналних милиционара у вези са тим динстанцама, односно персоналним простором саговорника, биће касније речи у одговарајућем одељку.

Други важан проксемички комуникациони знак јесте положај који учесници комуникације заузимају једни према другима, што илуструјемо на следећем графичком приказу:

1.

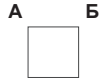
Овакав распоред је најчешћи када особе истог пола расправљају о некој ствари о којој постоје различита мишљења.

2.

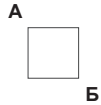
Овакав распоред је најчешћи када пријатељи слободно разговарају.

3.

Овакав распоред је најчешћи када разговарају особе различитог пола међу којима постоји наклоност.

4. 

Овакав распоред је најчешћи када особе тренутно не желе да буду у контакту.

5. 

Овакав распоред је најчешћи када се особе не воле и не желе да ступе у контакт.

3.2. Опажање особа и гестикулације

Опажање особа је сложен процес који подразумева (пр)оцену особина, емоција, темперамента, мотива и других личних својстава појединих физичких лица. При томе утицај има драж (стимулус), као свака физичка или хемијска промена у енергији која делује на наша чула (звук, светлост, и др.). Опажање особа подразумева узајамно деловање посматрача и посматраног и разликује се од опажања физичких објеката чије посматрање се може прекидати и настављати јер су стабилни и нису подложни битним променама.

Чиниоци који утичу на опажање *су нарочито: селекција или избор дражи, што зависи од мотивације, културе и других чинилаца; први утисак (импресија), који се чврсто одржава и утиче на даље опажање; стереотипно гледање на људе под којим подразумевамо упрошћене, често сасвим неосноване слике о појединим групама људи*.

Чиниоци који утичу на тачност опажања су:

а) Особине онога кога опажамо, *јер човек тачније опажа оне особе које непосредније и отвореније манифестују своје особине, као и оне особине које су изразитије и развијеније*.

б) Особине онога који оцењује, *јер у те особине спада, пре свега, искуство о понашању људи, интелигенција, критичност према самоме себи, заинтересованост за психички живот, непристрасност и опрезност у доношењу судова*.

Грешке у опажању, односно погрешне оцене много су чешће при опажању особа него при опажању физичких објеката. Три су главна разлога за то: прво, има мање поузданих ослонаца за опажај; друго, тешко је остати непристрасан; треће, много је посебних чинилаца који утичу на објективност опажања (особине опажаних особа, њихова затвореност и суздржаност у испољавању емоција, намерно нетачно и лажно приказивање себе самог и др.).

Грешка хало-ефекта *јавља се када оцењујемо према првом, општем утиску, или према једној особини. На пример, дотерану жену која делује начитано проценићемо као добру мајку, а не као некога ко злоставља своју децу, иако она то чини; када прозове ученика који има све петице, а који тог дана није показао баш добро знање, наставник ће му дати већу оцену него неком ко исто толико зна, а има слабије остале оцене*.

Грешка централне тенденције *настаје када се оцењивач плаши да не направи велику грешку у оцењивању, па прибегава средњим оценама јер ће тако грешка бити најмања. На пример, шеф увек оцењује оценом добар (три)*.

Грешка метафоричке генерализације (логички неосновано закључивање) *испољава се у склоности да се на основу физичких особина оцењују психичке особине. На пример, особама с наочарима или високим челом често се приписује висока интелигенција; особама с грубом кожом чешће се приписује емоционална грубост него онима које имају нежну кожу*.

Стереотипно опажање *означава склоност особе да занемари индивидуалне разлике и да свој утисак или оцену о појединцу заснује на податку о његовој групној припадности. На пример, све професоре оцењујемо као расејане, све таште као жене које стално критикују своје зетове. Веома су проширене етничке стереотипије – неоправдано придавање одређених особина свим припадницима одређеног народа* (*сви Енглези су хладнокрвни, сви Роми краду, сви Италијани су живахни*).

Атрибуција *при оцењивању неке особе односи се на узроке понашања. Истраживања показују да се туђе понашање често објашњава унутрашњим узроцима, а властито спољашњим* (*када добије петицу ученик каже: „Добио сам петицу", а када добије јединицу: „Дао ми је јединицу"*).

Гест је свака радња којом се посматрачу шаље неки видни знак. Гестови представљају начин на који се користе руке и шаке. Да би та

радња постала гест, треба да је виде други људи, којима мора да пренесе неку информацију. Осим радњи које смо рођењем програмирани да чинимо, све остале несвесне и свесне гестикулације стичемо.

Истраживачи препознају три типа истицања гестова: самооткривање, несвесно копирање и смишљено понављање:

а) у самооткривање спада прекрштање ногу и скрштање руку, при чему људи прибегавају оним положајима који су им удобни, а они их откривају;

б) несвесно копирање потиче од онога што смо и против своје воље прихватили од утицајних особа у својој култури или супкултури, а односи се на начин на који стојимо, ходамо, одмарамо се, смејемо или гестикулирамо. Некада чак целе породице имају исте изразе лица које су њихови чланови несвесно копирали једни од других;

в) смишљено понављање је, на пример, намигивање, руковање, прављење знака V.

Знаци супериорности:

– руке иза главе
– истицање палчева
– маршевски корак
– руке иза леђа

Знаци самоувереності:

– гледање саговорника у очи
– прављење пирамиде рукама
– забацивање главе и дување дима увис

Знаци доминације (доминантно руковање)

Када човек пружи руку за руковање, с дланом окренутим надоле, то обично приморава оног другог да је прихвати својим дланом нагоре, у положају потчињености. То је доминантно руковање (сл. 1).

Кад се две доминантне особе рукују, свака може да настоји да јој рука буде горе. Резултат је чврст стисак, с вертикалним длановима и паралелним палчевима (сл. 2).

Појачано руковање (када се две особе сретну, једна може да употреби и леву руку да би појачала руковање десном).

Знаци одбране и дефанзивних радњи (прекрштање руку) су:

- основно прекрштање (обе руке прекрштене су на грудима, с једном подлактицом преко друге);
- прекрштање руку с хватањем (обе руке прекрштене су на грудима, а свака шака чврсто стеже по једну надлактицу);
- прекрштање са стегнутим песницама (руке су прекрштене, а песнице стиснуте);
- непотпуно прекрштање (шака једне руке хвата другу руку):
- прикривено прекрштање (руке су заштитнички постављене испред тела, али тако да покрет изгледа као да је учињен случајно (једну руку пребацујемо преко тела да видимо да ли је торба коју држимо у другој руци добро затворена; чашу за вино држимо с обе руке; руком исправљамо манжетну или дугме на њој).

Извршиоци кажњивих дела покушавају у разговору да прикрију своје право расположење, поготово када не признају дело. Таква скривена емоција открива се аутоматским покретима које не успевају да савладају, јер пригушени покрет бива замењен другим који га открива. Тако, на пример, док осумњичени настоји да покаже равнодушност, по покретима његових ногу које нервозно премешта ударајући по неком ритму, уочава се да је реч о пригушеној емоцији.

Активности којима осумњичени прикрива напетост када лаже могу бити:

- лични гестови (чеше се и штипка; повлачи нос или уво; облизује усне; кашљуца или шмрца; уздише и зева; загледа нокте, грицка их; брише зној с дланова, чела и врата; крцка зглобовима; лупка и њише стопалима; цупка ногом);
- гестови дотеривања (дотерује одећу; отреса прашину, склања длаке, извлачи кончиће; намешта косу, увија праменове);
- гестови подршке и заштите (наслања главу или браду на руке; прекршта руке или ноге; крије уста или очи; крије шаке или стопала);
- „спољни“ гестови (пуши; игра се предметима; навија сат, намешта накит).

4. Разумевање различитих психолошких типова личности

Психолошки типови личности дуго су премет интересовања и изучавања. Од како је Карл Густав Јунг пре више од сто година приметио да поред многих индивидуалних различитости људске психологије има и типских разлика и нарочито приметио два типа које је означио као *интровертни* и *екстравертни* тип, развој изучавања психолошких типова личности снажно је убрзан. Тај развој довео је и до бројних других класификација психолошких типова личности, али није оповргао Јунгову тезу да у сваком типу личности има и особина другог типа личности. Јунгов екстравертни тип окренут је ка спољнем свету уз присуство интровертности, а интровертни тип окренут је ка унутрашњем свету уз присуство екстравертности. И у каснијим поделама других аутора на више од два типа личности важи исти принцип, тј. да у сваком типу доминира једна особина, а дуге особине (доминантне у другим типовима) у хијерархизованом су поретку присутне као пратеће у том типу.

Сазнавање личности је тешка мисија и за науку, јер је личност веома сложен феномен. Истиче се да постоји више начина сазнавања личности, односно начина на који се она понаша, мисли и осећа. Свака личност је јединствена, има свој идентитет који остаје исти током живота, али се у том оквиру и непрекидно мења и развија. Своја сазнања и претпоставке о томе шта је личност, из чега се састоји и како она функционише, разни аутори систематизују стварајући теорије личности. (Теорија је уређени скуп исказа о некој појави из којег се могу дедуковати хипотезе које се подвргавају провери, путем научног метода.)

Постоји већи број теорија личности, а уопштено гледајући, постоје две врсте теоретичара личности. Једни се залажу за строгу употребу научног метода, док други предност дају доживљајима и покушају сазнавања целовите личности. Првима се замера да „распарчавају“ и потом „делове личности“ не могу или уопште не покушавају да доведу у однос једне с другима. Другима се замера да често нису на чврстом научном терену, јер доживљаје је тешко изазивати и мерити у експериментима. Неки психолози сматрају да личност не може да се мери, а други да може, баш као и било која друга појава која је предмет научног истраживања. За те потребе они развијају психолошке мерне инструменте – тестове личности.

У психологији личности је, иначе, и само гледиште о постојању црта личности, као унутрашњих својстава личности, доведено у питање када је утврђено да између њих и понашања по правилу постоје врло ниске корелације које не прелазе вредност од 0,3. Противници тезе да црте дају доследност у понашању предност дају *психолошкој ситуацији*, односно начину на који јединка опажа ситуацију и значењу које она има за њу. Као пример наводе да се иста личност различито понаша на различитим местима. Ипак, са развојем психологије временом су се издвојиле неке крупније тематске области као што су темперамент, карактер, способности и мотивација личности.

Могућности учесника комуникације да упозна саговорника није (срећом) у непосредној вези са наведеним проблемима који се односе на типизације и сазнавање личности. Изазови и амбиције, али и могућности саговорника у комуникацији су по правилу далеко скромније. Стога им описана „шира слика“ може послужити само као корисно помоћно средство за стицање утиска о доминантним карактеристикама других учесника комуникације. На пример, то може бити утисак или процена шта код саговорника преовлађује. Да ли је то: уношење емпатије и хармоније у разговор; креативност, спонтаност и позитивна енергија; систематично изношење и уверљиво поткрепљивање чињеница; изразита заинтересованост да се изнесе своје и чује мишљење саговорника; изношење малог броја чињеница уз изражену аналитичност тих чињеница; сналажљивост, динамичност и склоност ка директној комуникацији и њеној поенти; или нешто ван свега тога и шта је то.

Ток комуникације зависи и од реаговања особа које комуницирају. Те особе због различите психе могу различито да реагују у истој међусобној комуникацији, као и у свакој другој истоветној ситуацији у којој се нађу. Њихово различито понашање у интеракцији с другима прате и одговарајуће емоције. Осим тога, различити су и нивои контроле при преносу информација, укључујући и пренос „против воље“ особа које комуницирају, нпр. када квалитет гласа особе указује да је она из неког разлога нерасположена за разговор (прехлада, умор и др.).

Службени односи које остварују комунални милиционари су само један од типова интерперсоналних (међуљудских) односи, тј. односа који се развијају међу људима. Психолози, наиме, разликују више типова међуљудских односа, као што су формални (службени), неформални, пословни и лични. Они могу бити праћени емоцијама и искуствима којима људи изражавају свој унутрашњи свет. За комуналне милиционаре важно је познавање тих односа, али најважније им је знање о службеним односима, који се заснивају на формалним изворима права (Уставу, законима и подзаконским прописима). Они су у обавези да своје службене односе (међусобне и према другим лицима) остварују у складу са наведеним прописма, како приликом обављања послова, тако и када примењују овлашћења која су им законом поверена.

Его стања и социјална интеракција важни су за комуникацију. Уочено је да док посматрамо и слушамо људе, можемо својим сопственим очима видети како се они мењају. То је потпун вид промене: истовремено се мењају израз лица, начин изражавања, гестикулација, положај тела и др. Те нагле промене можемо приметити на свакоме – то су промене у его стању. Промене из једног его стања у друго огледају се у понашању, изгледу, начину изражавања и гестикулацијама.

Его стање „родитељ“ представља огромну збирку снимака у мозгу о неиспитаним или наметнутим спољашњим догађајима које је човек уочио у раној младости. У њему се региструју сви прекори, обичаји и начела која је дете чуло од својих родитеља и видело у њиховом начину

живота. Оно се може схватити као скуп снимака трансакција између оба родитеља детета.

Его стање родитељ садржи облике понашања с моралним ставовима и вредностима које нам преносе ауторитети. Одликује се следећим карактеристикама: постављање ограничења; успостављање дисциплине; давање савета и смерница; заштита и брижност; одржавање традиције; постављање правила.

Его стање родитељ може се поделити на негујућег (брижног) родитеља, који брине о људима, и критичког родитеља, који поставља границе, уводи дисциплину, одређује правила.

Его стање „одрасли“ углавном се бави претварањем подстицаја у узроке информација и регистровањем и обрађивањем тих информација на основу претходног искуства. Одрасли представља компјутер за обраду података и одлуке доноси после процењивања информација које долазе из стања родитеља и детета, као и информација које је сам прикупио. Его стање одрасли одликују: јасно размишљање и рационалност; реалност садашњице; постављање отворених питања; логика.

Его стање „дете“ је стање у које човек може прећи скоро сваког тренутка. Много шта може да нам оживи ситуацију из детињства и изазове иста осећања која смо тада доживели. Често се можемо наћи у ситуацијама у којима смо суочени с немогућим алтернативама, при чему се осетимо сатераним у ћошак, било да је стварно тако, било да нам се тако само чини. Стога, када је човек надвладан осећањима, кажемо да је превладало његово дете. Када његов бес доминира над разумом, то значи да је његово дете на власти. Дете садржи и огромну залиху позитивног. У њему постоје креативност, радозналост, жеља за истраживањем и сазнањем, потреба за додиром. Его стање дете не значи детињасто понашање, већ се односи на понашања и осећања која су доживљена у детињству. Може се поделити на *слободно дете*, које је спонтано, воли забаву и смех, није инхибирано, и *прилагођено дете*, које представља све начине слагања с ауторитетима и добијања њихове пажње.

5. Како препознати и превазићи подозривост, некооперативност и нетолеранцију, лажне исказе, навођење на погрешне закључке и друге видове манипулације, стереотипе, предрасуде, предубеђења и друге сметње за ефективну комуникацију

Сметње за ефективну комуникацију су различите блокаде и баријере у комуникацији. Осим понашања саговорника које представља препреку у комуникацији (конфликт, сукоб), типичне блокаде и баријере за успешну комуникацију су: предрасуде и стереотипи; гласине; неслушање; нетолеранција и дискриминација.

Понашање саговорника као препрека у комуникацији је свако понашање које може изазвати конфликт. Уобичајено је схватање да је конфликт као ватра. Ако је не угасиш док је мала, направи се пожар који прогута све. Људи често о конфликтима размишљају у категоријама: побеђујем или губим. Они се боје да ће и најмање попуштање, па чак и сам разговор, бити схваћени као слабост и да ће тада противници победити. А шта се заправо дешава? Губе и једни и други!

Деструктивни исходи решавања конфликта су: игнорисање, отписивање конфликта; исцрпљивљање у борби, па деструкција; амбиваленција.

Неуспешно разрешење конфликта карактерише: неразумевање природе конфликта; ниска фрустрациона толеранција; ригидност у мишљењу; егоцентризам; заблуде да смо увек у праву; непознавање и непоштовање разлика; неповерење; неспособност за емпатију; неискуство у конфликтима; невољност да учимо.

Предрасуде су логички неоснован, упорно одржаван и изразитим емоцијама праћен однос према различитим објектима. Појам предрасуда, коришћен у овом смислу, може укључивати и позитиван и негативан однос. Позитивне предрасуде, на пример, могу постојати према неким групама, професијама или друштвеним појавама и институцијама. У основи негативних предрасуда леже негативни ставови, али не сви, већ само они који се сматрају неоправданим и који су за осуду (осуђивање, потцењивање, непријатељски однос итд.). Етничке и расне предрасуде углавном су негативне.

Карактеристике предрасуда су: неоснованост; генерализација; нефлексибилност; сложеност; трајање (упорно одржавање); стичу се.

Стереотипи су упрошћена схватања о одређеним групама. Неки аутори сматрају да је оправдано закључити да стереотипи увек, макар делимично, изражавају чињенично стање, тј. неко „језгро“ истине. Против стереотипа и предрасуда може се борити систематским информисањем о њиховој неоправданости, непосредним контактом са групама према којима предрасуде постоје, васпитањем.

Гласине су непроверене, често нетачне тврдње које се преносе веома брзо, обично усмено, од особе до особе. О гласинама можемо говорити када се порука преноси на основу неевидентираних података, када се ти подаци током преношења трансформишу и када их преноси већи број људи.

Карактеристике гласина су: занимљив и ексклузиван садржај; недовољна информисаност становништва; незнање и немогућност да се вест провери; веома брзо се шире; сажимање и сужавање садржаја; саображавање садржаја (прилагођавање средини); наглашавање детаља.

Гласине се шире готово у свако доба и у сваком друштву. Оне постају нарочито бројне када за чланове друштва наступи изузетно важна или посебно тешка ситуација. Извор гласина лежи, пре свега, у страховању за себе и своју групу и у агресивним и непријатељским тенденцијама

према одређеним групама. Извор гласина може бити и тежња појединца да се истакне међу другима.

Врсте гласина су: гласине мржње; гласине страха и стрепње; гласине бежања од стварности; гласине о натприродним чудима; гласине радозналости.

Конкретни подаци у гласинама, по правилу, нису тачни, али је њихова основа увек, у мањој или већој мери, истинита. Ако је реч о корупцији, готово је сигурно да наведене суме неће бити тачне, али је вероватно да ће образац корумпирања бити истинит, као и чињеница да је проблем корумпирања у датом друштву веома актуелан.

Прича се трансформише преношењем информација, при чему се памте само делови за које се процени да су значајни, док се они мање важни заборављају. Тако настаје упрошћена и знатно скраћена верзија садржаја. Запамћени садржај се мења да би постао логички повезан. Све што нам је далеко, непознато и страно замењујемо нечим блиским и познатим, користећи притом језичке форме које су својствене нашем начину изражавања.

У репродукованом садржају углавном стављамо акценат на оне садржаје који су значајни у нашем окружењу и у складу са ставовима групе којој и сами припадамо.

Неслушање је један од важних узрока неспоразума у комуникацији. Услед неслушања могу настати неспоразуми, конфликти или прекиди у комуникацији. Наравно, нисмо обавезни да стално активно слушамо, нити је то могуће, али је важно да будемо свесни како слушамо саговорника. Ако нисмо у стању да то пажљиво чинимо, треба да му објаснимо зашто је то тако.

Разлози од којих зависи наша способност да слушамо или не слушамо друге су: однос са саговорником; окупираност сопственим садржајем; јаке емоције у вези с темом; недостатак времена; неслагање с темом; физичка неугодност.

Начини неслушања су следећи: 1) лажно слушање – слушалац невербално показује да не слуша (телефонира док разговара, гледа кроз прозор, гледа „кроз особу", и сл.); 2) једнострано слушање – слушалац не обраћа пажњу на невербалне поруке које шаље особа која говори, већ само на вербалне, и тиме губи значајан део информација; 3) селективно слушање – слушалац прима само оно што је, према његовим мерилима, важно; 4) отимање речи – слушалац вреба тренутак да преузме реч, па каже: „Да чујеш само шта се мени десило..."; 5) дељење савета – слушалац се не обазире на осећања и потребе саговорника, већ му објашњава како и шта треба да уради у одређеној ситуацији; 6) запиткивање – слушалац поставља много питања, тако да његов саговорник не може да изрази оно што је хтео.

Дискриминација је јавно испољавање негативних осећања према припадницима група или поступање према људима на неправедан и омаловажавајући начин само зато што припадају некој групи. Дискриминација

означава разликовање и понашање које прате предрасуде. Може бити полна, расна, дискриминација при запошљавању и др. Дискриминација и предрасуде не иду увек заједно. Неко ко је пун предрасуда можда неће смети да их јавно испољи, тако да неће ни дискриминисати.

Овај модел показује везу између дискриминације и предрасуда:

Особа која дискриминише и има предрасуде	Особа која дискриминише, али нема предрасуде
Особа која не дискриминише, али има предрасуде	Особа која не дискриминише и нема предрасуде

Нетолеранција је нетрпељивост према понашању и ставовима друкчијим од властитих. Толеранција, с друге стране, означава допуштање оних ставова и понашања које ми лично не прихватамо. Толерантна личност је у стању да разуме и без нетрпељивости поднесе друкчија схватања. Из овакве дефиниције не следи, како се то обично мисли, да је свака толеранција добра, а свака нетолеранција лоша. Људи ће се сложити да не треба толерисати оно што угрожава права других или је супротно моралним нормама.

Превазилажење комуникационих препрека је могуће. Људи сматрају да треба имати смисла за професионално и приватно опхођење с другима. Међутим, примењена психологија дошла је до сазнања да се тајна успешног комуницирања може научити.

Колико ће бити тешко пронаћи решење којим ће обе стране бити задовољне, зависи и од озбиљности комуникационих препрека, односно сукоба у комуникацији. Кад нас сукоб не погађа превише, лакше проналазимо право решење. Ако се трудимо да другима чак и непријатне ствари кажемо на уљудан начин и да их не повредимо, и нама самима биће боље. Врећањем друге особе наш проблем се не решава, већ и даље траје.

Можда ћете препознати себе у неким од следећих начина реаговања:

Молим те, додај ми со.	Дај со!
Не би било лоше да уступиш место овој госпођи.	Устани, мрцино, видиш да ова жена стоји!
Мислим да сам вам дао 100 динара, а колико видим, вратили сте ми…	А мој кусур? Сви сте ви лопови.
Мислим да сам ја дошао пре вас.	Куд се гураш, коњу!
Баш ми је мило што те видим. Волео бих да мало чешће навраћаш до нас.	Па добро си се сетио да постојимо!
Предузећемо све што је у нашој моћи.	Нисмо ми центар за социјални рад!

6. Успостављање и грађење односа поверења

6.1. Тактичка комуникација

За успостављање и грађење односа поверења од велике помоћи комуналним милиционарима могу да буду методе тактичке комуникације. Њима се постиже боља сарадња, стиче поверење и избегава или ублажава сукоб с другим људима. Тактичка комуникација је стратешка порука која се шаље слушаоцу (публици), с циљем да се добије добровољно повиновање, тј. да се постигне сарадња. Када шаље такву поруку, комунални милиционар мора да води рачуна о две важне ствари: шта каже и како то каже.

Тактичка комуникација подразумева низ техника или метода којима се подстиче сарадња и боље разумевање комуналних милиционара и локалне заједнице. То су, пре свега, асертивна комуникација која обухвата и технике избегавања манипулације, техника постављања питања, техника аргументисања, већ описана техника активног слушања и друге. Коришћење тих техника помоћи ће комуналним милиционарима да избегну конфликтне ситуације, односно ако су неизбежне да их реше без или уз минимум принуде и да тако што брже и квалитетније обаве своје послове.

6.2. Карактеристике гласа код преноса информације

Карактеристике гласа код преноса информација изучавају многе научне дисциплине, јер се ради о многобројним и специфично испреплетеним феноменима. Глас се обично дефинише као звук који је производ говорних органа и јединица људскога говора, а у лингвистици се назива фонем или фонема. Усмени говор се одликује интонацијом, интензитетом, паузом, реченичним темпом, гестовима и мимиком, као и стварним контекстом. *Интонација* је висина тона, која може бити различита у изговору појединих гласова и речи. *Интензитет* је јачина гласа којом се изговарају поједине речи и реченице. *Пауза* такође има сличну функцију као интонација и интензитет. *Реченични темпо* је брзина којом се изговарају поједине реченице и њихови делови. *Гест* (покрети руку и тела) и *мимика* (промена израза лица) важан су пратећи елеменат вербалног исказа. *Стварни контекст* је скуп предмета и лица која окружују говорника у тренутку говора и који се као такви, као материјалне појаве, укључују у говорни исказ.

На пренос информација својства гласа могу утицати позитивно и негативно. Научне дисципллине које се баве овим питањем могле би на овом степену свог развоја да „произведу“ глас који би био најпожељнији у одређеним ситуацијама, нпр. кад комунални милиционари комуницирају, прикупљају обавештења или примењују тзв. вербална овлашћења (упозорење, усмено наређење).

Осим тога, наука и струка могу да и на други начин помогну практичарима. Познато је, на пример, да се неки недостаци гласа могу отклонити говорним вежбама. Свакодневним, упорним и правилним вежбањем могу се побољшати многа својства гласа (квалитет, висина, јачина и др.), укључујући и ритам говора при преносу информација.

Али, пријатан глас (и говор) само је један од услова да се оствари жељени утицај на саговорнике. У лингвистици теорија говорних чинова анализира улогу исказа у односу на понашање говорника и слушалаца у интерперсоналној комуникацији. Истиче се да „говорни чин" није „чин говорења" у смислу пароле, него комуникативна активност, која се дефинише на основу намера говорника приликом говора и дејства на слушаоце. Говорним чином могу се други навести да нешто учине за говорника. Језичка средства могу бити граматичка (нпр. наредбе), семантичка (одговарајући речник, нпр. молим) или фонолошка (нпр. интонацијски образац за убеђивање). Иначе, семантика је једна од основних грана лингвистике посвећена изучавању значења у језику, а фонологија је грана лингвистике која изучава гласовне системе појединих језика.

6.3. Вођење разговора (форме разговора и методе излагања, препоруке за вођење разговора)

Вођење разговора је један од основних начина комуникације, уз састанке, извештаје, белешке, поруке (електронска пошта, телефон и др.). У вођењу разговора могу се препознати метод усменог излагања и метод самог разговора, који се комбинују. Излагање захтева добар говор по свим основама, а нарочито по логичком распореду, јасности, правилном изговарању и прилагођености саговорнику. Метод разговора описује се као интеракција у којој се смењују питања и одговори на питања. Садржај и ток разговора треба да усмерава комунални милиционар, који поставља већину питања.

Проблеми који могу настати у вези са вођењем разговора су одсуство фокусираности, губитак времена на небитним стварима, лоша припремљеност и пасивност саговорника, немогућност контроле тока разговора и непридржавање договореног. Вођење разговора због тога захтева пажљиво планирање и професионалну стратегију. То није само постављање питања и бележење одговора; разговор се састоји од активне процене сваког одговора насупрот пасивном евидентирању информација. Приликом вођења разговора мора се пажљиво проценити сваки одговор и утврдити да ли је одговарајући за постављено питање. При вођењу разговора, морате бити спремни да поставите додатна питања.

6.4. Техника постављања питања

Техника постављања питања важна је и тактички и стратешки, јер захтева да будете сигурни да постављате питања на која желите да

добијете одговор. У техници постављања питања важно је да узмете у обзир распоред и приоритете, као и да поставите значајна питања у право време. За успех ове технике је важно и да: се унапред припремите; не будете непријатни према саговорнику; не вршите притисак на саговорника; питања постављате логичним редом; ограничите број питања.

Од технике постављања питања у значаној мери зависи успешност комуникације са саговорником и, надаље, квалитет прикупљених обавештења. Каква питања постављате, таква обавештења и добијате. Погрешно питање резултира изостанком обавештења или погрешним обавештењем. Зато смислите права питања, полазећи од тога да „нема рецепта" за све ситуације, али да могу бити од помоћи неки савети. Покушајте да све време разговора градите што продуктивнији однос са саговорником (смањење тензије, уверавање, навођење и враћање на предмет разговора и слично) и да препознате његов стил понашања, како бисте добили и верификовали права обавештења, разјаснили детаље и др. Да бисте то постигли примените правила која у најкраћем могу да гласе: слушајте пажљиво; не прекидајте саговорника; не упадајте у реч; не свађајте се; користите и отворена питања (ко, шта, где, када, како и др.) и затворена питања (да ли сте, има ли, да ли је и сл.); немојте разговор да осиромашујете инсистирањем само на вашим (унапред припремљеним) питањима; избегавајте да постављате два питања одједанпут; не одговарајте на своја питања; проверите и разјасните одговоре са саговорником.

Избегавајте питања као што су:

- „Да ли сте разумели?" На ово питање можете добити као одговор само „да" уместо онога што сте очекивали;
- „Објасните, шта је то што тражим од вас?" Ово је сувише заповедни начин обраћања;
- „Схватате ли у чему је ствар?" Ово звучи као омаловажавање, јер саговорници могу помислити да их сматрате недовољно паметним.

Уместо ових и сличних питања боље је да примените другу технику постављања питања, на пример да тражите да вам се понове упутства која сте претходно већ дали.

6.5. Техника и тактика аргументисања

Аргументисати значи наводити као доказ, доказивати, закључивати, образлагати. Аргументисање спада у тактичку комуникацију комуналне милиције и представља важну стратешку поруку којом комунални милиционар на начине наведене у одговарајућим деловима овог приручника треба да приволи саговорника да он по принципу добровољности сарађује. Када шаље такву поруку комунални милиционар мора, као што је већ речено, да води рачуна о томе шта каже и како то каже.

6.6. Персонални простор

За комуникацију коју комунални милиционари остварују с другим личностима у свом раду битно је познавање персоналног (личног) простора. Стручњаци истичу да су близина на којој се налазимо при разговору, као и гестикулирање унутар туђег простора, ствари које могу да утичу на комуникацију: да је опусте или да је учине напетом. Описују се четири категорије које су дефинисане нивоом блискости који постоји између саговорника, и то: интимно растојање (до 45 цм), лично растојање (45 цм до 1.2 м), друштвено растојање (1.2 м до 3.6 м) и јавно растојање (више од 3.6 м). За комуналне милиционаре, с обзиром на природу посла којим се баве, најзначајније је лично растојање. На тој раздаљини најчешће треба да разговарају с грађанима, јер им то прижа могућности да прате њихове реакције (говор тела и кретање очију). То је и дистанца на којој се рукујемо с људима.

6.7. Неоштужујуће поруке – „ЈА поруке“

„ЈА поруке“ су модел понашања који нам омогућава да останемо у контакту са собом (својим осећањима и потребама из којих та осећања извиру) и да отворено и јасно изразимо како доживљавамо ту ситуацију а да притом не нападнемо, окривимо или повредимо другу особу. Тиме другој особи дајемо до знања да смо отворени за тражење решења.

Компоненте „ЈА поруке“ су: 1) објективан опис ситуације („када видим да причате за време мојих часова...“); 2) реакција особе („осећам се лоше, јер мислим да вас није брига за оно што говорим...“); 3) позитивна формулација („а желела бих да дискутујемо о...“).

„ЈА поруке“ су вештина супротстављања другоме без окривљавања, нападања и вредновања. То је начин да се отвори комуникација, спречи распламсавање сукоба, повећа вероватноћа позитивног исхода. Треба имати на уму да „ЈА поруке“ нису свемогуће. Њихов ефекат зависи и од спремности друге стране да их прихвати, али сигурно је да ће друга страна пре прихватити овакву поруку него нападачку и окривљујућу. Потребно је нагласити и да „ЈА поруке“ не прекидају комуникацију, већ отварају могућност за споразум, и у томе је њихова највећа вредност. За одржавање жељене комуникације није довољно да само упутимо одговарајућу „ЈА поруку“ већ и да обратимо пажњу на реакцију коју је она изазвала код друге особе. У идеалном случају, саговорници ће се наизменично активно слушати и упућивати један другом „ЈА поруке.“ Тако ће се постепено створити услови да се изгладе неспоразуми, отклони могућност даљег сукоба и настави комуникација. „ЈА поруке“ су супротне од „ТИ порука“ које нуде готова решења и користе се код вређања, напада, пребацивања, осуђивања, етикетирања

других. Такве поруке (на пример: „Докле мислиш да касниш?“ или „За тебе је ово извештај?“) подстичу одбрамбене механизме, дефанзивну комуникацију или противнапад.

7. Комуникација у напетим и високо напетим ситуацијама и начини решавања нелагодних и конфликтних ситуација

7.1. Разумевање невербалних сигнала

У оквиру материје о невербалној комуникацији било је речи о гестовима, опажању особа и грешкама у опажању. Поред разумевања знакова (супериорности, смоувереност, доминације, лагања) које откривају поједини гестови (лични, дотеривања, подршке и заштите, „спољашњи“), за комуналног милиционара је једнако важно да познаје и друге индикаторе понашања лица. Неки од њих могу бити „рано упозорење“ за наступајућу напету, нелагодну или конфликтну ситуацију.

Прикупљање обавештења и примена других овлашћења комуналних милиционара подразумева да они долазе у контакт и са лицима за која (можда) постоје индиције или основи сумње да су учинила прекршаје или кривична дела (у даљем тексту: осумњичени). Зато су комуналним милиционарима важни индикатори који се односе на осумњичене и друга лица која су у сличном положају.

Индикатори искрености осумњиченог су: *прибран; забринут; сарађује; директан и спонтан; отворен у разговору; добровољно даје информације; неснисходљив*.

Индикатори неискрености осумњиченог су: *анксиозан; пређубазан; у одбрамбеном ставу; двосмислене, нејасне изјаве; има мноштво притужби; суздржан; наводи лажне разлоге да би оправдао своје понашање*.

Један аутор наводи да је могуће направити повељу лажљивца. Он сматра да је вероватно да се изговара лаж ако неко: гестикулира мање него обично (али чешће одмахује руком); у великој мери слеже раменима; додирује своје лице више него обично; чешће трља и додирује нос; показује телесне промене више него обично; показује неприродну мирноћу и велику сталоженост; има пролазне и мале титраје мишића на иначе безизражајном лицу; пиљи са стране у правцу супротном од оног кад говори истину; препредено гледа док прича; прекомерно трепће очима; обилно се зноји иако није врућина; отеже с одговором на постављено питање; колеба се око одговора на постављено питање; говори знатно спорије него раније; говори неуједначеним тоном; не воли тишину и нагиње ка томе да испуни нелагодне паузе више него обично; говори повишеним тоном; при крају реченице повисује тон; користи кратке реченице; показује контрадикторне сигнале.

7.2. Вербалне провокације и вербално злостављање

Познавање језика, предвиђање ефеката реченица у одређеном контексту и друга језичка знања, као и вештина комуникације, нису увек довољни да се у потпуности сузбију вербалне провокације или покушаји вербалног злостављања од стране особа са којима комунални милиционар комуницира. Захваљујући познавању људи и друштва, као и знању, вештини и искуству које има у вршењу службе, комунални милиционар се може успешно супротставити покушајима вербалних провокација и злостављања.

Осим тога, комунални милиционари уживају кривичноправну заштиту која обухвата и кривично дело ометање овлашћеног службеног лица у вршењу службене дужности. Према основном облику овог кривичног дела, казном затвора од шест месеци до две године, казниће се ко прети да ће напасти, покуша да нападне или нападне или на други начин омета службено лице надлежних органа у вршењу службене дужности. Израз „омета на други начин" укључује и ометање путем претње (вербалном провокацијим и/или злостављањем). И судска пракса је на становишту да претња може да представља ометање на други начин.

Шире гледано, вербално провоцирање, као и вербално злостављање су све чешће појаве, односно све јавно видљивије појаве у нашем друштву. Комунални милиционари не располажу овлашћењима којима самостално могу да сузбијају ове појаве, али могу да асистирају у супротстављању неким облицима ових појава, пре свега вршењем надлежности у одржавању јавног реда и мира.

7.3. Повратна информација и њена примена код „врло проблематичних особа"

Повратна информација, као што је већ наведено, представља одговор примаоца на примљену поруку. У случају да се у том одговору препознаје увреда, претња, оптуживање или се износе чињенице које оправдавају претпоставку да је саговорник „врло проблематична особа" комунални милиционар ће такву особу усмено упозорити да се недопустиво понаша и да то неће бити толерисано, у чему од помоћи може бити и асертивна критика (о којој се говори у наредном поглављу), а ако има услова и реаговање према агресивном манипулатору.

7.4. Поступање у конфликтним ситуацијама

Постоје три типа реакције у конфликтној ситуацији: нападачка (агресивна), повлачећа (пасивна), као и самопоуздана (асертивна) којом ћемо се подробније бавити пошто укратко укажемо на врсте понашања у конфликту.

Карактеристичне врсте понашања су неасертивно и асертивно понашање.

Неасертивно понашање обухвата нападачку реакцију и пасивну реакцију. Нападачка (агресивна) реакција је начин реаговања у конфликтној ситуацији када особа води рачуна само о задовољавању својих потреба, и то на груб (агресиван) начин, док потребу друге стране не узима у обзир. Основна позиција и порука у изражавању себе: „ЈА сам ОК, ТИ ниси ОК." Агресивно (бес): контролише друге зарад личних интереса, не поштује друге, „други нису ОК".

Пасивна (повлачећа) реакција је начин реаговања у конфликтној ситуацији, када се особа мири и прихвата стање које јој је наметнуто иако јој то не одговара, и притом више води рачуна о другоме него о себи. Основна позиција и порука у изражавању себе: „ЈА нисам ОК, ТИ си ОК." Пасивно (анксиозност): не чува границе, пушта друге да одлучују, „ја нисам ОК". Индиректна агресивност (пасивна агресија): манипулативна, дволична.

Асертивно понашање се изражава као осећање задовољства или незадовољства и сл. Позиција и порука је: чува своје интересе, али и интересе других; изражава себе, али и слуша друге; „ ја сам ОК и ти си ОК".

Самопоуздана (асертивна) реакција је *начин реаговања у конфликтној ситуацији у коме постоји уважавање и разумевање друге стране, исказивање сопствене потребе коју желимо да остваримо, као и неагресиван начин на који се све то саопштава. Самопоуздано реаговање, као појам, мало је познато и као понашање мало коришћено, али може допринети бољим односима с људима. Основна позиција и порука у изражавању себе: „ЈА сам ОК, ТИ си ОК."*

Самопоуздана реакција пружа могућност за наставак комуникације. Наравно, потребно је нагласити да комуникација зависи и од особе с којом разговарамо, али на овај начин показујемо спремност да саслушамо другу страну и да нађемо компромис. Самопоуздано или асертивно реаговање укључује уважавање другог, самопожртвовање, а изречено је без доминирања или понижавања другог. Примери:

- асертивни увод – ја мислим, осећам, желим; хоћу да разговарам о нечему што ми је важно;
- плус на личност – ти си мој добар пријатељ;
- минус на понашање – али ми смета што заборављаш да ми вратиш позајмљен новац;
- предлог – волео бих да поштујеш наш договор;
- провера – „Шта ти мислиш о томе? Шта ти кажеш на то?"

Асертивна критика одражава наше субјективно мишљење, речена је јасно, гласно, без двоумљења, Упућује се уз уважавање особе, односи се на понашање, а не на личност. На пример: мислим да си вредан радник, али ми смета што касниш на посао.

Имплицитно, или још боље експлицитно, садржи и конструктивно решење, тј. предлог за решење. На пример: предлажем да ме убудуће најмање један дан раније обавестиш о изостанку с посла, у противном ћу предузети оно што морам. Речник асертивне критике не садржи емоционално набијене речи већ одражава степен нашег незадовољства или жеље за променом.

Речи које треба користити код упућивања асертивне критике: смета ми, не допада ми се, незадовољан сам, омета ме, не одговара ми... Речи које не треба користити код упућивања асертивне критике: разочарао си ме, не могу тај изговор да прихватим, ти си крив, због тебе…

7.5. Контрола конфликтне ситуације

Према до сада изложеном, самопоуздано (асертивно) реаговање најбољи је начин спречавања и сузбијања конфликтне ситуације. Такво реаговање захтева и познавање свих типова асертивне комуникације.

Базична асертивност представља најосновније потврђивање, заузимање за себе у некој ситуацији. Примери:

- када нас неко прекине: „Извините, само да завршим мисао;"
- када нам неко постави питање на које не можемо одмах да одговоримо: „Молим вас да о томе размислим. Хоћу да размислим;"
- када одбијамо нечију молбу или захтев: „Не одговара ми да сутра дођеш;"
- када нешто тражимо: „Хтела бих да ми вратите моје паре;"
- када не желимо нечију помоћ или савет: „Не желим твоју помоћ" или „Не желим твој савет;"
- када изражавамо своју наклоност или допадање другој особи: „Допадаш ми се. Стало ми је до тебе. Ценим твоје мишљење;"
- када изражавамо жељу или преференцију у погледу неке друге особе: „Желим да разговарамо."

Базична асертација представља суштину асертације и саставни је део сваког другог типа асертивности.

Емпатичка асертивност подразумева базичну асертацију, уз изражавање властитих осећања. Другој особи желимо да поручимо како се ми осећамо, или да покажемо своју саосећајност и разумевање. Важно је да после поруке своје емпатије (уважавања осећања друге особе) кажемо шта желимо, тј. да не заборавимо основну асертивну поруку. Примери:

- када нас неко омета својим понашањем: „Ви можда то не примећујете, али ваш разговор ми смета да се концентришем, говорите тише;"
- када чекамо некога ко нам не даје тачно време доласка: „Ја разумем да ти је тешко да прецизираш време, али бих волео да ми кажеш што прецизније време доласка;"

- када нам неко нуди савет или помоћ коју не желимо: „Верујем да ми то говориш зато што бринеш, али сада желим сам да одлучим, макар и по цену грешке."

Ескалирујућа асертивност представља тип (степенасте) асертивности коју постепено повећавамо до крајње чврстог, непоколебљивог и бескомпромисног става. Примери за ситуације с наметљивом особом: „Можете узети столицу, али ми бисмо радије остале и причале саме; Нама не смета да узмете столицу, али не желимо друштво за столом; Последњи пут вам кажемо да не желимо друштво за столом, немојте више да питате."

Оно што разликује последњи степен асертације од агресивног понашања јесте непостојање жеље да казнимо, повредимо или понизимо другог. И даље имамо на уму да је за нас неприхватљиво понашање особе, а не она сама. Тон којим изговарамо последњи степен асертације није агресиван (дрзак, циничан) већ максимално одлучан.

Уговорна опција подразумева да се другој особи остави могућност да промени понашање пре него што предузмемо крајње мере. Да ли је уговорна опција претња или асертација, зависи од тона којим је изречена. Да би била права асертација, потребно је да се износи мирно, као саопштење, тј. обавештење о нашем следећем кораку ако се ситуација не промени (ако-онда). Примери: „Ако наставиш да разговараш са мном тим тоном, прекинућу разговор"; „Ако следећи пут будеш касниo, отићи ћу након пет минута."

Важно је имати на уму да се уговор који смо предочили не тиче само друге особе. Уколико се ми сами не понашамо у складу с уговором, наша уговорна опција постаје празна претња и нема комуникациону вредност.

Конфронтативна асертивност је од користи када се на било који начин конфронтирамо, суочавамо, изражавамо супротно или друкчије мишљење. Примери: „Рекао си да ћеш да краја месеца завршити тај посао, али ниси. Желим да направимо нови договор како се то не би одразило на мене; Био је договор да у понедељак донесете реферат. То нисте испоштовали. Како да решимо ову ситуацију?"

Конфронтативном асертивношћу служимо се да бисмо се другој особи, на неки начин, супротставили или је суочили с њеном недоследношћу у понашању. На тај начин исказујемо колико вреднујемо претходно успостављене договоре. Овај тип асертације подсећа на уговорну опцију по томе што не „заборављамо" да одреагујемо ако нешто није у складу с претходно постигнутим договором или уговором.

ЈА асертивност је класична асертација. Из ЈА поруке проистекле су све остале форме асертације како би допуниле основну ЈА поруку. Пример: „Ја мислим да имамо неки проблем у комуникацији. Желиш ли да разговарамо о томе?" Ја асертација посебно је корисна када желимо да нагласимо субјективност свог мишљења, аутентичност нашег осећања или снагу наше личне потребе/ жеље.

Тип	Опис	Циљ	Пример
базична	кратко, јасно, директно	јасна порука	Хоћу кусур, нећу жваку
емпатичка	саосећање/ осећање + базична порука	изразити осећање/ саосећање	Разумем, схватам, јасно ми је, али...
ескалирајућа	у корацима до чврстог става	одбранити своје право	Немојте више инсистирати
уговорна опција	ако... онда	договор, предочавање, последице	Ако закасниш, нећу чекати
конфронтативна	ти тако... а ја овако	суочити се, супротставити се, изразити неслагање	Не слажем се...
ја	ЈА мислим, осећам, желим	изразити се с нагласком на ЈА	ЈА на то гледам овако

7.3. Манипулација

Групе манипулатора и знакови манипулације су различити, али је њихово препознавање предуслов за ефикасно решавање неугодних и конфликтних ситуација. Говорећи о незгодним људима, један аутор истиче три велике групе манипулатора: пасивне, агресивне и остале. Свака од тих група има специфичне особине по којима се разликује од других људи. Неки манипулатори лако се препознају и није тешко изаћи на крај с њиховим понашањем. Међутим, постоје и они који се вешто скривају, па тако, из прикрајка, могу знатно да утичу на живот других а да притом мисле само на своје потребе.

Шта је знак манипулације, шта је све манипулација? То може бити: лична увреда, директна претња; исмевање у коме је предмет шале личност, а не понашање; порицање (нисам то ја урадио, погрешно си ме схватио); оптуживање за постојање проблема (да ти ниси, не бих ни ја; ти си крива); агресивно „зашто“ запиткивање; дебата или расправа (ма одложи то, то није тако важно); пасивно понашање, одлагање (ево сад ћу, још само да...); самосажаљење, улагивање.

Технике избегавања манипулације *су важан део потребног знања. Неке од њих су*:

- Пакет „не дам се ја тако лако“ *укључује две технике. Прва је „покварена плоча.“ Особи кратко и јасно ставимо до знања да смо је чули и разумели и не дозвољавамо да фокус оде у неку другу страну, већ централну преференцу понављамо без удаљавања, проширивања или скраћивања. Не заборавите: када користите покварену плочу, ниште досадни, већ упорни у одбрани свог права!*

Усмерите се на кратак и јасан садржај покварене плоче и... издржите. Друга техника је „померање са садржаја на процес“ („непецање“). Другој особи јасно ставимо до знања да се скренуло с главне теме: „Скренули смо у прошлост. Мени се чини да си сада љут.“ Не дозвољавамо да фокус комуникације скреће, позивамо особу на одговорност и сарадњу, „не пецамо се“ и не пристајемо на манипулацију;

- Антиескалирајући пакет („о'лади“) *има такође две техника. Прва је дифузирање/игнорисање садржаја љутње друге особе – док се друга особа не смири, игнорисати љутњу, изаћи или се склонити (ако постане густо); реаговати с „разговарећу о томе касније“. Друга техника је асертивно одлагање – примењујемо га у случају када се јавља узбуђење које онемогућава размишљање, када не знамо тачно шта желимо или немамо довољно података за одлуку: „Желим да размислим о томе“ или „Сада не желим да говорим о томе“;*
- Антидефанзивни пакет – пакет за асертивно прихватање критике. *Овде се користе три технике. Прва је асертивно слагање (када добијамо критику на своје понашање, добро је да се с њом сложимо). Друга је делимично слагање. Када нас неко критикује као личност, примењујемо „замагљивање“, тј. критику преводимо на „језик понашања“ и сложимо се с оним њеним делом који се односи на понашање, а остатак критикујемо („заиста си у праву када кажеш да се некада не понашам одговорно, али не мислим да сам неодговорна особа“). Наше слагање може се односити на вероватноћу или учесталост догађаја („истина је да у последње време понекад урадим то и то“). Можемо се, такође, сложити и у принципу, тј. само с логиком, а не и с премисама и закључцима („да, и ја мислим да постоји могућност да ми се десе неке непријатности на путовању, али не и да је то разлог да не путујем“). Трећа техника је асертивно распитивање. Рашчлањујемо критику („реци ми шта је тачно у том мом поступку било понижавајуће“). Користимо своје право да не разумемо шта друга особа мисли, жели или подразумева под оним што говори, те се распитујемо*.

8. Стрес и превазилажење стреса

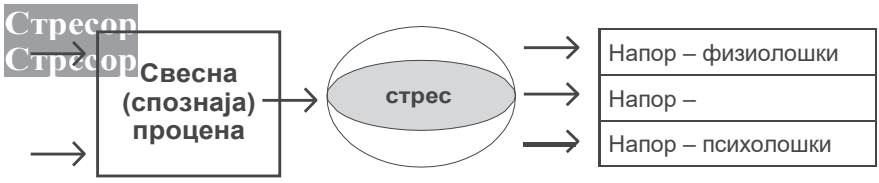
8.1. Појам стреса, извори и последице стреса

Борба против стреса има велики значај и у комуналној милицији. Са развојем психодијагностичких средстава и настанком полицијске психологије у првим деценијама 20. века, та борба је и у полицији бивала све успешнија.

Стрес је често коришћен и вишезначан термин. Њиме се означавају како чиниоци који делују стресогено на функционисање организма тако и реакција организма, али и последице деловања тих чинилаца. Зато је потребно разликовати два појма: стресну ситуацију или *стресор* и реакцију на стресну ситуацију, која се најчешће назива *стрес*. Стрес се појмовно одређује као *претерана реакција на ситуације или догађаје*.

Постоје и многе друге дефиниције стреса. Неке од њих су: 1) стрес се може одредити као било који притисак околине на организам, односно као захтев који средина поставља пред јединку, у смислу прилагођавања новонасталим условима; 2) стрес је опажајни феномен који настаје из поређења захтева постављених особи и њене способности да се избори с њима; 3) стрес је психолошка реакција у понашању која се јавља када особа опази неравнотежу између захтева који су јој постављени и њене способности да те захтеве испуни; 4) стрес се јавља када притисак превазилази способност особе да се избори с нечим.

Генерално, стресна ситуација је свака ситуација која организам избацује из равнотеже. Она може бити позитивна и негативна. Процеси вредновања одлучујући су за то да ли ћемо стрес доживети или не. Неки надражаји или нека ситуација постаће стресор само ако их као такве вреднујемо, осетимо или доживимо. Процеси вредновања су индивидуални, тако да је и стрес индивидуалан.

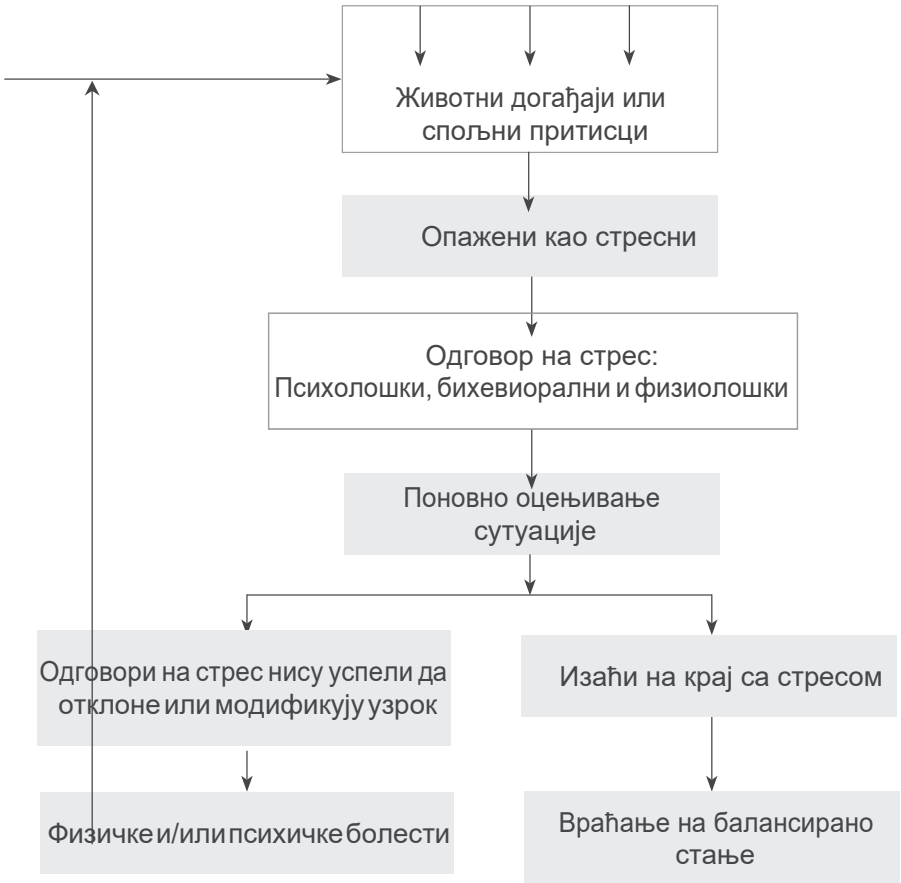


Извори стреса – стресори, односно стресне ситуације су ситуације које најчешће изазивају: животни догађаји; спољни притисци; унутрашњи узроци; биохемијски узроци (никотин, кофеин); мишљења и веровања; тежње ка личном савршенству (осећање успеха, осећање срамоте или кривице, размишљање о непријатним догађајима из прошлости или очекивања од будућности).

Извори стреса могу се сврстати у шест различитих група: стресори у раду; стресори у окружењу; друштвени стресори; стресори у вези с личним здравственим стањем; унутрашњи стресори; биохемијски стресори.

На слици је модел људског стреса:

Последице стреса могу се видети на следећем графичком приказу:



Психолошке промене – когнитивне (*сазнајне*)
→ Конфузно размишљање
→ Тешкоће у доношењу одлука
→ Смањена концентрација
→ Проблеми с памћењем
→ Губитак интересовања

Физичке промене
→ Појачано знојење
→ Дигестивни проблеми
→ Појачан рад срца
→ Повишен крвни притисак
→ Убрзано дисање

Емотивне промене
→ Емотивни шок
→ Бес
→ Туга
→ Депресија
→ Осећање преоптерећености

Бихевиоралне промене
→ Непоуздано понашање/рад
→ Промене у исхрани
→ Смањена лична хигијена
→ Повлачење из односа с људима
→ Неодлучност

9.2. Управљање стресом и превазилажење стреса

Управљати стресом значи употребити мисли и акције како би се суочило са стресним ситуацијама и утицало на њих, а самим тим смањио и степен стреса. Управљање стресом подразумева три елемента:

а) свесност (схватамо да је стрес потпуно нормална реакција; препознајемо факторе који производе стрес; разјашњавамо сопствени начин тумачења инцидената или ситуација и учимо остале тумачењу);

б) контролу ради смањења или елиминације извора стреса (поново разматрамо своје циљеве и процењујемо да ли су они реални и да ли их је могуће постићи без непотребног преоптерећивања себе или других; побољшавамо проток информација у свом радном окружењу; побољшавамо односе с другима, као и своје вештине комуникације; водимо рачуна о побољшању својих вештина решавања проблема);

в) постизање равнотеже изменом одговора на факторе стреса (откривамо који је наш оптимални ниво стреса; учимо како да се свесно опустимо; на пример, док се налазимо у стресној ситуацији, осећамо колико су нам мишићи напети и можемо да их опустимо, или да дишемо полако и дубоко; можемо, такође, да у току дана испланирамо тренутке када ћемо се опустити, смирити или уживати у друштву некога ко нам се допада; објективни смо у сагледавању ситуације и користимо прилику да о томе разговарамо с неким од пријатеља или колега; покушавамо да изађемо из властите коже и да на догађаје или ситуацију гледамо из различитог угла).

Што је нека особа свеснија потенцијалних извора стреса, што их успешније контролише и личну перцепцију и одговор на факторе стреса модификује, то је већа вероватноћа да ће стрес, као последица високих захтева и тензије, имати мање негативан утицај на њену радну успешност.

Шта можете учинити да избегнете стрес?

Проблем се може решити само онда када се узрок прихвати. То важи и за хронични стрес (способност је преоптерећена). Пре него што се позабавимо решењем, прво морамо утврдити шта је довело до тога да он траје толико дуго.

У ситуацији попут ове треба саставити листу својих личних проблема (стресни фактори). Који су проблеми утицали на вас и ваш живот прошле године? Који се проблеми јављају код куће, а који на послу? Како се опуштате? Покушајте да саставите искрен попис! Јер свака ствар на листи може бити потенцијални стресни фактор. Понекад је немогуће избећи стрес, али познавање његовог извора може бити од користи. Онда треба да изаберете да ли ћете предузети нешто да бисте се заштитили или ћете свесно ризиковати своје здравље.

Вежбање

С биолошког становишта, вежбање је неопходно. Ако себе лишавате вежбања, осетићете и физичке и менталне последице. Физички тренинг добар је за тело. Научно истраживање показало је да вежбање има превентивни ефекат на срце и васкуларне болести. Ако сте у доброј кондицији, побољшаће се и ваше физиолошке функције попут сексуалних. Особа која је физички спремна бољи је партнер и има већи сексуални апетит, јер се осећа добро и изгледа добро, па због тога нема физичких инхибиција.

Промене понашања

Људи се не узбуђују због околности, већ због начина на који виде те околности. Све док настављамо да тражимо узроке своје муке ван себе самих, мало ћемо моћи да учинимо да решимо проблем. Тек када схватимо да често сами себи доносимо неприлике, моћи ћемо да почнемо да радимо на промени. Први корак је питање: „Како успевам да се исцрпем толико?"

Чим спознамо у чему лежи узрок (у нашем уму, а не у спољашњем свету), можемо променити начин на који опажамо ствари. Они који су несрећни када шеф виче на њих, треба да се запитају и открију какво су то осећање пробудили у себи.

Посао и управљање – расподела времена

Редовне паузе, дневни одмор након посла, одређивање темпа, помоћи ће вам у опоравку. Разне активности, на пример играње билијара с пријатељима, одлазак у биоскоп, шетња или други хобији добар су начин опуштања, али имајте на уму да претеране активности постижу супротан ефекат. Редовни краћи годишњи одмори бољи су од једног дугог једном годишње. Када је дошла до тачке кључања, тензија обично ескалира на годишњем одмору. Симптоми болести никада се не јављају на врхунцу тензије, већ се увек испоље током одмора.

Одредите приоритете и комуницирајте

Сви ми имамо циљеве и амбиције. Управо због тога морамо да одређујемо приоритете. Да ли заиста стремите реалним циљевима? Разговарајте о својим страховима, фрустрацијама и конфликтима са својим партнером, добрим пријатељем или неким коме верујете. Онај ко подели своју бригу осећа олакшање чак и ако проблем није нестао. (Терет је увек тежак када га носите сами.)

Вежбе и технике опуштања

Прогресивна техника опуштања мишића подразумева да се одвојене групе мишића контрахују и постепено опуштају, на пример шаке, руке, ноге, грудни кош, леђа, рамена, врат и чело. Тек када сте савладали

уметност контраховања група мишића, можете покушати да контрахујете све мишиће истовремено.

Свесно дисање такође вам може помоћи да се опустите. Удахните дубоко три пута и издахните што је лаганије могуће. Ова техника је основа свих техника релаксације. Медитација и јога данас су широко прихваћене као методе опуштања.

Контрола извора стреса значи да**:**

- разматрамо своје циљеве и процењујемо да ли су они реални и остварљиви без непотребног оптерећивања и нас самих и свих осталих;
- побољшавамо проток информација у свом радном окружењу, побољшавамо односе с другима и своје способности комуникације;
- настојимо да унапредимо своје вештине за решавање проблема.

Успостављање равнотеже значи да:

- откривамо свој оптимални степен стреса;
- учимо да се обазриво опустимо;
- покушавамо да будемо објективни;
- стојимо иза себе самих.

Програми за управљање стресом уче запослене да негативне ефекте стреса на радном месту смање на најмању могућу меру. Типични програми укључују: релаксационе технике, вештину слушања, обуку и тренинг у комуникацији, управљање временом.

Те технике осмишљене су да смање напетост насталу гомилањем стресогених ситуација и да помогну корисницима да постигну већу личну контролу над својим животом. Физичка активност веома је важна из више разлога. Добра физичка кондиција помаже да организам лакше поднесе стрес. Заједничка рекреација запослених позитивно утиче на успостављање боље комуникације међу њима.

Опхођење према изворима стреса

Постоје различите могућности опхођења према личним изворима стреса. Разликујемо две основне врсте: 1) краткотрајно олакшање (тренутно негативно дејство оптерећујуће ситуације се смањује; проблем или узрок оптерећујуће ситуације, међутим, није решен, тј. отклоњен) и 2) дуготрајно овладавање (у овом случају узроци стресне ситуације су уклоњени и слаби интензитет оптерећења која се често јављају или оних која се могу предвидети).

Вежбање стратегија за овладавање стресом је неопходно јер само познавање начина за овладавање стресом није од користи ако се не преточи у дело. Зато се овладавање стресом мора активно увежбати и стално даље тренирати.

Савети за краткотрајно олакшање у случају стреса:

- стоп-реченица (у стресној ситуацији треба правити паузу да би се дошло до даха и да би се мисли могле средити, „сачувати мир“, „сагледати ситуацију“);

– спонтано опуштање (спонтаним опуштањем мишићи се за кратко време релаксирају, а страх, нервоза, проблеми са концентрацијом, бар за неко време нестају; у томе ће помоћи дубоко издисање, затезање и опуштање појединих мишића, истезање итд.);
– реакције – физичке (енергија настала услед стреса троши се активним радњама, на пример јогингом и другим спортским активностима) и емотивне (разговарати с неким и олакшати себи душу, али се притом не уживети у ситуацију, јер ће настати нови стрес);
– унутрашње одбијање (размишљајмо о нечему што није у вези с проблемом који нас мучи; мисли које нас море треба активно прекидати мислима о нечему другом, на пример о томе како организовати слободно време, о плажи, сунцу, пејзажу који нам прија);
– спољно одбијање (разне активности могу нам помоћи да привремено заборавимо на оптерећење, на пример посета пријатељу, куповина, читање новина);
– позитивна самоинструкција (можемо спроводити једну врсту самоохрабривања тако што ћемо уливати себи храброст – издржаћу, и други су издржали или релативизовати ствари – ма шта је мој конфликт са шефом у поређењу са суседовим проблемом – болесним дететом);
– показивањем разумевања (на пример, док чекам да ми грађанин покаже возачку дозволу и саобраћајну дозволу, уместо да се нервирам, показујем разумевање за његову узнемиреност што не може одмах да пронађе та документа).

Савети за дуготрајно овладавање стресом:
– систематско опуштање – активне методе систематског опуштања погодне су како за овладавање стресом тако и за превентивно деловање, тј. за избегавање стреса. Оне су свеобухватне, циљано и систематски усмеравају се ка организму и заснивају се на научним сазнањима. Систематске вежбе за опуштање имају вишеструке ефекте: смањују ниво узнемирења; повећавају оптерећење којем се можемо изложити; отклањају већ постојеће психосоматске тегобе (сметње услед напетости, главобољу, срчане сметње и сметње у вези са крвотоком). Систематске технике опуштања јесу: прогресивна техника релаксације мишића, аутогени тренинг, техника дисања, јога;
– доживљаји задовољства – све активности које нас воде до осећања задовољства имају одређени опуштајући ефекат. Оне могу бити потпуно различите, на пример хоби, секс, читање, одлазак у шетњу, купање;
– развој личних способности и вештина – што више умемо, то суверенije можемо владати многим ситуацијама (страни језици, рад на рачунару, технике самоодбране, организација времена):

– социјални контакти – емоционална подршка и сигурност коју нам пружају пријатељи и породица, помажу у савладавању стреса и очувању здравља. Социјално повлачење и усамљеност доказано су повезани са стресним проблемима;
– систематско решавање проблема – стратегијом у седам корака покушавамо да циљано и ефикасно приступимо решавању постојећих тешкоћа, као и савладавању будућих.

9.3. Доношење одлука под стресом

Постоји велики број чинилаца који утичу на доношење одлука под стресом. Један од начина да се тај утицај ограничи јесте упознавање с некима од њих. Неке од тих чинилаца и начина представљају следећи моменти:

- што је већи стрес, већа је и вероватноћа да ће онај ко доноси одлуке изабрати ризичнију алтернативу;
- у групи запослених у којој постоји конфликт стварају се већи проблеми приликом налажења решења него у радној групи без конфликта;
- што је групни конфликт изазван кризом већи, то број комуникационих канала за руковање информацијама све више опада;
- током кризе, способност групе да реши тешке задатке који захтевају фокусирану пажњу све је мања;
- ако је стрес већи, већа је и тенденција да се донесе превремени избор решења за правилан одговор;
- када се стрес повећава, повећава се и растројеност, а смањују продуктивне мисли;
- што је стрес већи, опажање претње је отежаније, а расуђивање слабије.

9.4. Психолошка превенција стреса

Програми психолошке превенције стреса могу се, по потреби, увести у сваку организацију која то сматра целисходним и за то има могућности. Иначе, психолошку превенцију чине системске мере које организација предузима да би се предупредиле негативне последице стреса и психичких траума запослених.

Основни принципи психолошке превенције су: брига се пружа на најнижем нивоу; помоћ се пружа брзо и ефикасно; проактивно и усмерено на пружање услуга; пружити све информације; ово није „психијатријска“ помоћ; смањење изолованости и осећање кривице; пружити подршку; нормализовати ситуацију; потврдити; најважније је бити отворен – директан – непосредан.

Кад је реч о комуналној милицији, психолошку стручну помоћ запосленима би, по потреби, ваљало обезбедити у ситуацијама: када су

изложени насиљу или претњи; када су задобили повреде; када су присуствовали ужасном догађају (катастрофи); после инцидената у којима је било и деце (повреде, смрт); после инцидената у којима су учествовале наоружане особе или у којима је употребљено оружје; код драматичних спасавања; код инкриминишуће усмерености медија на запослене; код инцидената након којих је спроведена унутрашња истрага над запосленима; у интерперсоналним односима (дневни односи с колегама, као и породични проблеми).

У тим случајевима разговара се о ономе што се десило, а при томе има у виду следеће: шта се десило; како је ситуација доживљена; размишљања; телесне реакције; осећања; накнадне реакције; слушате и показујете да сте заинтересовани, да разумете, слушате, прихватате, поштујете и да нећете мењати причу.

А. ЉУДСКА ПРАВА

Међународноправни извори

1. Универзална декларација о људским правима (УН, 1948).
2. Међународни пакт о грађанским и политичким правима (Закон о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима, са факултативним протоколом, „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори", број 7/71, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори", број 4/01).
3. Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (Закон о ратификацији Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори", број 7/71).
4. Конвенције против тортуре и других свирепих, нељудских и понижавајућих поступака (Закон о ратификацији Конвенције против тортуре и других свирепих, нељудских и понижавајућих поступака, са протоколом, „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори", број 9/91, „Службени лист СЦГ – Међународни уговори", бр. 16/05 и 2/06, „Службени гласник РС – Међународни уговори", број 7/11).
5. Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације (Закон о ратификације Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације, „Службени лист СФРЈ", број 31/67).
6. Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена (Закон о ратификацији Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена, „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори", број 11/81, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори", број 13/02, „Службени гласник РС – Међународни уговори", број 5/14).
7. Конвенција УН о правима детета (Закон о ратификацији Конвенције УН о правима детета, „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори", број 15/96, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори", бр. 4/96, 2/97 и 7/02).
8. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (Закон о ратификацији Европске конвенција за заштиту људских права и основних слобода, са протоколима, „Службени лист СЦГ – Међународни уговори", бр. 9/03, 5/05 и 7/05 – исправка, „Службени гласник РС – Међународни уговори", број 12/15).
9. Европска социјална повеља (Закон о потврђивању Ревидиране европске социјалне повеље, „Службени гласник РС – Међународни уговори", број 42/09).

Домаћи правни извори

1. Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06 и 115/21).
2. Закон о забрани дискриминације („Службени гласник РС“, бр. 22/09 и 52/21).
3. Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом („Службени гласник РС“, бр. 33/06 и 13/16).
4. Закон о родној равноправности („Службени гласник РС“, број 52/21).
5. Закон о заштити података о личности („Службени гласник РС“, број 87/18).
6. Закон о бесплатној правној помоћи („Службени гласник РС“, број 87/18).
7. Закон о јавном окупљању („Службени гласник РС“, број 6/16)
8. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 и 105/21).
9. Закон о држављанству Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 90/07 и 24/18).
10. Закон о заштити права и слобода припадника националних мањина („Службени лист СРЈ“, број 11/02, „Службени лист СЦГ“ број 1/03 – Уставна повеља, „Службени гласник РС“, бр. 72/09 – др. закон, 97/13 – одл. УС и 47/18).
11. Закон о странцима („Службени гласник РС“, бр. 24/18 и 31/19).
12. Закон о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, број 105/21).
13. Закон о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – одл. УС, 40/15 – др. закон и 103/15).

Б. КУЛТУРА КОМУНИКАЦИЈЕ У ОБАВЉАЊУ ПОСЛОВА КОМУНАЛНЕ МИЛИЦИЈЕ

1. Закон о службеној употреби језика и писама („Службени гласник РС“, бр. 45/91, 53/93 – др. закон, 67/93 – др. закон, 48/94 – др. закон, 101/05 – др. закон, 30/10, 47/18, 48/18 – исправка).
2. Кодекс полицијске етике („Службени гласник РС“, број 17/17).
3. Правилник о начину понашања и личном изгледу полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, бр. 13/18 и 83/21).
4. Правилник о начину обављања појединачних полицијских послова („Службени гласник РС“, бр. 63/18 и 72/18).
5. Правилник о полицијским овлашћењима („Службени гласник РС“, бр. 41/19 и 93/22).
6. Правилник о начину и условима примене полицијских овлашћења према малолетним лицима („Службени гласник РС“, број 83/19).
7. Правилник о критеријумима и начину поступања у пружању психолошке помоћи и подршке запосленима у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, број 88/18).

На основу члана 39. став 4. Закона о комуналној милицији („Службени гласник РС", број 49/19),

Министар државне управе и локалне самоуправе доноси

ПРАВИЛНИК
о испиту за комуналног милиционара[5]

I. УВОДНЕ ОДРЕДБЕ

Предмет уређења

Члан 1.

Овим правилником уређује се програм и начин полагања испита за комуналног милиционара, састав и начин рада комисије за спровођење испита за комуналног милиционара, трошкови спровођења испита за комуналног милиционара, изглед и садржина обрасца уверења о положеном испиту за комуналног милиционара, начин издавања уверења о положеном испиту за комуналног милиционара и облик, начин уписа и вођења евиденције о положеном испиту за комуналног милиционара.

Ко полаже испит за комуналног милиционара

Члан 2.

Испит за комуналног милиционара полаже кандидат за комуналног милиционара са којим је надлежни орган јединице локалне самоуправе закључио уговор о стручном оспособљавању без накнаде, ради стручног оспособљавања за обављање послова комуналног милиционара и полагање испита за комуналног милиционара, који је успешно завршио програм стручног оспособљавања из члана 37. став 5. Закона о комуналној милицији.

Члан 3.

Испит за комуналног милиционара полаже полицијски службеник у статусу овлашћеног службеног лица који је примљен у радни однос за обављање послова комуналног милиционара, преузимањем из Министарства унутрашњих послова.

---

5 „Службени гласник РС", број 148/20.

II. ПРОГРАМ ИСПИТА ЗА КОМУНАЛНОГ МИЛИЦИОНАРА

Садржина програма

Члан 4.

На испиту за комуналног милиционара проверава се познавање важећих прописа којима су уређене области из испитних предмета, односно познавање вештина потребних за обављање послова комуналног милиционара.

Програм испита за комуналног милиционара (Прилог), са испитним предметима и областима који чине његову садржину, одштампан је уз овај правилник и чини његов саставни део.

Испитни предмети

Члан 5.

Испит за комуналног милиционара садржи следеће испитне предмете:

1) Послови и овлашћења комуналне милиције;

2) Положај, права, дужности и одговорности комуналног милиционара;

3) Општи управни поступак и управни спор;

4) Основи казненог права;

5) Поштовање људских права и култура комуникације у обављању послова комуналне милиције.

Програм испита за комуналног милиционара за кандидата који је положио државни стручни испит по програму који је садржао испитни предмет који одговара испитном предмету из става 1. тачка 3) овог члана, не обухвата тај испит.

III. НАЧИН ПОЛАГАЊА ИСПИТА ЗА КОМУНАЛНОГ МИЛИЦИОНАРА

Испитна комисија

Члан 6.

За спровођење испита за комуналног милиционара образује се Испитна комисија за полагање испита за комуналног милиционара (у даљем тексту: Испитна комисија).

Састав Испитне комисије

Члан 7.

Испитна комисија има пет чланова, од којих је један председник.

Председник и чланови Испитне комисије имају заменике.

За председника, заменика председника, чланове и заменике чланова може се одредити:

1) државни службеник који има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање пет година радног искуства у струци;

2) стручњак у области која је у вези са садржином испитних предмета из члана 5. овог правилника, који има најмање стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање пет година радног искуства у струци.

Одлучивање Испитне комисије

Члан 8.

Испитна комисија одлучује већином гласова од укупног броја чланова.

Секретар Испитне комисије

Члан 9.

Испитна комисија има секретара, који има заменика.

За секретара и заменика секретара може се одредити само државни службеник који има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање три године радног искуства у струци.

Испитивачи

Члан 10.

Председник, заменик председника, чланови и заменици чланова Испитне комисије су истовремено и испитивачи за поједине испитне предмете.

Образовање Испитне комисије

Члан 11.

Испитну комисију решењем образује министар надлежан за систем локалне самоуправе (у даљем тексту: министар), на период од две године.

Решењем о образовању Испитне комисије одређују се председник, заменик председника, чланови, заменици чланова, секретар и заменик секретара Испитне комисије и испитивачи за поједине испитне предмете.

Административни послови

Члан 12.

Административне послове за Испитну комисију обавља секретар Испитне комисије, односно заменик секретара Испитне комисије.

Накнада за рад

Члан 13.

Председнику, заменику председника, члановима, заменицима чланова, секретару и заменику секретара Испитне комисије припада накнада за рад у Испитној комисији, чију висину решењем утврђује министар.

Захтев за полагање испита за комуналног милиционара

Члан 14.

Захтев за полагање испита за комуналног милиционара подноси се министарству надлежном за систем локалне самоуправе (у даљем тексту: Министарство).

Захтев за полагање испита за комуналног милиционара (Образац 1.), одштампан је уз овај правилник и чини његов саставни део.

Ако се захтев за полагање испита за комуналног милиционара подноси сагласно члану 2. овог правилника, уз захтев се подноси:

1) уговор о стручном оспособљавању без накнаде, ради стручног оспособљавања за обављање послова комуналног милиционара и полагање испита за комуналног милиционара;

2) уверење (сертификат) о оствареном успеху кандидата за комуналног милиционара у програму стручног оспособљавања за обављање послова комуналног милиционара;

3) оверена фотокопија дипломе о стеченом образовању;

4) фотокопија личне карте.

Ако се захтев за полагање испита за комуналног милиционара подноси сагласно члану 3. овог правилника, уз захтев се подноси:

1) решење о заснивању радног односа на неодређено време за обављање послова комуналног милиционара;

2) оверена фотокопија дипломе о стеченом образовању;

3) фотокопија личне карте.

Подношење захтева за полагање испита за комуналног милиционара

Члан 15.

Захтев за полагање испита за комуналног милиционара подноси се најкасније 60 дана пре дана истека рока у коме је кандидат, сагласно закону који уређује комунална милиција, дужан да положи испит за комуналног милиционара.

Захтев за полагање испита за комуналног милиционара подноси орган са којим је кандидат за комуналног милиционара закључио уговор о стручном оспособљавању без накнаде, ради стручног оспособљавања за обављање послова комуналног милиционара и полагање испита за комуналног милиционара, односно у коме је кандидат засновао радни однос (у даљем тексту: подносилац захтева).

Одлучивање о захтеву за полагање испита за комуналног милиционара

Члан 16.

О захтеву за полагање испита за комуналног милиционара одлучује овлашћено службено лице Министарства.

Административна такса

Члан 17.

Подносилац захтева пре приступања кандидата полагању испита доставља доказ о уплати законом утврђене републичке административне таксе за ту намену у складу са овим правилником.

Одређивање полагања испита за комуналног милиционара

Члан 18.

Испитна комисија, водећи рачуна о року у коме је кандидат дужан да положи испит за комуналног милиционара, одређује дан, месец, годину, време и место полагања испита, о чему обавештава подносиоца захтева, најкасније седам дана пре дана полагања испита.

Обавештење из става 1. овог члана потписује секретар, односно заменик секретара Испитне комисије.

Испитна комисија одређује и распоред испитивача за сваки испитни рок.

Акт о одређивању дана, месеца, године, времена и места полагања испита за комуналног милиционара и распореда испитивача за сваки испитни рок потписује председник Испитне комисије.

Ток испита за комуналног милиционара

Члан 19.

Испит за комуналног милиционара се полаже усмено.

Испит за комуналног милиционара започиње утврђивањем присуства кандидата на испиту.

Присуство кандидата утврђује секретар, односно заменик секретара Испитне комисије.

Полагање испитних предмета

Члан 20.

Кандидат полаже испитни предмет пред испитивачем.

Знање које је кандидат показао из испитног предмета оцењује се посебно описном оценом „положио" или „није положио".

Појединачни записник о полагању испитног предмета

Члан 21.

За сваког кандидата сачињава се Појединачни записник о полагању испитног предмета (Образац 2.), који је одштампан уз овај правилник и који чини његов саставни део.

Утврђивање општег успеха кандидата на испиту за комуналног милиционара

Члан 22.

После завршетка испита за комуналног милиционара, Испитна комисија на основу појединачних записника испитивача, утврђује општи успех кандидата на испиту, и то:

1) „положио" – ако је кандидат из свих испитних предмета оцењен описном оценом „положио";

2) „није положио и упућује се на поправни испит" – ако је кандидат из једног или два испитна предмета оцењен описном оценом „није положио";

3) „није положио" – ако је кандидат из више од два испитна предмета оцењен описном оценом „није положио".

Општи успех на испиту кандидату саопштава секретар, односно заменик секретара Испитне комисије.

Записник о утврђивању општег успеха кандидата

Члан 23.

Испитна комисија сачињава Записник о утврђивању општег успеха кандидата на испиту за комуналног милиционара (Образац 3.), који је одштампан уз овај правилник и који чини његов саставни део.

Записник из става 1. овог члана потписују председник, чланови и секретар, односно њихови заменици који су учествовали у раду Испитне комисије.

Поправни испит

Члан 24.

Кандидат из члана 22. став 1. тачка 2) овог правилника позива се на поправни испит, у року који не може бити дужи од 30 дана од дана претходног полагања.

Кандидат који на поправном испиту из једног испитног предмета добије оцену „није положио" или ако се уредно позван не одазове полагању поправног испита у року из става 1. овог члана, није положио испит за комуналног милиционара.

Поновно полагање испита

Члан 25.

Кандидат из члана 22. став 1. тачка 3) овог правилника не може поново полагати испит за комуналног милиционара пре истека рока од 30 дана од дана претходног полагања.

Изузетно, кандидат који је дужан да положи испит за комуналног милиционара у року утврђеним законом који уређује комуналну милицију, може полагати испит пре истека рока из става 1. овог члана.

Прекид полагања започетог испита

Члан 26.

На захтев кандидата, Испитна комисија може одлучити да прекине полагање започетог испита за комуналног милиционара, ако је због болести или другог оправданог разлога кандидат спречен да настави полагање испита.

Кандидат је дужан да разлоге због којих тражи прекид полагања започетог испита за комуналног милиционара учини вероватним.

Рок на који је испит за комуналног милиционара прекинут не може бити дужи од 30 дана од дана одржавања започетог испита.

Кандидат који не настави испит у року из става 3. овог члана, није положио испит за комуналног милиционара.

Право на приговор

Члан 27.

Кандидат који сматра да његов успех из одређеног испитног предмета није правилно оцењен има право приговора Испитној комисији наредног радног дана од дана саопштења кандидату општег успеха на испиту за комуналног милиционара.

Приговор из става 1. овог члана подноси се преко Министарства.

Полагање испита по приговору

Члан 28.

Кандидат који је изјавио приговор поново полаже испитни предмет на који се приговор односи пред Испитном комисијом, наредног радног дана од дана пријема приговора.

О дану, месецу, години, времену и месту полагања испита по приговору кандидата обавештава секретар, односно заменик секретара Испитне комисије, на начин на који се врше кратка и хитна обавештења.

Знање које је кандидат показао из испитног предмета Испитна комисија оцењује описном оценом „положио" или „није положио".

Појединачни записник о полагању испитног предмета по приговору (Образац 4.) одштампан је уз овај правилник и који чини његов саставни део.

Појединачни записник из става 4. овог члана потписују председник и чланови Испитне комисије.

IV. УВЕРЕЊЕ О ПОЛОЖЕНОМ ИСПИТУ ЗА КОМУНАЛНОГ МИЛИЦИОНАРА

Начин издавања уверења

Члан 29.

На основу утврђеног општег успеха на испиту за комуналног милиционара, кандидату који је положио испит издаје се уверење о положеном испиту за комуналног милиционара.

Уверење о положеном испиту за комуналног милиционара издаје министар.

Уверење о положеном испиту за комуналног милиционара може се издати и као електронски документ, у складу са законом.

Садржина уверења

Члан 30.

У уверење о положеном испиту за комуналног милиционара уписују се: име и презиме кандидата који је положио испит за комуналног милиционара; датум и место рођења; јединствени матични број грађана; назив високошколске установе, ниво и врста стеченог образовања и стручни назив, односно назив завршене средње школе и образовни профил и датум полагања испита за комуналног милиционара.

Образац уверења

Члан 31.

Уверење о положеном испиту за комуналног милиционара (Образац 5.) одштампано је уз овај правилник и који чини његов саставни део.

Образац из става 1. овог члана израђује се од заштићене 100-грамске хартије са штампом у жутој боји и садржи грб Републике Србије, у заглављу и средини обрасца.

V. ЕВИДЕНЦИЈА О ПОЛОЖЕНОМ ИСПИТУ ЗА КОМУНАЛНОГ МИЛИЦИОНАРА

Облик и начин вођења евиденције

Члан 32.

Министарство води Евиденцију о положеном испиту за комуналног милиционара (у даљем тексту: Евиденција), као јединствену електронску базу података – у непрекидном низу бројева.

Садржина евиденције

Члан 33.

У Евиденцију се уписује:

1) име и презиме кандидата;

2) јединствени матични број грађана;

3) назив високошколске установе, ниво и врста стеченог образовања и стручни назив, односно назив завршене средње школе и образовни профил;

4) орган општине, односно града са којим је кандидат закључио уговор о стручном оспособљавању, односно код кога је запослен;

5) број и датум решења којим је одобрено полагање испита за комуналног милиционара;

6) датум полагања испита;

7) подаци о општем успеху на испиту и

8) број и датум издатог уверења о положеном испиту за комуналног милиционара.

VI. УСЛУГЕ ЕЛЕКТРОНСКЕ УПРАВЕ

Члан 34.

Ради подношења захтева из члана 14. овог правилника у електронском облику и електронског управног поступања и електронске комуникације у вези са захтевима из члана 14. овог правилника, Министарство успоставља софтверско решење које на једном месту омогућава електронско управно поступање, односно поступање у управним стварима електронским путем.

Евиденција из члана 32. овог правилника саставни је део софтверског решења из става 1. овог члана.

VII. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 35.

Поступци по захтевима за полагање испита за комуналног милиционара који нису окончани до дана почетка примене овог правилника, окончаће се према одредбама правилника који је важио до дана почетка примене овог правилника.

Ако после почетка примене овог правилника коначно решење донето у поступцима из става 1. овог члана буде поништено или укинуто, даљи поступак спроводи се према одредбама овог правилника.

Члан 36.

До израде софтверског решења из члана 34. овог правилника образац захтева из члана 14. овог правилника у електронској форми преузима се на веб презентацији Министарства, а подаци у образац захтева уписују се електронским путем.

Члан 37.

Даном почетка примене овог правилника престаје да важи 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 РС", бр. 106/09, 58/10 и 73/10).

Члан 38.

Овај правилник ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије".

Број 110-00-178/2020-13
У Београду, 25. новембра 2020. године

Министар,
Марија Обрадовић, с.р.

ПРИЛОГ

ПРОГРАМ ИСПИТА ЗА КОМУНАЛНОГ МИЛИЦИОНАРА

Послови и овлашћења комуналне милиције

Сврха комуналне милиције. Помоћ у извршењима (асистенцији) и сарадња са овлашћеним организацијама и вршиоцем комуналне делатности. Хитне мере и спасилачка функција. Сарадња са грађанима. Сарадња са инспекцијским службама. Сарадња са министарством надлежним за унутрашње послове. Заједничка комунална милиција. Појам и врсте послова комуналне милиције. Начин обављања послова комуналне милиције. Планирање послова комуналне милиције. Усклађивање послова комуналне милиције. Овлашћења комуналне милиције. Врсте овлашћења. Упозорење. Усмено наређење. Провера идентитета. Довођење. Заустављање и преглед лица, предмета и возила. Привремено одузимање предмета. Аудио и видео снимање. Употреба средстава принуде. Прикупљање обавештења. Начин примене овлашћења комуналне милиције. Врсте евиденција које води комунална милиција. Начин вођења евиденције. Контрола комуналне милиције. Контрола употребе средстава принуде. Подношење извештаја полицији. Контрола решавањем притужби. Начин и поступак контроле комуналне милиције.

Положај, права, дужности и одговорности комуналног милиционара

Припадници комуналне милиције. Образовање комуналне милиције. Унутрашње уређење комуналне милиције. Унутрашња контрола. Услови за рад на руководећим радним местима. Распоређивање начелника и шефа организационе јединице. Заснивање радног односа. Безбедносна сметња. Стручно оспособљавање. Стручно усавршавање. Испит за комуналног милиционара. Провера практичне оспособљености за обављање послова комуналне милиције. Провера психофизичке способности. Провера безбедносних сметњи. Повреда дужности из радног односа. Теже повреде дужности из радног односа. Распоређивање ван комуналне милиције. Престанак радног односа по сили закона. Униформа и ознака на униформи. Службена легитимација. Возила, пловила и опрема. Заштита униформе и ознаке.

Општи управни поступак и управни спор

Појам управног поступка. Појам управне ствари. Врсте управног поступка. Основна начела управног поступка. Управне радње. Пружање јавних услуга. Основна правила поступка. Учесници у управном поступку. Надлежност органа. Овлашћено службено лице и одговорност овлашћеног службеног лица. Сарадња и службена помоћ. Странка у управном поступку и њено заступање. Општење органа и странака. Начин општења. Поднесци. Записници. Разгледање списа и обавештавање о току поступка. Обавештавање. Поступци обавештавања. Рокови. Трошкови поступка. Првостепени поступак. Прекид поступка. Обустављање поступка. Ток поступка до доношења решења. Доказивање. Решење и закључак. Појам решења. Решење колегијалног органа. Заједничко решење. Делимично, допунско и привремено решење. Облици и делови решења. Исправљање грешака у решењу. Рок за издавање решења. Закључак. Правна средства. Приговор. Жалба. Поступање првостепеног органа по жалби. Поступање другостепеног органа по жалби. Посебни случајеви укидања и мењања решења. Понављање поступка. Поништавање коначног решења. Укидање решења. Поништавање, укидање и мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана. Правне последице поништавања и укидања решења. Извршење.

Основи казненог права

Појам прекршаја. Начела прекршајног поступка. Нормативни оквир. Радња, време и место извршења прекршаја. Субјекти одговорности. Покретање прекршајног поступка (пријем, захтев, решење). Прекршајне санкције. Казне. Казна затвора. Новчана казна. Рад у јавном интересу. Казнени поени. Замена неплаћене новчане казне. Заштитне мере. Прекршајне санкције према малолетницима. Врсте васпитних мера. Кажњавање старијих малолетника. Застарелост. Застарелост покретања и вођења прекршајног поступка. Застарелост извршења казне и заштитне мере. Органи надлежни за вођење прекршајног поступка. Поступак против правног лица и одговорног лица у правном лицу. Окривљени и његова права. Оштећени. Поднесци и записници. Рокови. Достављање писмена и обавезно лично достављање. Прекршајни налог. Захтев за покретање прекршајног поступка и садржина захтева. Мере за обезбеђење за приступ окривљеног. Саслушање окривљеног. Увиђај и вештачење. Пресуда и решење. Редовни правни лек. Разлози због којих се пресуда може побијати. Ванредни правни лекови. Поступак према малолетницима (хитност, позивање и права родитеља).

Појам кривичног права. Временско и просторно важење кривичног законодавства. Појам кривичног дела и елементи кривичног дела.

Нужна одбрана. Крајња нужда. Појам и облици кривице (умишљај и нехат). Урачунљивост. Појам и врсте заблуде. Покушај (појам и врсте). Време и место извршења кривичног дела. Појам и врсте саучесништва. Појам и врсте кривичних санкција. Појам, циљ и задатак кривичног поступка. Начела кривичног процесног права. Кривичнопроцесни субјекти. Суд – надлежност у кривичном поступку (састав суда, месна надлежност). Јавни тужилац (појам, организација, функција); Окривљени и његов положај у кривичном поступку. Кривична пријава. Овлашћења комуналне милиције у покренутом кривичном поступку (истрази).

Поштовање људских права и култура комуникације у обављању послова комуналне милиције

Људска и мањинска права и слободе. Право на достојанство и слободан развој личности. Право на живот. Право на неповредивост физичког и психичког интегритета. Право на слободу и безбедност. Право на рехабилитацију и накнаду штете. Право на једнаку заштиту права и на правно средство. Слобода кретања. Неповредивост стана. Тајност писама и других средстава општења. Заштита података о личности. Слобода изражавања националне припадности. Подстицање уважавања разлика. Забрана изазивања расне, националне и верске мржње. Право на учешће у управљању јавним пословима. Слобода окупљања. Слобода удруживања. Право на петицију. Право на имовину. Уставни режим права на рад и права на штрајк. Право на правну помоћ. Право на здраву животну средину.

Први контакт комуналног милиционара и надзираног субјекта – значај првог контакта, првог састанка и разговора са одговорним, овлашћеним и другим лицима надзираног субјекта и ефективна комуникација у оквиру првог контакта. Технике активног слушања, самопоузданог, професионалног и етичког (моралног) опхођења и понашања и тактичке комуникације. Невербална комуникација – облици и значај. Разумевање различитих психолошких типова личности. Како препознати и превазићи подозривост, некооперативност и нетолеранцију, лажне исказе, навођење на погрешне закључке и друге видове манипулације, стереотипе, предрасуде, предубеђења и друге сметње за ефективну комуникацију. Успостављање и грађење односа поверења. Комуникација у напетим и високо напетим ситуацијама и начини решавања нелагодних и конфликтних ситуација. Стрес и превазилажење стреса.

Образац 1.

Министарство државне управе
и локалне самоуправе

З А Х Т Е В
ЗА ПОЛАГАЊЕ ИСПИТА ЗА КОМУНАЛНОГ МИЛИЦИОНАРА

1) Име кандидата

2) Презиме кандидата

3) Дан, месец и година рођења

4) Место и општина, односно град рођења, а ако је лице рођено у иностранству и држава рођења

5) Јединствени матични број грађана

6) Контакт телефон кандидата

7) Електронска адреса (e-mail) кандидата

8) Назив завршене високошколске установе, односно назив завршене средње школе

9) Стечено високо образовање и стручни назив, односно стечено средње образовање и образовни профил

10) Назив органа јединице локалне самоуправе код кога је кандидат на стручном оспособљавању, односно код кога је засновао радни однос

11) Датум када истиче рок у коме је кандидат обавезан да положи испит за комуналног милиционара

Захтев се подноси:

1. сагласно члану 2. Правилника;
2. сагласно члану 3. Правилника.

ПОДНОСИЛАЦ ЗАХТЕВА

_____

(име и презиме овлашћеног лица органа)

_____

(радно место овлашћеног лица органа)

САГЛАСНО ЧЛ. 2. ПРАВИЛНИКА:

1) уговор о стручном оспособљавању без накнаде, ради стручног оспособљавања за обављање послова комуналног милиционара и полагање испита за комуналног милиционара;
2) уверење (сертификат) о оствареном успеху кандидата за комуналног милиционара у програму стручног оспособљавања за обављање послова комуналног милиционара;
3) оверена фотокопија дипломе о стеченом образовању;
4) фотокопија личне карте;

САГЛАСНО ЧЛАНУ 3. ПРАВИЛНИКА:

1) решење о заснивању радног односа на неодређено време за обављање послова комуналног милиционара;
2) оверена фотокопија дипломе о стеченом образовању;
3) фотокопија личне карте.

Образац 2.

Ред. бр. ___[6]

ИСПИТ ЗА КОМУНАЛНОГ МИЛИЦИОНАРА

ПОЈЕДИНАЧНИ ЗАПИСНИК
О ПОЛАГАЊУ ИСПИТНОГ ПРЕДМЕТА

КАНДИДАТ: _____[7]

ИСПИТНИ ПРЕДМЕТ: _____[8]

На усменом испиту дана _____.[9] године, кандидату су постављена следећа испитна питања:

1. _____

2. _____

3. _____

Знање које је кандидат показао из испитног предмета оцењује се описном оценом:

[10]

_____

ИСПИТИВАЧ

_____
(име и презиме и потпис)

[6] Уписује се редни број са списка кандидата, а ако је списак кандидата за поправни испит са ознаком „П“.
[7] Име и презиме кандидата.
[8] Назив испитног предмета.
[9] Дан месец и година.
[10] Положио/Није положио

Образац 3.

З А П И С Н И К
о утврђивању општег успеха кандидата на испиту за комуналног милиционара

Кандидат _____,[11] _____, [12] полагао/ла је испит за комуналног милиционара _____[13] године.

Испитна комисија за полагање испита за комуналног милиционара, образована Решењем министра државне управе и локалне самоуправе број: _____ од _____[14] године, на основу појединачних записника испитивача/појединачног записника о полагању испитног предмета по приговору, утврдила је да је показано знање кандидата из испитних предмета оцењено описном оценом:

ИСПИТНИ ПРЕДМЕТ[15] **ОЦЕНА**[16]

У складу са наведеним, утврђује се општи успех кандидата на испиту за комуналног милиционара:

_____.[17]

СЕКРЕТАР/ЗАМЕНИК СЕКРЕТАРА ИСПИТНЕ КОМИСИЈЕ **ИСПИТНА КОМИСИЈА**

[11] Име и презиме кандидата
[12] Пребивалиште и адреса кандидата.
[13] Дан, месец и година.
[14] Број и датум доношења решења.
[15] Назив испитног предмета
[16] Положио/ Није положио
[17] Положио/Није положио и упућује се на поправни испит/Није положио

Образац 4.

Ред. бр. ___[18]

ИСПИТ ЗА КОМУНАЛНОГ МИЛИЦИОНАРА

ПОЈЕДИНАЧНИ ЗАПИСНИК
О ПОЛАГАЊУ ИСПИТНОГ ПРЕДМЕТА ПО ПРИГОВОРУ

КАНДИДАТ: _____[19]

ИСПИТНИ ПРЕДМЕТ: _____[20]

На усменом испиту по приговору дана _____.[21] године, кандидату су постављена следећа испитна питања:

1. _____

2. _____

3. _____

Знање које је кандидат показао из испитног предмета оцењује се описном оценом:

[22]

_____

СЕКРЕТАР/ЗАМЕНИК СЕКРЕТАРА ИСПИТНЕ КОМИСИЈЕ

ИСПИТНА КОМИСИЈА

[18] Уписује се редни број са списка кандидата, са ознаком „ПП“.
[19] Име и презиме кандидата.
[20] Назив испитног предмета.
[21] Дан месец и година.
[22] Положио/Није положио

Образац 5.

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
Министарство државне управе и локалне самоуправе

У В Е Р Е Њ Е
О ПОЛОЖЕНОМ ИСПИТУ ЗА КОМУНАЛНОГ МИЛИЦИОНАРА

.....
(име и презиме кандидата)

Рођен-а у ....., ЈМБГ .....
(датум рођења) *(место рођења)*

Завршио/ла .....
(Назив завршене високошколске установе, односно назив завршене средње школе)

.....
(Стечено високо образовање и стручни назив, односно стечено средње образовање и образовни профил)

Положио/ла је дана.....

ИСПИТ ЗА КОМУНАЛНОГ МИЛИЦИОНАРА

пред Испитном комисијом за полагање испита за комуналног милиционара

Ово уверење издаје се на основу члана 29. Правилника о испиту за комуналног милиционара („Службени гласник РС”, број __/__).

Број: МИНИСТАР

У Београду, године М. П. _____

П Р И Р У Ч Н И К
ЗА ПОЛАГАЊЕ ИСПИТА ЗА КОМУНАЛНОГ МИЛИЦИОНАРА
Друго издање

Аутори
Богољуб Милосављевић
Слободан Милетић

Издавач
Министарство државне управе и локалне самоуправе

За издавача
др Александар Мартиновић
министар државне управе и локалне самоуправе

Уредник
др Јасмина Бенмансур
помоћник министра државне управе и локалне самоуправе

Рецензент
др Сретен Југовић
Криминалистичко-полицијски универзитет

Припрема и штампа
ЈП „Службени гласник“, Београд

Тираж 1000

ISBN-978-86-920653-8-5

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

351.745(075.9)

МИЛОСАВЉЕВИЋ, Богољуб, 1953-
Приручник за полагање испита за комуналног милиционара / Богољуб Милосављевић, Слободан Милетић. - 2. изд. - Београд : Министарство државне управе и локалне самоуправе, 2023 (Београд : Гласник). - 410 стр. : табеле, обрасци ; 24 cm

Тираж 1.000. - Прилози: стр. 405-410.
- Библиографија уз свако поглавље.

ISBN 978-86-920653-8-5

1. Милетић, Слободан, 1948- [аутор]

а) Комунална милиција -- Стручни испити -- Приручници

COBISS.SR-ID 13010330

ISBN 978-86-920653-8-5