GLAVNA SLUŽBA ZA REVIZIJU
JAVNOG SEKTORA REPUBLIKE SRPSKE

Republika Srpska
78000 Banja Luka
Vladike Platona bb
Tel: +387(0)51/493-555
Faks:+387(0)51/493-556
e-mail: revizija@gsr-rs.org

Izvještaj revizije učinka

RAD KOMUNALNE POLICIJE NA ODRŽAVANJU KOMUNALNOG REDA

Broj: RU 001-21

Banja Luka, decembar 2022. godine

SADRŽAJ

ZAKLJUČAK REVIZIJE 1

LISTA SKRAĆENICA 2

PREDGOVOR 3

REZIME 5

1. UVOD 8

1.1. Pozadina i motivi revizije 8

1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja 10

1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije 10

1.3.1. Obim i ograničenja revizije 10
1.3.2. Izvori revizijskih dokaza 12
1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza 12
1.3.4. Kriterijumi revizije 13

1.4. Sadržaj i struktura izvještaja 14

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE 15

2.1. Karakteristike predmeta revizije 15

2.2. Pravna regulativa karakteristična za područje i predmet revizije 16

2.3. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti 17

3. NALAZI 19

3.1. Organizovanje i poslovi komunalne policije u Republici Srpskoj 19

3.1.1. Oblici organizovanja komunalne policije 19
3.1.2. Radno vrijeme komunalne policije 19
3.1.3. Poslovi komunalne policije i njihova specijalizacija 20

3.2. Pretpostavke za uspješno obavljalje poslova komunalne policije 22

3.2.1. Ljudski resursi 22
3.2.2. Materijalni i nematerijalni resursi 26

3.3. Organizacija i rezultati rada komunalne policije 30

3.3.1. Organizacija i način obavljanja komunalno-inspekcijskog nadzora 30
3.3.2. Rezultati rada komunalne policije 34
3.3.3. Saradnja sa drugim organima i institucijama 39

3.4. Nadzor nad radom komunalne policije 41

3.4.1. Kontrola rada komunalne policije 41
3.4.2. Uloga organa JLS u upravljanju radom komunalne policije 42

4. ZAKLJUČCI 43

5. PREPORUKE 46

6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ 48

ZAKLJUČAK REVIZIJE

"RAD KOMUNALNE POLICIJE NA ODRŽAVANJU KOMUNALNOG REDA"

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije za javni sektor, provela reviziju učinka "Rad komunalne policije na održavanju komunalnog reda".

Osnovni cilj ove revizije je da ispita da li se organizacijom i funkcionisanjem komunalne policije obezbjeđuje propisani nivo komunalnog reda, te da se na osnovu provedenog ispitivanja ponude preporuke čije provođenje od strane nadležnih institucija može unaprijediti organizaciju i funkcionisanje komunalne policije.

Revizijom su obuhvaćene jedinice lokalne samouprave koje su nadležne za organizovanje komunalne policije na svojoj teritoriji i njeno funkcionisanje u cilju obezbjeđenja komunalnog reda.

Revizijom je obuhvaćen period od 2018. do 2021. godine.

Revizijom je utvrđeno da komunalna policija postojećim načinom organizacije i funkcionisanja u pojedinim oblastima, ne obezbjeđuje u potpunosti propisani nivo komunalnog reda**.**

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, dostavila Nacrt izvještaja Ministarstvu uprave i lokalne samouprave i jedinicama lokalne samouprave obuhvaćenih revizijom.

Primjedbe na Nacrt izvještaja je dostavilo Ministarstvo uprave i lokalne samouprave. Primjedbe su djelimično prihvaćene i uključene u Izvještaj.

Konačan izvještaj je dostavljen svim institucijama kojima, u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske, treba dostaviti. Izvještaj će biti dostupan javnosti putem internet stranice Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske, www.gsr-rs.org.

Izvještaj sadrži preporuke upućene Vladi Republike Srpske i jedinicama lokalne samouprave. Provođenjem ovih preporuka moguće je unaprijediti rad komunalne policije i obezbijediti viši nivo komunalnog reda u jedinicama lokalne samouprave.

Glavni revizor je donio Odluku da se provede ova revizija. Reviziju je proveo revizorski tim u sastavu Darko Bilić, vođa revizorskog tima i Vlado Vujanić, član revizorskog tima.

Glavni revizor

Jovo Radukić, s.r.

LISTA SKRAĆENICA

RS	Republika Srpska
Vlada	Vlada Republike Srpske
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
JLS	Jedinica lokalne samouprave
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
Zakon	Zakon o komunalnoj policiji

PREDGOVOR

Prema ISSAI okviru revizije, revizija javnog sektora podrazumijeva tri vrste revizije: reviziju finansijskih izvještaja, reviziju usklađenosti i reviziju učinka.[1]

Revizije učinka koje provode vrhovne revizorske institucije su nezavisna, objektivna i pouzdana ispitivanja vlade, vladinih i drugih institucija javnog sektora, odnosno programa, aktivnosti i procesa u nadležnosti vlade i vladinih institucija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti mogu se definisati na sljedeći način:[2]

- Princip ekonomičnosti podrazumijeva svođenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru. Korišćeni resursi trebaju biti na raspolaganju pravovremeno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajući kvalitet te po najboljoj cijeni.
- Princip efikasnosti podrazumijeva najbolje moguće iskorišćavanje raspoloživih resursa. Vezan je za odnos korišćenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvaliteta i rokova.
- Princip efektivnosti odnosi se na ispunjavanja postavljenih ciljeva i postizanje predviđenih rezultata.

Pored termina revizija učinka, u teoriji i praksi revizije pojavljuju se i drugi termini, kao revizija uspjeha/uspješnosti, revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti (revizija 3E) i revizija vrijednosti za novac. Pomenuti termini u revizijskoj terminologiji suštinski imaju isto značenje.

U osnovi, revizijom učinka daje se odgovor na sljedeća pitanja:

- da li se rade pravi poslovi;
- da li se poslovi rade na pravi način.

Revizija efektivnosti daje odgovor na pitanje da li se rade pravi poslovi, a revizija ekonomičnosti i efikasnosti da li se poslovi rade na pravi način.

„Osnovni cilj revizije učinka je promocija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ona takođe doprinosi odgovornosti i transparentnosti.“ ISSAI 300

Mandat revizije učinka po pravilu je regulisan zakonom koji tretira reviziju javnog sektora. Pravni osnov za provođenje revizije učinka sadržan je u odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske. U odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske regulisano je da je Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske obavezna da vrši:

- finansijsku reviziju;
- reviziju učinka;
- druge specifične revizije.

[1] ISSAI 100 paragraf 22
[2] ISSAI 300 paragraf 11

U dijelu koji se odnosi na reviziju učinka Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske reguliše sljedeće:

Glavna služba za reviziju, u skladu sa ovim zakonom i standardima revizije za javni sektor, sprovodi reviziju učinka, a na osnovu nadležnosti iz člana 13. ovog zakona.

Revizija učinka je aktivnost Glavne službe za reviziju koja podrazumijeva ispitivanje aktivnosti, programa i projekata u nadležnosti Vlade Republike Srpske i institucija javnog sektora u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Rezultate revizije učinka Glavna služba za reviziju prezentuje posredstvom konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka.

Vlada i revidirane institucije obavezni su da u roku od 60 dana od dana prijema konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka sačine Akcioni plan za sprovođenje preporuka revizije učinka i da ga dostave Glavnoj službi za reviziju i nadležnom skupštinskom odboru radi praćenja sprovođenja datih preporuka.“

Odredbe zakona koje se odnose na planiranje i pristup reviziji, implementaciju revizije, ovlašćenja za prikupljanje podataka i informacija i izvještavanje o reviziji, primjenjuju se kako na finansijsku reviziju tako i na reviziju učinka.

Institucije javnog sektora (Vlada Republike Srpske, ministarstva, vladine agencije, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, javne ustanove i drugi) u izvršavanju osnovnih funkcija utvrđenih zakonima i drugim propisima angažuju raspoložive resurse (personalne, materijalne, finansijske i druge).

Institucije javnog sektora koje izvršavaju povjerene im funkcije imaju javnu odgovornost za svoj rad prema Narodnoj skupštini Republike Srpske i javnosti uopšte. Javna odgovornost podrazumijeva da Narodna skupština Republike Srpske i javnost imaju pravo i potrebu da budu informisani o radu institucija javnog sektora. Narodna skupština Republike Srpske, poreski obveznici i javnost ispoljavaju interesovanje da li su resursi koje su institucije javnog sektora angažovale obavljajući osnovne funkcije, uključujući i budžetska sredstva, korišćeni uz uvažavanje principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Na ovaj zahtjev Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti odgovor ne može u potpunosti dati finansijska revizija, te je u cilju ispunjavanja zahtjeva Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti, potrebna revizija učinka. Ova revizija će nezavisno i profesionalno utvrditi da li se institucije javnog sektora prilikom izvršavanja osnovnih funkcija pridržavaju principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Izvještaji revizije učinka, kao osnovni proizvod revizijskog procesa, su dobra osnova za promjene u organizaciji, načinu funkcionisanja i upravljanju resursima, zatim kvalitetnijim i korisnički orjentisanim uslugama, kao i za podizanje javne odgovornosti na viši nivo. Izvještaji revizije učinka su i u funkciji promovisanja dobrog upravljanja i javnosti rada institucija javnog sektora.

Upravljanje javnim sektorom podrazumijeva i unapređenje efikasnosti i efektivnosti rada javnih institucija. Reviziju učinka treba posmatrati kao institucionalni instrument upravljanja javnim sektorom. U uslovima kada raspolažemo oskudnim resursima i kada je evidentan jaz između raspoloživih resursa i potreba, a posebno u uslovima reformi u mnogim segmentima i strukturama javnog sektora, revizija učinka posebno dobija na značaju.

REZIME

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije za javni sektor, provela reviziju učinka "Rad komunalne policije na održavanju komunalnog reda“.

Osnovni cilj ove revizije je da ispita da li se organizacijom i funkcionisanjem komunalne policije obezbjeđuje propisani nivo komunalnog reda, te da se na osnovu provedenog ispitivanja ponude preporuke čije provođenje od strane nadležnih institucija može unaprijediti organizaciju i funkcionisanje komunalne policije.

Rezime nalaza, zaključaka i preporuka ove revizije dajemo u nastavku.

Nalazi revizije, koji su zasnovani na relevantnim, dovoljnim i pouzdanim revizijskim dokazima, pokazuju da:

- proces formiranja komunalne policije u Republici Srpskoj započeo je 2000. godine formiranjem komunalne policije u Opštini Ugljevik i trajao je dugo, s obzirom da je u Opštini Krupa na Uni komunalna policija formirana 2019. godine. Komunalna policija organizovana je u 58 jedinica lokalne samouprave, kao posebna ili dio organizacione jedinice. Pojedine jedinice lokalne samouprave (Donji Žabar, Kupres, Jezero, Istočni Drvar i Istočni Mostar) u sastavu svoje administrativne službe nemaju formiranu komunalnu policiju;
- komunalno-inspekcijski nadzor provodi se u 61 od ukupno 63 jedinice lokalne samouprave, od toga u tri jedinice lokalne samouprave na osnovu sporazuma sa drugom jedinicom lokalne samouprave koja u sastavu svoje administrativne službe ima organizovanu komunalnu policiju;
- rad komunalne policije u 51 od 58 jedinica lokalne samouprave organizovan je u jednoj smjeni sa osmočasovnim radnim vremenom u skladu sa radnim vremenom zaposlenih u administrativnoj službi jedinica lokalne samouprave. Rad u trajanju dužem od radnog vremena zaposlenih u atministrativnoj službi gradske/opštinske uprave zastupljen je u sedam jedinica lokalne samouprave, s tim da je samo u jednoj radno vrijeme komunalne policije organizovano u trajanju od 24 sata, sedam dana u sedmici;
- u jedinicama lokalne samouprave, prema zakonom utvrđenom kriterijumu, moguće je angažovati 283 komunalna policajca. U 58 jedinica lokalne samouprave sistematizovano je ukupno 207, a angažovano 180 izvršilaca na radnom mjestu komunalnog policajca;
- broj komunalnih policajaca u pet jedinica lokalne samouprave odgovarao je zakonskom maksimimu, u dvije je bio iznad, a u 51 jedinici lokalne samouprave ispod zakonom propisanog maksimuma;
- poslovi komunalne policije u okviru administrativne službe jedinice lokalne samouprave su poslovi sa posebnim uslovima rada. Revizijom je utvrđeno da se uslovi za obavljanje poslova komunalnog policajca ne razlikuju se od opštih i posebnih uslova koje moraju da ispunjavaju ostala lica koja se zapošljavaju u administrativnoj službi jedinice lokalne samouprave;
- komunalna policija u posmatranom periodu nije bila dio sistema obuka zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave. Komunalnim policajcima nije nije bilo omogućeno kontinurano profesionalno usavršavanje;
- nivo opremljenosti komunalne policije materijalno-tehničkim sredstvima se značajno razlikovao između jedinica lokalne samouprave, a u pojedinim jedinicama lokalne

samouprave komunalna policija nije imala službeno vozilo kao ni osnovna obilježja poput službene uniforme i značke;

- ovlašćenja komunalne policije u pojedinim oblastima komunalnog nadzora nisu dovoljna za efikasno provođenje komunalnog nadzora, sprečavanje nastanka i sankcionisanje počinioca prekršaja;
- unutrašnja organizacija rada komunalne policije nije zasnovana na podjeli (specijalizaciji) poslova i kao takva utiče na korišćenje vremena i znanja komunalnog policajca, prvenstveno za obavljanje poslova komunalno-inspekcijskog nadzora i kontrole. Komunalni policajac značajan dio osmočasovnog radnog vremena (25 do 40% ili 2-3 sata) koristi na poslove koji nemaju karakter komunalno-inspekcijskog nadzora;
- evidencije o izvršenim komunalno-inspekcijskom nadzoru u jednom broju jedinica lokalne samouprave se ne vode ili se ne vode u potpunosti u skladu sa propisima te kao takve ne obezbjeđuju potpune i pouzdane podatke o stanju komunalnog reda;
- komunalno-inspekcijski nadzor se provodi po službenoj dužnosti i po prijavama građana. U periodu 2018-2019. godine, 55-85% kontrola provedeno je po službenoj dužnosti, a oko 15-45% po prijavama građana u zavisnosti od jedinice lokalne samouprave i godine posmatranja;
- u posmatranom periodu došlo je do značajnog povećanja broja izvršenih komunalno-inspekcijskih nadzora usljed dodatnog angažmana komunalne policije u okolnostima prouzrokovanim pandemijom korona virusa;
- učešće izdatih prekršajnih naloga u ukupnom broju provedenih kontrola komunalne policije 2018. i 2019. godine, na nivou posmatranih JLS, iznosilo je u prosjeku 20% što govori da je komunalna policija prilikom svake pete kontrole kontrole sankcionisala prekršaj;
- komunalna policija u Republici Srpskoj, u posmatranom periodu, nije vršila nadzor nad primjenom propisa kojima se uređuje pružanje komunalnih usluga ili je nadzor po ovom pitanju bio skromnog obima;
- aktivnosti u domenu planiranja, kontrole i izvještavanja o radu komunalne policije nisu bili u funkciji efikasnog upravljanja komunalnom policijom uz izražene razlike u planiranju i izvještavanju između jedinica lokalne samouprave.

Na osnovu prezentovanih nalaza revizija je zaključila da komunalna policija postojećim načinom organizacije i funkcionisanja u pojedinim oblastima, ne obezbjeđuje u potpunosti propisani nivo komunalnog reda**,** te da postoji potreba za unapređenjem njenog rada u cilju uspješnijeg rješavanja komunalnih problema. U skladu sa tim, revizija je utvrdila sljedeće zaključke:

- zakonski kriterijum za određivanje broja komunalnih policajaca, u mnogim jedinicama lokalne samouprave, ne obezbjeđuje očekivani kvalitet i kontinuitet u pružanju usluga komunalne policije;
- resursi komunalne policije, u mnogim jedinicama lokalne samouprave, ne odgovaraju zahtjevima za uspješno vršenje nadzora nad održavanjem komunalnog reda;
- jedinice lokalne samouprave nisu uspostavile pouzdane i potpune evidencije i baze podataka koje bi bile u funckciji planiranja i provođenja komunalno-inspekcijskog nadzora nad održavanjem komunalnog reda;
- postojeći način vršenja komunalno-inspekcijskog nadzora, izvještavanja o rezultatima rada i nadzora nad radom komunalne policije nije u funkciji unapređenja njenog rada;

- aktivnosti komunalne policije na rješavanju komunalnih problema nisu zasnovane na planskim dokumentima;
- komunalna policija ne vrši komunalno-inspekcijski nadzor nad primjenom propisa kojima se uređuje pružanje komunalnih usluga od strane angažovanih subjekata.

Na osnovu prezentovanih nalaza i iznesenih zaključaka, revizija daje Vladi Republike Srpske i jedinicama lokalne samouprave sljedeće preporuke:

- potrebno je da Vlada Republike Srpske i nadležna ministarstva razmotre postojeći zakonski okvir i njegov uticaj na organizovanje i funkcionisanje komunalne policije i preduzmu aktivnosti na izradi efikasnijeg pravnog okvira;
- jedinice lokalne samouprave treba da organizuju komunalnu policiju u skladu sa kriterijumima iz inoviranog ili postojećeg zakonskog okvira i obezbijede potrebne resurse u cilju efikasnijeg rada komunalne policije radi osiguranja propisanog nivoa komunalnog reda;
- jedinice lokalne samouprave treba da uspostave i održavaju pouzdane i potpune evidencije i baze podataka koje bi bile u funkciji planiranja, provođenja komunalno-inspekcijskog nadzora, kontrole i izvještavanja o radu komunalne policije i stanju komunalnog reda;
- potrebno je da se u okviru jedinica lokalne samouprave uspostavi sistem planiranja i izvještavanja koji je u funkciji efikasnog i efektivnog upravljanja komunalnom policijom;
- potrebno je da komunalna policija planira i provodi komunalno-inspekcijski nadzor nad pružanjem komunalnih usluga od strane angažovanih subjekata.

1. UVOD

1.1. Pozadina i motivi revizije

Zakonima Republike Srpske, koji tretiraju pitanja iz komunalne oblasti data je nadležnost jedinicama lokalne samouprave (u daljem tekstu: JLS) da preko svojih organa, u skladu sa zakonskom regulativom, uređuje i obezbjeđuje obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti.

Komunalne djelatnosti moguće je uopšteno definisati kao djelatnosti proizvodnog ili uslužnog karaktera, od interesa za lokalnu zajednicu, kojima se ostvaruju svakodnevne potrebe stanovnika u naseljenim mjestima. Pojedine komunalne djelatnosti, zbog njihovog velikog značaja za funkcionisanje lokalne samouprave, odnosno velikog značaja za život stanovnika i odvijanje privrednih aktivnosti, definisane su kao djelatnosti od posebnog javnog interesa. Obimnost, kompleksnost i funkcionisanje komunalnih djelatnosti, kao djelatnosti kojima se kontinuirano zadovoljavaju potrebe od životnog značaja za stanovništvo i koje po svom sadržaju i značaju predstavljaju nezamjenljiv uslov života i rada u naseljenom mjestu, od posebnog je značaja i interesa za lokalnu zajednicu i stanovnike koji žive na području JLS. Drugim riječima, od uspješnosti funkcionisanja komunalnih djelatnosti, posmatrano sa aspekta kvaliteta, obima, dostupnosti i kontinuiteta pružanja komunalne usluge i isporuke komunalnih proizvoda, zavisi funkcionisanje JLS i zadovoljavanje osnovnih potreba građana (egzistencijalne potrebe, potrebe za mobilnošću, potrebe za osnovnim sanitarno-higijenskim uslovima i dr).

Zakonom o komunalnim djelatnostima[3] utvrđene su komunalne djelatnosti od posebnog javnog interesa, uređeni su opšti uslovi i način njihovog obavljanja te je propisan nadzor nad izvršavanjem odredaba ovog zakona i propisa donesenih na osnovu njega. Lokalna samouprava, prema zakonskim odredbama, imajući u vidu da je i najbliža građanima**,** u oblasti komunalnih djelatnosti, dužna je da organizuje obavljanje komunalnih djelatnosti, uredi njihov kvalitet, obim, dostupnost i kontinuitet pružanja te prava i obaveze korisnika komunalnih usluga i obezbjedi uslove za obavljanje komunalnih djelatnosti.

Takođe, u komunalnoj oblasti, lokalna samouprava, na osnovu zakonom datih ovlašćenja, uređuje i pitanja koja ne spadaju u oblast komunalnih djelatnosti, ali su u vezi sa njihovim obavljanjem ili su od neposrednog uticaja na kvalitet javnog prostora. U tom kontekstu, lokalna samouprava propisuje uslove za održavanje i korišćenje sredstava potrebnih za obavljanje komunalnih djelatnosti, uslove za održavanja čistoće i zaštite životne sredine, opštu uređenost naselja, spoljni izgled objekata i uređenost javnih površina - propisuje opšte uslove održavanja komunalnog reda.

Lokalna samouprava je dužna da obezbijedi i inspekcijski nadzor nad obavljanjem komunalnih djelatnosti i održavanjem komunalnog reda. Značaj uspješnog organizovanja komunalno-inspekcijskog nadzora je utoliko veći ako se ima u vidu da komunalne djelatnosti, kao privredne djelatnosti, ne potpadaju pod zakone slobodnog tržišta, jer se njihova svrha, zbog posebnog društvenog značaja, ne može ostvariti isključivo primjenom tržišnih zakonitosti. Takođe, održavanjem komunalnog reda – obezbjeđivanjem dosljednog poštovanja propisa kojima se uređuju pitanja opšte uređenosti naselja i uređenost komunalnih objekata i uređaja postavljenih na javnim površinama, obezbjeđuje se ne samo nesmetano odvijanje života na području naseljenog mjesta, posebno u urbanim centrima, kroz uspješnije funkcionisanje komunalnih djelatnosti, već i bolja zaštita i bezbjednost građana u svakodnevnom životu tj. njihov bezbjedniji i mirniji život, ali i očuvanje prirode.

[3] Zakon o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 124/11 i 100/17)

Ubrzan proces urbanizacije (razvoj gradova, a u širem smislu i ostalih naselja) i tendencija sve veće koncentracije stanovništva u pojedinim gradovima otežavaju održavanje komunalnog reda, što nameće potrebu permanentnog unapređenja rješavanja (prevazilaženja) komunalnih problema. Nesprečavanje narušavanja komunalnog reda ili otežano rješavanje i/ili nerješavanje komunalnih problema može da proizvode značajne negativne posljedice po život i zdravlje stanovnika i njihovo svakodnevno funkcionisanje na području lokalne samouprave.

Dinamična i sve više zahtjevna, naročito, urbana sredina suočena je sa ozbiljnim izazovima u pogledu održavanja komunalnog reda tj. obezbjeđivanja efikasnog izvršavanja zakona i drugih propisa kojima se uređuje oblast komunalnog reda. Drugim riječima, lokalna samouprava je suočena sa ozbiljnim problemom da obezbijedi da komunalni red u praksi bude onakav kakav je propisan, odnosno da ponašanja i postupci građana na području lokalne samouprave budu što približniji onom redu kakav je i propisan.

Jedan od osnovnih zahtjeva koji se postavlja pred lokalnu samoupravu je da uspostavi takav sistem kontrole i nadzora u komunalnoj oblasti koji će obezbijediti efikasno izvršavanje zakona i drugih propisa kojima se uređuje ova oblast. U tom kontekstu, Republika Srpska (u daljem tekstu: RS), posebno na nivou lokalne samouprave, kontinuirano teži da nadležne institucije uskladi sa potrebama građana i unaprijedi usluge koje im pruža. Zakonom o lokalnoj samoupravi[4] iz 1999. godine, u sistem kontrole i nadzora u komunalnoj oblasti uvedena je i komunalna policija, kao jedna od inspekcija u nadležnosti lokalne samouprave. Uvođenje komunalne policije u sastav gradske/opštinske uprave može se posmatrati kao svojevrsno institucionalno jačanja kapaciteta lokalne samouprave u oblasti inspekcijskog nadzora, usmjerenog na obezbjeđenje dosljednog poštovanja propisa kojima se uređuju pitanja iz komunalne oblasti.

Kao kontrolnom organu, komunalnoj policiji povjeren je posao komunalno-inspekcijskog nadzora nad primjenom propisa kojima se uređuju: (1) pružanje komunalnih usluga; (2) održavanje i korišćenje komunalnih objekata i uređaja; (3) opšta uređenost naselja i kvalitet javnog prostora; (4) pitanja izvan oblasti komunalnih djelatnosti kao što su stanovanje, oglašavanje, radno vrijeme ugostiteljskih objekata.

Rezultati predstudijskog ispitivanja pokazali su prisustvo značajnih i brojnih problema u održavanju komunalnog reda, a koji se, prije svega, odnose na: 1) nelegalno i nepropisno odlaganje komunalnog otpada i pojavu divljih deponija; 2) nepravilno postavljene kontejnere na trotoaru; 3) neblagovremeno pražnjenje kontejnera; 4) prisustvo komunalnog otpada na javnim površinama; 5) nepropisno parkirana vozila; 5) nepoštovanje radnog vremena ugostiteljskih objekata; 6) remećenje kućnog reda u stambenim zgradama; 7) oštećene komunalne objekte; 8) uništene javne zelene površine; 9) nepropisno izvođenje kućnih ljubimaca na javnu površinu; 10) pojavu pasa lutalica i dr.

Relativno veliki i rastući broj prijava građana nezadovoljnih ponašanjem i nepažnjom svojih sugrađana (emitovanje glasne muzike iz ugostiteljskih objekata nakon isteka radog vremena, blokiran ulaz u stambeni objekat, držanje i izvođenje kućnih ljubimaca i dr.), posebno u urbanijim i sredinama sa većom koncentracijom stanovništava, kao što su gradovi Banja Luka i Bijeljina, ukazuje da postoje određeni problemi i poteškoće u održavanju komunalnog reda.

U izvještaju revizije učinka[5] pod nazivom „Javni linijski prevoz putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju“ identifikovani su rizici neefikasnog izvršavanja propisa kojima se

[4] Zakon o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 35/99)
[5] Prilog 1. Lista referenci – popis akata

uređuje pružanje komunalnih usluga i održavanje komunalnih objekata od značaja za vršenje komunalnih djelatnosti.

Imajući u vidu značaj komunalnog reda za lokalnu zajednicu, kao i određene negativne posljedice na društvo u slučaju njegovog neobezbjeđivanja, prikazani indikatori problema u oblasti komunalnog reda i mogućnosti za davanje određenog doprinosa unapređenju postojećeg stanja u toj oblasti, osnovni su razlozi i motivi da se provede revizija učinka na temu rada komunalne policije na održavanju komunalnog reda od značaja (interesa) za očuvanje i unapređenje izgleda JLS.

1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja

Imajući u vidu rezultate predstudijskog ispitivanja, predmet ove revizije učinka je organizacija i način rada komunalne policije na održavanju komunalnog reda. U skladu sa predmetom revizije, problem koji se ispituje u ovoj reviziji odnosi se na efikasnost i efektivnost rada komunalne policije na održavanju komunalnog reda.

Pristup reviziji dominantno je orjentisan na rezultate rada komunalne policije na održavanju komunalnog reda, sa elementima pristupa orjentisanog na problem. Pristup orjentisan na rezultate bavi se ispitivanjem efikasnosti i efektivnosti komunalno-inspekcijskog nadzora nad primjenom propisa kojima se uređuje komunalni red na području JLS. Problemski pristup podrazumijeva utvrđivanje ograničenja i slabosti u radu komunalne policije i njihovih posljedica na stanje komunalnog reda.

Polazeći od problema koji se ispituje u ovoj reviziji, osnovni cilj ove revizije je da ispita da li se organizacijom i funkcionisanjem komunalne policije obezbjeđuje propisani nivo komunalnog reda, te da se na osnovu provedenog ispitivanja ponude preporuke čije provođenje od strane nadležnih institucija može unaprijediti organizaciju i funkcionisanje komunalne policije. Opisani cilj revizije ilustrovan je kroz jedno osnovno i tri dopunska revizijska pitanja. Osnovno revizijsko pitanje u ovoj reviziji učinka glasi:

Da li se organizacijom i funkcionisanjem komunalne policije obezbjeđuje propisani nivo komunalnog reda?

Da bi se odgovorilo na osnovno pitanje, ispitivanja su usmjerena na prikupljanje i interpretaciju informacija koje bi omogućile odgovor na sljedeća tri pitanja:

1. Da li su resursi komunalne policije prilagođeni potrebama održavanja komunalnog reda?
2. Da li komunalna policija, u obezbjeđivanju komunalnog reda, resurse koristi na odgovarajući način i u obavljanju poslova sarađuje sa drugim nadležnim organima/institucijama?
3. Kako organi lokalne samouprave ostvaruju svoju ulogu u upravljanju radom komunalne policije?

1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije

U ovom dijelu izvještaja prikazani su obim i ograničenja revizije, izvori iz kojih su prikupljane informacije i podaci (revizijski dokazi), metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza, kriterijumi za formiranje uzorka sačinjenog od šest lokalnih samouprava i kriterijumi revizije za ocjenjivanje rada komunalne policije na održavanju komunalnog reda.

1.3.1. Obim i ograničenja revizije

Da bi se odgovorilo na revizijska pitanja, i time ispunio cilj revizije, ispitivanja su, prije svega, bila usmjerena na komunalno-inspekcijski nadzor, kao primarnu aktivnost komunalne

policije, ali i na aktivnosti koje su u vezi ili su od značaja za njegovo obaljanje, kao što su evidentiranje, analiziranje, planiranje, izvještavanje, saradnja sa drugim organima/institucijama.

U cilju utvrđivanja uspješnosti izvršavanja osnovnog zadatka komunalne policije, a imajući u vidu relativno veliki broj oblasti u kojima komunalna policija, vršeći nadzor, obezbjeđuje komunalni red, posebna pažnja je usmjerena na oblasti koje su od značaja za mirniji i bezbjedniji život i svakodnevno funkcionisanje građana, kao što su: 1) zaštita i održavanje javnih površina, urbanog mobilijara i komunalnih objekata; 2) odvoz smeća iz domaćinstava; 3) držanje i izvođenje kućnih ljubimaca; 4) reklamiranje; 4) poštovanje reda u stambenim zgradama; 5) prekopavanje javnih površina; 6) radno vrijeme ugostiteljskih objekata.

Primarnu ulogu i odgovornost u oblasti unapređenja i održavanja komunalnog reda, prema relevantnoj regulativi, ima lokalna samouprava. U tom kontekstu, sve JLS u RS su obavezne da u sastavu svoje administrativne službe organizuju komunalnu policiju, kao kontrolni organ. Opšti podaci o radu komunalne policije i njenim karakteristikama, putem upitnika, prikupljeni su od svih JLS na teritoriji RS.

Da bi se obezbijedilo dobijanje dovoljno jasne slike o efektima rada komunalne policije na održavanju komunalnog reda i faktorima koji ih uslovljavaju, a uzimajući u obzir resurse revizije u fazi predstudije, ispitivanjima su obuhvaćene četiri JLS (Banja Luka, Bijeljina, Novi Grad i Mrkonjić Grad). Detaljnijim ispitivanjima, u okviru glavne studije, obuhvaćeno je šest JLS (Banja Luka, Bijeljina, Derventa, Trebinje, Kozarska Dubica i Pale), koje su izabrane na osnovu sljedećih kriterijuma:

1) administrativno-teritorijalni raspored (regije Republike Srpske prema Prostornom planu),
2) broj stanovnika na teritoriji JLS,
3) stepen urbanizacije[6] JLS (učešće gradskog stanovništva u ukupnom broju stanovnika na teritoriji JLS)
4) specifičnosti JLS (administrativni, obrazovni, zdravstveni, privredni, turistički, kulturni centar),
5) prakse i načini operativnog rada komunalne policije.

Radi dovođenja u korelaciju stanja komunalnog reda sa organizacijom i načinom rada komunalne policije na održavanju komunalnog reda, fokus je bio na: 1) utvrđivanju postojanja ključnih preduslova za izvršavanje osnovnog zadatka komunalne policije; 2) njenoj organizacionoj strukturi; 3) načinu organizacije njenog rada na održavanju komunalnog reda (rad na terenu); 4) aktivnostima saradnje komunalne policije sa drugim organima/institucijama; 5) ulozi organa JLS u upravljanju komunalnom policijom.

Da bi se dobili pouzdani rezultati revizije i dovoljno jasna slika o radu komunalne policije na održavanju komunalnog reda, kako u okolnostima pandemije *Korona* virusa tako i u periodu koji joj je prethodio, revizijom je obuhvaćen period od 2018. do 2021. godine.

Revizija se nije bavila pitanjima usklađenosti sa propisima, osim u dijelu i na način koji je direktno u vezi sa organizacijom i načinom rada komunalne policije i ostvarivanjem njene propisane uloge.

[6] Majić, A i Marinković, D (2016); „*Pokazatelji razmještaja stanovništva Republike Srpske*“, Demografija, knjiga XIII, 2016

1.3.2. Izvori revizijskih dokaza

Podaci i informacije, prikupljeni i analizirani u svrhu opisa predmeta revizije i davanja odgovora na postavljena revizijska pitanja pretežno su dobijeni u lokalnim samoupravama koje su, u formi uzorka, obuhvaćene revizijom. Osnovni izvori revizijskih dokaza (podataka i informacija), u JLS obuhvaćenih uzorkom, su:

- planovi i programi od uticaja na rad komunalne policije;
- zakonski, podzakonski i interni akti relevantni za funkcionisanje komunalne policije i ostvarivanje njene osnovne uloge;
- zapisnici o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru (kontroli), rješenja i drugi akti komunalne policije u vezi obezbjeđivanja poštovanja propisa iz oblasti komunalnog reda;
- baze podataka i evidencije o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru i aktivnostima koje su povezane sa vršenjem komunalnom-inspekcijskog nadzora;
- izvještaji, informacije, prijedlozi i drugi dokumenti komunalne policije u vezi sa načinom i rezultatima njenog rada;
- Ugovori o pružanju komunalnih usluga.

Određeni podaci i informacije, putem radno-konsultativnog sastanka, prikupljeni su u Ministarstvu uprave i lokalne samouprave, kao organa nadležnog za vršenje nadzora nad radom organa JLS i izvršavanje poslova iz njene nadležnosti. Osnovni izvori podataka i informacija u Ministarstvu uprave i lokalne samouprave su dokumenti koji su nastali u fazi izrade Zakona o komunalnoj policiji (rješenja, zapisnici, prijedlozi, mišljenja).

U cilju dobijanja jasnije slike o organizaciji i načinu rada komunalne policije na održavanju komunalnog reda, određeni podaci i informacije prikupljeni su iz više izvora kao što su:

- strateški akti, zakonski i podzakonski propisi i izvještaji zemalja u okruženju koji se odnose na rad komunalne policije i komunalni red;
- stručni radovi i publikacije sa tematikom komunalne policije.

1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza

Iz prethodno navedenih izvora, revizijski dokazi prikupljeni su:

- pregledom i analizom planskih akata komunalne policije;
- pregledom i analizom zakonskih i drugih propisa, uključujući i interne propise lokalnih samouprava;
- pregledom dokumentacije u vezi sa vršenjem komunalno-inspekcijskog nadzora nad primjenom propisa;
- pregledom dokumentacije koja se odnosi na saradnju komunalne policije sa drugim nadležnim institucijama;
- pregledom evidencija i baza podataka;
- analizom publikacija, izvještaja i informacija;
- popunjenim upitnicima od strane lokalnih samouprava;
- putem intervjua sa predstavnicima gradskih/opštinskih uprava obuhvaćenih revizijom;
- provođenjem radno-konsultativnih sastanaka sa predstavnicima relevantnih institucija koje nisu obuhvaćene revizijom;
- studijama slučaja;
- sagledavanjem iskustava i praksi zemalja u okruženju.

Analiza i vrednovanje prikupljenih podataka i informacija izvršeno je primjenom sljedećih metoda:

- kvalitativna analiza sadržaja intervjua, upitnika, dokumentacije,
- metoda deskripcije,
- metode analize i sinteze,
- metoda deskriptivne statističke analize,
- metode indukcije i dedukcije,
- komparativne metode,
- metode analize studije slučaja,
- metoda generalizacije.

1.3.4. Kriterijumi revizije

Kriterijumi revizije proizilaze iz definisanog revizijskog problema i formulisani su u skladu sa postavljenim pitanjima. Uglavnom se zasnivaju na regulativi, očekivanjima u skladu sa opšteprihvaćenim načelima u oblasti komunalnog reda (načelo vladavine prava, načelo javnosti rada, načelo hijerarhije, načelo usklađenog djelovanja, načelo preventivnog djelovanja, načelo razgraničenja poslova, načelo kontinuiteta, načelo profesionalnosti i meritornosti i dr.) i dobrim praksama i iskustvima u okruženju. U vezi sa tim utvrđeni su sljedeći kriterijumi:

- broj izvršilaca angažovanih na poslovima komunalne policije je dovoljan i osposobljeni su za obavljanje poslova neophodnih za uspješno održavanje komunalnog reda;
- materijalni i nematerijalni resursi komunalne policije usklađeni su sa potrebom organizovanog i kontinuiranog vršenja nadzora nad poštovanjem propisa kojima se uređuje komunalni red;
- unutrašnja organizacija rada zasnovana je na podjeli (specijalizaciji) poslova koja omogućava optimalno korišćenje vremena i znanja komunalnog policajca;
- poslovi komunalne policije funkcionalno su povezani;
- u cilju obezbjeđivanja komunalnog reda, komunalni nadzor ima prvenstveno preventivnu, a potom represivnu funkciju;
- planom rada komunalne policije, na osnovu prethodne analize postojećeg stanja, utvrđene su prioritetne oblasti od značaja za njen rad i u vezi s tim razvojne, organizacione, kadrovske i druge smjernice za dalji rad;
- uspostavljena je efektivna kontrola rada komunalnog policajca;
- u cilju efikasnijeg rješavanja komunalnih problema, komunalna policija sarađuje i koordinira aktivnosti sa drugim organizacionim jedinicama u sastavu gradske/opštinske uprave nadležnim za komunalne poslove i institucijama izvan JLS;
- u okviru JLS, u cilju praćenja rada komunalne policije, uspostavljene su i primjenjuju se odgovarajuće procedure kojima se organi lokalne samouprave izvještavaju i upoznavaju sa njenim radom i ostvarenim rezultatima;
- na osnovu provedenih analiza i evaluacija rezultata rada komunalne policije preduzimaju se mjere i provode aktivnosti na planu efikasnijeg rada komunalne policije i postižu rezultati kojima se obezbjeđuje uspješnije održavanje komunalnog reda;
- praksa zemalja u okruženju.

Utvrđivanjem i primjenom navedenog obima revizije, izvora i načina prikupljanja potrebnih podataka i informacija i njihovom analizom pribavljeni su dovoljni, relevantni i pouzdani revizijski dokazi te u skladu sa definisanim kriterijumima formirani su nalazi i zaključci revizije.

1.4. Sadržaj i struktura izvještaja

Ovaj izvještaj revizije učinka sadrži sljedeća poglavlja, u kojima su predstavljeni:

1 **Uvod** – osnovni motivi i razlozi zbog kojih se GSRJS RS opredijelila da provede reviziju učinka koja se odnosi na rad komunalne policije na održavanju komunalnog reda. U ovom poglavlju prikazan je predmet revizije i revizijska pitanja te je, kroz kriterijume revizije, obim i ograničenja revizije, izvore i metode prikupljanja i analize podataka, predstavljen dizajn revizije.

2 **Opis predmeta revizije** – date su osnovne karakteristike predmet revizije, institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti i regulativa karakteristična za organizaciju i način rada komunalne policije na održavanju komunalnog reda.

3 **Nalazi** – nalazi koji daju odgovore na postavljeno osnovno i ostala revizijska pitanja. Nalazi revizije podijeljeni su u nekoliko poglavlja, u skladu sa revizijskim pitanjima.

4 **Zaključci** – zaključci na osnovu nalaza koji su podržani revizijskim dokazima.

5 **Preporuke** – date su preporuke čija bi primjena od strane JLS trebala da unaprijedi rad komunalne policije i obezbijedi bolje fukcionisanje komunalno-inspekcijskog nadzora i viši nivo komunalnog reda.

Na kraju ovog izvještaja revizije učinka su dati prilozi koji detaljnije prikazuju i objašnjavaju pojedine nalaze u Izvještaju.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1. Karakteristike predmeta revizije

Komunalna oblast je oblast koju reguliše više zakona i podzakonskih akata, kao i propisa na nivou lokalne zajednice. Specifičnost komunalne oblasti, sa aspekta propisa kojima se uređuje, ogleda se u tome što je dio pitanja normativno uređen na sistemski način, jedinstveno za teritoriju cijele RS i jednako za sve građane, dok je uređivanje dijela pitanja, putem zakona, preneseno JLS.

Poteškoće u održavanju komunalnog reda, i pored egzistiranja komunalnih inspektora kao dijela sistema kontrole i nadzora u komunalnoj oblasti, te potreba da se unaprijedi rješavanje komunalnih problema rezultirali su uspostavljanjem komunalne policije u sastavu administrativne službe gradske, odnosno opštinske uprave, kao jedne od inspekcija u nadležnosti lokalne samouprave. Osnivanje komunalne policije, kao novog subjekta nadzora normativno je ustanovljeno Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 1999. godine, koji propisuje novu nadležnost JLS da organizuje komunalnu policiju. Da bi se rad komunalne policije učinio efikasnijim, donesen je Zakon o komunalnoj policiji (u daljem tekstu: Zakon), koji je stupio na snagu oktobra 2003. godine. Nakon donošenja podzakonskih akata za njegovo izvršenje kompletiran je pravni okvir za organizovanje komunalne policije u RS. Međutim, proces uspostavljanja komunalne policije u sastavu lokalne samouprave započeo je 2000. godine, tj. prije donošenja Zakona.

U okviru administrativne službe grada/opštine, kao jedinstvenog organa lokalne uprave, komunalna policija u RS, organizovana je u različite organizacione oblike koji se, u zavisnosti od JLS, mogu sistematizovati u četiri šire grupe:

- komunalna policija organizovana u formi odjeljenja kao osnovne organizacione jedinice;
- komunalna policija organizovana u formi odsjeka kao samostalne organizacione jedinice;
- komunalna policija organizovana u formi odsjeka kao unutrašnje organizacione jedinice u okviru odjeljenja;
- komunalna policija organizovana u sastavu osnovne, samostalne ili unutrašnje organizacione jedinice - dio organizacione jedinice, bez izdvojenog organizacionog oblika unutar organizacione jedinice u čijem je sastavu.

Primarni zadatak (uloga) komunalne policije je kontrola pružanja komunalnih usluga i održavanje komunalnog reda. Takođe, komunalna policija vrši nadzor nad primjenom propisa i u drugim oblastima – stanovanja i održavanja zgrada, radnog vremena ugostiteljskih i drugih objekata, držanja i zaštite domaćih životinja, oglašavanja na otvorenim površinama, prodaje i upotrebe duvanskih proizvoda i dr. Komunalna policija obavlja komunalno-inspekcijski nadzor ne samo radi obezbjeđenja dosljedne primjene propisa kojima se uređuju pitanja iz komunalne oblasti, već i zbog identifikovanja njihovih slabosti i nedostataka u praksi, a radi njihovog prilagođavanja potrebama i zahtjevima građana, odnosno unapređenja rješavanja komunalnih problema.

Komunalno-inspekcijski nadzor, kao primarna aktivnost komunalne policije, specifičan je zbog širine, raznolikosti i velikog broja propisa koje komunalna policija primjenjuje u svom radu. Pri tome, postupak vršenja komunalno-inspekcijskog nadzora ima naglašenu upravnu komponentu, koja stoga podrazumijeva primjenu Zakona o opštem upravnom postupku[7].

[7] Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18)

Obezbjeđivanje dosljedne primjene pojedinih propisa iz oblasti komunalnog reda zahtijeva saradnju komunalne policije sa inspekcijama na lokalnom nivou. Pojedine oblasti uređene su kroz više propisa, što dovodi do preklapanja nadležnosti komunalne policije sa nadležnostima drugih inspekcijskih organa, ili se u određenoj oblasti, istim propisom nadzor nad njegovom primjenom povjerava i komunalnoj policiji i inspekciji.

Obezbjeđivanje dosljednog poštovanja propisa u pojedinim oblastima nadzora (npr. prevoz putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju, kućni red u stambenim zgradama, držanje domaćih životinja i kućnih ljubimaca, zaštita od buke u životnoj sredini, radno vrijeme ugostiteljskih objekata) zahtjeva vršenje komunalno-inspekcijskog nadzora i u periodu izvan redovnog radnog vremena zaposlenih u administrativnoj službi grada/opštine, tj. u trajanju dužem od osmočasovnog radnog vremena zaposlenih u gradskoj/opštinskoj upravi.

Komunalna policija pri vršenju komunalno-inspekcijskog nadzora može djelovati preduzimanjem različitih oblika preventivnih i represivnih mjera (aktivnosti). Imajući i vidu značaj komunalnog reda, kako sa aspekta nesmetanog svakodnevnog funkcionisanja građana na području lokalne samouprave tako i sa aspekta njihovog bezbjednijeg i mirnijeg života, komunalno-inspekcijski nadzor (treba da) ima prvenstveno preventivnu, a potom represivnu funkciju. Preventivno djelovanje komunalne policije ogleda se u kontinuiranom i organizovanom prisustvu komunalne policije na terenu, kroz unaprijed planirane akcije i/ili patrolnu aktivnost. Preventivno djelovanje omogućava sprječavanje kršenja propisa kojima se uređuje komunalna oblast, ali i uočavanje određenih promjena na komunalnim objektima i uređajima kao što su oštećenja i prljanja, te uočavanje preddeliktnih stanja – nedostatak šahtova na putu, udarne rupe na putu, neodržavanje puteva u zimskim uslovima, nepropisno odlaganje smeća, nečistoća u gradu itd.

Angažovanje osnovnih resursa (ljudski, materijalni, nematerijalni) radi ostvarivanja osnovne uloge komunalne policije zahtijeva njihovo plansko organizovanje i usmjeravanje na način koji će usloviti njihovo blagovremeno i efikasno korišćenje.

2.2. Pravna regulativa karakteristična za područje i predmet revizije

Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 1999. godine, komunalna policija je uvedena u sistem lokalne samouprave na način da njeno organizovanje, kao kontrolnog organa za područje lokalne samouprave, predstavlja jednu od nadležnosti opštine/grada. Osnovnu pravnu regulativu karakterističnu za organizaciju i način rad komunalne policije na održavanju komunalnog reda, čini:

- Zakon o lokalnoj samoupravi, kojim se uređuje sistem lokalne samouprave, JLS, način i uslovi njihovog formiranja, poslovi lokalne samouprave, organi JLS, imovina i finansiranje JLS i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava i dužnosti JLS;
- Zakon o komunalnoj policiji, kojim se uređuje način organizovanja i nadležnosti komunalne policije, njene obaveze i ovlašćenja te postupak vršenja komunalno-inspekcijskog nadzora i druga pitanja od značaja za rad komunalne policije na obezbjeđivanju komunalnog reda;
- Zakon o komunalnim djelatnostima i podzakonski propisi doneseni na osnovu navedenog Zakona, kojim se, pored ostalih, uređuje pitanje obavljanja komunalnih djelatnosti, uključujući i pitanje nadzora nad njihovim obavljanjem;
- Odluka o komunalnom redu, kojim su definisani opšti uslovi za održavanje komunalnog reda – opšta uređenost naseljenog mjesta te postavljanje, uređenost i održavanje komunalnih objekata i uređaja postavljenih na površinama javne namjene.

Uz navedene opšte prave akte, pravni okvir postupanja komunalne policije, odnosno propisi na osnovu kojih komunalna policija postupa u vršenju komunalno-inspekcijskog nadzora su:

- Zakon o održavanju zgrada;
- Odluka o kućnom redu u stambenim zgradama;
- Odluka o bezbjednosti saobraćaja na putevima grada/opštine;
- Odluka o radnom vremenu ugostiteljskih i drugih objekata na području grada/opštine;
- Odluka o reklamiranju na području grada/opštine;
- Odluka o načinu i uslovima prekopavanja javnih površina na području grada/opštine;
- Odluka o uslovima za držanje domaćih životinja i kućnih ljubimaca na području grada/opštine;
- Odluka o organizaciji i radu Higijeničarske službe na području grada/opštine;
- Naredba o obaveznoj kontroli lica kojima je određena izolacija.

Za razumijevanje uloge, odgovornosti te načina organizovanja i funkcionisanja komunalne policije, u kontekstu ispitivane teme, značajni su i:

- Zakon o službenicima i namještenicima u organima jedinice lokalne samouprave;
- Zakon o opštem upravnom postupku;
- Zakon o prekršajima Republike Srpske;
- Zakon o inspekcijama Republike Srpske;
- Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji poslova i sistematizaciji radnih mjesta u gradskoj/opštinskoj upravi.[8]

2.3. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti

Na osnovu propisa kojima se uređuje sistem kontrole i nadzora u komunalnoj oblasti proizilazi da ključnu institucionalnu ulogu, nadležnost i odgovornost, u kontekstu organizacije i načina rada komunalne policije na planu održavanja komunalnog reda imaju JLS. JLS je obavezna da obezbijedi inspekcijski nadzor nad primjenom zakona i drugih propisa kojima se uređuje komunalni red. U tom kontekstu, Zakonom o lokalnoj samoupravi, JLS je data nadležnost da samostalno, u skladu sa Ustavom, zakonom i statutom, organizuje komunalnu policiju u sastavu administrativne službe JLS, sa osnovnim zadatkom da obezbijedi komunalni red na području lokalne samouprave. Organizovanjem komunalne policije, JLS, u saradnji sa drugim organima/institucijama, preuzima i realizuje dio odgovornosti za obezbjeđenje reda na svojoj teritoriji.

Narodna skupština RS, kao zakonodavni organ, usvaja zakone kojima se uređuju pitanja od značaja za rad komunalne policije kao dijela administrativne službe lokalne samouprave te komunalnoj policiji povjerava vršenje komunalno-inspekcijskog nadzora nad provođenjem zakona i drugih propisa kojima se uređuje komunalni red na području grada, odnosno opštine.

Određenu ulogu, nadležnost i/ili odgovornost, u kontekstu predmeta ispitivanja, imaju i Vlada RS i Ministarstvo uprave i lokalne samouprave i Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju. Vlada RS, u cilju jačanja internih kapaciteta i izgradnje neophodnih resursa za uspješno obavljanje poslova iz nadležnosti lokalne samouprave, donosi strateška dokumenta kojim se trasira put ka funkcionalnom i dugoročno održivom

[8] Prilog 1. Lista referenci – popis akata

sistemu obuke u RS, kao okvira za oblikovanje programa obuka službenika u JLS u RS, uključujući i komunalne policajce. Takođe, Vlada RS imenuje Komisiju za obuku kao koordinaciono tijelo za sistem obuke u gradskim, odnosno opštinskim upravama i uredbom propisuje izgled službene uniforme i sadržaj, oblik i izgled službene legitimacije i značke, te oznaku komunalne policije na službenim vozilima.

Ministarstvo uprave i lokalne samouprave, kao resorno nadležno ministarstvo, vrši nadzor nad radom organa JLS i donosi godišnji plan obuke za zaposlene u gradskim, odnosno opštinskim upravama. Resorni ministar – ministar uprave i lokalne samouprave ima dužnost da propiše posebno uputstvo o sadržaju evidencija o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru i načinu njenog vođenja.

Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju obavlja upravne i stručne poslove iz domena stambeno-komunalne djelatnosti i vrši upravni nadzor nad provođenjem Zakona o komunalnim djelatnostima.

3. NALAZI

3.1. Organizovanje i poslovi komunalne policije u Republici Srpskoj

Komunalna policija uvedena je u sistem lokalne samouprave 1999. godine, Zakonom o lokalnoj samoupravi, a uređena je 2003. godine Zakonom o komunalnoj policiji. Proces formiranja komunalne policije u RS traje relativno dugo na šta ukazuje i činjenica da zaključno sa 2021. godinom na teritoriji pojedinih JLS još uvijek nije uspostavljeno organizovano vršenje komunalno-inspekcijskog nadzora.

3.1.1. Oblici organizovanja komunalne policije

U skladu sa Zakonom, JLS u sastavu svoje administrativne službe organizuje komunalnu policiju kao posebnu organizacionu jedinicu ili dio organizacione jedinice. Ispitivanja revizije su pokazala da se komunalno-inspekcijski nadzor vrši u 61 od ukupno 63 JLS na teritoriji RS. U sastavu svoje administrativne službe 58 JLS imaju organizovanu komunalnu policiju kao posebnu organizacionu jedinicu ili dio organizacione jedinice. U pet JLS (Banja Luka, Bijeljina, Doboj, Zvornik, Istočno Novo Sarajevo) komunalna policija je organizovana u formi odjeljenja kao posebne organizacione jedinice, u tri JLS (Ugljevik, Prijedor, Laktaši) u formi odsjeka kao posebne organizacione jedinice. Komunalna policija u 50 JLS organizovana je kao dio organizacione jedinice u sastavu administrativne službe JLS. To ukazuje da u velikom broju JLS komunalna policija, u organizacionom smislu, nije dovoljno vidljiva kao dio institucionalnog kapaciteta JLS.

Od pet JLS koje u sastavu svoje administrativne službe nemaju organizovanu komunalnu policiju, na teritoriji tri JLS (Donji Žabar, Kupres i Jezero) komunalno-inspekcijski nadzor, na osnovu sporazuma, vrši komunalna policija druge JLS, dok se na teritoriji dvije JLS (Istočni Mostar i Istočni Drvar) komunalno-inspekcijski nadzor uopšte ne provodi.[9] U Gradu Istočno Sarajevo komunalna policija je organizovana na nivou svake od opština u sastavu Grada.

Tokom 2021. godine došlo je do promjena u organizacionoj strukturi pojedinih lokalnih uprava i organizovanja komunalne policije, na način da je komunalna policija od posebne organizacione jedinice postala dio druge organizacione jedinice (Banja Luka, Trebinje, Laktaši).

Posmatrano sa aspekta efikasnosti rada komunalne policije u odnosu na oblik organizovanja komunalne policije, predstavnici većine JLS, istakli su da organizacija i način rada komunalne policije kao samostalne organizacione jedinice ima prednosti u svom radu, jer postaje vidljivija za građane, pruža bolje razumijevanje uloge komunalne policije, uključujući i njenu bolju dostupnost građanima, omogućava veći stepen specijalizacije poslova, obezbjeđuje bolju materijalno-tehničku opremljenost i efikasnije upravljanje njenim radom.

3.1.2. Radno vrijeme komunalne policije

Rad komunalne policije u 51 od 58 JLS (88%) organizovan je u jednoj smjeni sa osmočasovnim operativnim radnim vremenom u skladu sa radnim vremenom zaposlenih u administrativnoj službi JLS. Rad u trajanju dužem od radnog vremena zaposlenih u administrativnoj službi gradske/opštinske uprave zastupljen je u sedam JLS[10] na teritoriji RS. Tako je Banja Luka jedina JLS u RS na čijoj je teritoriji rad komunalne policije organizovan 24 sata u dvije smjene u vremenskom periodu od 08-20 i 20-08 časova. U tri

[9] Prilog 2. Tabela 1. Organizacioni oblici komunalne policije na teritoriji JLS u RS
[10] Banja Luka, Bijeljina, Prijedor, Trebinje, Zvornik, Modriča, Pale

JLS (Prijedoru, Bijeljini i Trebinju) rad komunalne policije organizovan je po osam sati u dvije smjene. Za razliku od Prijedora gdje se rad komualne policije odvija u kontinuitetu u trajanju od 16 sati, u Bijeljini i Trebinju rad komunalne policije organizvan je u trajanju od 15 sati. U ostalim JLS koje imaju organizovan rad u drugoj smjeni (Zvornik, Modriča i Pale) radno vrijeme komunalne policije u drugoj smjeni je skraćeno, odnosno manje od osam časova i u zavisnosti od JLS komunalno-inspekcijski nadzor ne vrši se u kontinuitetu (Pale – rad u drugoj smjeni u trajanju od četiri sata vrši se četiri dana u sedmici). Rad komunalne policije vikendom i praznicima, po potrebi, organizuje se u više od polovine JLS na teritoriji RS. Posmatrano na uzorku JLS, radno vrijeme komunalne policije dato je u narednoj tabeli kako je i prikazano.

Tabela 1. Radno vrijeme komunalne policije_Uzorak JLS

JLS	Radno vrijeme	Vremenski period	Rad vikendom i praznicima	Broj komunalnih policajaca
Banja Luka	24/24	08-20 i 20-08	DA	20
Bijeljina	15/24	07-15 i 14-22	DA - po potrebi	14
Trebinje	15/24	07-15 i 14-22	DA - Subotom od 7-14	4
Pale*	12/24	08-16 i 23-03*	DA	5
Derventa	8/24	07.30-15.30	DA - po potrebi	2
Kozarska Dubica	8/24	07-15	NE	4

Izvor: JLS, Upitnik

Radno vrijeme komunalne policije izvan radnog vremena administrativne službe JLS (od JLS iz posmatranog uzorka) dokumentovano je samo u Banjaluci Odlukom o radnom vremenu komunalne policije. U ostalim JLS rad u drugoj smjeni zasnivao se na internom dogovoru.

Radom komunalne policije, najčešće organizovanim u trajanju od osam sati, se ne obezbjeđuje nadzor nad primjenom propisa u pojedinim oblastima nadzora koje zahtijevaju i vršenje komunalno-inspekcijskog nadzora u periodu i izvan radnog vremena administrativne službe JLS. Takođe, radno vrijeme komunalne policije ne uvažava specifičnosti JLS kao administrativnog, kulturnog, obrazovnog, privrednog i turističkog centra, u kojima postoji potreba da se obezbijedi komunalno-inspekcijskog nadzor u trajanju dužem od osam časova.

3.1.3. Poslovi komunalne policije i njihova specijalizacija

Poslovi komunalne policije mogu se podijeliti na poslove komunalno-inspekcijskog nadzora kao primarne (osnovne) vrste posla i poslove koji su u vezi ili od značaja za obavljanje komunalno-inspekcijskog nadzora kao što su administrativno-tehnički i analitički poslovi (vođenje evidencije o izvršenom komunalno-inspskcijskom nadzoru i izdatim prekršajnim nalozima, prijavama građana i drugih evidencija od značaja za rad komunalne policije, analiza podataka i informacija, planiranje i izvještavanje) te poslovi normativno-pravne prirode.

Komunalno-inspekcijski nadzor komunalne policije zasniva se na mnogobrojnim zakonskim i podzakonskim propisima. Tako su komunalnoj policiji povjereni poslovi nadzora nad primjenom propisa iz oblasti komunalnih djelatnosti (proizvodnja i isporuka komunalnih proizvoda i pružanje komunalnih usluga), nadzora nad zaštitom komunalnih djelatnosti i objekata kao i poslovi nadzora na primjenom propisa kojima su definisani opšti uslovi za održavanje komunalnog reda (radno vrijeme ugostiteljskih objekata, kućni red u stambenim

zgradama). JLS, svojim internim aktima mogu detaljnije urediti određenu oblast nadzora i vršenje komunalno-inspekcijskog nadzora. U zavisnosti od JLS razlikovao se broj i sadržaj propisa kojima su JLS uredile oblasti komunalno-inspekcijskog nadzora.

Revizijom je utvrđeno da komunalna policija u RS, u posmatranom periodu, nije vršila nadzor nad primjenom propisa kojima se uređuje pružanje komunalnih usluga ili je nadzor po ovom pitanju bio skromnog obima (u Banjaluci i Bijeljini vršen nadzor nad odlukom o vodovodu i kanalizaciji i odlukom o pogrebnoj djelatnosti). Takođe, u većini JLS nije vršen nadzor nad postavljanjem i održavanjem komunalnih objekata i uređaja na javnim površinama.

Nadzor nad primjenom propisa kojima su definisani opšti uslovi za održavanje komunalnog reda u skladu sa odlukama o komunalnom redu JLS, između ostalog, odnosi se na nadzor nad održavanjem javnih površina, nadzor nad privremenim zauzimanjem javnih površina, zaštitom zelenih površina, uklanjanjem protivpravno postavljenih predmeta, nadzor nad održavanjem otvorenih pijaca, autobuskih i željezničkih stanica, stajališta javnog autobuskog prevoza i parkirališta, javna rasvjeta u naselju i drugo. Pojedine oblasti nadzora, kao što su odvoz i deponovanje otpada i/ili uslovi i način držanja kućnih ljubimaca i domaćih životinja, koje nisu sastavni dio odluke o komunalnom redu bile su uređene posebnim odlukama u zavisnosti od JLS (Bijeljina, Derventa, Kozarska Dubica, Trebinje).

Revizijom je utvrđeno da unutrašnja organizacija rada komunalne policije nije zasnovana na podjeli (specijalizaciji) poslova i kao takva nepovoljno utiče na korišćenje vremena i znanja komunalnog policajca, prvenstveno za obavljanje poslova komunalno-inspekcijskog nadzora i kontrole.

Uvidom u akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta JLS, utvrđeno je da okviru organizacionih jedinica za poslove komunalne policije u pojedinim JLS, iako su bila sistematizovana, nisu bila popunjena radna mjesta u čijem opisu poslova bi bili poslovi administrativno-tehničke, analitičke i normativno-pravne prirode.

Iako predviđeno Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Gradskoj upravi grada Derventa, nije bilo popunjeno radno mjesto samostalnog stručnog saradnika za normativne akte i upravno rješavanje, u čijoj nadležnosti bi bili poslovi od značaja za rad komunalne policije i inspekcije. Tako je navedenim pravilnikom predviđeno da lice na ovom radnom mjestu, između ostalih, obavlja i poslove od značaja za rad komunalne policije kao što su izrada izvještaja i vođenje evidencije upravnih predmeta i izvršenih kontrola, vođenje evidencije prekršajnih naloga u sistemu novčanih kazni ROF-a, zastupa odjeljenje, kao predstavnik ovlaštenog organa u prekršajnim postupcima pred nadležnim sudovima, pruža stručnu i pravnu pomoć inspektorima i komunalnim policajcima u oblasti normativno-pravnih poslova i upravnog postupka i druge poslove od značaja za rad Odjeljenja.

U postupku vršenja komunalno-inspekcijskog nadzora primjenjuje se Zakon o opštem upravnom postupku, zbog čega je neophodno da komunalni policajci posjeduju određena znanja i vještine u vođenju upravnog postupka. Takođe, utvrđeno je da u većini JLS u okviru organizacione jedinice za poslove komunalne policije nije bilo zaposleno lice koje bi se bavilo pravnim poslovima i, između ostalog, zastupalo i komunalnu policiju u prekršajnim postupcima na sudu, što, usljed nedovoljne kompetentnosti, može negativno uticati na ishod sudskog postupka.

Neadekvatna podjela posla dovodi do toga da se dio radnog vremena komunalnog policajca koristi za poslove koji nemaju karakter komunalno-inspekcijskog nadzora, kao što su poslovi arhiviranja, administrativno-tehnički i normativno-pravni poslovi. Udio radnog vremena ove vrste poslova u ukupnom radnom vremenu kreće se u rasponu od 25% do 40%, što u okviru dnevnog osmočasovnog radnog vremena iznosi 2-3 sata.

3.2. Pretpostavke za uspješno obavljalje poslova komunalne policije

Uspješan rad komunalne policije trebalo bi da se zasniva na potpunom i jasnom regulatornom okviru, programsko-planskim dokumentima, odgovarajućim ljudskim i materijalno-tehničkim resursima i ovlašćenjima komunalnog policajca koja omogućavaju uspješno provođenje komunalno-inspekcijskog nadzora, pouzdanim i potpunim evidencijama o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru i izdatim prekršajnim nalozima i drugim evidencijma od značaja za rad komunalne policije, odgovarajućim bazama podataka, izvještajima i informacijama o radu komunalne policije i stanju komunalnog reda.

3.2.1. Ljudski resursi

Broj komunalnih policajaca i adekvatnost kriterijuma za njegovo utvrđivanje

U cilju ujednačenog i efikasnog ostvarivanja komunalno-inspekcijskog nadzora u JLS u RS, Zakonom je predviđeno da JLS, prilikom organizovanja komunalne policije, obezbjeđuje da broj komunalnih policajaca odgovara broju stanovnika JLS. U skladu sa tim, u zavisnosti od broja stanovnika, maksimalan broj komunalnih policajaca koji može da angažuje JLS prikazan je u Tabeli 1:

Tabela 1. Zakonski kriterijum za utvrđivanje broja komunalnih policajaca u JLS

RB	Broj stanovnika	Broj komunalnih policajaca	Broj JLS	Ukupno
1	do 1.000	1	4	4
2	1.001-10.000	3	24	72
3	10.001-50.000	5	30	150
4	50.001-70.000	7	2	14
5	70.001-100.000	13	1	13
6	100.001-200.000	15	2	30
7	preko 200.000	21	0	0
	Ukupno		**63**	**283**

Na osnovu ovog zakonskog kriterijuma i broja stanovnika, na nivou RS moguće je maksimalno angažovati 283 komunalna policajca.

Podaci iz tabele pokazuju da 28 ili 44% JLS u grupi do 10.000 stanovnika, usljed zakonskog kriterijuma o broju komunalnih policajaca, koji im omogućava da, posmatrano u zbiru, anagažuju ukupno 76 komunalnih policajca, nisu u stanju da na adekvatan način organizuju vršenje nadzora nad obavljanjem komunalnih djelatnosti i na način koji to zahtijevaju propisi kojima se uređuje komunalni red.

Takođe, 30 JLS u grupi od 10.001 do 50.000 stanovnika na čijoj teritoriji živi polovina ukupnog stanovništva RS, prema zakonskom kriterijumu, mogu imati maksimalno do pet zaposlenih komunalnih policajaca, što u zbiru predstavlja nešto više od polovine od predviđenog broja komunalnih policajaca na nivou RS.

Nalazi revizije ukazuju na to da kriterijum za utvrđivanje broja komunalnih policajaca nije u potpunosti adekvatan ukoliko se uzme u obzir i potreba za angažovanjem relativno većeg broja komunalnih policajaca u urbanijim mjestima sa većim brojem stanovnika. Nalazi revizije pokazuju da JLS koja ima nešto više od 50.000 stanovnika može da angažuje sedam, a JLS koja ima nešto manje od 200.000 stanovnika, odnosno četiri puta više stanovnika, može da angažuje najviše 15 komunalnih policajaca. Takođe, na osnovu definisanog zakonskog kriterijuma utvrđeno je da, primjera radi, Banja Luka, kao veći administrativni, kulturni, obrazovni i privredni centar, može da angažuje isti broj komunalnih

policajaca kao i Bijeljina (15), iako po posljednjem popisu ima 85.000 ili 75% stanovnika više od Bijeljine. Na području Banjaluke jedan komunalni policajac pokriva 12.000, a na području Bijeljine nešto manje od 7.000 stanovnika. Još veća razlika javlja se unutar grupe JLS koje mogu da angažuju maksimalno pet komunalnih policajca. Tako na području Višegrada, jedan komunalni policajac pokriva 2.000, dok na području Gradiške skoro 10.000 stanovnika.

Posmatrano sa aspekta adekvatnosti kriterijuma za utvrđivanje broja komunalnih policajaca, umjesto maksimalno moguća 283 komunalna policajca, u 58 JLS 2021. godine bilo je sistematizovano ukupno 207 što je za 76 komunalnih policajaca ili 27% manje u odnosu na zakonom predviđen maksimum.

Tabela 2. Broj sistematizovanih i angažovanih komunalnih policajaca po JLS u RS 2021. godina - adekvatnost kriterijuma

Broj **sistematizovanih** izvršilaca na poslovima komunalnog policajca	Broj JLS	Broj **angažovanih** izvršilaca na poslovima komunalnog policajca	Broj JLS
= nula	5	= nula	5
< od broja predviđenog zakonskim kriterijumom	46	**<** od broja predviđenog zakonskim kriterijumom	51
= zakonskom kriterijumu	9	= zakonskom kriterijumu	5
> od broja predviđenog zakonskim kriterijumom	3	**>** od broja predviđenog zakonskim kriterijumom	2
Ukupno	**63**	**Ukupno**	**63**

Izvor: JLS, Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS

Podaci iz tabele pokazuju da je u devet JLS broj sistematizovanih izvršilaca na poslovima komunalnog policajca u skladu sa zakonski dozvoljenim maksimumom, u tri JLS broj sistematizovanih izvršilaca je iznad predviđenog broja komunalnih policajaca (Banja Luka, Doboj i Kneževo), dok je u preostalih 46 JLS broj izvršilaca ispod maksimalno dozvoljenog broja.

Zaključno sa 2021. godinom broj komunalnih policajaca u RS bio je 180 (ne uključujući rukovodioce organizacionih jedinica), što je za 103 komunalna policajca ili 36% manje od zakonski mogućeg broja. Broj izvršilaca zaposlenih na radnom mjestu komunalnog policajca odgovarao je zakonskom maksimumu u pet JLS (Teslić, Sokolac, Kneževo, Petrovac i Istočni Stari Grad), iznad u dvije JLS (Banja Luka i Doboj), dok u preostalih 51 JLS je bio ispod maksimalno propisanog broja. U odnosu na 2018. godinu, broj komunalnih policajaca na nivou RS, u posmatranom periodu, povećao se za osam komunalnih policajaca ili nešto manje od 5%.[11] Utvrđeno je da se razlozi odstupanja angažovanog od zakonom dozvoljenog broja komunalnih policajaca, u većini JLS, u značajnoj mjeri, mogu dovesti u vezu sa finansijskim mogućnostima JLS, zakonskim kriterijumom[12] o maksimalnom broju zaposlenih u gradskoj, odnosno opštinskoj upravi definisanim Zakonom o lokalnoj samoupravi, kao i praksom organizovanje rada komunalne policije u jednoj smjeni, u skladu sa radnim vremenom zaposlenih u administrativnoj službi JLS.

[11] Prilog 3. Tabela 1. Broj sistematizovanih i angažovanih komunalnih policajaca u sastavu administrativne službe JLS u RS, 2018-2021. godina

[12] Zakon o lokalnoj samoupravi, "Službeni glasnik Republike Srpske", broj 97/16, 36/19 i 61/21, član 67. stav (1)

Za razliku od RS koja je zakonom definisala gornju granicu, odnosno maksimalan broj komunalnih policajaca na području JLS, pojedine zemlje u okruženju definisale su donju granicu – minimalan broj komunalnih policajca (Srbija[1]) ili su uz donju definisale i gornju granicu, s tim da ukoliko to zahtijevaju određene okolnosti lokalna zajednica može angaživati broj komunalnih policajaca koji je veći od definisane gornje granice (Crna Gora[2]).

Dovodeći u korelaciju broj komunalnih policajaca i radno vrijeme komunalne policije, problem u organizaciji rada komunalne policije, koja bi podrazumijevala radno vrijeme u trajanju dužem od osam sati, sedam dana u sedmici, posebno dolazi do izražaja u JLS koje imaju do 10.000 stanovnika jer sa maksimalno tri angažovana komunalna policajca nisu u mogućnosti obezbijediti vremenski kontinuitet neophodan za vršenje komunalno-inspekcijskog nadzora i kontrole, koji zahtijeva priroda propisa nad čijom primjenom nadzor vrši komunalna policija. To potvrđuju i podaci iz upitnika, koji pokazuju da su sve JLS sa manje od 10.000 stanovnika, koje su u svom sastavu imale formiranu komunalnu policiju, njen rad organizovale u skladu sa radnim vremenom zaposlenih u administrativnoj službi JLS.

Takođe, sa poteškoćama u organizovanju rada komunalne policije u trajanju dužem od osam sati, u okolnostima koje zahtijevaju izlazak komunalnih policajaca na teren u timu od dva člana, susreću se i JLS koje imaju više od 10.000, a manje od 50.000, odnosno 70.000 stanovnika (Doboj i Zvornik), jer mogu angažovati maksimalno pet, odnosno sedam komunalnih policajaca, što je nedovoljno za organizovanje rada komunalne policije u dvije smjene, uključujući i rad vikendom i praznicima. U skladu sa tim, najviše pet JLS na teritoriji RS može u kontinuitetu da obezbijedi pružanje usluga komunalne policije i u periodu nakon redovnog radnog vremena zaposlenih u administrativnoj službi JLS.

Zapošljavanje i stručno osposobljavanje

Iako se poslovi komunalne policije, u odnosu na poslove istog stepena složenosti u okviru administrativne službe JLS, smatraju poslovima sa posebnim uslovima rada, revizijom je utvrđeno da se uslovi za obavljanje poslova komunalnog policajca ne razlikuju od uslova (opštih i posebnih) koje moraju da ispunjavaju ostala lica koja se zapošljavaju u administrativnoj službi JLS na radnim mjestima službenika sa visokom stručnom spremom.

Analizom akata o organizaciji poslova i sistematizaciji radnih mjesta u organizacionim jedinicama u čijem sastavu se nalazi komunalna policija i javnog konkursa za prijem lica na radno mjesto komunalnog policajca u JLS, utvrđeno je da se prilikom zapošljavanja na radno mjesto komunalnog policajca, fokus stavlja na formalne kvalifikacije (obrazovanje) i

[1] U Republici Srbiji, Zakonom o komunalnoj miliciji ukinuto je ograničenje o maksimalnom broju komunalnih policajaca, koje se takođe zasnivalo na broju stanovnika (jedan komunalni policajac na 5.000 stanovnika) te je predviđeno da unutrašnja organizaciona jedinica ne može imati manje od tri komunalna milicionera te je JLS omogućeno da samostalno utvrdi potreban broj komunalnih policajaca. Na poslovima komunalno-inspekcijskog nadzora pored komunalnih policajaca angažovani su i komunalni inspektori.

[2] U Crnoj Gori, služba komunalne policije ne može imati manje od tri komunalna policajca, a ukupan broj komunalnih policajaca utvrđuje se prema broju stanovnika po posljednjem popisu tako što se, pored broja od tri komunalna policajca, na svakih 5.000 stanovnika određuje po još jedan komunalni policajac. Izuzetno, aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji službe komunalne policije može se utvrditi veći broj komunalnih policajaca ako to zahtijevaju određene okolnosti (razuđenost naselja, gustina naseljenosti, stepen razvijenosti infrastrukture) i u drugim opravdanim slučajevima.

radno iskustvo, a ne na sposobnosti i vještine neophodne za obavljanje komunalno-inspekcijskog nadzora i kontrole.

Pri tome, kako Zakonom tako i internim aktima JLS, najčešće nisu precizirana stručna zvanja lica koja bi najviše odgovarala prirodi poslova komunalnog policajca, odnosno prirodi predmeta komunalno-inspekcijskog nadzora. Tako, u zavisnosti od JLS, poslove komunalnog policajca, mogu obavljati lica sa visokom stručnom spremom, bez obzira na završen studijski program (Bijeljina), odnosno lica isključivo sa završenim studijskim programom iz oblasti društvenih nauka Trebinje).[13]

Način na koji je visoka stručna sprema definisana kao uslov za obavljanje poslova komunalnog policajca, posmatrano posebno na primjeru Grada Bijeljine, otvara prostor da poslove komunalnog policajca mogu obavljati lica bez odgovarajućih znanja i vještina koje zahtijeva priroda poslova, odnosno predmeta komunalno-inspekcijskog nadzora. Takođe, visoka stručna sprema se može dovesti u vezu i sa načinom obaljanja poslova komunalne policije u RS, imajući u vidu prasku zemalja u okruženju (Srbija, Crna Gora), a time i sa rezultatima njenog rada, posmatrani sa aspekta stanja komunalnog reda.

Po pitanju ostalih posebnih uslova, pored stručne spreme, radnog iskustva i položenog stručnog ispita za rad u gradskoj/opštinskoj upravi, pojedine JLS iz uzorka su u svojim aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematitaciji radnih mjesta definisale i druge posebne uslove, koje moraju da ispunjavaju lica koje se zapošljavaju na radno mjesto komunalnog policajca, poput pozvavanja rada na računaru i/ili položenog vozačkog ispita "B" kategorije. Iako je zakonom predviđeno da komunalna policija ima službeno vozilo, revizijom je utvrđeno da u polovini posmatranih JLS, položen vozački ispit "B“ kategorije, nije definisan kao uslov za obavljanje poslova komunalnog policajca, a time ni kao uslov za upotrebu službenog vozila.[14]

Imajući u vidu, ne samo činjenicu da se poslovi komunalne policije, u odnosu na poslove istog stepena složenosti u okviru administrativne službe JLS smatraju poslovima sa posebnim uslovima rada, već i veliki broj različitih oblasti za koje je nadležna komunalna policija, uključujući i data ovlašćenja, jasno je da uspješno obavljanje poslova komunalne policije zahtijeva raspolaganje, ne samo potrebnim sredstvima za rad, već i posjedovanje određenih vještina, ali i provođenje specifičnih obuka komunalnih policajaca – njihovo kontinuirano usavršavanje i edukaciju. Potreba za posebnim obukama komunalnih policajaca je utoliko veća imajući u vidu da su, pri zapošljavanju na radno mjesto komunalnog policajca, tražena formalna obrazovanja široko postavljena kao i to da se značajno razlikuju u zavisnosti od JLS.

Analizom planova stručnog osposobljavanja i usavršavanja, koje na godišnjem nivou usvajaju organi JLS, analizom godišnjih programa rada sistema obuke za zaposlene u JLS u RS (Komisija za obuke), kao i na osnovu razgovora obavljenih sa predstavnicima JLS i Ministrastva uprave i lokalne samouprave, utvrđeno je da komunalna policija, u posmatranom periodu, nije bila dio Sistema obuke za JLS u RS, niti su, radi jačanja profesionalnih kompetencija komunalnih policajaca, vršene procjene potreba za njihovom obukom. To znači da u RS, službenicima JLS koji obavljaju poslove komunalne policije nije bilo omogućeno da posredstvom obuka, seminara, kurseva i drugih vidova edukacija stiču dodatna znanja i vještine neophodne za uspješno izvršavanje poslova radnog mjesta u skladu sa potrebama lokalne zajednice za obezbjeđenjem komunalnog reda.

[13] Prilog 4. Tabela 1. Pripadnost studijskog programa naučnoj oblasti, kao posebnog uslova za prijem lica na radno mjesto komunalnog policajca
[14] Prilog 4. Tabela 2. Posebni uslovi za obavljanje poslova komunalnog policajca

3.2.2. Materijalni i nematerijalni resursi

Materijalno-tehnička opremljenost

Da bi uspješno obavljala poslove iz svoje nadležnosti, neophodno je da komunalna policija raspolaže odgovarajućom opremom kao što su službena vozila, komunikacijska oprema (računari i telefoni), foto, video i druga oprema od značaja za rad komunalne policije i nesmatano vršenje komunalno-inspekcijskog nadzora.

Nalazi revizije pokazuju da se nivo opremljenosti komunalne policije materijalno-tehničkim sredstvima značajno razlikovao između JLS, kao i da u pojedinim JLS komunalna policija nije imala svoja osnovna obilježja poput službene uniforme i značke.

Kako obavljanje komunalno-inspekcijskog nadzora podrazumijeva rad komunalne policije na terenu, u provođenju aktivnosti komunalno-inspekcijskog nadzora i kontrole, neophodno je da komunalna policija raspolaže odgovarajućim brojem službenih vozila u cilju efikasnijeg obavljanja poslova iz svoje nadležnosti. Broj, raspored službenih vozila i njihova raspoloživost u odnosu na broj komunalnih policajaca razlikovali su se između JLS kako je prikazano u sljedećoj tabeli.

Tabela 3. Broj službenih vozila komunalne policije

Naziv JLS	Broj službenih vozila	Broj komunalnih policajaca	Napomena
Banja Luka	5	20	-
Bijeljina	3	14	Jedno vozilo nije u njihovom vlasništvu
Trebinje	1	4	Dijeli ga sa inspekcijom
Derventa	1	2	-
Kozarska Dubica	1	4	-
Pale	1	4	Nema oznaku "Komunalna policija"
Novi Grad*	0	3	Nema službeno vozilo

Izvor: JLS, Upitnik

Iako je zakonom predviđeno da komunalna policija ima službeno vozilo, kao i da je ono adekvatno označeno, revizija se uvjerila da, broj službenih vozila uključujući i njihovu tehničku ispravnost u mnogim JLS nije bio prilagođen potrebama komunalne policije za nesmetano provođenje aktivnosti komunalno-inspekcijskog nadzora i rad na terenu. Kako je rad komunalne policije na terenu organizovan u timu od dva člana i podijeljen većinom po rejonima (zonama), sa postojećim brojem vozila nije na adekvatan način moguće pokriti cijelu teritoriju JLS i obezbijediti pravovremeno prisustvo komunalne policije na terenu u cilju sprečavanja nastanka i sankcionisanja počinioca prekršaja u narušavanju komunalnog reda. Takođe, u pojedinim JLS, službena vozila nisu bila obilježena na odgovarajući način, u skladu sa Zakonom.

U pojedinim JLS, u slučajevima gdje je komunalna policija organizovana kao dio organizacione jedinice – Odjeljenje za inspekcijske poslove i komunalnu policiju (Trebinje), pored nedovoljnog broja vozila, jedino službeno vozilo, u svom radu, koriste i inspektori u sastavu Odjeljenja. Iz tog razloga, komunalna policija, u prosjeku, dnevno na raspolaganju ima službeno vozilo 3-4 sata u toku dana. To često stvara problem pri izlasku na teren posebno kada su u pitanju relativno hitne situacije kao i u situacijama u kojima je komunalno-inspekcijski nadzor potrebno vršiti u udaljenijim mjestima.

Na osnovu podataka o materijalno-tehničkoj opremljenosti komunalne policije, utvrđeno je da službene telefone nisu imali komunalni policajci u Kozarskoj Dubici, kao ni telefon, odnosno direktan broj komunalne policije rezervisan za prijave građana, što je nepovoljno uticalo na blagovremeno reagovanje komunalne policije na pojavu komunalnih problema i

prekršaja. U Derventi, Bijeljini i Trebinju njihov broj nije bio u potpunosti usklađen sa brojem komunalnih policajaca, dok su u Banjaluci i Palama svi komunalni policajci raspolagali službenim telefonom. To ukazuje da u pojedinim JLS, rukovodilac komunalne policije, izlaskom komunalnog policajca na teren, nema nadzor na njegovim radom, kao i da u slučaju nastanka komunalnog problema, komunalni policajac nije u mogućnosti da bude pravovremeno obaviješten o potrebi njegovog angažovanja na rješavanju novonastalog problema za vrijeme vršenja komunalno-inspekcijskog nadzora na terenu, sve do trenutka njegovog povratka u službene prostorije.

Efikasno vršenja nadzora u oblasti kao što je npr. nepropisno parkiranje vozila na javnim površinama, a posebno zbog činjenice da neki od tih nadzora završi sudskim odlučivanjem, podrazumijeva raspolaganje službenim foto aparatom kao jednim od osnoovnih uređaja za evidentiranje ove vrste prekršaja. Međutim, komunalna policija od opreme nije imala službeni fotoaparat u tri JLS (Derventa, Pale, Trebinje). U nedostatku fotoaparata komunalna policija prekršaje ove i slične vrste koristila ja kameru mobilnih telefona, čije fotografije kao dokaz, ukoliko dođe do sudskog postupka, u velikom broju slučajeva sud ne priznaje kao validne.

Po pitanju računarske opreme komunalna policija u svim JLS iz uzorka je raspolagala određenim brojem računara, ali ne u skladu sa njenim potrebama i brojem komunalnih policajaca. Raspolaganje dovoljnom i adekvatnom računarskom opremom bitno je i za kreiranje određenih evidencija i baza podataka u vezi sa izvršenim komunalno-inspekcijskim nadzorom.

Nematerijalni resursi

Evidencije i baze podataka

Analizom upitnika i dokumentacije dostavljene od strane JLS i obavljenih intervjua sa predstavnicima komunalne policije, revizija se uvjerila da organizacione jedinice nadležne za poslove komunalne policije ne raspolažu sa potpunim i pouzdanim evidencijama u vezi sa izvršenim komunalno-inspekcijskim nadzorom i drugim evidencijama od značaja za njen rad, podacima o stanju komunalnog reda i najčešćim komunalnim problemima kao osnove za izradu određenih analiza u svrhu planiranja i preduzimanja mjera i aktivnosti na njihovom otklanjanju.

Obaveza vođenja evidencije o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru propisana je Zakonom, a njen sadržaj[15] i način vođenja propisan je Uputstvom[16] o sadržaju i vođenju evidencije o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru. Prema Uputstvu, evidenciju o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru komunalni policajac vodi u knjizi evidencije, koja se takođe, pored štampanog, može voditi i u elektronskom obliku.

I pored toga što je vođenje evidencije o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru predviđeno Zakonom kao i da je njen sadržaj detaljno propisan navedenim Uputstvom, revizija se radom na terenu uvjerila da komunalna policija u pojedinim JLS nije vodila evidenciju o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru ili je nije, u potpunosti, vodila na propisan način u skladu sa propisima. Komunalna policija, u većini JLS, nije vršila sistematizaciju i grupisanje podataka iz postojećih evidencija na način koji bi omogućio formiranje određenih baza podataka i kreiranje izvještaja o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru (po predmetu kontrole, vrsti prijave, po čijem zahtjevu se vršio

[15] Prilog 5. Tabela 1. Sadržaj evidencije o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru
[16] Uputstvo o sadržaju i vođenju evidencije o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 60/13)

komunalno-inspekcijski nadzor i slično), a sve u cilju unapređenja svoga rada. Tako od šest JLS, evidenciju o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru u knjizi evidencija komunalna policija vodi u Banjaluci, Derventi i Kozarskoj Dubici.

Tabela 4. Evidencije o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru u skladu sa propisima_Uzorak JLS

Naziv JLS	Knjiga evidencije	Način vođenja evidencije (E/Š)
Banja Luka	DA	Š
Derventa	DA	Š
Kozarska Dubica	DA	Š
Pale	NE	-
Bijeljina	NE	-
Trebinje	NE	-

Izvor: JLS, Upitnik

U Banjaluci komunalna policija, pored knjige evidencije o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru, u elektronskoj formi, vodi evidenciju o provedenom komunalno-inspekcijskom nadzoru po oblastima nadzora (po zakonima i odlukama za čije provođenje je nadležna) i evidencije o izdatim prekršajnim nalozima po oblastima i predmetu nadzora po svakom komunalnom policajcu. Na osnovu ovih evidencija uspostavljene su i vode se baze podataka o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru na dnevnom nivou, koji se sumiraju u mjesečni, a zatim i u godišnji izvještaj kao i baze podataka o izdatim prekršajnim nalozima na mjesečnom nivou po svakom komunalnom policajcu po oblastima i predmetu nadzora iz komunalnog i drugog propisima utvrđenog reda za koje je nadležna komunalna policija.

U Trebinju, Bijeljini i Palama komunalna policija vodi interne evidencije za potrebe svog rada koji nisu u skladu sa Uputstvom, ali sadrže, u manjoj (Pale) ili većoj mjeri (Bijeljina i Trebinje), neke od njegovih propisanih elemenata. U Trebinju, komunalni policajci na osnovu svojih internih evidencija o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru sačinjavaju i dostavljaju sedmični izvještaj o radu načelniku Odjeljenja. Komunalna policija grada Bijeljina ne posjeduje knjigu evidencija u propisanom obliku, ali za potrebe svog rada vodi, u elektronskom obliku, evidenciju sa tokom predmeta komunalno-inspekcijskog nadzora i kontrole od pokretanja postupka pa do njegovog arhiviranja sa svim promjenama, prilozima i izdatim aktima.

Generalno posmatrano, komunalna policija ne vodi sistematizovane i organizovane evidencije izvršenih nadzora po vrsti i predmetu kontrole zbog čega je značajno otežano njihovo grupisanje i sagledavanje po određenim kriterijumima. Revizijom je utvrđeno da nadzor nad primjenom odluke o komunalnom redu u JLS, komunalna policija ne evidentira po oblastima (predmetima) nadzora uređenih ovom odlukom, čime nije data mogućnost sistematizacije podataka po njihovoj strukturi (predmetu kontrole), a time ni formiranja određenih baza podataka.

Komunalna policija, u posmatarnom periodu, u većini JLS, nije vršila evidentiranje usmenih prijava građana na način koji bi bio u funkciji formiranja određenih evidencija i baza podataka od značaja za provođenje aktivnosti komunalno-inspekcijskog nadzora i usmjeravanje resursa za rješavanje komunalnih problema u oblastima za koje se su se prijave građana najvećim dijelom i odnosile.

U Banjaluci komunalna policija prijave građana u narušavanju komunalnog reda i uočenih komunalnih problema zaprimljene usmenim (telefonskim) putem zavodi u Knjigu evidencija prijava građana (Knjigu dežurne službe), odnosno u Bijeljini u Knjigu protokola.

Knjiga protokola o pismenim prijavama građana/zahtjevima stranke vodi se u štampanom obliku u svim JLS, s tim da se u Gradu Banjaluci, pismene prijave građana dalje unose u elektronsku evidenciju predmeta na nivou Gradske uprave koja predstavlja evidenciju svih predmeta po raznim pitanjima, a time ujedno i predstavlja bazu podataka koja daje mogućnost prikazivanja prijava po vremenskim intervalima, odnosno izvršenih nadzora po prijavama, po njihovom ukupnom broju, broju riješenih kao i broju neriješenih zahtjeva.

Iako je u Knjizi evidencija o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru predviđeno da se navede po čijem zahtjevu se vrši komunalno-inspekcijski nadzor (po službenoj dužnosti ili po prijavi građana), izostankom evidencija o usmenim prijavama građana u većem dijelu JLS obuhvaćenih revizijom, dovodi se u pitanje samo provođenje, a i evidentiranje izvršenih kontrola po usmenim prijavama i njihovo učešće u ukupnom broju izvršenih kontrola po svim prijavama građana.

Evidencija izdatih prekršajnih naloga predstavlja aplikaciju na nivou Bosne i Hercegovine koja se koristi za unos i praćenje novčanih kazni, pretragu lica po matičnom broju, utvrđivanje vlasnika vozila po broju registarske oznake, te praćanje prekršajne evidencije za svako fizičko lice.

Radom na terenu, revizija se uvjerila da pojedine JLS nisu imale pristup ovoj aplikaciji zbog tehničkih i drugih mogućnosti same JLS. Takođe, metodologija vođenja statistike u vezi izdatih prekršajnih naloga u evidenciji novčanih kazni se vodi po oblastima i pri tome ne prepoznaje razliku u postupanju komunalne policije u vršenju komunalno-inspekcijskog nadzora po službenoj dužnosti od postupanja po prijavi građana/zahtjevu stranke, tako da iz baze podataka koju generiše ova aplikacija nije moguće utvrditi koji broj prekršaja/novčanih kazni je izrečen na osnovu provedenog nadzora (kontrole) komunalne policije po službenoj dužnosti, odnosno po prijavama građana.

Ovlašćenja komunalne policije

Da bi uspješno izvršavala poslove iz svoje nadležnosti, Zakonom su data određena ovlašćenja komunalnoj policiji. Analizom postojećih ovlašćenja komunalne policije i (komunalne) inspekcije, na čije mjesto je i stupila, utvrđeno je da se data ovlašćenja u suštini ne razlikuju od ovlašćenja inspekcijskih organa kako na nivou JLS tako ni na nivou RS. Po svojoj prirodi ovlašćenja nisu policijska, a od policijskih obilježja posjeduju naziv, uniformu i značku.[17]

Postojeća ovlašćenja velikim dijelom usklađena su sa datim nadležnostima u velikom broju oblasti nadzora. S druge strane, u pojedinim oblastima nadzora, data ovlašćenja nisu dovoljna za efikasno provođenje komunalno-inspekcijskog nadzora i sprečavanje nastanka i sankcionisanje počinioca prekršaja u narušavanju komunalnog reda. Tako primjera radi, komunalna policija je nadležna da vrši nadzor nad opštom uređenosti naselja u skladu sa propisima. S tim u vezi, značajan broj prijava građana se odnosi na zapuštene objekte i neuređena dvorišta, koji svojim izgledom utiču na opštu uređenost naselja, a time i na bezbjednost građana (dotrajala stabla pored puta koja predstavljaju opasnost za prolaznike, pojava gmizavaca i glodara) i kućni red u stambenim zgradama. Međutim, komunalna

[17] U Republici Srbiji, komunalni policajac ima ovlašćenje da, bez odlaganja, dovede lice kojem ne može utvrditi identitet, nadležnom organu radi utvrđivanja identiteta. Komunalni policajac je ovlašćen i da upozori lice koje svojim ponašanjem, djelovanjem ili propuštanjem određene radnje može da naruši komunalni i drugi propisima uređeni red kao i da primjeni sredstva prinude (fizička sila, palica, sdredstva vezivanja, sprej).

policija nema ovlašćenje ulaska na privatni posjed u cilju preduzimanja određenih mjera i radnji ukoliko je to potrebno, što otežava provođenje i realizaciju aktivnosti komunalno-inspekcijskog nadzora.

Isto tako, naglašeno je da komunalni policajac, npr. ima ovlašćenje da legitimiše određeno fizičko lice (subjekat nadzora), ali nema mehanizma da to uradi, primora lice, ukoliko ono odbije da pokaže identifikacioni dokument, bez asistencije policije što utiče na efikasnost provođenja komunalno-inspekcijskog nadzora od strane komunalne policije jer postupak kontrole nije moguće sprovesti do kraja.

3.3. Organizacija i rezultati rada komunalne policije

3.3.1. Organizacija i način obavljanja komunalno-inspekcijskog nadzora

U vršenju komunalno-inspekcijskog nadzora, rad komunalne policije na terenu organizovan je u timu od dva člana (obično dva komunalna policajca). U zavisnosti od broja komunalnih policajaca u JLS razlikovala se i sturktura timova, kao i način njihove organizacije na terenu. Revizijom je utvrđeno da su u vršenju komunalno-inspekcijskog nadzora na terenu prisutna dva načina u organizovanju komunalnih policajaca na terenu i to na način da su komunalni policajci na teritoriji JLS raspoređeni po područjima kontrole - zonama odgovornosti (Banja Luka, Bijeljina) i praksa po kojoj komunalni policajci vrše nadzor na cijeloj teritoriji JLS (Trebinje, Derventa, Kozarska Dubica i Pale).

U Gradu Banjaluci, za razliku od svih ostalih JLS u RS, rad komunalne policije organizovan je po principu četverobrigadnog sistema koji podrazumijeva organizovanje komunalnih policajaca u četiri brigade (tima) po tri komunalna policajca, od kojih jedan obavlja poslove u dežurnoj službi-zaprima prijave građana/stranaka, a druga dva obavljaju poslove komunalno-inspekcijskog nadzora.

Komunalno-inspekcijski nadzor vrši se po službenoj dužnosti i po prijavama građana/zahtjevu stranke. Građani, komunalne probleme i druge uočene nedostatke i nepravilnosti u održavanju komunalnog reda, mogu prijaviti na nekoliko načina, usmeno (putem telefona), pismeno (putem mejla ili lično u prostorijama gradske/opštinske uprave) i/ili putem različitih servisa[18] (aplikacija).

Tabela 5. Mogućnosti podnošenja prijava građana_Uzorak JLS

Mogućnosti podnošenja prijava građana				
JLS	Pismene prijave građana	Pismene prijave građana (e-mail)	Telefonske prijave građana	Servis - aplikacija
Banja Luka	DA	DA	DA	DA
Bijeljina	DA	DA	DA	DA
Trebinje	DA	DA	DA	DA
Derventa	DA	DA	DA	NE
Kozarska Dubica	DA	DA	NE	NE
Pale	DA	DA	DA	NE

Izvor: JLS, Upitnik, intervju

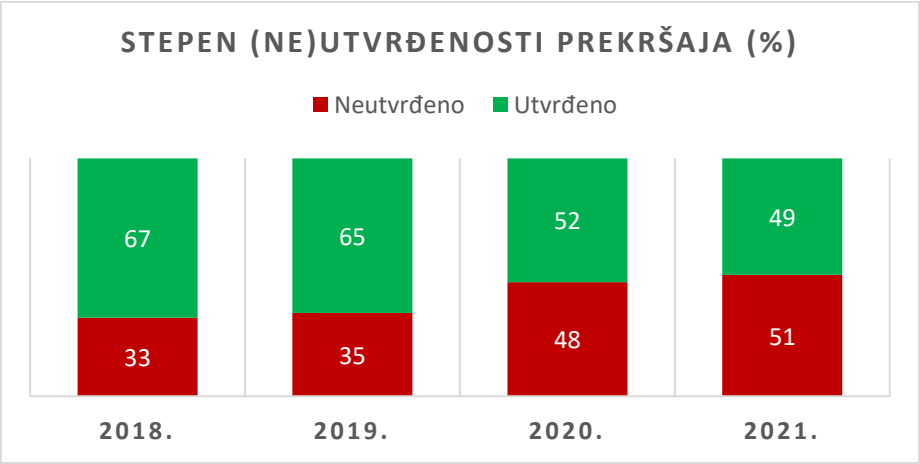
Na osnovu podataka iz upitnika o broju i strukturi provedenih nadzora (kontrola) od strane komunalne policije za period 2018-2021. godina, utvrđeno je da u ukupnom broju nadzora dominiraju nadzori provedeni po službenoj dužnosti. U strukturi provedenih komunalno-inspekcijskih nadzora, učešće izvršenih kontrola po službenoj dužnosti 2018. i 2019. godine

[18] U Banjaluci putem aplikacije pod nazivom ‘’Građanska patrola’’, u Bijeljini putem servisa ‘’Sistem 48’’, Trebinje – "E patrola"

kretalo se između 55-85%, odnosno po prijavama građana između 15-45%. U okolnostima izazvanim pandemijom korona virusa 2020. i 2021. godine, došlo je do promjene, odnosno porasta učešća kontrola po službenoj dužnosti, kao posljedica novog predmeta kontrole komunalne policije, a koji se odnosio na kontrolu lica u izolaciji po Naredbi[19] Vlade RS.

U vršenju nadzora, komunalna policija može djelovati preduzimanjem različitih oblika preventivnih i represivnih mjera (aktivnosti). Preventivnim djelovanjem može da se utiče na sprečavanje nastanka prekršaja što je i osnovni cilj inspekcijskog nadzora. Utvrđeno je da, tamo gdje je to moguće, rad komunalne policije nije organizovan na način koji bi, putem uspostavljanja rejonskih patrola, podrazumijevao njeno stalno, odnosno vidljivije prisustvo na terenu, tj. nije obezbijeđeno njeno kontinuirano prisustvo na mjestima održavanja komunalnog reda na području JLS. Na području grada Banja Luke, u 1/3 do 1/2 slučajeva, komunalna policija, iz različitih razloga, izlaskom na teren po prijavi građana, nije utvrdila narušavanje komunalnog reda. Takođe, utvrđeno je da se oko 10% prijava građana odnosi na oblasti koje nisu u nadležnosti komunalne policije.

Grafikon 1. Stepen (ne)utvrđenosti narušavanja komunalnog reda po prijavama građana na području grada Banjaluke



Izvor: Grad Banja Luka, Odjeljenje komunalne policije, Knjiga događaja, uzorak

Prema procjeni predstavnika komunalne policije, u zavisnosti od JLS, od 30 do 70% prijava građana je ili neosnovano ili nije iz oblasti za koje je nadležna komunalna policija. Relativno veliki broj neosnovanih prijava građana ukazuje na to da građani nisu u dovoljnoj mjeri upoznati sa ulogom i nadležnostima komunalne policije.

Planiranje rada komunalne policije

Uspješan rad komunalne policije u okolnostima izraženih komunalnih problema zahtijeva planiranje njenog rada i razvoja, u kojima bi se na osnovu rezultata analize postojećeg stanja, utvrdile prioritetne oblasti i osnovni pravci djelovanja komunalne policije u obavljanju poslova i s tim u vezi definisale smjernice u kadrovskom, organizacionom i funkcionalnom smislu u cilju unapređenja rada komunalne policije.

Analizom relevantnih propisa, utvrđeno je da komunalna policija u RS, za razliku od zemalja u okruženju (Srbija, Crna Gora), nema obavezu izrade analiza postojećeg stanja u oblasti komunalnog reda, ili se obaveza izrade analiza, ukoliko je i propisana internim aktima JLS, ne posmatra kao aktivnost koja prethodi sačinjavanju planova rada komunalne policije.

[19] Prilog 1. Lista referenci – popisa akata

Nalazi revizije su pokazali da su internim propisima pojedinih JLS (Bijeljina i Kozarska Dubica), u okviru poslova komunalne policije normirane odredbe koje se odnose na izradu analiza, i to za potrebe organa JLS (skupštine i gradonačelnika, odnosno načelnika opštine) iz njenog djelokruga rada. Na taj način, analiza, kao aktivnost od značaja za ocjenu stanja komunalnog reda i, u cjelini posmatrano, efikasnosti rada komunalne policije, nije direktno stavljena u funkciju planiranja rada komunalne policije.[20] To potvrđuje i praksa koja se primjenjuje pri izradi godišnjeg plana rada Odjeljenja komunalne policije Grada Bijeljine. Iako su u godišnjem planu rada utvrđene oblasti i broj nadzora u svakoj od planom definisanih oblasti nadzora, reviziji nisu prezentovane analize, odnosno način utvrđivanja broja komunalno-inspekcijskih nadzora po datim oblastima.

U posmatranom periodu, komunalna policija, za potrebe planiranja komunalno-inspekcijskog nadzora i određivanja prioritetnih oblasti nadzora u svom radu nije vršila detaljne analize podataka dostupnih u evidencijama. Tako postojeće evidencije o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru i o prijavama građana nisu bile predmet analize komunalne policije kojom bi se utvrdili najčešći komunalni problemi i preduzimale mjere i provodile aktivnosti na njihovom otklanjanju i sprečavanju ponovnog nastanka u onim oblastima gdje je to najpotrebnije.

Zakonom, za razliku od zemalja u okruženju (Srbija, Crna Gora), nije predviđena obaveza sačinjavanja (višegodišnjeg i/ili godišnjeg) plana rada komunalne policije. Međutim, analizom akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u administrativnoj službi JLS, utvrđeno je da je komunalna policija, u pet od šest JLS (Banja Luka, Bijeljina, Trebinje, Derventa, Kozarska Dubica), imala obavezu sačinjavanja plana rada.

Tabela 6. Poslovi planiranja rada komunalne policije – vrste planova rada

Red. br.	JLS	Obaveznost izrade plana rada, predviđena		Vrste plana rada - sačinjen		
		Zakonom	Internim propisima	Strateški - višegodišnji plan	Godišnji plan	Operativni plan
1.	Derventa	NE	DA	NE	NE	NE
2.	Pale	**NE**	**NE**	NE	NE	NE
3.	Trebinje	NE	DA	NE	NE	NE
4.	Kozarska Dubica	NE	DA	NE	NE	NE
5.	Bijeljina	NE	DA	NE	**DA**	NE
6.	Banja Luka	NE	DA	NE	NE	NE
7.	Zemlje u okruženju (Srbija, Crna Gora)	**DA**		**DA**	**DA**	

Izvor: JLS, Akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u gradskoj/ opštinskoj upravi i relevantni propisi zemalja u okruženju (Srbija, Crna Gora).

Revizija se uvjerila da je u posmatranom periodu, od šest JLS iz uzorka, samo komunalna policija Grada Bijeljine izrađivala plan rada i to na godišnjem nivou. Poslove komunalno-inspekcijskog nadzora, komunalna policija Grada Bijeljine planirala je u skladu sa godišnjim planom i programom rada Grada, usklađenim sa Strategijom razvoja Grada do 2023. godine[21] kao i sa godišnjim Planom rada Gradonačelnika i Gradske uprave Grada. Pored toga, poslovi komunalne policije planirani su i na osnovu izvršenog plana rada Odjeljenja komunalne policije za prethodnu godinu, broja komunalnih policajaca i zakonskih i podzakonskih akata iz nadležnosti komunalne policije.

[20] Prilog 6. Tabela 1. Poslovi analize podataka i informacija o radu komunalne policije
[21] Strategija lokalnog razvoja Grada Bijeljina za period 2014-2023. godina

U nedostatku planskih dokumenata operativni rad komunalne policije zasnivao se na usmenim dogovorima, uključujući i usmeno izdavanje naloga za vršenje komunalno-inspekcijskog nadzora.

Izvještavanje o radu komunalne policije

Analizom pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta JLS iz posmatranog uzorka, utvrđeno je da komunalna policija u svim JLS iz posmatranog uzorka ima obavezu izrade određenih izvještaja i informacija o radu komunalne policije kao jednim od načina kojim upoznavanja organa JLS (skupština i gradonačelnik, odnosno načelnik opštine) sa rezultatima njenog rada. Takođe, internim aktima, u četiri od šest JLS iz uzorka (Banja Luka, Bijeljina, Derventa, Trebinje) predviđena je obaveza izrade pojedinačnih izvještaja i informacija o radu za svakog komunalnog policajca za potrebe rada organizacione jedinice komunalne policije.

Kada su u pitanju aktivnosti na izvještavanju o radu komunalne policije, provedenom komunalno-inspekcijskom nadzoru, preduzetim mjerama i njihovim rezultatima, organizacione jedinice za poslove komunalne policije, u posmatranom periodu, pripremali su i izrađivali određene dokumente koji govore o rezultatima njihovog rada (izvještaje o radu). Izvještaji o radu komunalne policije, u zavisnosti od JLS, razlikovali su po svom obimu, sadržaju i strukturi. Izvještaji sadrže opšte podatke i informacije o rezultatima rada komunalne policije poput broja izvršenih nadzora i izdatih prekršajnih naloga. Analizom sadržaja i strukture izvještaja o radu komunalne policije utvrđeno je da su, u većini JLS, podaci i informacije iz izvještaja o radu komunalne policije bili skromnog karaktera i sadržavali su najosnovnije informacije o broju izvršenih nadzora i izdatih prekršajnih naloga.

Za razliku od ostalih JLS iz uzorka, izvještaji o radu komunalne policije Banjaluke i Bijeljine pokazuju u kojim se oblastima (u skladu sa zakonskim propisima i internim odlukama) vršio komunalno-inspekcijski nadzor, ali ne daju informacije o predmetu komunalno-inspekcijskog nadzora niti informacije o naloženim mjerama i radnjama u cilju rješavanja komunalnih i drugih problema.

Tako su u godišnjem Ivještaju o radu Odjeljenja komunalne policije Grada Banja Luka koji je sastavni dio Izvještaja o radu Gradonačelnika i Gradske uprave, navedeni propisi (zakoni i odluke) nad čijom primjenom je vršen nadzor, kao i broj izvršenih komunalno-inspekcijskih nadzora po strukturi (po službenoj dužnosti, prijavama građana/zahtjevu stranke i načinu njihovog podnošenja).

Izvještaj o radu Odjeljenja komunalne policije Grada Bijeljina koncipiran je na način da pruža podatke o rezultatima komunalno-inspekcijskog nadzora po oblastima nadzora kao i o tome po kojem pravnom osnovu je isti proveden. Takođe, tabelarno su predstavljeni svi brojčani pokazatelji u vezi sa brojem izvršenih pregleda, sačinjenih zapisnika, izdatih rješenja, obavljenih kontrolnih zapisnika, izdatih zaključaka, uloženih žalbi, izdatih prekršajnih naloga, pokrenutih prekršajnih prijava kao i brojem arhiviranih predmeta. U dijelu izvještaja dati su i uporedni podaci po oblastima nadzora (kontrole), a u vezi sa ostvarenjem planiranih aktivnosti, koji govore o stepenu realizacije planiranih poslova komunalno-inspekcijskog nadzora. Takođe, izvještaj sadrži i zaključke i preporuke u vezi rada komunalne policije i smjernice za unapređenje njenog rada u pogledu intenziviranja aktivnosti komunalno komunalno-inspekcijskog nadzora u oblastima gdje je izvršen manji broj kontrola kao i za izradu planova rada.

Pored Godišnjeg izveštaja o radu Odjeljenja, komunalna policija Grada Bijeljina, u posmatranom periodu, izrađivala je i Izvještaj o realizaciji godišnjeg plana rada kao poseban dokument, koji se sastojao od periodičnih (tromjesečnih) izvještaja. Sadržaj ovog izvještaja svojim velikim dijelom bio je sastavni dio godišnjeg izvještaja o radu Odjeljenja.

3.3.2. Rezultati rada komunalne policije

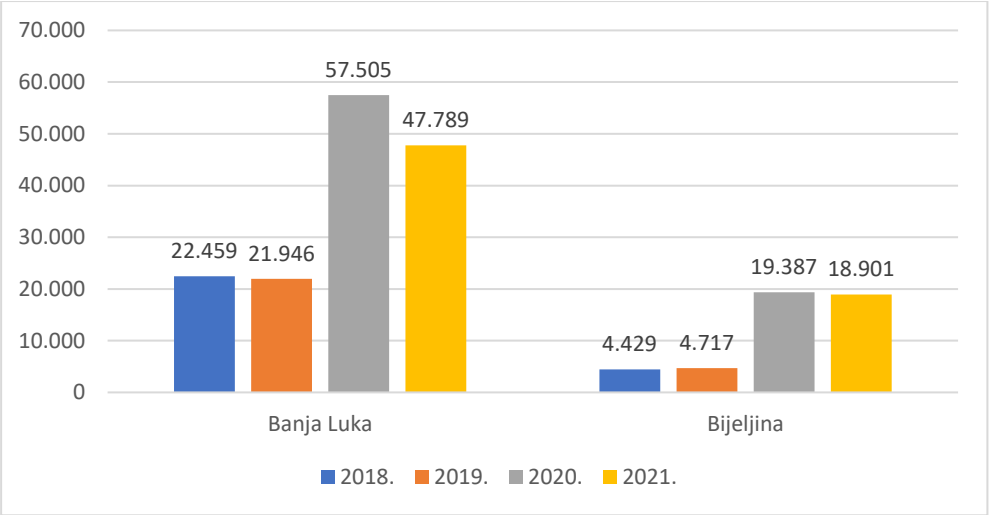
Broj provedenih kontrola

Broj provedenih kontrola u posmatranom periodu pokazuje tendenciju rasta. Na osnovu podataka iz upitnika o broju provedenih nadzora (kontrola) dostavljenih od strane komunalne policije za period 2018-2021. godina, utvrđeno je da u periodu 2020-2021. godina došlo do značajnog porasta broja izvršenih kontrola u odnosu na period 2018-2019. godina. Ovaj porast je posljedica velikog broja izvršenih kontrola lica u izolaciji i rada ugostiteljskih objekata u vanrednim okolnostima u vrijeme pandemije korona virusa, kao prioritenih aktivnosti komunalne policije u tom periodu.

Tako je u Banjaluci i Bijeljini, kao najvećim gradovima u RS, učešće provedenih kontrola lica u izolaciji i rada ugostiteljskih objekata, 2020. godine, iznosilo preko 80% u ukupnom broju svih provedenih kontrola. Takođe, u ostalim JLS obuhvaćenim revizijom, fokus rada komunalne policije je bio je na kontroli lica u izolaciji i utvrđeno je da se učešće ovih kontrola u ukupnom broju provedenih kontrola kretalo od 80% u Derventi do 97% na Palama.

U odnosu na 2019. godinu, u okolnostima izazvanim pandemijom korona virusa 2020. i 2021. godine, primjetno je višestruko povećanje provedenih aktivnosti komunalne policije na vršenju komunalno-inspekcijskog nadzora što se odrazilo na značajno povećanje broja i promjene u strukturi provedenih kontrola kako je prikazano na sljedećim grafikonima (Grafikon 2. i 3.)

Grafikon 2. Broj provedenih kontrola u periodu 2018-2021. godina (Banja Luka i Bijeljina)

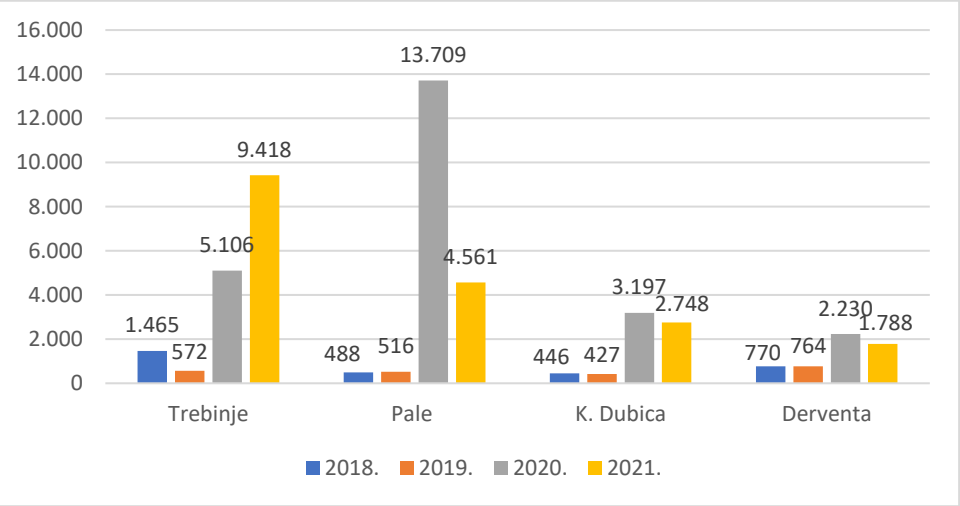


Izvor: JLS, Upitnik, popunjeni podaci po zahtjevu GSRJS RS

Broj provedenih kontrola 2020. godine u odnosu na 2019. godinu povećao se za 2,6 puta u Banjaluci, četiri puta u Bijeljini, devet puta u Trebinju pa do 26,6 puta na Palama. Ako posmatramo u apsolutnim vrijednostima, najviše kontrola 2020. godine provedeno je u Banjaluci 57,7 hiljada što je za 35,5 hiljada kontrola više nego 2019. godine i u Bijeljini 19,4 hiljade, odnosno za skoro 15 hiljada kontrola više nego 2019. godine.[22]

[22] Prilog 7. Tabela 1. Broj izvršenih nadzora u periodu 2018-2021. Godina_Uzorak JLS

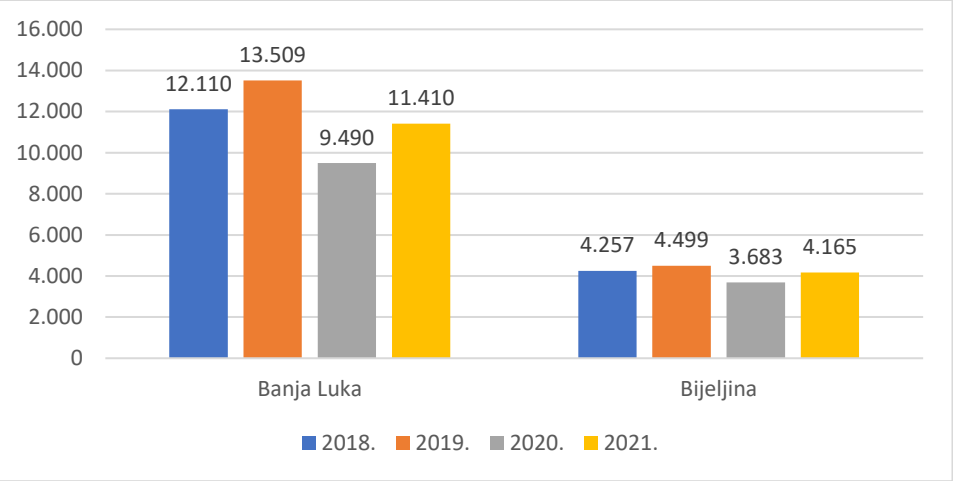
Grafikon 3. Broj provedenih kontrola u periodu 2018-2021. godina (Trebinje, Pale, Kozarska Dubica i Derventa)



Izvor: JLS, Upitnik, popunjeni podaci po zahtjevu GSRJS RS

Ako se iz analize rezultata rada komunalne policije u periodu 2018-2021. godine isključe podaci o broju provedenih kontrola lica u izolaciji i rada ugostiteljskih objekata iz grafikona se jasno vidi da broj kontrola u JLS iz uzorka ili stagnira uz prisutne oscilacije tokom posmatranog perioda ili ima tendenciju pada što je prikazano u nastavku.

Grafikon 4. Broj provedenih kontrola u periodu 2018-2021. godina (Banja Luka, Bijeljina) – bez kontrola lica u izolaciji i rada ugostiteljskih objekata

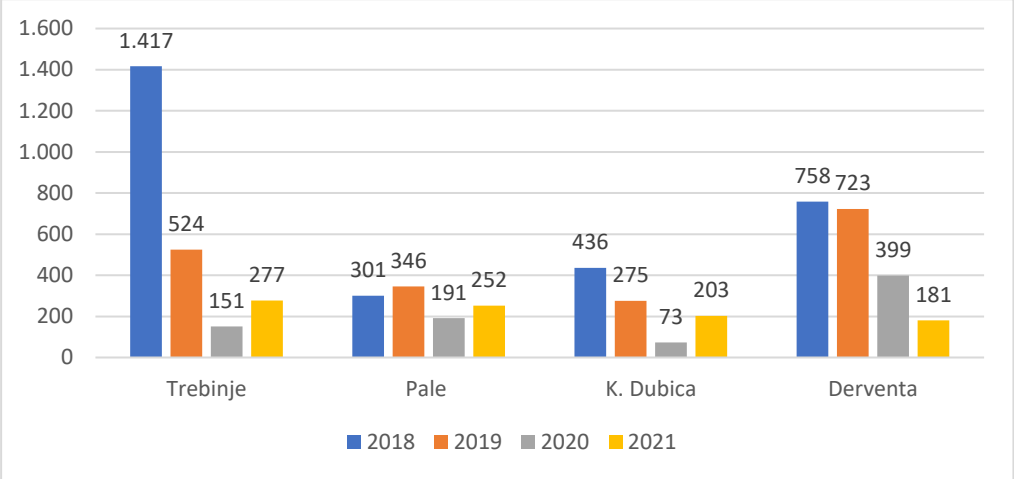


Izvor: JLS, Upitnik, popunjeni podaci po zahtjevu GSRJS RS

U dvije JLS (Banja Luka, Bijeljina) broj provodenih kontrola relativno stagnira tokom posmatranog perioda uz prisutne blage oscilacije. Na primjeru ovih JLS mogu se primjetiti slične promjene u kretanju broja kontrola po godinama, kao i to da je 2021. godine komunalna policija ovih JLS izvršila skoro isti broj kontrola kao i 2018. godine. Međutim, aktivnosti komunalne policije kojima su postignuti ovi rezultati, u okolnostima prouzrokovanim pandemijom korona virusa, razlikovale su se između JLS. Tako je komunalna policija Grada Bijeljine, i u uslovima pandemije, broj izvršenih kontrola 2021. godine zadržala na približno istom nivou kao 2018. godine. Za razliku od Bijeljine, komunalna policija grada Banja Luka 2021. godine značajan broj kontrola izvršila je u oblasti (reklamiranje) čiji nivo uređenosti nema značajan uticaj na stanje komunalnog reda.

Broj provedenih nadzora u oblastima značajnim za održavanje komunalnog reda, 2021. godine bio je manji za 30% u Banjaluci, odnosno 20% u Bijeljini nego 2018. godine.

Grafikon 5. Broj provedenih kontrola u periodu 2018-2021. godina (Trebinje, Pale, Kozarska Dubica i Derventa) - bez kontrola lica u izolaciji i rada ugostiteljskih objekata



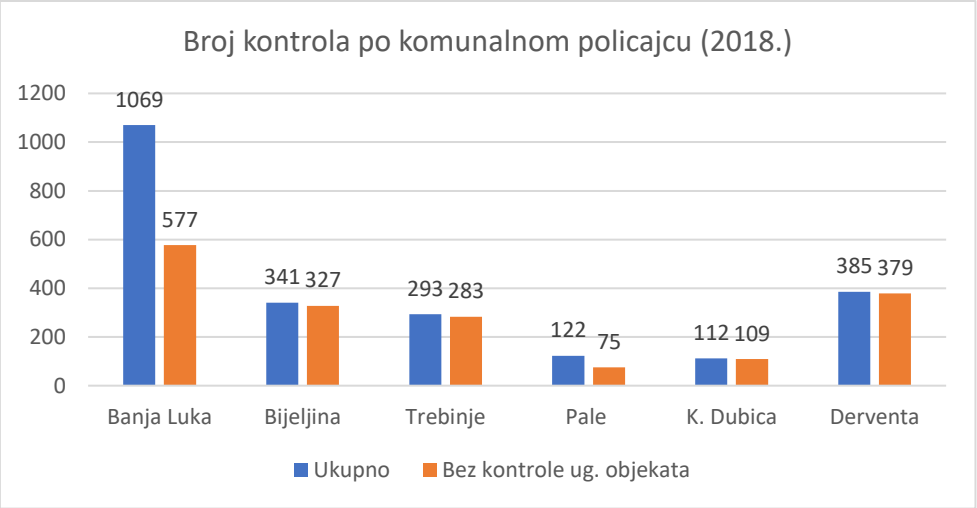
Izvor: JLS, Upitnik, popunjeni podaci po zahtjevu GSRJS RS

Za razliku od Banjaluke i Bijeljine, u ostale četiri JLS iz uzorka (Trebinje, Pale, Kozarska Dubica i Derventa) broj provedenih kontrola ima tendenciju pada tokom posmatranog perioda što je prikazano na grafikonu. Smanjenje broja provedenih kontrola izraženije je u JLS sa manjim brojem komunalnih policajaca.

U cilju prikazivanja što realnijeg odnosa broja kontrola, mora se napomenuti, da se u strukturi provedenih kontrola komunalne policije u Trebinju 2018. godine značajan broj kontrola odnosio na kontrolu naplate parkinga čije je učešće u ukupnom broju kontrola iznosilo preko 80% ili 1.200 kontrola, dok je 2019. godine provedeno za 1.000 kontrola manje sa daljom tendencijom pada do kraja posmatranog perioda što je svakako uticalo na prikazanu veliku razliku i pad u broju kontrola u posmatranom periodu. Aktivnosti na vršenju nadzora u oblastima značajnim za održavanje komunalnog reda, 2021. godine u ovim JLS (Pale, Derventa i Kozarska Dubica) smanjene su za 50% do 75% u zavisnosti od JLS. Komunalna policija grada Trebinja je broj provedenih kontrola 2021. godine, u oblastima od značaja za stanje komunalnog reda, zadržala na istom nivou kao 2018. godine.

Odnos broja izvršenih nadzora i broja komunalnih policajaca po JLS za 2018. godinu, pokazuje da komunalni policajac grada Banjaluke u svom radu izvrši prosječno nešto više od hiljadu nadzora godišnje. U odnosu na Banjaluku, podaci iz grafikona pokazuju da, komunalni policajac u Kozarskoj Dubici i na Palama izvrši skoro 10 puta manje nadzora, odnosno između 110-120 nadzora prosječno godišnje.

Grafikon 6. Broj izvršenih nadzora po komunalnom policajcu 2018. godine_Uzorak JLS



Izvor: JLS, Upitnik, popunjeni podaci po zahtjevu GSRJS RS

Međutim, značajna odstupanja u broju nadzora po komunalnom policajcu između JLS mogu se dovesti u vezu sa strukturom i složenosti provedenih nadzora, odnosno oblasti nadzora u kojima je rad komunalne policije bio dominantan (radno vrijeme ugostiteljskih objekata, kontrola naplate parkinga) kao i sa tim da određene oblasti nadzora, u zavisnosti od JLS[23] nisu podjednako zastupljene i/ili nisu u nadležnosti komunalne policije. Efikasnost izvršenih nadzora može se dovesti i u vezu sa oblikom organizovanja, podjelom poslova i materijalno-tehničkom opremljenošću komunalne policije.

Analizirajući strukturu provedenih nadzora komunalne policije u periodu 2018-2019. godina kako bi se isključio uticaj pandemije koronavirusa na rad komunalne policije utvrđeno je da su se oblasti nadzora u kojima je rad komunalne policije bio dominantan razlikovale između JLS. Tako po pitanju nadzora nad održavanjem komunalnog reda, odnosno odluka koji ga uređuju u JLS iz posmatranog uzorka učešće provedenih nadzora u ukupnom broju provedenih nadzora 2018. godine iznosilo je 8% u Trebinju, 25% u Banjaluci, 37% u Bijeljini, oko 50% na Palama i u Kozarskoj Dubici, u Derventi 57%. Učešće ovih kontrola u ukupnom broju nadzora u svim posmatranim JLS 2019. godine bilo je preko 30%. Veliki broj nadzora, u polovini JLS iz uzorka (Pale, Kozarska Dubica, Banjaluka), odnosio se na kontrolu radnog vremena ugostiteljskih objekata, čije učešće se kretalo od 30% do skoro 50% u zavisnosti od godine posmatranja. [24]

U pojedinim JLS, značajan broj kontrola (nadzora) komunalne policije svake godine, provodi se u oblastima u kojima je stanje u dobroj mjeri već uređeno i/ili koje nemaju uticaj na stanje komunalnog reda kao što su kontrola naplate parkinga, reklamiranje i isticanje naziva firmi (poslovnog imena).

Broj izvršenih kontrola i izdatih prekršajnih naloga

Učešće izdatih prekršajnih naloga u ukupnom broju provedenih kontrola komunalne policije 2018. i 2019. godine u JLS iz posmatranog uzorka kretalo se od 2% u Bijeljini do 46% u Trebinju. Najviše prekršajnih naloga izdato je u Banjaluci, oko 4.600 ili oko 20% od ukupnog

[23] U Banjaluci kontrola naplate parkinga je u nadležnosti Odsjeka za parkinge i garaže, dok komunalni policajci samo potpisuju prekršajne naloge), organizovana naplata parkinga ne postoji (Pale) ili nije u nadležnosti komunalne policije (Bijeljina)
[24] Prilog 8. Tabela 1. i 2. Učešće provedenih kontrola po oblastima nadzora

broja izvršenih kontrola, a najmanje na Palama, 21 prekršajni nalog, što je 4% od ukupnog broja izvršenih kontrola. U strukturi pekršajnih naloga dominiraju prekršajni nalozi izdati za nepropisno parkiranje, odnosno izdati prekršajni nalozi po osnovu kontrole naplate parkinga.

Tabela 7. Broj izvršenih kontrola i izdatih prekršajnih naloga_2018. godina

2018	Banja Luka	Bijeljina	Trebinje	Pale	K. Dubica	Derventa
Broj kontrola	**22.459**	**4.429**	**1.465**	**488**	**446**	**770**
Broj izdatih prekršajnih naloga	4.626	109	676	21	166	253
Učešće u ukupnom broju kontrola (%)	**21**	**2**	**46**	**4**	**37**	**33**
Broj izdatih prekršajnih naloga - parkiranje	4.132	0	672	0	67	245
Učešće izdatih prekršajnih naloga za parkiranje (%)	89	0	99	0	40	97
Broj kontrola bez parkinga	20.378	4.429	267	488	338	525
Broj izdatih prekršajnih naloga (bez parkinga)	494	109	4	21	99	8
Učešće u ukupnom broju kontrola (bez parkinga) - %	**2**	**2**	**1**	**4**	**29**	**2**

Izvor: JLS, Upitnik

Učešće izdatih prekršajnih naloga po osnovu nepropisnog parkiranja u ukupnom broju izdatih prekršajnih naloga, 2018. godine, iznosilo 40% u Kozarskoj Dubici, 90% u Banjaluci, 97% u Derventi i Trebinju 99%. Sličan trend zadržao se i 2019. godine.

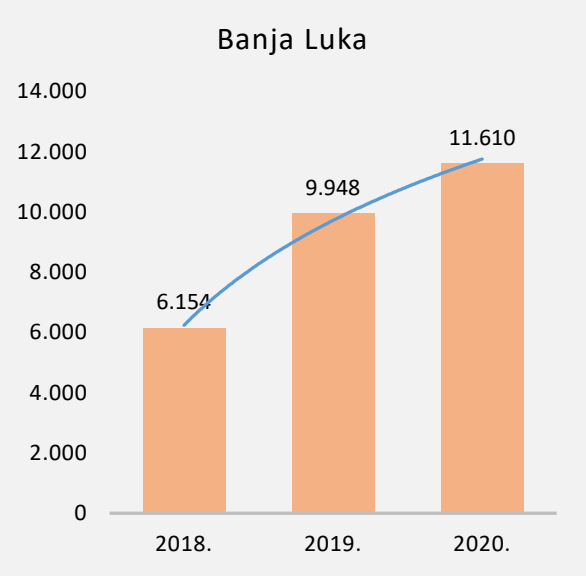
Ako posmatramo odnos broja provedenih kontrola i broja izdatih prekršajnih naloga (bez parkinga), podaci iz tebele pokazuju da je prilikom vršenja komunalno-inspekcijskog nadzora komunalna policija sankcionisala (utvrdila) prekršaj u svakoj trećoj kontroli u Kozarskoj Dubici, svakoj 23 kontroli na Palama, svakoj 41 u Banjaluci i Bijeljini, odnosno svakoj 66 u Trebinju i Derventi.

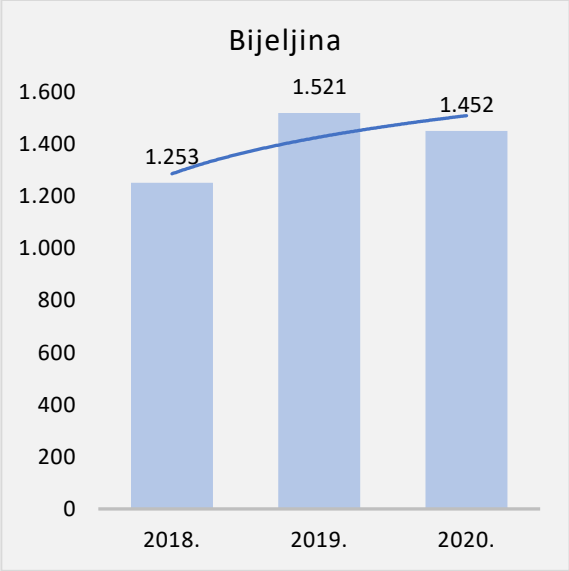
Imajući u vidu da komunalni policajac, u velikom broju slučajeva na teren izlazi nakon dobijenog obavještenja o događaju koji se odnosi na kršenje propisa iz oblasti komunalnog reda, izostankom preventivnih aktivnosti, prije svega, na provođenju komunalno-inspekcijskog nadzora (preventivnog karaktera), a koji se ogleda u vidljivom (stalnom) prisustvu komunalne policije na terenu, kako u cilju sprečavanja nastanka prekršaja tako i u cilju njegovog pravovremenog sankcionisanja, jedan je od razloga niskog stepena utvrđenosti narušavanja komunalnog reda.

Iako je rezultate preventivnog rada komunalne policije teško kvantitativno iskazati, a posebno zbog toga što je iz analize teško isključiti efekte prevencije koji proizilaze iz izrečene sankcije i/ili preduzete korektivne mjere, ipak kretanje broja prijava građana, odnosno broja provedenih nadzora po prijavama građana u posmatranom periodu, ukazuje na to da se prethodno opisane preventivne aktivnosti u radu komunalne policije ne provode ili su jako ograničenog obima, bez značajnijih efekata na stanje komunalnog reda.

To potvrđuju i podaci o broju izvršenih nadzora po prijavama građana iz godišnjih izvještaja o radu odjeljenja komunalne policije gradova Banjaluke i Bijeljine, koji pokazuju da broj izvršenih nadzora po prijavama građana, u posmatranom periodu, ima tendenciju rasta.

Grafikon 7. Broj izvršenih nadzora po prijavama građana 2018-2020. godina





Izvor: Banja Luka, Bijeljina, Izvještaj o radu Odjeljenja komunalne policije za 2018, 2019. i 2020. godinu

Tako se u odnosu na 2018. godinu, u Banjaluci, broj izvršenih nadzora po prijavama građana povećao za 89% 2020. godine, dok se njegovo učešće u ukupnom broju nadzora povećalo sa 27% 2018. godine, na 35% 2020. godine ne računajući broj kontrola provedenih po službenoj dužnosti koji se odnosio na kontrolu lica u izolaciji.

Takođe, u periodu 2018-2020. godina na području grada Bijeljine, primjetan je porast izvršenih nadzora po prijavama građana, ali koji se kretao znatno sporijim dinamikom nego u Banjaluci, što se u određenoj mjeri može dovesti u vezu sa planiranjem aktivnosti na vršenju komunalno-inspekcijskog nadzora. Tako je u odnosu na 2018. godinu, broj izvršenih nadzora po prijavama građana 2020. godine veći za 16%, dok se njihovo učešće u ukupnom broju nadzora, za razliku od Banjaluke, smanjilo sa 28% 2018. godine, na 21% 2020. godine.[25]

3.3.3. Saradnja sa drugim organima i institucijama

Imajući u vidu da su pojedine oblasti nadzora uređene sa više propisa te da se nadležnosti komunalne policije u određenim situacijama, u datoj oblasti, preklapaju sa nadležnostima drugih (inspekcijskih) organa kao i da su djelimično ograničene zbog prirode posla i postojećih ovlašćenja komunalnog policajca, postoji potreba za zajedničkom saradnjom sa drugim organima/institucijama na lokalnom/republičkom nivou, što podrazumijeva i zajedničko provođenje aktivnosti na vršenju komunalno-inspekcijskog i inspekcijskog nadzora u cilju što uspješnijeg rješavanja komunalnih problema.

Međusobna saradnja komunalne policije i Ministarstva unutrašnjih poslova (u daljem tekstu: MUP) propisana je Zakonom o komunalnoj policiji i Zakonom o policiji i unutrašnjim poslovima[26].

[25] 2021. godina izuzeta iz analize - u Izvještaju o radu Odjeljenja komunalne policije Grada Banja Luka za 2021. godinu podaci o broju i strukturi prijava građana prikazani na drugačiji način u odnosu na raniji izvještajni period

[26] Zakon o policiji i unutrašnjim poslovima ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 57/16, 110/16 i 82/19), član 23.

Način pružanja asistencije policijskih službenika MUP-a detaljnije je uređen Instrukcijom[27] o načinu pružanja pomoći (asistencije) republičkim organima, javnim preduzećima, privrednim društvima i drugim pravnim licima u vršenju javnih ovlašćenja, u skladu sa Zakonom o policiji i unutrašnjim poslovima, koji prilikom vršenja poslova iz svoje nadležnosti naiđe na fizički otpor ili se takav otpor može očekivati. Instrukcijom je propisano da je, za postupak provjere osnovanosti zahtjeva za asistenciju, koji se podnosi u pismenoj formi, u zavisnosti od složenosti predmeta kontrole, potrebno da od dana prijema zahtjeva do dana za koji se traži asistencija postoji određeni vremenski razmak kako bi se blagovremeno i kvalitetno pripremile radnje za pružanje asistencije. Većina predstavnika komunalne policije JLS iz posmatranog uzorka izjavila je da nije bila upoznata sa postojanjem ove Instrukcije, a time i odredbama iste, kao dokumentom kojim je regulisana saradnja između MUP-a i drugih organa i institucija i uslovi za pružanje asistencije.

I pored propisanog oblika saradnje od strane MUP-a sa JLS, i drugim institucijama, saradnja se najvećim dijelom zasnivala na usmenim dogovorima između komunalne policije i policije MUP-a, i pored toga što je Instrukcijom propisano da se zahtjev za asistenciju od strane MUP-a podnosi isključivo pismenim putem. Izostankom planskih dokumenata o radu komunalne policije koji bi ukazivali na predviđen obim kontrola i oblasti nadzora, a time i iskazane potrebe za saradnjom sa drugim organima, a koje bi bili u funkciji blagovremenog obezbjeđivanja podrške prilikom vršenja komunalno-inspekcijskog nadzora u cilju njegovog efikasnog provođenja, zajedničke mjere i aktivnosti na obezbjeđivanju komunalnog reda, u posmatranom periodu, nisu se provodile ili su bile ograničenog obima (najčešće zajedničke akcije na kontroli radnog vremena ugostiteljskih objekata). Reviziji nije prezentovano postojanje dokumenata koji upućuju na saradnju komunalne policije i policije MUP-a na provođenju zajedničkih aktivnosti na rješavanju komunalnih problema u uspostavljanju komunalnog reda.

Pored MUP-a, Zakonom je propisano da komunalna policija sarađuje sa nadležnim inspektorom u JLS, odnosno inspekcijskim službama, u skladu sa ovim zakonom i propisima kojima se uređuje obavljanje inspekcijskih poslova.

Aktom (pravilnikom) o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta JLS iz uzorka utvrđeno je da je propisana obaveza saradnje komunalne policije i inspekcijskih organa kao drugih organizacionih jedinica u cilju što efikasnijeg izvršavanja poslova iz svoje nadležnosti. I pored toga, nisu postojale propisane procedure u pogledu definisanja oblika i načina ostvarivanja saradnje sa inspekcijskim organima, u slučajevima kada su komunalna policija i inspekcija organizovani kao posebne organizacione jedinice (odjeljenja) u sastavu administrativne službe JLS ili kada su organizovani u okviru iste organizacione jedinice.

Kako je po pitanju organizovanja komunalne policije i inspekcijskih organa, za razliku od svih JLS na teritoriji RS, u Gradu Istočno Sarajevo, komunalna policija organizovana na nivou svake od opština u sastavu Grada, a inspekcija na nivou Grada, saradnja komunalne policije i inspekcijskih organa nije regulisana internim aktima koji bi definisali oblike i način ostvarivanja saradnje komunalne policije i inspekcijskih organa.

Revizijom je utvrđeno da, u smislu realizacije obaveza iz ugovara sa subjektima angažovanim na pružanju komunalnih usluga, komunalna policija, u većini JLS, ne raspolaže potrebnim evidencijama ugovora sa preduzećima kojima je povjereno obavljanje komunalnih djelatnosti. Navedeno je imalo uticaj na planiranje aktivnosti na vršenju nadzora u tim oblastima, a time i na mogućnost kontrole rada tih preduzeća. Samim tim, komunalna

[27] Instrukcija o načinu pružanja pomoći (asistencije) republičkim organima, javnim preduzećima, privrednim društvima i drugim pravnim licima u vršenju javnih ovlašćenja, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske, avgust 2013. godine

policija nije raspolagala informacijama (podacima) na osnovu kojih bi se mogao utvrditi stepen ispunjenosti programa od značaja za održavanje komunalnog reda, kao ni stepen realizacije obaveza iz ugovora sa subjektima angažovanim na pružanju komunalnih usluga. U nedostatku informacija, komunalna policija nije preduzimala i provodila određene mjere i radnje u cilju realizacije i poštovanja obaveza iz ugovora, a time i poštovanja dinamike određenih aktivnosti definisanih planskim dokumentima JLS kao što su Program zajedničke komunalne potrošnje, Program održavanja javnih površina, Programa rada zimske službe i drugi.

3.4. Nadzor nad radom komunalne policije

3.4.1. Kontrola rada komunalne policije

Zakonom o komunalnoj policiji nije uređeno pitanje nadležnosti, odnosno nije definisano koji organ ima ulogu, u vršenju nadzora nad radom komunalne policije. Međutim, prethodnim Zakonom[28] iz 2003. godine, bilo je propisano da nadzor nad radom komunalne policije vrši ministarstvo nadležno za komunalne djelatnosti, odnosno Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju.

Zakonom o lokalnoj samouppravi propisano je da po pitanju nadzora nad radom organa JLS, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave vrši upravni nadzor, ali samo u dijelu koji se odnosi na nadzor nad opštim aktima koje donose organi JLS (skupština i gradonačelnik, odnosno načelnik opštine). Na osnovu informacija dobijenih prilikom radno-konsultativnog sastanka i u komunikaciji sa predstavnicima Ministarstva uprave i lokalne samouprave utvrđeno je da u periodu 2018-2021. godine, ovo ministarstvo nije vršilo nadzor nad opštim aktima od značaja za rad komunalne policije (zahtjevi za nadzor nisu podneseni).

Ministarstvo, posredstvom upravnog inspektora, u skladu sa Zakonom o upravnoj inspekciji[29], između ostalog, vrši nadzor nad primjenom propisa koji se odnose na efikasnost i ažurnost u rješavanju upravnih stvari i radnim odnosima zaposlenih u JLS. S tim u vezi, kao jedan od oblika eksternog nadzora nad radom komunalne policije može se smatrati rješavanje predstavki građana na stanje komunalnog reda, a u vezi sa pitanjem rješavanja komunalnih problema. Revizijom je utvrđeno da se, u posmatranom periodu, upravni nadzor provodio u rijetkim slučajevima i odnosio se na pojedinačne akte koje je komunalna policija donijela u postupku komunalno-inspekcijskog nadzora. Uvidom u pojedine zapisnike o izvršenom inspekcijskom nadzoru od strane Upravne inspekcije nad radom komunalne policije, utvrđeno je da nije bilo povrede propisa u vršenju komunalno-inspekcijskog nadzora.

Rješavanje pritužbi građana može se, pored eksternog nadzora, smatrati i kao jednim od načina interne kontrole rada komunalnog policajca, od strane rukovodioca organizacione jedinice komunalne policije u prvostepenom postupku, odnosno od strane gradonačelnika ili načelnika opštine u drugostepenom postupku po zahtjevu stranke.

Internim propisima JLS, predviđeno je da lice koje upravlja radom komunalne policije kao organizacione jedinice, kontroliše rad komunalnih policajaca. Kako se rad komunalne policije, u provođenju aktivnosti komunalno-inspekcijskog nadzora, u većini JLS, obavljao bez unaprijed utvrđenog plana i jasno definisanih procedura, nadzor nad njihovim radom nije uspostavljen na način koji bi omogućio praćenje i realizaciju poslova komunalne policije u cilju preduzimanja mjera za njihovo unapređenje.

[28] Zakon o komunalnoj policiji ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 85/03), nevažeći
[29] Zakon o upravnoj inspekciji ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 99/20)

Interna kontrola rada zaposlenih u JLS, odnosno komunalnih policajaca, koja je propisana internima aktima JLS, nije se provodila u posmatranom periodu ili se provodila rijetko. Tako je u Banjaluci provedena samo jedna provjera (interna kontrola) tačnosti zapisnika o izvršenom nadzoru, a koji se odnosio na naknadnu kontrolu izvršenog nadzora nad provođenjem mjera kućne izolacije.

3.4.2. Uloga organa JLS u upravljanju radom komunalne policije

Iako u većini JLS komunalna policija ima propisanu obavezu sačinjavanja plana rada, relevantnim propisima nije predviđena obaveza i njegovog usvajanja od strane organa JLS (skupštine i gradonačelnika, odnosno načelnika opštine).

Plan kao upravljački mehanizam nije stavljen u funkciju upravaljanja njenim radom, prije svega od strane organa JLS. Izostanak izrade plana rada i njegovog razmatranja i usvajanja od strane organa JLS, naročito u okolnostima u kojima nije normativno uređeno i/ili dovoljno precizirano pitanje nadzora nad radom komunalne policije, dodatno otežava upravljanje njenim radom od strane organa JLS. U nedostatku planskih dokumenata i izvještaja o realizaciji istih, upravljanje radom komunalne policije od strane organa JLS, u posmatranom periodu, je izostalo ili je bilo skromnog karaktera.

Kao što je već ranije navedeno, rad komunalne policije u Bijeljini, zasnivao se na unaprijed definisani planskim dokumentima. Takođe, pored plana rada komunalne policije, komunalna policija je sačinjavala i izvještaj o realizaciji plana rada u kojem su dati rezultati rada komunalne policije i u kojem je utvrđen stepen realizacije planiranih aktivnosti komunalno-inspekcijskog nadzora. Na ovaj način organima Grada data je mogućnost da, kroz upoznavanje sa planom rada i stepenom njegove realizacije, u određenoj mjeri upravljaju radom komunalne policije. Pored Izvještaja o radu Odjeljenja komunalne policije, održavaju se redovni sastanci (kolegijumi) u gradskoj upravi na kojima se gradonačelnik informiše o stanju u ovoj oblasti.

Pojedinačni izvještaji koristili su se samo kao informacija prema organima JLS i isti nisu usvajani na skupštini, izuzev u slučajevima kada su bili sastavni dio izvještaja o radu gradonačelnika, odnosno načelnika opštine.

Iako se putem godišnjih izvještaja o radu, organi JLS (skupština i gradonačelnik, odnosno načelnik opštine) upoznavaju sa radom komunalne policije, revizijom je utvrđeno da se na osnovu istih, u većini posmatranih JLS, nisu preduzimale mjere i provodile aktivnosti na otklanjanju identifikovanih poteškoća i nedostataka u radu komunalne policije u cilju unapređenja komunalno-inspekcijskog nadzora. Ako su se neke od mjera i aktivnosti, u posmatranom periodu, i preduzimale u pojedinim JLS, njihovi efekti nisu se mogli kvantifikovati ili su bili ograničenog obima bez začajnijeg uticaja na poboljšanje komunalno-inspekcijskog nadzora.

Kako je djelokrug rada komunalne policije definisan mnogobrojnim zakonskim i podzakonskim aktima kojima joj data nadležnost u velikom broju oblasti nadzora, predstavnici komunalne policije su, u više navrata, isticali da su nadležnosti komunalne policije u mnogim oblastima nadzora podijeljene i između drugih inspekcijskih organa i institucija, što otežava provođenje komunalno-inspekcijskog nadzora. Međutim ta podjela nije jasno razgraničena što dovodi do sukoba nadležnosti između komunalne policije, policije i inspekcijskih organa. Po ovom pitanju organi uprave JLS nisu preduzimali mjere na izmjeni i usklađivanju postojećih internih propisa u određenim oblastima nadzora. Takođe pojedine oblasti nadzora definisane zakonskim propisima, nisu uređene aktima JLS kojim bi se detaljnije uredio način i postupak komunalno-inspekcijskog nadzora. Pored toga,u posmatranom periodu, nije vršeno značajnije opremanje komunalne policije sredstvima za rad, u cilju efikasnijeg provođenja komunalno-inspekcijskog nadzora.

4. ZAKLJUČCI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je provela reviziju učinka na temu rada komunalne policije na održavanju komunalnog reda sa ciljem da ispita da li se organizacijom i funkcionisanjem komunalne policije u jedinicama lokalne samouprave obezbjeđuje propisani nivo komunalnog reda.

Na osnovu nalaza revizije, prezentovanih u prethodnim poglavljima proizilazi osnovni zaključak da **komunalna policija postojećim načinom organizacije i funkcionisanja u pojedinim oblastima, ne obezbjeđuje u potpunosti propisani nivo komunalnog reda.**

U skladu sa osnovnim zaključkom utvrđeni su i pojedinačni zaključci:

4.1 Zakonski kriterijum za određivanje broja komunalnih policajaca, u mnogim jedinicama lokalne samouprave, ne obezbjeđuje očekivani kvalitet i kontinuitet u pružanju usluga komunalne policije.

Ispitivanja revizije su pokazala da je u mnogim jedinicama lokalne samouprave broj sistematizovanih (angažovanih) komunalnih policajaca odstupao (naviše ili naniže) u odnosu na zakonom definisan maksimalan broj. U lokalnim zajednicama, na čijem području živi manje od 50 hiljada stanovnika, a posebno manje razvijenim, broj sistematizovanih (angažovanih) izvršilaca na poslovima komunalnog policajca bio je manji od zakonom dozvoljenog broja. Prethodno navedeno povezano je sa načinom organizovanja komunalne policije i njenog radnog vremena, kao i radom na terenu, što je nepovoljno uticalo na dostupnost usluga komunalne policije, a za posljedicu je imalo značajno odstupanje kvaliteta i kontinuiteta u pružanju usluga komunalne policije u odnosu na potrebe građana. Istovremeno, utvrđeno je da su pojedine razvijenije lokalne zajednice, sa brojem stanovnika većim od 50 hiljada, u nastojanju da kvalitet i kontinuitet usluga komunalne policije približe zahtjevima građana, sistematizovale i angažovale broj komunalnih policajaca na nivou iznad zakonom dozvoljenog broja.

Usko povezano sa utvrđenim brojem komunalnih policajaca je i stepen izvršene specijalizacije poslova komunalne policije. Posmatrano iz ugla komunalnog policajca, u mnogim lokalnim zajednicama, opis njegovih poslova sadrži poslove koji pretežno imaju nadzorni (kontrolni) karakter. Međutim, ispitivanja revizije su pokazala da u praksi unutrašnja organizacija rada komunalne policije, naročito u lokalnim zajednicama u kojima je organizovana kao dio organizacione jedinice, nije zasnovana na specijalizaciji poslova. Komunalni policajac je značajan dio osmočasovnog radnog vremena koristio i na poslove koji nemaju nadzorni karakter.

4.2 Resursi komunalne policije, u mnogim jedinicama lokalne samouprave, ne odgovaraju zahtjevima za uspješno vršenje nadzora nad održavanjem komunalnog reda.

Postojeća materijalno-tehnička opremljenost komunalne policije i njena ovlašćenja nisu prilagođeni potrebama koje zahtijevaju priroda poslova i nadležnosti komunalne policije i kao takve nepovoljno utiču na efikasniji rad komunalne policije.

Iako raspoloživi materijalno-tehnički resursi komunalne policije omogućavaju njeno najosnovnije funkcionisanje, nepovoljno utiču na organizaciju i provođenje komunalno-inspekcijskog nadzora na terenu i uspješnost rješavanja komunalnih problema. Dovoljnost, kao i funkcionalnost (ispravnost) materijalno-tehničkih resursa, u mnogim jedinicama lokalne samouprave, predstavljaju ograničavajući faktor efikasnijem radu komunalne policije u cilju sprečavanja nastanka i sankcionisanja prekršaja na narušavanju komunalnog reda.

Pored neusklađene materijalno-tehničke opremljenosti, ograničena primjena postojećih ovlašćenja komunalnog policajca u pojedinim oblastima nadzora, otežava provođenje i realizaciju aktivnosti komunalno-inspekcijskog nadzora. Pri tome, utvrđeno je da se ovlašćenja komunalnog policajca ne razlikuju se od ovlašćenja inspekcijskih organa.

4.3 Jedinice lokalne samouprave nisu uspostavile pouzdane i potpune evidencije i baze podataka koje bi bile u funckciji planiranja i provođenja komunalno-inspekcijskog nadzora nad održavanjem komunalnog reda.

Iako je vođenje evidencije o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru predviđeno zakonom kao i da je njen sadržaj detaljano propisan Uputstvom o sadržaju i vođenju evidencije o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru, u pojedinim jedinicama lokalne samouprave, komunalna policija nije vršila evidenciju izvršenih kontrola ili ih nije vršila u skladu sa propisanim načinom.

Posljedično, nisu uspostavljene potpune i pouzdane evidencije, a na osnovu toga ni formirane baze podataka o broju i strukturi i izvršenih nadzora, broju prijava građana, broju izdatih prekršajnih naloga, preduzetim mjerama i aktivnostima i njihovim rezultatima i drugim podacima i informacijama neophodnim za uspješno planiranje rada komunalne policije i provođenje komunalno-inspekcijskog nadzora.

4.4 Postojeći način vršenja komunalno-inspekcijskog nadzora, izvještavanja o rezultatima rada i nadzora nad radom komunalne policije nije u funkciji unapređenja njenog rada.

Rad komunalne policije, u većini jedinica lokalne samoprave, nije zasnovan na planskim dokumentima, na osnovu kojih bi provodile aktivnosti komunalno-inspekcijskog nadzora u oblasti od značaja za stanje komunalnog reda. I pored toga što je internim propisima predviđena obaveza izrade plana, u jedinicama lokalne samouprave u posmatranom periodu, komunalna policija u većini slučajeva, nije izrađivala planske dokumente od značaja za njen rad. Izostankom izrade planova rada komunalne policije, plan kao upravljački mehanizam nije stavljen u funkciju upravaljanja njenim radom.

U nedostatku jasno definisanih procedura u vezi sa planiranjem rada i načinom izvještavanja o radu komunalne policije, iako predviđene internim propisima, organi jedinica lokalne samouprave nisu se na adekvatan način upoznavali sa radom komunalne policije te nisu bili u mogućnosti pratiti i analizirati rezultate i efekte rada komunalne policije na održavanju komunalnog reda.

Izvještaji o radu, koncipirani na način koji, u većini slučajeva, ne daje informacije o ocjeni rezultata rada komunalne policije, problemima i poteškoćama u radu komunalne policije i njenim potrebama, u cilju uspješnijeg izvršavanja poslova iz svoje nadležnosti, ne obezbjeđuju potrebne informacije organima jedinica lokalne samouprave za donošenje i provođenje odluka za unapređenje njenog rada.

4.5 Aktivnosti komunalne policije na rješavanju komunalnih problema nisu zasnovane na planskim dokumentima.

U većini lokalnih zajednica, izostanak funkcionalnih baza podataka u vezi sa stanjem komunalnog reda, kao i analiza postojećeg stanja u oblasti komunalnog reda i ostvarenih rezultata rada komunalne policije bio je praćen odsustvom planskog i organizovanog usmjeravanja njenih aktivnosti ka rješavanju komunalnih problema. Vršenje komunalno-inspekcijskog nadzora u značajnoj mjeri je bilo inicirano prijavama građana (15 do 45% ukupno izvršenih nadzora, u zavisnosti od lokalne zajednice i godine posmatranja), dok su se nadzori pokrenuti po službenoj dužnosti najčešće ogledali u akcijama komunalne policije koje nisu bile unaprijed planirane. Pri tome, utvrđeno je da se, u mnogim lokalnim

zajednicama, značajan broj nadzora po službenoj dužnosti, gotovo u svakoj godini posmatranja, odnosio na neplaćeni parking i kontrolu poštovanja radnog vrijeme ugostiteljskih objekata. Iako se stanje u pojedinim oblastima komunalnog reda, posmatrano kroz izdate prekršajne naloge, moglo ocijeniti kao relativno zadovoljavajuće (oblasti u kojima je u svega 1 do 2% kontrola bio izdat prekršajni nalog), komunalna policija je kontinuirano, iz godine i godinu, aktivnosti nadzora u značajnoj mjeri nastavila da usmjerava u te oblasti. U istom periodu, u relativno velikom broju oblasti komunalnog reda nadzor po službenoj dužnosti ili se nije provodio ili je bio ograničenog obima.

Rješavanje određenih komunalnih problema zahtijeva provođenje zajedničkih akcija komunalne policije i inspektora u jedinicama lokalne samouprave. Međutim, preduzimanje zajedničkih akcija podrazumijeva da se one unaprijed planiraju. Iako su upućene na međusobnu saradnju, ispitivanja revizije su pokazala da se u posmatranom periodu nisu planirale i provodile zajedničke aktivnosti komunalne policije i inspekcijskih službi usmjerene na rješavanje komunalnih problema.

4.6 Komunalna policija ne vrši komunalno-inspekcijski nadzor nad primjenom propisa kojima se uređuje pružanje komunalnih usluga od strane angažovanih subjekata.

Ispitivanja revizije su pokazala da komunalna policija, posmatrano sa aspekta preduzeća kojima je povjereno vršenje komunalnih djelatnosti, kao subjekta komunalno-inspekcijskog nadzora, ili nije vršila ili je nadzor nad primjenom propisa kojima se uređuje pružanje komunalnih usluga bio jako ograničenog obima, tj. nije vršila kontrolu da li se komunalne usluge pružaju u skladu sa propisanim uslovima.

Posljedično, komunalna policija, organima JLS, nije obezbjeđivala informacije na osnovu kojih bi se mogao utvrditi stepen ispunjenosti programa od značaja za održavanje komunalnog reda (Program zajedničke komunalne potrošnje, Program održavanja čistoće javnih površina, Program rada zimske službe), kao ni stepen realizacije obaveza iz ugovora zaključenih sa preduzećima angažovanim na pružanju komunalnih usluga. Takođe, utvrđeno je da komunalnoj policiji u pojedinim lokalnim zajednicama, od strane organizacione jedinice nadležne za komunalne poslove, uključujući i druge nadležne organizacione jedinice, nisu dostavljani podaci u vezi sa ugovorima o obavljanju komunalnih djelatnosti, zaključenih između organa JLS i privrednih subjekata kojima je povjereno obavljanje komunalnih djelatnosti.

5. PREPORUKE

Na osnovu nalaza i zaključaka, zasnovanih na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, kreirane su preporuke revizije. Provedena revizija je pokazala da postoji prostor i potreba za unapređenjem rada komunalne policije na održavanju komunalnog reda u jedinicama lokalne samouprave. Provođenjem ovih preporuka moguće je unaprijediti rad komunalne policije u jedinicama lokalne samouprave i obezbijediti viši nivo komunalnog reda.

Preporuke su upućene Vladi Republike Srpske, odnosno nadležnim ministarstvima te jedinicama lokalne samouprave i sadrže prijedlog mjera i aktivnosti koje je potrebno preduzimati kako bi se unaprijedio rad komunalne policije u jedinicama lokalne samouprave u nastojanju da se obezbijedi propisani nivo komunalnog reda.

5.1 Potrebno je da Vlada Republike Srpske i nadležna ministarstva razmotre postojeći zakonski okvir i njegov uticaj na organizovanje i funkcionisanje komunalne policije i preduzmu aktivnosti na izradi efikasnijeg pravnog okvira.

Aktivnosti na analizi uticaja zakonskog okvira na organizovanje i funkcionisanje komunalne policije primarno treba da se odnose na Zakon o komunalnoj policiji u pogledu primjerenosti kriterijuma za organizovanje komunalne policije, odnosno broja komunalnih policajaca, uslova koje trebaju da ispunjavaju komunalni policajci, neophodnih ovlašćenja komunalne policije, kao i u pogledu planiranja, izvještavanja i nadzora nad radom komunalne policije, a u cilju efikasnijeg rada komunalne policije i obezbjeđenja propisanog nivoa komunalnog reda.

Analizirati i preispitati uticaj drugih zakona i podzakonskih propisa, koji se odnose na organizovanje i funkcionisanje lokalnih samouprava, komunalne djelatnosti, inspekcijskih organa, koordinaciju rada sa drugim organima i institucijama i druga pitanja od značaja za efikasniji rad komunalne policije.

5.2 Jedinice lokalne samouprave treba da organizuju komunalnu policiju u skladu sa kriterijumima iz inoviranog ili postojećeg zakonskog okvira i obezbijede potrebne resurse u cilju efikasnijeg rada komunalne policije radi osiguranja propisanog nivoa komunalnog reda.

Jedinice lokalne samouprave će uskladiti organizovanje komunalne policije u skladu sa postojećim ili inoviranim zakonskim okvirom, uvažavajući svecifičnosti jedinice lokalne samouprave kao i finansijske i druge mogućnosti. Prilikom organizovanja komunalne policije potrebno je imati u vidu stanje komunalnog reda, postojeće i izražene komunalne probleme, stanje komunalnih djelatnosti i komunalnih usluga, projektovani razvoj komunalne i druge infrastrukture, očekivanu urbanizaciju, kao i potrebu efikasnog i efektivnog upravljanja komunalnom policijom.

U pogledu materijalnog opremanja potrebno je iz okvira postojećih materijalnih resursa lokalnih uprava i/ili drugih izvora obezbijediti osnovnu opremu čija racionalna upotreba će omogućiti efikasnije funkcionisanje komunalne policije.

U okvirima postojećih ili inoviranih kriterijuma potrebno je obezbijediti optimalan broj komunalnih policajaca čije angažovanje će omogućiti efikasan komunalni nadzor, imajući u vidu potrebna znanja, sposobnosti i vještine za provođenje komunalnog nadzora. Planirati i provoditi aktivnosti na edukaciji komunalnih policajaca radi osiguranja višeg nivoa njihovih kvalifikacija i kompetencija, koja u kombinaciji sa drugim resursima i ovlašćenjima omogućavaju kvalitetan i uspješan rad.

5.3 Jedinice lokalne samouprave treba da uspostave i održavaju pouzdane i potpune evidencije i baze podataka koje bi bile u funckciji planiranja, provođenja komunalno-inspekcijskog nadzora, kontrole i izvještavanja o radu komunalne policije i stanju komunalnog reda.

Organizaciona jedinica komunalne policije treba da uspostavi odgovarajuće evidencije koje su propisane Zakonom o komunalnoj policiji i druge potrebne evidencije i baze podataka koje bi sadržavale potpune, pouzdane i ažurne podatke i informacije o stanju komunalnog reda, najčešćim komunalnim problemima, izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru, izdatim pekršajnim nalozima, preduzetim mjerama i radnjama i drugim informacijama od značaja za rad komunalne policije.

Evidenciju o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru treba voditi na način i u formi propisanoj Uputstvom o sadržaju i vođenju evidencije o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru.

Podatke iz evidencija i baza podataka potrebno je koristiti prilikom analiziranja stanja komunalnog reda, planiranja, provođenja, kontrole i izvještavanja o radu komunalne policije i stanju komunalnog reda.

5.4 Potrebno je da se u okviru jedinica lokalne samouprave uspostavi sistem planiranja i izvještavanja koji je u funkciji efikasnog i efektivnog upravljanja komunalnom policijom.

Jedinice lokalne samouprave treba u svojim internim aktima da propišu obaveznost izrade (godišnjih) planova rada i razvoja komunalne policije i da dosljedno primjenjuju te odredbe. Planovi treba da budu upravljački mehanizam koji će omogućiti efikasno upravljanje aktivnostima komunalne policije, ali i mehanizam za praćenje uspješnosti rada komunalne policije.

Organizaciona jedinica komunalne policije treba da organizuju izvještavanje na način koji će biti utvrđen zakonom i da organima jedinica lokalne samouprave (skupština i načelnik/gradonačelnik) obezbijede blagovremne, potpune i pouzdane informacije o radu komunalne policije i stanju komunalnog reda. Izvještaji treba da budu osnova za utvrđivanje uspješnosti rada komunalne policije i jedna od osnova za preduzimanje mjera i aktivnosti na planu unapređenja rada komunalne policije i stanja komunalnog reda.

5.5 Potrebno je da komunalna policiji planira i provodi komunalno-inspekcijski nadzor nad pružanjem komunalnih usluga od strane angažovanih subjekata.

Organizacione jedinice u okviru gradske/opštinske uprave treba da komunalnoj policiji obezbijede ugovore, druga dokumenta i informacije koje se odnose na pružanje komunalnih usluga od komunalnih preduzeća, kako bi komunalna policija mogla planirati i provoditi komunalno-inspekcijski nadzor u pogledu kvaliteta pružanja komunalnih usluga i u pogledu provođenja ugovora o pružanju komunalnih usluga.

Komunalna policija će o kvalitetu pružanja komunalnih usluga i realizaciji obaveza iz ugovora sa subjektima angažovanim na pružanju komunalnih usluga posebno izvještavati organe jedinica lokalne samouprave (skupština i načelnik/gradonačelnik). Komunalna policija treba da izvještava organe jedinica lokalne samouprave o realizaciji aktivnosti definisanih programima od značaja za obezbjeđenje komunalnog reda.

Vođa revizorskog tima

Darko Bilić, s.r.

6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ

Prilog broj 1

Lista referenci – popis akata

1. Ustav Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 48/11);
2. Zakon o republičkoj upravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16, 57/16 i 115/18);
3. Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 35/99, 97/16, 36/19);
4. Zakon o službenicima i namještenicima u organima jedinice lokalne samouprave („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 97/16);
5. Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 124/11 i 100/17);
6. Zakon o komunalnoj policiji („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 28/13);
7. Zakon o komunalnoj policiji („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 85/03) - nevažeći;
8. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18);
9. Zakon o prekršajima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 63/14, 35/15, 110/16, 100/17 i 19/21);
10. Zakon o inspekcijama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 18/20);
11. Zakon o inspekcijama u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 74/10, 109/12 i 44/16) - nevažeći;
12. Zakon o policiji i unutrašnjim poslovima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 57/16, 110/16 i 82/19)
13. Zakon o upravnoj inspekciji ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 99/20);
14. Zakon o održavanju zgrada („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 101/11);
15. Instrukcija o načinu pružanja pomoći (asistencije) republičkim organima, javnim preduzećima, privrednim društvima i drugim pravnim licima u vršenju javnih ovlašćenja, Ministarstvo unutrašnjih poslova, 2013. godina;
16. Uredba o službenoj uniformi, legitimaciji i znački komunalne policije i oznaci komunalne policije na službenim vozilima („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 81/13);
17. Uredba za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mjesta u gradskoj, odnosno opštinskoj upravi („Službeni glasnik Republike Srpske", broj 10/17)
18. Uredba o vrstama visoke stručne spreme za inspekcijska zvanja inspektora („Službeni glasnik Republike Srpske", broj 129/10)

19. Naredba o obaveznoj kontroli lica kojima je određena kućna izolacija zbog novog virusa korona (COVID-19) u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 24/20);
20. Uputstvo o sadržaju i vođenju evidencija o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 60/13);
21. Odluka o komunalnom redu (Derventa, Banja Luka, Bijeljina, Kozarska Dubica, Novi Grad, Mrkonjić Grad, Pale, Trebinje);
22. Odluka o javnom prevozu lica i stvari na području JLS (Banja Luka, Derventa, Bijeljina, Trebinje, Mrkonjić Grad);
23. Odluka o načinima i uslovima za prekopavanje javnih površina na području JLS (Derventa, Mrkonjić Grad);
24. Odluka o kućnom redu u stambenim zgradama (Derventa, Mrkonjić Grad);
25. Odluka o radnom vremenu ugostiteljskih i drugih objekata na području JLS (Derventa, Pale, Mrkonjić Grad);
26. Odluka o javnom oglašavanju na području JLS (Mrkonjić Grad);
27. Odluka o reklamiranju i isticanju naziva-firme (Banja Luka, Bijeljina);
28. Odluka o uslovima za držanje domaćih životinja i kućnih ljubimaca na području grada/opštine (Derventa, Mrkonjić Grad);
29. Odluka o organizaciji i radu Higijeničarske službe (Banja Luka);
30. Odluka o prikupljanju, odvoženju i deponovanju komunalnog otpada (Bijeljina, Mrkonjić Grad);
31. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji poslova i sistematizaciji radnih mjesta u gradskoj/opštinskoj upravi (Derventa; Banja Luka, Trebinje, Bijeljina, Kozarska Dubica, Pale);
32. Odluka o radnom vremenu u Odjeljenju komunalne policije Administrativne službe Grada Banja Luka ("Službeni glasnik Grada Banja Luka", broj 24/13)
33. Strategija lokalnog razvoja grada Bijeljina za period 2014-2023. godina
34. Plan rada Odjeljenja komunalne policije Grada Bijeljina (2018, 2019, 2020. i 2021. godina)
35. Izvještaj o radu Odjeljenja komunalne policije Grada Bijeljina (2018, 2019, 2020. i 2021. godina)
36. Izvještaj o radu Odjeljenja komunalne policije Grada Banja Luka (2018, 2019, 2020. i 2021. godina)
37. Izvještaji o radu komunalne policije (Derventa, Kozarska Dubica, Pale i Trebinje)
38. Program zajedničke komunalne potrošnje (Pale, Derventa)
39. Javni konkurs za popunjavanje upražnjenog radnog mjesta u statusu službenika u gradskoj/opštinskoj upravi (Derventa, Kozarska Dubica, Pale)
40. Postupak komunalno-inspekcijskog nadzora – hodogram aktivnosti (Bijeljina, Derventa, Novi Grad)
41. Kopije zapisnika o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru

42. Kopije zapisnika o izvršenom upravnom nadzoru, Upravna inspekcija, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave
43. Izvještaj revizije učinka RU002-20 „Javni linijski prevoz putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju“, Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, Banja Luka, jul 2021. godine.
44. Desa Sarvan (2008), *Obavljanje komunalnih djelatnosti kao javne službe*, Hrvatska javna uprava, god. 8., br.4., str. 1055-1086.
45. Majić, A i Marinković, D (2016); „*Pokazatelji razmještaja stanovništva Republike Srpske*“, Demografija, knjiga XIII, 2016.
46. Zakon o komunalnoj miliciji („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 49/2019).
47. Zakon o komunalnoj policiji („Službeni list Crne Gore", broj 57/2014 i 34/2019).

Prilog broj 2

Tabela 1. Organizacioni oblici komunalne policije u JLS u RS

Red. br.	Oblici organizovanja komunalne policije	Broj JLS
1.	ODJELjENjE kao osnovna organizaciona jedinica	5
2.	ODSJEK kao samostalna organizaciona jedinica	3
3.	Dio Odjeljenja/Odsjeka	50
4.	JLS na čijem području nije organizovana komunalna policija	5
	Ukupno JLS	63

Izvor: JLS, Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS

Prilog broj 3

Tabela 1. Broj sistematizovanih i angažovanih komunalnih policajaca u sastavu administrativne službe JLS, 2018-2021. godina

			Broj komunalnih policajaca				
RB	Naziv JLS	Broj st. popis 2013	Zakon	2018		2021	
				Sistemat.	Popunjeno	Sistemat.	Popunjeno
1	Banja Luka	180.053	15	21	21	21	20
2	Bijeljina	103.874	15	15	13	15	14
3	Prijedor	80.916	13	8	8	13	10
4	Doboj	68.514	7	13	12	13	14
5	Zvornik	54.407	7	6	5	6	5
6	Gradiška	49.196	5	4	4	3	3
7	Teslić	37.236	5	5	4	5	5
8	Prnjavor	34.357	5	4	4	4	3
9	Laktaši	34.210	5	4	3	4	3
10	Trebinje	28.239	5	5	5	5	4
11	Derventa	25.922	5	3	2	3	2
12	Novi Grad	25.240	5	4	4	4	3
13	Modriča	24.480	5	4	4	4	4
14	Kozarska Dubica	20.681	5	5	4	5	4
15	Pale	20.359	5	3	3	4	4
16	Bratunac	18.651	5	2	1	4	2
17	Kotor Varoš	18.361	5	3	3	4	4
18	Foča	17.580	5	3	3	3	3
19	Srbac	16.993	5	2	2	2	2
20	Šamac	16.308	5	2	2	2	2
21	Mrkonjić Grad	15.926	5	3	2	3	2

22	Brod	15.720	5	3	2	3	2
23	Ugljevik	15.118	5	3	3	3	2
24	Čelinac	15.117	5	2	2	4	2
25	Lopare	14.689	5	2	2	3	2
26	Istočna Ilidža	14.437	5	3	3	4	2
27	Nevesinje	12.542	5	2	2	2	2
28	Srebrenica	11.698	5	1	2	2	2
29	Sokolac	11.620	5	3	3	5	5
30	Vlasenica	10.657	5	2	1	3	3
31	Bileća	10.607	5	5	5	5	4
32	Milići	10.445	5	2	2	2	2
33	Istočno Novo Sarajevo	10.401	5	3	3	3	2
34	Rogatica	10.302	5	4	4	4	4
35	Višegrad	10.118	5	2	2	2	2
36	Šipovo	9.969	3	2	2	2	1
37	Kneževo	9.368	3	4	4	4	3
38	Gacko	8.710	3	2	2	2	2
39	Rudo	7.578	3	2	1	2	2
40	Stanari	7.329	3	1	1	1	1
41	Šekovići	6.326	3	1	1	1	1
42	Petrovo	6.317	3	1	1	2	1
43	Ribnik	5.851	3	1	1	2	1
44	Kostajnica	5.645	3	1	1	1	1
45	Osmaci	5.546	3	1	1	1	1
46	Čajniče	4.697	3	1	1	1	1
47	Vukosavlje	4.363	3	1	1	1	1
48	Pelagićevo	4.358	3	1	1	2	2
49	Donji žabar	3.669	3	0	0	0	0
50	Han Pijesak	3.445	3	2	2	2	2
51	Ljubinje	3.319	3	1	1	1	1
52	Novo Goražde	2.915	3	1	1	1	1
53	Oštra Luka	2.705	3	1	1	1	1
54	Berkovići	2.041	3	1	0	1	1
55	Trnovo	1.983	3	1	1	1	1
56	Kalinovik	1.962	3	1	1	1	1
57	Krupa na Uni	1.560	3	0	0	1	1
58	Istočni Stari Grad	1.116	3	1	1	3	3
59	Jezero	1.039	3	0	0	0	0
60	Petrovac	354	1	1	1	1	1
61	Kupres	293	1	0	0	0	0
62	Istočni Mostar	244	1	0	0	0	0
63	Istočni Drvar	66	1	0	0	0	0
	Ukupno RS	**1.177.742**	**283**	**185**	**172**	**207**	**180**

Izvor: JLS, Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS, Republički zavod za statistiku RS

Prilog broj 4

Tabela 2. Pripadnost studijskog programa naučnoj oblasti, kao posebnog uslova za prijem lica na radno mjesto komunalnog policajca

RB	Naučne oblasti	Bijeljina	Banja Luka	Kozarska Dubica	Derventa	Pale	Trebinje
1.	Društvene nauke	*	*	*	*	*	*
2.	Tehničke nauke (Tehnologija i inženjer.)	*	*	*	*	*	
3.	Poljoprivredne nauke (Biotehničke nauke)	*	*				
4.	Humanističke nauke	*					
5.	Prirodne nauke	*					
6.	Medicinske nauke	*					
7.	Umjetnost	*					

Izvor: JLS, akti o unutrašnjoj organizaciji poslova i sistematizaciji radnih mjesta u upravi grada/opštine

Tabela 2. Posebni uslovi za obavljanje poslova komunalnog policajca

Red. broj	Posebni uslovi	Banja Luka	Bijeljina	Kozarska Dubica	Derventa	Pale	Trebinje
1.	3 godine radnog iskustva	*	*	*	*	*	*
2.	Položen stručni ispit za rad u gradskoj/opštinskoj upravi	*	*	*	*	*	*
3.	Poznavanje rada na računaru	*	*	*	*		
4.	Položen vozački ispit "B" kategorija	*	*	*			

Izvor: JLS, akti o unutrašnjoj organizaciji poslova i sistematizaciji radnih mjesta u upravi grada/opštine

Prilog broj 5

Tabela 1. Sadržaj evidencije o izvršenom komunalno-inspekcijskom nadzoru

Redni broj	Broj predmeta	Po čijem nadzoru se vrši komunalno-inspekcijski nadzor	Označavanje subjekta nadzora	Datum izvršenog komunalno-inspekcijskog nadzora	Predmet komunalno-inspekcijskog nadzora	Naložene mjere i radnje
1	2	3	4	5	6	7

Rok do kojeg treba da se izvrše naložene mjere i radnje	Rezultat preduzetih mjera i radnji	Broj i datum izdavanja prekršajnog naloga ili zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno prijave za učinjeno krivično djelo	Broj i datum odluke suda	Napomena
8	9	10	11	12

Izvor: "Službeni glasnik Republike Srpske", broj 60/13

Prilog broj 6

Tabela 1. Poslovi analize podataka i informacija o radu komunalne policije

Red. br.	JLS	Obaveznost izrade **analize**, predviđena	
		Zakonom	Internim propisima
1.	Derventa	NE	NE
2.	Pale	NE	NE
3.	Trebinje	NE	NE
4.	Kozarska Dubica	NE	DA
5.	Bijeljina	NE	DA
6.	Banja Luka	NE	NE
7.	Zemlje u okruženju (Srbija, Crna Gora)	**DA**	

Izvor: JLS, Akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u gradskoj/opštinskoj upravi i relevantni propisi zemalja u okruženju (Srbija, Crna Gora).

Prilog broj 7

Tabela 1. Broj izvršenih kontrola u periodu 2018-2021. godina_Uzorak JLS

	Banja Luka	Bijeljina	Trebinje	Pale	K. Dubica	Derventa
2018.	22.459	4.429	1.465	488	446	770
2019.	21.946	4.717	572	516	427	764
2020.	57.505	19.387	5.106	13.709	3.197	2.230
2021.	47.789	18.901	9.418	4.561	2.748	1.788

Izvor: JLS, upitnik

Prilog broj 8

Tabela 1. Učešće provedenih kontrola po oblastima nadzora_2018

	2018	Banja Luka	Bijeljina	Trebinje	Pale	K. Dubica	Derventa
RB	**Ukupan broj nadzora**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
1	Održavanje zgrada	2	3	-	3	-	-
2	Komunalni red	25	**37**	8	49	47	57
3	Komunalni otpad	-	25	-	-	-	-
4	Radno vrijeme ugostiteljskih objekata	46	4	3	38	2	2
5	Reklamiranje	5	21	3	-	1	5
6	Prekopavanje javnih površina	3	-	-	-	-	-
7	Kućni red	2	-	-	-	-	-
8	Nepropisno parkiranje -naplata parkinga	9	-	82	-	24	32
9	Držanje domaćih životinja	-	4	-	-	-	-
10	Komunalne takse	2	-	-	-	-	-
	Ukupno %	**96**	**93**	**96**	**91**	**74**	**95**

Izvor: JLS, Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS

Tabela 2. Učešće provedenih kontrola po oblastima nadzora_2019

	2019	Banja Luka	Bijeljina	Trebinje	Pale	K. Dubica	Derventa
RB	**Ukupan broj nadzora**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
1	Održavanje zgrada	2	9		4	-	-
2	Komunalni red	30	34	33	34	30	52
3	Komunalni otpad	-	12	-	-	1	0
4	Radno vrijeme ugostiteljskih objekata	38	5	8	33	35	5
5	Reklamiranje	6	23	10	-	-	7
6	Prekopavanje javnih površina	3	-	-	-	-	-
7	Kućni red	2	-	-	-	-	-
8	Nepropisno parkiranje -naplata parkinga	11	-	**37**	-	17	30
9	Držanje domaćih životinja	-	6	-	-	-	-
10	Komunalne takse	2	-	-	-	-	-
	Ukupno %	**95**	**88**	**88**	**70**	**83**	**95**

Izvor: JLS, Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS