

БЕЗБЕДНОСТ ПОЛИЦИЈА ГРАЂАНИ

Бана Лука
година VI
број 1-2/10

МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

УРЕДНИШТВО

Издавач: Управа за полицијско образовање,
Бања Лука

За издавача: Доц. др Миле Шикман

**Главни и одговорни
уредник:** Мр Горан Амићић

Редакциони одбор: проф. др Душко Вејновић, председник
доц. др Милан Даничић, члан
доц. др Миле Шикман, члан
доц. др Урош Пена, члан
доц. др Миле Матијевић, члан
Спољни сарадници:
проф. PhD. Jiri Straus, члан
проф. др Зоран Кековић, члан
доц. др Дане Суботић, члан
доц. др Желимир Кешетовић, члан
доц. др Саша Мијалковић, члан

Технички уредник: Саша Јојић

Лектор: Јованка Борић

Преводилац: Јелена Вигњевић

**Адреса
уредништва:** Булевар Живојина Мишића 10А
Бања Лука
телефон: 051/333-603
телефакс: 051/333-699
е-mail: direktor_vsup@education.muprs.org

Тираж: 300 примјерака

Штампа: ППГП „Комесграфика”, Бања Лука

ISSN1840-0698

УДК: 351.74

*Рјешењем Министарства просвете и културе Републике Српске
број: 6-01-8-1/05 од 31.01.2005. године
„Безбједност-Полиција-Грађани” Бања лука,
уписан је у Регистар јавних гласила под редним бројем 487*

Др Зоран Кековић
Факултет безбедности Београд

Др Дане Субошић
Полицијска академија Београд

Раденко Васиљевић
МУП РС, СЈБ Фоча

**ОДЛУКА О РАДНОМ ВРЕМЕНУ КАО ОДГОВОР
НА РИЗИКЕ У РАДУ УГОСТИТЕЉСКИХ
ОБЈЕКТА**

***Резиме:** Угоститељска дјелатност и њен развој са собом носи одређене користи. Те користи се, између осталог, огледају у остваривању профита, запошљавању радника, пружању услуга, плаћању пореза и такси надлежним органима. Сами угоститељски објекти су мјеста гдје се поред услуга смјештаја, пића и хране, многи људи окупљају ради неког вида забаве или ужитка. Готово да је незамисливо модерно друштво без угоститељске дјелатности и угоститељских објеката. Велики број путовања у дане викенда (петком и суботом) има за примарни циљ забаву. Одласци и боравци у угоститељским објектима постали су дио културе и обичаја нашег народа. Међутим, угоститељски објекти су постали и мјеста у којима се често дешавају разни деликти. Власници и запослени у угоститељским објектима не придржавају се прописаног почетка и завршетка радног времена. Због тога грађани који живе у близини угоститељских објеката немају свој мир и спокој загарантован уставом и законима. Ризици присутни у угоститељским објектима често доводе до напетости и поремећаја односа између грађана и угоститеља. Ови ризици се могу умањити само уколико постоји активна улога локалне заједнице и њених представника у доношењу и спровођењу правних аката који регулишу рад у овој области. Доношењем ефикасних одлука о радном времену угоститељских објеката и њиховом*

доследном примјеном, локална заједница ствара услове за безбједно окружење.

Кључне ријечи: *Одлука о радном времену у угоститељским објектима, непридржавање прописаног почетка и завршетка радног времена у угоститељским објектима.*

Увод

"Рад полиције у заједници" подразумијева интеракцију полиције и локалне заједнице. У времену подруштвљавања сектора безбједности, локална заједница има више права и већу одговорност за стање безбједности. Од квалитета подзаконских рјешења која локалне скупштине доносе и прописују, те њихове примјене, умногоме зависи стање безбједности на простору локалне заједнице. У току анализе једног броја одлука (опшних подзаконских аката) скупштина градова и скупштина општина које се односе на прописивање почетка и завршетка радног времена у области угоститељства, увидјели смо неспорну везу између ових аката, њиховог не/спровођења и поремећаја. Ови поремећаји се огледају у појединачним и групним инцидентима. Одлука о радном времену у угоститељским објектима је подзаконски акт који је у директној вези са Правилником о разврставању, минималним техничким условима и категоризацији угоститељских објеката. Неспровођење ових подзаконских аката и неуважавање ризика који могу проистећи из неефикасних подзаконских рјешења могу довести до кризне ситуације. Зато је од изузетног значаја да локална заједница приликом израде оваквих аката мора консултовати и уважавати ставове и мишљења бројних заинтересованих фактора. Локална заједница мора идентификовати ризике и одабрати оптималну стратегију за елиминисање ризика или њихово свођење на прихватљив ниво. На овај начин, поред права које јој је дато законима, она преузима и велику обавезу. Ова обавеза произилази из различитих захтјева и потреба појединаца и група који често имају и различите интересе. Локална заједница доношењем подзаконских аката који регулишу и прописују радно вријеме у области угоститељства, великим дијелом преузима одговорност за стање безбједности, односно, преузима обавезу да створи услове за безбједно окружење лишено поремећаја. Такође, на овај начин локална заједница преузима обавезу стварања услова за задовољење различитих захтјева заинтересованих субјеката о којима ћемо касније говорити. Ово није нова улога за локалну заједницу. Чињеница је да су локалне заједнице у периоду постојања СФРЈ доносиле одлуке о јавном реду и миру којима су регулисани и прописивани одређени прекршаји ЈРиМ који нису били обухваћени законима. И данас у појединим

локалним заједницама постоје овакве одлуке. Мишљења смо да су одлуке о радном времену угоститељских објеката у директној вези са бројним поремећајима, те да су често, уколико су неефикасне, узрок поремећаја и могући извор криза. Непоштовање прописаног почетка и завршетка радног времена, узнемиравање грађана буком, алкохолна пића (алкохол), неиспуњење минимума прописаних техничких услова за угоститељске објекте су ризици који су најизраженији у раду угоститељских објеката. Постоје бројна истраживања која показују да су ови ризици у интеракцији. Често постају ноћна мора за грађане који су настањени у непосредној близини наведених објеката. Циљ овог рада је да се објасни ризик непридржавања прописаног почетка и завршетка радног времена у угоститељским објектима. Објашњење овог деликта огледа се у користи коју локалне заједнице, угоститељи и запослени у службама безбједности, као и сви заинтересовани за идентификоване ризике, могу имати од бољег разумијевања његовог значаја и опасности.

1. Непридржавање прописаног почетка и завршетка радног времена као ризик у раду угоститељских објеката

Поред правних лица, угоститељском дјелатношћу се најчешће баве предузетници (физичка лица). Да би се предузетник као физичко лице почео бавити одређеном дјелатношћу, у овом случају угоститељством, потребно је да изврши регистрацију у регистру предузетника који се води код надлежног органа локалне заједнице. Да би се уписао у наведени регистар, потребно је да надлежном одјељењу поднесе захтјев за издавање рјешења којим се одобрава рад угоститељског објекта. Такође, овим рјешењем се одређује предмет пословања (нпр. точење алкохолних и безалкохолних пића, припремање и услуживање топлих и хладних напитака, извођење музичких садржаја). У рјешењу се одређује и тип угоститељског објекта и наводи се пословно сједиште угоститеља. Угоститељ својом изјавом под материјалном и кривичном одговорношћу гарантује испуњење минимума техничких услова прописаних у Правилнику о разврставању, минималним условима и категоризацији угоститељских објеката. Након овога, надлежно одјељење формира Комисију за испитивање минимума техничких услова која излази на терен и на лицу мјеста непосредно провјерава и констатује да ли предузетник испуњава услове из наведеног правилника. Комисија, с тим у вези, сачињава записник који доставља руководиоцу Одјељења за привредну дјелатност. Да би угоститељ обављао дјелатност, потребно је да му надлежно одјељење донесе рјешење у складу са Законом о општем управном поступку и важећом одлуком о радном времену, која јасно прописује **почетак и завршетак радног времена**. Радно вријеме за

угоститељске објекте је различито и зависно је од типа угоститељског објекта. Сам тип угоститељског објекта је у вези са Правилником о разврставању, минималним условима и категоризацији угоститељских објеката који прописује минимум техничких услова за одређене типове и категорије угоститељских објеката. Постоји јасна међузависност између Одлуке о радном времену у области угоститељства (подзаконски акт који доноси скупштина локалне заједнице) и Правилника о разврставању, минималним условима и категоризацији угоститељских објеката (који доноси надлежно министарство). У Закону о занатско-предузетничкој дјелатности у поглављу “Казнене одредбе“ каже се: “новчаном казном у износу од 1.500 КМ до 5.000 КМ казниће се за прекршај предузетник који се не придржава прописаног почетка и завршетка радног времена.

1.1. Прекршај непридржавања прописаног почетка и завршетка радног времена у угоститељским објектима

а) Објект прекршаја непридржавања прописаног почетка и завршетка радног времена у угоститељским објектима или заштитни објект, у овом случају је јавни поредак. Изведен из појма правни поредак, јавни поредак, као његов подсистем и елемент појма, представља скуп правних норми којима су регулисана основна права и слободе грађана, као интерес заједнице на очувању и заштити основних друштвених вриједности које су утврђене највишим правним актом, уставом (Бошковић, 2006).

б) *Субјекти прекршаја* непридржавања прописаног почетка и завршетка радног времена, односно починилац прекршаја, може да буде у овом случају физичко лице, одговорно лице у правном лицу и правно лице. Правно лице које се бави угоститељством је за прекршај одговорно по принципу објективне одговорности, док је код физичких лица за прекршај основни принцип субјективна одговорност. У овом случају непоштовања почетка и завршетка прописаног радног времена, најчешће је починилац или субјект прекршаја предузетник, дакле, физичко лице. Поред физичког лица, често се као субјект прекршаја појављује правни субјект који обавља и дјелатност угоститељства. Прекршаје и казне за правна лица предвиђа и прописује Закон о угоститељству. Врло је битно нагласити да у Републици Српској два различита закона предвиђају казне за различите субјекте, односно починиоце прекршаја. Због овога, потребно је да се у Одлуци о радном времену у области угоститељства, трговине и занатства пропишу казнене одредбе, али и мјере надзора, како би се дало право тржишној инспекцији или најчешће комуналној полицији да контролише наведене привредне субјекте, односно у овом случају, субјекте прекршаја. Наравно, доносилац подзаконског акта мора водити рачуна да прописане новчане казне буду у складу са Законом о

прекршајима, који прецизира у ком распону се мора кретати доносилац Одлуке приликом одређивања новчаних казни. Логично је, а и сам Закон о прекршајима јасно предвиђа строже казне за правна лица и одговорна лица у правном лицу за извршиоце прекршаја почињених непоштовањем прописаног почетка и завршетка радног времена.

в) Друштвена опасност, односно друштвена штетност прекршаја непридржавања прописаног почетка и завршетка радног времена није битно својство појма овог прекршаја. Прекршаји су блажи облици правне преступности од кривичних дјела. Ипак је њихов значај велики, самим тим што су прекршајним прописима и санкцијама заштићене многобројне области и вриједности знатно ширег опсега него што је то случај с кривичним дјелима (Бошковић, 2006). Посебно је битно нагласити штетност ове врсте прекршаја, али не као појединачног деликта већ као прекршаја чија бројност, односно фреквенција, неминовно узрокује друге бројне прекршаје, а најчешће прекршаје из области јавног реда и мира, Закона о основама безбједности саобраћаја, али неријетко и чињење кривичних дјела и конфликта између појединаца и група. Посебна опасност (друштвена штетност) ове врсте прекршаја, дакле, произилази из њихове бројности, односно високе фреквенције. Бројност прекршаја, односно учесталост чињења прекршаја има значајан утицај на укупно стање безбједности. Управо, учесталост и бројност прекршаја је један од елемената који најчешће доводи до субјективног осјећања несигурности грађана. Због великог броја прекршаја с којима се сусрећу све земље бивше СФРЈ, па и Србија, последњих година приступило се изналажењу нових законских рјешења која би омогућила брже окончање прекршајног поступка, а окривљеним да имају право жалбе, односно подношења захтјева за судско одлучивање. Такозваним мандатним прекршајним поступком до сада се није давала могућност жалбе. У току 2006. године пред судовима у Републици Српској на рјешавање прекршаја свих врста чекало је 120 хиљада захтјева за покретање прекршајног поступка. Из наведеног броја је јасно колики утицај на стање безбједности имају прекршаји и њихова бројност. Све ово врло лако се може неповољно одразити на свеукупно стање безбједности. Дакле, овај прекршај не спада у прекршаје из области јавног реда и мира, али његова бројност може изазвати штетне посљедице по друштво својим негативним утицајем на безбједност, те самим тим може бити потенцијални генератор поремећаја .

г) Радња прекршаја непридржавања прописаног почетка и завршетка радног времена може да буде извршена радњом чињења (комисивни прекршај) и радњом нечињења, односно пропуштањем дужности (омисивни прекршај). То значи да прекршаји по природи својих норми (прохибитивних-зобрањујућих и императивних-

наређујућих) одређују и могуће облике радње извршења прекршаја. (Бошковић, 2006). Напријед смо навели да се овај прекршај чини непридржавањем прописаног почетка и завршетка радног времена. Дакле, прекршај је почињен радњом непридржавања прописаног почетка и завршетка радног времена. Угоститељ који горе наведеном радњом почини прекршај, потенцијално доводи у опасност јавни поредак и ствара услове за настајање конфликта.

д) Основно правило је да је *вријеме извршења прекршаја* оно вријеме када је извршилац предузео радњу прекршаја или пропустио дужну радњу чиме је прекршај настао. Код прекршаја је ирелевантно када је наступила последица прекршаја. Једино вриједносно мјерило је вријеме извршења или пропуштања радње код прекршаја.

Када је у питању вријеме извршења прекршаја почињеног непоштовањем почетка и завршетка радног времена, јасно је да је вријеме извршења везано за почетак, односно прецизно прописан завршетак радног времена. Само вријеме извршења прекршаја је значајно и због важења закона како би се јасно дефинисало који је закон био важећи у вријеме извршења прекршаја. Сходно томе, вријеме прекршаја дређује и који ће се закон примјењивати на починиоца прекршаја. Вријеме извршења прекршаја је значајно и због јасног одређивања старосне доби извршиоца у вријеме извршења прекршаја. Познато је да Закон о прекршајима познаје категорију лица старости до 14 година (дјеца), од 14 до 16 (млађи малољетници), од 16 до 18 (малољетници). Вријеме извршења прекршаја има своје значење и због института застарјелости.

У пракси се показало да су прекршаји који се чине непридржавањем прописаног почетка радног времена потпуно незначајни са аспекта утицаја на безбједност. Најчешће прописани почетак радног времена је 06.00 или 07.00 часова, а за одређену врсту угоститељских објеката (за дискотеке, ноћне клубове, ноћне барове и диско барове) прописује се почетак радног времена за 18.00 часова. То је временски период када врло мали број лица конзумира алкохол и иначе борави у угоститељским објектима. Самим тим не постоји могућност озбиљнијег кршења јавног поретка. Ове чињенице су везане за обичаје који указују на то да врло мали број лица у раним јутарњим часовима одлази у угоститељске објекте и конзумира алкохол. Опште је познато да је ово период активног рада и период када највећи број лица остварује право на доходак, односно ради. У овом периоду престаје вријеме тзв. ноћног одмора (од 22.00 до 06.00 часова) прописаног Законом о јавном реду и миру. Дакле, у овом периоду престаје вријеме ноћног одмора, а још увијек није наступио тзв. период поподневног одмора (од 15.00 до 17.00 часова), те је смањена и могућност узнемиравања грађана. У

практичном смислу, потпуно је небитно вријеме чињења прекршаја непридржавања прописаног почетка радног времена, али у формалноправном смислу дефинисано је и прецизирано, те би се могло рећи да је вријеме чињења овог прекршаја у тренутку када је лице (физичко или правно) било дужно да започне прописано радно вријеме, а то није учинило.

Много је значајније вријеме чињења овог прекршаја непридржавањем прописаног завршетка радног времена. То су најчешће касни ноћни сати (23.00 или 24.00 часа), или рани јутарњи сати (02.00 или 03.00 часа). Ово је период када се посебно у угоститељским објектима задржавају или бораве лица која су конзумирала алкохолна пића. Управо због могућих прекршаја (апстрактна опасност) наметнута је обавеза придржавања завршетка радног времена, односно прописана је казна за непридржавање завршетка радног времена. Посебно је битно истаћи чињеницу да се конзумирањем алкохола (што се најчешће чини у угоститељским објектима) лица која користе угоститељске услуге често доводе у неку од фаза алкохолизованог стања.

Угоститељи најчешће чине прекршаје непридржавања прописаног завршетка радног времена мотивисани остваривањем зараде, односно добити, пружањем угоститељских услуга. Овај мотив добити је најчешће разлог чињења ових прекршаја, с тим да се мора направити јасна разлика у односу на противправно стицање добити у смислу неких других деликата. Неријетко, лица којима угоститељи служе алкохолна пића онемогућавају престанак рада у прописано вријеме, на начин да им упућују пријетње и увреде, те код угоститеља стварају осјећај физичке угрожености, због чега угоститељи чине ове прекршаје. Мора се навести да је ово случај који се среће у пракси, али, уистину, много рјеђе. Врло је битно за само вријеме извршења прекршаја непридржавања прописаног завршетка радног времена то што је престанак радног времена, као и само радно вријеме угоститељског објекта, везано за период који Закон о јавном реду и миру Републике Српске третира као ноћни одмор (од 22.00 до 06.00 часова). Управо у периоду ноћног одмора најчешће су анонимне пријаве грађана полицији у којима се указује да се послије прописаног завршетка радног времена у угоститељским објектима чине и прекршаји јавног реда и мира узнемиравања грађана буком. Бројни су и разноврсни деликти који су у директној вези са извршењем прекршаја непридржавања прописаног завршетка радног времена. Зато је посебно значајно да сама Одлука, као подзаконски акт, буде ефикасна, а да би била ефикасна мора бити свеобухватна и мора дати одговор на бројна питања, удовољити бројним захтјевима, те помирити супротне ставове. У супротном, засигурно ће доћи до конфликтних ситуација.

ђ) За *последице прекршаја* непридржавања прописаног почетка и завршетка радног времена не морају се доказивати да су у вези с неким узроком, тј. узрочном везом. Она се претпоставља, јер је за постојање прекршаја довољна радња и најчешће апстрактна опасност (Бошковић, 2006). Ово значи да свако непоштовање прописаног почетка и завршетка радног времена не мора имати увијек за последицу неки други деликт, али значи да су створени предуслови и да постоји могућност да може доћи до последице оваквим чињењем прекршаја. Дакле, последице ове врсте прекршаја могу битно утицати и довести до нарушавања јавног реда и мира и других деликата. Такође, непридржавање прописаног завршетка радног времена доводи до апстрактне опасности у којој бројни ризици (бука, услуживање алкохола очигледно пијаним лицима, возња под дејством алкохола...) врло лако могу довести до бројних поремећаја.

2. Одговор на ризик прекршаја непридржавање прописаног почетка и завршетка радног времена у угоститељским објектима

Врло је тешко представити одговоре који би у потпуности могли задовољити и обезбиједити адекватан одговор на објашњени ризик. Ипак, када сагледамо све чињенице и објашњења, одговоре на ризик које смо ми објаснили, можемо свести на комбиновање превентивних и репресивних мјера. Ове активности могу нас довести до остварења пројектованог циља локалне заједнице (окружење лишено свих облика угрожавања). Те активности би се могле свести на двије, по нама најзначајније, а то су:

- Доношење ефикасних подзаконских рјешења и
- Доследно спровођење ових подзаконских рјешења.

У овом дијелу рада желимо представити како би се заинтересовани актери на нивоу локалне заједнице требали ангажовати приликом тражења одговора на идентификоване ризике. Акцент одговора ће бити на креирању ефикасног подзаконског рјешења које, уз доследно спровођење, представља одговор на наведене ризике.

2.1. Одлука о радном времену угоститељских објеката као мјера локалне заједнице у превенцији ризика

Сви општи правни акти, односно формални извори права, поредани су на хијерархијској лествици према правној снази. На врху стоји устав као највиши правни акт државе, затим слиједи закони, потом долазе општи подзаконски акти, а у нижим хијерархијским редовима су акти друштвених организација и обичајно право (ово последње као супсидијарни извор права (Вукадиновић, 2007). За локалну заједницу

врло су важне одлуке скупштина општина и скупштина градова којима се регулиште радно вријеме у области угоститељства. Из права и обавезе овог највишег тијела локалне самоуправе произилази несумњива одговорност за стање безбједности. Уколико су одлуке као подзаконска рјешења ефикасна и свеобухватна, те уколико уважавају начело законитости, онда она као таква стварају довољно простора надлежним одјељењима и контролним органима да постигну потпуни ред у овој области. Лоша рјешења, односно одлуке које су неефикасне, мањкаве и које у својој заповијести (диспозицији) не прецизирају права и обавезе, могу довести до непоштовања и неспровођења појединачних рјешења која доноси надлежно одјељење у складу са наведеним одлукама.

Непоштовање Одлуке, односно појединачних рјешења, могу довести до конфликтних ситуација између друштвених група и појединаца, односно могу бити разлог бројних поремећаја на релацији:

1. надлежно одјељење локалне заједнице – удружење занатлија (предузетника),
2. контролни орган (тржишна инспекција, комунална полиција) – угоститељи,
3. полиција – контролни орган,
4. локална заједница – удружења грађана,
5. полиција – грађани,
6. полиција – угоститељи,
7. угоститељи – грађани .

2.2. Заинтересовани субјекти

Да би овај подзаконски акт био прави одговор на ризике у раду угоститељских објеката, он мора уважавати ставове већег броја актера. Сам назив Одлука о радном времену у области угоститељства, јасно говори да би приједлог и сама Одлука морали да уважавају захтјев угоститеља. Најчешће предузетници, али неријетко и други облици привредних субјеката, заинтересовани су за ову одлуку. Ови привредни субјекти основани су, првенствено, ради стицања добити, те је за њих, поред локације, односно мјеста објекта у којем обављају дјелатност, од несумњивог значаја и вријеме у којем то чине. Такође, ови субјекти запошљавају раднике и тиме је неспорна друштвена корист од наведених, јер плаћају порезе и таксе надлежним локалним и државним органима, те пружају услуге на тржишту, чиме омогућавају задовољење одређених потреба људи, зависно од дјелатности. Дакле, друштво, па у склопу друштва и локална заједница, има вишеструку корист од ових привредних субјеката, те самим тим у овом случају предлагач би морао

да консултује, прими к знању и уважи захтјеве наведених субјеката. Све чешће се у јавности говори о потребама друштвеног живота и квалитета друштвеног живота човјека уопште, а посебно младог човјека. Предлагач мора водити рачуна о овим потребама. Мора наћи начина како да задовољи ове потребе, односно да захтјеве младих уважи и угради у ову одлуку. Млади своје захтјеве и потребе испољавају и предлагачу презентују преко својих удружења. Посебну пажњу предлагач мора водити о томе да нађе мјеру у уважавању ових захтјева. Чест је случај да се, водећи рачуна о потребама друштвеног, културног и забавног живота, занемарује чињеница да је Уставом као и Законом о јавном реду и миру загарантован мир и спокој грађана, а посебно у периоду од 15.00 до 17.00 часова, тзв. поподневни одмор, и у периоду од 22.00 до 06.00 часова, тзв. ноћни одмор. Управо ове чињенице намећу обавезу консултовања грађана, а посебно етажних власника у чијим се стамбено-пословним објектима или објектима колективног становања налазе угоститељски објекти, чије се вријеме дјелатности регулише овом одлуком. Неопходно је консултовати грађане којима би ова одлука гарантовала задовољење разних потреба, зависно од врсте дјелатности објекта, али и мир и спокој који је гарантован горе наведеним правним актима. Приликом доношења одлуке, односно њеног предлагања, предлагач би морао консултовати орган надлежан за надзор (тржишну инспекцију или комуналну полицију), од којег би предлагач у сваком случају могао добити корисне инструкције, конструктивне приједлоге и слично. Ови приједлози би се свакако односили на уграђивање казних одредби и мјера надзора. Дакле, јасно би било прецизирано ко је обавезан да врши надзор и ко је овлаштен да покреће поступке пред надлежним судовима против оних који крше прописе. Врло значајно је да предлагач консултује и уважи ставове и приједлоге запослених у административној служби локалне заједнице. Разлози су јасни. Одјељења за привредну дјелатност су дужна да у управном поступку на захтјев угоститеља доносе рјешења о обављању угоститељске дјелатности. Најчешће ово одјељење има овлаштење и могућност да покреће поступак скраћења радног времена за оне привредне субјекте који учестало крше прописани почетак и завршетак радног времена. На овај начин и надлежно одјељење јединице локалне самоуправе врши контролу и надзор поштовања Одлуке и тиме доприноси квалитету пружања услуга и поштовања и остваривања законом загарантованих права. С обзиром на то да од квалитета угоститељске и трговинске понуде неријетко зависи и квалитет туристичке понуде једног града или општине, логично је да предлагач мора да уважава захтјев и мишљења представника туристичке организације са простора јединице локалне самоуправе. Наравно, немогуће је говорити о свим заинтересованим субјектима који су напријед наведени а не споменути орган унутрашњих послова

територијално надлежан за простор локалне заједнице која доноси Одлуку. Од квалитета Одлуке умногоме зависе односи напријед наведених заинтересованих фактора. Уколико Одлука буде мањкава и не задовољи и не помири често дијаметрално супротне ставове и захтјеве, онда она овако неефикасна може довести, а најчешће у пракси и доводи, до нарушавања јавног реда и мира. Она одлука која буде донесена на законит начин и која буде успјела да у највишој могућој мјери задовољи захтјеве заинтересованих актера, уз досљедно спровођење, биће одличан одговор на ризик који смо објаснили. Закон о локалној самоуправи Републике Србије прописује да је општина одговорна да се преко својих органа, у складу са уставом и законом (између осталог), стара о развоју и унапређењу угоститељства, занатства и трговине, **уређује радно вријеме**, мјеста на којим се могу обављати одређене дјелатности и друге услове за њихов рад. У поглављу органи јединице локалне самоуправе предвиђено је да скупштине општине, у складу са уставом и законом, прописују радно вријеме угоститељских, трговинских и занатских објеката.¹ Основу за доношење Одлуке о радном времену у области угоститељства, као општег подзаконског акта у Републици Српској, налазимо у три закона, и то:

- Закону о занатско-предузетничкој дјелатности ("Сл. гласник Републике Српске", број: 16/02, 39/03, 97/04, 72/07.),
- Закону о локалној самоуправи ("Сл. гласник Републике Српске", број: 101/04),
- Закону о угоститељству ("Сл. гласник Републике Српске", број: 63/07).

Законом о занатско-предузетничког дјелатности Републике Српске прецизно је дефинисано да је **непридржавање прописаног почетка и завршетка радног времена ПРЕКРШАЈ**.

2.3. Улога предлагача у креирању Одлуке о радном времену угоститељских објеката

Несумњив значај приликом доношења овог општег подзаконског акта (одговора на ризик) има предлагач. Лоша подзаконска рјешења која предлагач предложи а Скупштина усвоји и донесе, може бити, и врло често у пракси јесте, узрок чињења прекршаја нарушавањем јавног реда и мира и бројних других деликата.

Ефикасним рјешењем стварају се предуслови и гарантују индивидуалне слободе, људска права и правна сигурност грађана. Добрим под/законским рјешењем стварају се услови за задовољење

¹ Закон о локалној самоуправи, Службени гласник Републике Србије, бр. 9/02.

потреба свих заинтересовани, и оних који то нису, а тиче их се овај подзаконски акт. Из свега наведеног може се извући закључак да предлагач мора врло често задовољити бројне захтјеве. Прије свега, мора водити рачуна да је његов приједлог законит, а након тога да у највећој могућој мјери уважава захтјеве заинтересованих субјеката, а наравно, мора да буде предложен и донесен у законитој процедури.

Лоша подзаконска рјешења која предлагач предложи а локална скупштина усвоји и донесе, могу бити и врло често у пракси јесу, узрок поремећаја. У хрестоматији Превенција кризе (Кековић, Кешетовић 2006) наводе се законске измјене као спољашњи извори кризе. Томе је потребно додати да и неефикасна подзаконска рјешења могу довести до поремећаја. Неспровођење истих може довести и до кризне ситуације. Под поремећајима бисмо навели сукобе мањих друштвених група, односно нарушавање јавног реда и мира у већем обиму, али и могућност да се из непоштовања одлуке дође до поремећаја неког другог облика.

Градоначелници, начелници општина, начелници одјељења у локалној заједници, као и одборници у локалним скупштинама би, у ствари, требали бити предлагачи и креатори Одлуке о радном времену у угоститељским објектима. Они морају имати прецизне статистичке податке о фреквенцији непоштовања прописаног почетка и завршетка радног времена у претходном периоду. Од фреквенције овог прекршаја највише зависи какав ће одговор на ризике у раду угоститељских објеката бити дат у Одлуци о радном времену.

Постоји неколико рјешења која су на располагању предлагачу у креирању одговора на објашњене ризике, а то су сљедећи одговори:

I Уколико статистички подаци указују на то да је учесталост прекршаја непридржавања прописаног почетка и завршетка радног времена на нивоу локалне заједнице **ниска**, онда ће предлагач у једном члану Одлуке јасно прецизирати и прописати само тачно вријеме почетка и завршетка радног времена за угоститељске објекте по врсти.² Уз тачно

² Одлука о одређивању радног времена угоститељским објектима на подручју града Бање Луке, Службени гласник града Бање Луке, бр. 23/06, од 03.11.2006.г. чл.3. "Угоститељски објекти намијењени за смјештај гостију, објекти за припрему хране (кетеринг) и угоститељски објекти за исхрану и пиће у објектима жељезничке и аутобуске станице, могу радити у времену од 00.00 до 24.00 часа. За остале угоститељске објекте на подручју града Бање Луке, утврђује се сљедеће радно вријеме: Ресторани, угоститељски објекти за исхрану и пиће и угоститељски објекти за пиће:

- од 07.00 до 23.00 часа, радним данима,
- од 07.00 до 24.00 часа, викендом (петак и субота).
- Диско-барови, диско-клубови (дискотеке), барови и ноћни барови:
- од 19.00 до 02. 00 часа, радним данима,
- од 19.00 до 03.00 часа, викендом (петак и субота)"

назначен тзв. љетни и зимски период ово би био адекватан одговор на ниску фреквенцију непридржавања прописаног почетка и завршетка радног времена. Подразумијева се да су државни и вјерски празници дани када је радно вријеме неограничено.

II Ако статистички подаци указују на то да је учесталост прекршаја непридржавања прописаног почетка и завршетка **средња**, одговор ће бити такав да ће се поред наведених заповијести, угоститељима оставити одређени простор толеранције који би им омогућио да након прописаног завршетка радног времена у периоду од 15 минута испразне објекат.³

III Тамо гдје је учесталост наведених прекршаја **висока**, у Одлуци, као подзаконском акту, потребно је наметнути обавезу власницима угоститељских објеката, или одговорним лицима, да буду присутни у угоститељском објекту на почетку и завршетку радног времена и испразне објекат⁴.

Ниска учесталост прекршаја не значи и одсуство посљедица до којих може доћи усљед непридржавања одлуке о радном времену у угоститељским објектима. Заправо, посљедице могу бити такве да доводе до тежих посљедица по јавни ред и мир, безбједност саобраћаја итд., што значи да би у таквим случајевима, у зависности од карактеристика локалне заједнице, и мјере одговора на ризике биле усмјерене на стриктно поштовање прописа.

3. Закључак

У друштву је увријежено мишљење да локална заједница има мало утицаја на систем безбједности, у овом случају на превенцију поремећаја и катастрофа. Многи сматрају да једину (или највећу) одговорност у том систему имају органи безбједности.

³ Одлука о одређивању радног времена угоститељским објектима на подручју града Бање Луке, Службени гласник града Бања Луке, бр. 23/06, од 03.11.2006.г. чл. 10. "У угоститељским објектима који пружају услуге исхране и пића, "вријеме толеранције", односно вријеме конзумације услуге пружене при крају радног времена прописаног овом одлуком износи 15 минута".

⁴ Одлука о времену угоститељских објеката и објеката за приређивање игара за забаву и игара на срећу, службени лист Града Новог Сада, бр. 7/2008, чл. 13. "Одговорно лице за угоститељски објекат у оквиру правног лица, предузетник или лице које они писаним путем овласте, морају да буду присутни у објекту на почетку и на крају радног времена. Наведена лица су дужна да у року од 30 минута од времена које је одредбама одлуке о радном времену утврђено као вријеме завршетка радног времена ослободе угоститељски објекат од лица која нису запослена у њему. Уколико се након истека предвиђеног рока у објекту затекну лица која нису запослена у њему, сматра се да објекат ради дуже од утврђеног радног времена".

У овом раду смо на неки начин покушали да "разбијемо" то увријезано мишљење о систему безбједности и одговорностима које поједини органи имају у том систему. Полазећи од чињенице да полиција има обавезу према локалној заједници у којој дјелује у смислу стварања безбједног окружења, сматрамо да и локална заједница, кроз управљање ризицима у том систему, има одређене обавезе. Ове обавезе расту сразмјерно с повећањем овлаштења које локалне заједнице добијају у тренутку подруштвљавања система безбједности. Сматрамо да је добар начин да локална заједница, односно њени органи, утичу на стање безбједности, доношење и досљедно спровођење одређених подзаконских аката из своје надлежности, чијом би се примјеном олакшао рад полиције, а могућност избијања поремећаја и конфликта умногост смањила.

Доношење подзаконских аката и њихово спровођење на нивоу локалне заједнице повјерено је локалним скупштинама градова или општина и надлежним одјељењима локалних заједница. Ефикасна подзаконска рјешења и њихова досљедна и правилна примјена су обавеза локалне заједнице. Уколико локална заједница донесе ефикасна рјешења и благовремено и у потпуности их спроводи, то ће сигурно имати утицаја на стање безбједности. У овом раду акценат смо ставили на непридржавање прописаног почетка и завршетка радног времена као ризик који се најчешће среће у раду угоститељских објеката. Сматрамо да је наведени ризик у узрочно-посљедичној вези са бројним деликтима. Чињењем овог прекршаја, стварају се услови за настанак других деликата. Можда се значај овог прекршаја најбоље огледа у узречици угоститеља коју смо забиљежили приликом интервјуа које смо са њима водили, а она гласи: **"Што ближе зори, долазе све гори"**. Наведени прекршај, уколико се на вријеме не идентификује, не анализира, не процијени и не елиминише, може постати ноћна мора за грађане који су настањени у близини угоститељских објеката. Уколико локална заједница пронађе ефикасне одговоре на наведени ризик, значајно ће допринијети побољшању укупног стања безбједности. У овај текст није ушло разматрање разних стратегија које се на нивоу локалне заједнице примјењују у сузбијању криминалитета и других друштвено опасних појава: стратегија нулте толеранције, стратегија ограничене неинтервенције, полицирање уз пристанак локалне заједнице итд.

Ове и друге стратегије сигурно могу наћи своју примјену у третирању ризика непридржавања прописаног почетка и завршетка радног времена и дјелимично су садржане у мјерама које су у односу на посматрану појаву разматране у овом раду.

4. ЛИТЕРАТУРА:

- [1] Бошковић, М. (2006), Привредно казнено право. Нови Сад: Правни факултет.
- [2] Вукадиновић, Г. (2007), Опште учење о праву. Нови Сад: Факултет за правне и пословне студије.
- [3] Кековић, З., Кешетовић, Ж. (2006), Кризни менаџмент. Београд: Факултет безбедности.
- [4] Закон о унутрашњим пословима ("Службени гласник Р.Српске", број: 48/03).
- [5] Закон о локалној самоуправи Р. Српске ("Службени гласник Р.Српске", број: 101/04).
- [6] Закон о прекршајима ("Службени гласник Р.Српске", број: 34/06).
- [7] Закон о локалној самоуправи Р. Србије ("Службени гласник Р.Србије", број: 9/02).
- [8] Закон о занатско-предузетничкој дјелатности Р. Српске ("Службени гласник Р.Српске", број: 16/02, 39/03, 97/04, 72/07).
- [9] Правилник о разврставању и категоризацији угоститељских објеката ("Службени гласник Р.Српске", број: 13/05.).
- [10] Упутство о доношењу Одлуке о радном времену ("Службени гласник Р.Српске", број: 38/05).
- [11] Одлука о одређивању радног времена угоститељским објектима на подручју Града Бање Луке ("Службени гласник Града Бање Луке", број: 23/06).
- [12] Одлука о радном времену угоститељских објеката и објеката за приређивање игара за забаву и игара на срећу ("Службени лист Града Новог Сада", број: 7/08).
- [13] Кековић, З., Вујић, Д. (2002), часопис Безбедност. Београд: МУП

Zoran Keković PhD
Belgrade Faculty of Security

Dane Subošić PhD
Police Academy-Belgrade

Radenko Vasiljević
RS MoI, PSS Foča

**DECISION ON WORKING HOURS AS A RESPONSE
TO RISKS IN THE WORK OF CATERING
FACILITIES**

Abstract: Catering activity and its development bring along certain benefits. These benefits, among others, are reflected in making profits, employment of workers, provision of services and paying taxes to the competent authorities. The catering facilities are the places which, besides accommodation and meals, offer entertainment and pleasure. It is hard to imagine modern society without catering work and facilities. The entertainment is the the first reason for people to go to weekend trips (on Fridays and Saturdays). Going out and staying at a catering facility have become a part of culture and customs of our nation. However, catering facilities have also become places where criminal offenses are committed. Catering facilities' owners and employees do not obey the working hours. This implies that citizens living nearby the catering facilities do not have their peace guaranteed by the constitution and law. Risks present in catering facilities often lead to tension and disturbance of relations between citizens and caterers. These risks can be reduced only if there is an active role of local community and its representatives in enactment and implementation of legal acts regulating the work in this field. Making effective decisions about working hours of catering facilities and their strict implementation, local community creates conditions for safe environment.

Key words: Decision on working hours of catering facilities, disobedience of working hours in catering facilities.