

## СТАЊЕ БЕЗБЕДНОСТИ САОБРАЋАЈА У ЗАВИСНОСТИ ОД СПРОВОЂЕЊА ОДЛУКЕ О РАДНОМ ВРЕМЕНУ УГОСТИТЕЉСКИХ ОБЈЕКТА

Дане СУБОШИЋ<sup>1</sup>, Зоран КЕКОВИЋ<sup>2</sup> и Раденко ВАСИЉЕВИЋ<sup>3</sup>

**Резиме:** Орган или организациона јединица локалне самоуправе доношењем аката који регулишу радно време у области угоститељства и њиховим доследним спровођењем, великим делом преузима одговорност за стање безбедности на простору сопствене месне надлежности. Такође, на овај начин локална заједница преузима обавезу стварања услова за задовољење различитих захтева заинтересованих субјеката, који се односе на привредну делатност, друштвени живот, безбедност саобраћаја и др. Међутим, уколико се доследно не спроводе акта којима се регулише радно време у области угоститељства, долази до бројних друштвених девијација. Овим саопштењем презентују се резултати истраживања стања безбедности саобраћаја у зависности од спровођења одлуке о радном времену угоститељских објеката на подручју Бања Луке (Република Српска).

**КЉУЧНЕ РЕЧИ:** БЕЗБЕДНОСТ САОБРАЋАЈА, ЛОКАЛНА САМОУПРАВА, ОДЛУКЕ, РАДНО ВРЕМЕ, УГОСТИТЕЉСКИ ОБЈЕКТИ.

### 1. УВОД

С обзиром да концепт „полиције у заједници“ представља интеракцију полиције и локалне заједнице, јасно је да оба партнера носе велику одговорност за стање безбедности на подручју за које су надлежни. Поводом заштите безбедности, полицијска улога на локалном нивоу углавном је јасна. Међутим, нешто је сложенија ситуација са органима локалне самоуправе. Орган или организациона јединица локалне самоуправе има обавезу да доношењем подзаконских и других општих аката уређује одређена поља и области значајна за безбедност грађана (људи уопште). Такође, локална заједница има све већа права али и обавезу да спроводи бројне законске, подзаконске и друге опште акте. На тај начин, наведени орган активно учествује у стварању безбедног окружења лишеног девијација које могу угрозити личну и имовинску сигурност грађана. Од квалитета подзаконских решења и интерних општих аката која локалне скупштине доносе, прописују и спроводе, у многоме зависи стање безбедности на простору локалне заједнице.

У току анализе једног броја одлука скупштина градова и општина које се односе на прописивање почетка и завршетка радног времена у области угоститељства, уочава се неспорна веза између ових аката, њиховог (не)спровођења и девијација које се огледају у појединачним и групним безбедносним инцидентима. Ови подзаконски акти су у директној вези са *Правилником о разврставању, минималним техничким условима и категоризацији угоститељских објеката*<sup>4</sup>. Неспровођење ових подзаконских аката и неуважавање ризика који могу проистећи из неефикасних подзаконских и других општих решења могу довести до поремећаја стања безбедности. С тим у вези, од изузетног значаја је став да се орган или организациона јединица локалне самоуправе, приликом израде оваквих аката, мора консултовати и уважавати ставове и мишљења бројних заинтересованих субјеката, те да мора идентификовати ризике и одредити се оптималну стратегију елиминисања ризика или њихово свођење на прихватљив ниво. Локална самоуправа на овај начин, поред права које јој је дато законима, преузима и велику одговорност

<sup>1</sup>Дане СУБОШИЋ, доктор наука, дипломирани официр војске, ванредни професор, Криминалистичко-полицијска академија, subosic@yahoo.com.

<sup>2</sup>Зоран КЕКОВИЋ, доктор наука, професор одбране и заштите, редовни професор, Факултет безбедности, zorankekovic@yahoo.com.

<sup>3</sup>Раденко ВАСИЉЕВИЋ, специјалиста, струковни менаџер безбедности, МУП Републике Српске, rvasiljevic@spinter.net.

<sup>4</sup>Правилник о разврставању и категоризацији угоститељских објеката, Службени гласник Републике Српске, број 13/05.

која произилази из различитих захтева и потреба појединаца и група, који често имају различите потребе и интересе. Овим саопштењем презентују се резултати истраживања стања безбедности саобраћаја у зависности од спровођења одлуке о радном времену угоститељских објеката на подручју Бања Луке (Република Српска). Бања Лука је највећи град у Републици Српској, због чега је изабран као локална заједница на чијем простору је реализовано ово микроистраживање.<sup>5</sup> Поред тога, ово истраживање односи се одређене статистичке податке за 2007, 2008. и 2009. годину који се односе на саобраћајне незгоде, као конкретан облик угрожавања безбедности. Наведени подаци представљају полазну основу за идентификовање одлуке о радном времену угоститељских објеката и њеног спровођења, као ризика по стање безбедности саобраћаја на простору разматране локалне заједнице.

## 2. ПОВЕЗАНОСТ САОБРАЋАЈНИХ НЕЗГОДА СА УГОСТИТЕЉСКОМ ДЕЛАТНОШЋУ

Анализирајући саобраћајне незгоде на простору Града Бања Луке долази се до података који су нас упутили на индиректну везу саобраћајних незгода са угоститељском делатношћу. Ови резултати упућују на индиректну везу саобраћајних незгода и феномена који смо назвали "путовања и изласци ради забаве" који се дешавају у дане викенда. Ова путовања се могу довести у везу са забавом која подразумева конзумирање алкохолних пића у угоститељским објектима. Конзумирање алкохолних пића у угоститељским објектима, као и возња моторних возила након тога, сигурно су ризици који доводе и могу довести до саобраћајних незгода. С обзиром да је идентификован посебан проблем путовања којима је примарни циљ забава, прилика је да се нагласи да је у *Закону о класификацији дјелатности*, у поглављу угоститељство, наведено да се у угоститељским објектима пружа „нека врста забаве“<sup>6</sup>. Таква врста забаве, за већину, посебно младих људи, постала је незамислива без музичких садржаја и конзумирања алкохолних пића у угоститељским објектима. Посредством наредних графичких приказа представљена је временска дистрибуција саобраћајних незгода на подручју Бања Луке, по данима у недељи и сатима током дана и то за 2007, 2008. и 2009. годину.



Графикон бр. 1 (Извор: База података ЈП „Путеви Републике Српске“)

<sup>5</sup> Бања Лука је највећи град у Републици Српској. Површине је око 1239 km<sup>2</sup>, а према последњим проценама има око 270.000 становника са сталном тенденцијом пораста. Последњи званични подаци о броју становника су из 1991. г. добијени пописом становништва у СР БиХ. Ови подаци не одликовају реално стање на терену, те смо за овај рад користили податке који су објављени у *Приручнику са манифестације Отворена врата градова и општина у БиХ*, која је одржана од 16. до 18.04.2008. у Дервенти, Република Српска. Укупан број угоститељских објеката у Бања Луци, у 2007. години (не рачунајући хотел) био је 869, од чега је кафе-баров и бифеа регистровано 515, 26 ноћних и диско барова и дискотека, као и 68 ресторана (Дневне новине, Независне новине од 30.06.2007.).

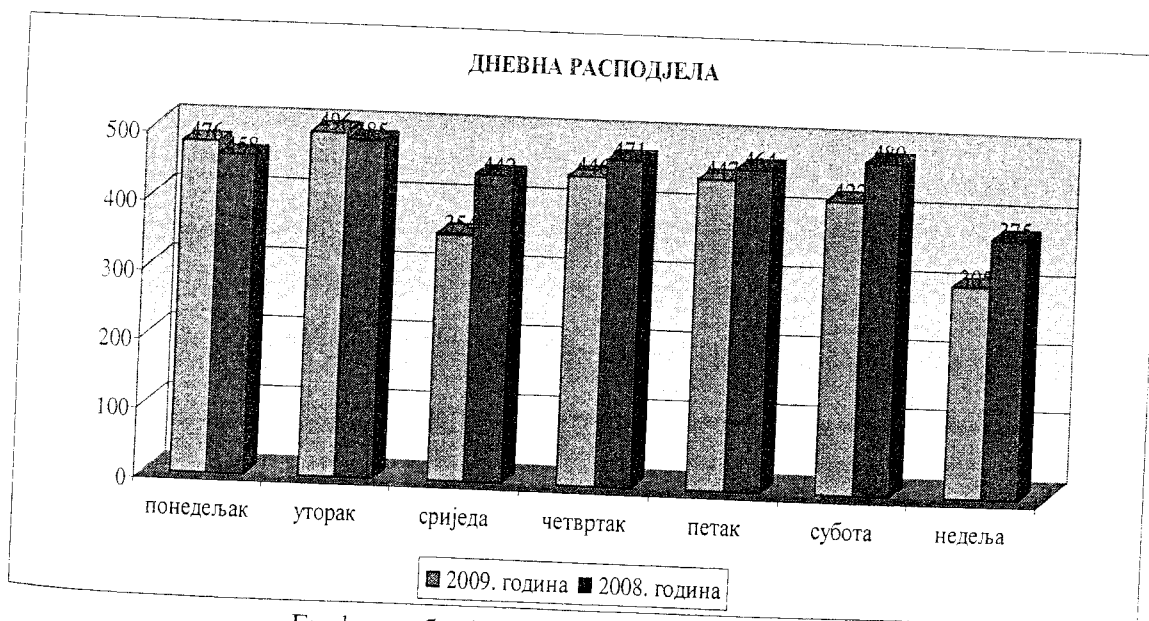
<sup>6</sup> *Закон о класификацији дјелатности и регистру јединица разврставања*, Службени гласник Републике Српске, број 113/04.



Графикон бр. 2 (Извор: База података ЈП „Путеви Републике Српске“)

Користећи базу података ЈП „Путеви Републике Српске“, као и базу података саобраћајних незгода за 2007. годину, дошло се до временске расподеле саобраћајних незгода на простору града Бања Луке. На основу горе представљених графикана може се закључити да се вршини период у погледу саобраћајних незгода, у дневном интервалу, јавља суботом. Током тог дана саобраћај на простору Бања Луке је најинтензивнији, те је логично да број саобраћајних незгода буде и највећи.

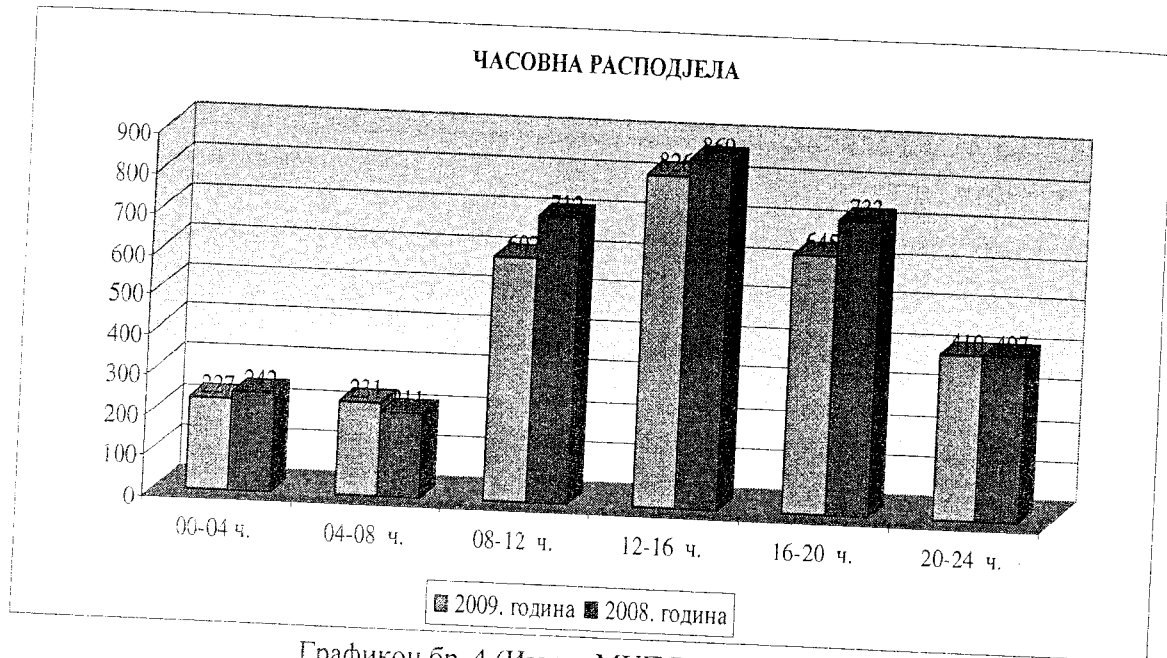
Потребно је нагласити да је очигледно да се, у складу са величином саобраћајног оптерећења, највећи број саобраћајних незгода дешава у времену од 13,00 до 17,00 часова. Међутим, свакако је велико изненађење, велики број саобраћајних незгода које се дешавају у интервалу од 23,00 до 03,00 часа, иако је фреквенција саобраћаја у том периоду ниска. То је последица путовања у циљу забаве, при чему је време саобраћајних незгода у корелацији са завршетком радног времена угоститељских објеката. Следи анализа дневне расподеле саобраћајних незгода за 2008. и 2009. годину.



Графикон бр. 3 (Извор: МУП Републике Српске)

У 2008. и 2009. години највише саобраћајних незгода се догађало уторком (485/496) и суботом (2008:480), односно понедељком (2009:476), док је најмањи број незгода евидентиран недељом (2009:305 / 2008:375). Саобраћајне незгоде са погинулим лицима током 2009. године дешавале

су се према следећој дневној расподели: понедељком 1 СН, уторком 4 СН, средом 0 СН, четвртком 7 СН, петком 1 СН, суботом 3 СН и недељом 4 СН. Као критични дани у седмици могу се издвојити **четвртак и недеља**, због броја и структуре саобраћајних незгода које су се тим данима догађале. Иако је недељом евидентиран најмањи број саобраћајних незгода, осим четвртком, највећи број саобраћајних незгода са погинулим лицима десио се управо недељом (оваква дешавања су у корелацији с тзв. "путовањима ради забаве"). Следи анализа часовне расподеле саобраћајних незгода.



Графикон бр. 4 (Извор: МУП Републике Српске)

Највећи број саобраћајних незгода током 2008. и 2009. године догађао се у периоду од **12 - 16 часова** (2009: 28,03%), док се најмањи број незгода догађао од 00 – 04 часова (2009: 7,73%), што је и логично, с обзиром да је у том периоду најслабији интензитет саобраћаја. Саобраћајне незгоде током 2009. године са погинулим лицима дешавале су се према следећој часовној расподели: 00-04 h: 1 СН, 04-08 h: 1 СН, 08-12 h: 5 СН, 12-16 h: 5 СН, 16-20 h: 3 СН и 20-24 h: 5 СН. Највећи број саобраћајних незгода са погинулим лицима догађао се у временском периоду између 8 и 16 часова, и између 20 и 24 часа, тако да се ово време може сматрати најкритичнијим, при чему је други интервал у корелацији с крајем радног времена угоститељских објеката.

### 3. УЛОГА НАДЛЕЖНЕ ПОЛИЦИЈСКЕ ЈЕДИНИЦЕ КАО ЗАИНТЕРЕСОВАНОГ СУБЈЕКТА У ДОНОШЕЊУ ОДЛУКЕ О РАДНОМ ВРЕМЕНУ

Иако је јасно да у самој процедури доношења одлуке о радном времену у области угоститељства, надлежна организациона јединица органа унутрашњих послова не може да учествује, постоји могућност да се кроз сарадњу са представницима локалне самоуправе укаже на њене евентуалне недостатке. С тим у вези, потребно је указати и на узрочно – последичну везу радног времена са безбедношћу саобраћаја.

Из *Закона о унутрашњим пословима Републике Српске*<sup>7</sup> неспорно произилази обавеза надлежне полицијске јединице да обезбеђује јавни ред, безбедност саобраћаја на путевима итд. Један од начина да се надлежна организациона јединица полиције активно укључи у доношење предметне одлуке свакако је сарадња са локалном заједницом, посебно са органом локалне самоуправе. У *Инструкцији о информисању и извештавању МУП-а Републике Српске* дата је

<sup>7</sup> Закон о унутрашњим пословима, Службени гласник Републике Српске, број 48/03.

могућност достављања информација скупштинама општина и градова, те би једна оваква писана форма информације ка скупштини општине била и јесте добра прилика да се укаже на значај подзаконског или интерног општег акта и његову директну везу са безбедношћу саобраћаја.

Најбоље место где би полиција могла указати на узрочно-последичну везу овог подзаконског акта, јавног реда, безбедности саобраћаја и других аспеката безбедности свакако је надлежни орган локалне самоуправе. Међутим, ретке су прилике када полицијски службеници имају могућност и право да јој се обраћају. Зато је Форум за безбедност грађана и Савет за безбедност саобраћаја један од најбољих начина и места у којима треба афирмисати ово питање.

Форум за безбедност и Савет за безбедност саобраћаја су тела која се на нивоу локалних заједница формирају на иницијативу локалне организационе јединице полиције. Самим телима председава начелник општине или градоначелник, а у рад Форума и Савета укључени су сви релевантни субјекти заинтересовани за безбедност грађана и локалне заједнице.

Иницирајући Форум за безбедност и Савет за безбедност саобраћаја, представници надлежне полицијске јединице морају осмислити начин како да укажу на недостатке у предложеним решењима, те да нађу начин да преко представника локалне самоуправе у предлог одлука локалне самоуправе (тако и одлуке о радном времену угоститељских објеката) буду узвртене и њихове сугестије. На самом Форуму и Савету за безбедност саобраћаја ствара се простор за такав допринос полицији. Наиме, кроз записник са одржаног Форума и Савета могуће је иницирати и предложити све оно што представници органа унутрашњих послова сматрају да је значајно за превенцију угрожавања безбедности саобраћаја.

Поједини пословници о раду градских и општинских скупштина дозвољавају да се у парламенту, уз одобрење председника локалне скупштине, обраћају трећа лица. Већина статута општина и градова у Републици Српској предвиђа и сарадњу са другим органима Републике Српске, те у овоме треба тражити формални оквир и простор да се аргументовано информише доносилац предметне одлуке о њеним недостацима, неефикасности и последицама по безбедност саобраћаја, уколико не би била уважена мишљења представника надлежне организационе јединице полиције. Уколико руководиоци надлежне организационе јединице полиције пронађу прави начин да се обрете локалној скупштини и аргументовано изнесу ставове, постоји велика вероватноћа да ће њихове сугестије бити уважене.

Уколико конструктиван приступ буде игнорисан и уколико скупштине општина или скупштине градова донесу мањкаву, неефикасну одлуку, која регулише радно време у области угоститељства, надлежне организационе јединице полиције морају тражити начин како да одрже стабилно стање безбедности саобраћаја, упркос лошег решења разматраног проблема. У овом случају надлежној организационој јединици полиције преостаје да детаљно анализира овај општи акт и уколико у њему пронађе чињенице које указују на непоштовање начела законитости, треба да искористи могућност дати у *Закону о локалној самоуправи* и покуша у редовној процедури да дође до поништавања овог акта.

#### **4. УЛОГА ПРЕДЛАГАЧА У КРЕИРАЊУ ОДЛУКЕ О РАДНОМ ВРЕМЕНУ УГОСТИТЕЉСКИХ ОБЈЕКТА**

Несумњив значај приликом доношења одлуке о радном времену угоститељских објеката има предлагач. Лоша решења која се предлажу, а Скупштина их усвоји у форми одлуке, може бити и врло често у пракси јесте, узрок чињења прекршаја нарушавањем јавног реда, угрожавањем безбедности саобраћаја и бројних других деликата.

Ефикасним решењем у форми одлуке о радном времену угоститељских објеката стварају се предуслови и гарантују се индивидуалне слободе, људска права и правна сигурност људи. Добрим (под)законским или другим општим актом стварају се услови за задовољење потреба свих заинтересованих, којих се тиче одлука о радном времену угоститељских објеката. Из свега наведеног може се извести закључак да предлагач мора задовољити бројне захтеве. Пре свега, мора водити рачуна да је његов предлог законит, а након тога да у највећој могућој мери уважава захтеве заинтересованих субјеката.

Градоначелници, начелници општина, начелници одељења у органима локалне самоуправе, као и одборници у локалним скупштинама 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 њиховом радном времену. С тим у вези, постоји неколико решења која су на располагању предлагачу у креирању одговора на објашњене ризике, а то су:

I) Уколико статистички подаци указују да је учесталост прекршаја непридржавања прописаног почетка и завршетка радног времена на нивоу локалне заједнице ниска, онда ће предлагач у једном члану предметне одлуке јасно прецизирати и прописати само тачно време почетка и завршетка радног времена за угоститељске објекте, по врсти.<sup>8</sup> Уз тачно назначен тзв. летњи и зимски период, ово би био адекватан одговор на ниску фреквенцију непридржавања прописаног почетка и завршетка радног времена. Подразумева се да су државни и верски празници они дани, током којих је радно време неограничено.

II) Ако статистички подаци указују да је учесталост прекршаја непридржавања прописаног почетка и завршетка средња, одговор ће бити такав да ће се поред наведених одредби, угоститељима оставити одређени простор толеранције који би им омогућио да након прописаног завршетка радног времена у периоду од 15 минута испразне објекат.<sup>9</sup>

III) Тамо где 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 објекат<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Одлука о одређивању радног времена угоститељским објектима на подручју града Бања Луке, Службени гласник града Бања Луке број 23/06, од 03.11.2006, чл. 3: "Угоститељски објекти намјењени за смјештај гостију, објекти за припрему хране (catering) и угоститељски објекти за исхрану и пиће у објектима железничке и аутобуске станице, могу радити у времену од 00-24 часа. За остале угоститељске објекте на подручју града Бања Луке, утврђује се следеће радно вријеме: Ресторани, угоститељски објекти за исхрану и пиће и угоститељски објекти за пиће:

- од 07 до 23,00 часа, радним данима,
- од 07,00 до 24,00 часа, викендом (петак и убота).

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)"

<sup>9</sup> Одлука о одређивању радног времена угоститељским објектима на подручју града Бања Луке, Службени гласник града Бања Луке бр. 23/06, од 03.11.2006, члан 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".

<sup>10</sup> Одлука о времену угоститељских објеката и објеката за приређивање игара за забаву и игара на срећу, службени лист Града Новог Сада, бр. 7/08, 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 време завршетка радног времена, ослободе угоститељски објекат, од лица која нису запослена у њему. Уколико се након истека

## 5. ЗАКЉУЧАК

Ниска учесталост прекршаја не значи и одсуство последица до којих може доћи услед непридржавања одлуке о радном времену у угоститељским објектима. Заправо, последице могу бити такве да доводе до тежих последица по безбедност саобраћаја и друге штићене вредности, што значи да би у таквим случајевима, у зависности од карактеристика локалне заједнице и мере одговора на ризике биле усмерене на стриктно поштовање прописа. Увидом у садржај статистичких извештаја организационе јединице полиције надлежне за безбедност саобраћаја на простору града Бања Луке за 2007, 2008. и 2009. годину, о узроцима (алкохолу конзумираном у угоститељским објектима) и последицама (саобраћајним незгодама). Посебан проблем са овог аспекта, јесу путовања којима је примарни циљ забава. Најчешће, таква путовања започињу у петак, у касним вечерњим часовима, а завршавају у раним суботњим сатима. Очигледна карактеристика таквих путовања јесте велики број младих возача и уопште учесника у саобраћају, конзумирање великих количина алкохола, али и присуство умора као фактора саобраћајних незгода. С тим у вези, констатује се да су алкохолисаност и умор возача индиректно везани за крај радног времена угоститељских објеката.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] База података ЈП, Путеви Републике Српске.
- [2] Дневне новине, Независне новине од 30.06.2007.
- [3] Закон о класификацији дјелатности и регистру јединица разврставања, Службени гласник Републике Српске, бр. 113/04.
- [4] Закон о унутрашњим пословима, Службени гласник Републике Српске, број 48/03.
- [5] Инструкција о информисању и извештавању МУП-а Републике Српске.
- [6] Кековић, З. и Кешетовић, Ж.: ПРЕВЕНЦИЈА КРИЗЕ, хрестоматија, Факултет цивилне одбране, Београд, 2006.
- [7] Одлука о одређивању радног времена угоститељским објектима на подручју града Бања Луке, Службени гласник града Бања Луке, број 23/06.
- [8] Одлука о времену угоститељских објеката и објеката за приређивање игара за забаву и игара на срећу, Службени лист Града Новог Сада, број 7/08.
- [9] Правилник о разврставању и категоризацији угоститељских објеката, Службени гласник Републике Српске, број 13/05.
- [10] Приручник са манифестације Отворена врата градова и општина у БиХ.
- [11] Статистички подаци дневне и часовне расподеле саобраћајних незгода на подручју Бања Луке за 2007, 2008. и 2009. годину.

предвиђеног рока, у објекту затекну лица која нису запослена у њему, сматра се да објекат ради дуже од утврђеног радног времена".

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

656.08(497.11)(082)

352.07(497.11)(082)

**СЕМИНАР Улога локалне заједнице у безбедности  
саобраћаја (5; 2010; Ковачица)**

Зборник радова / V семинар Улога локалне  
заједнице у безбедности саобраћаја, Ковачица 20–22. мај  
2010. : [организатори семинара] Криминалистичко-  
полицијска академија ... [и др.] ; [уредник Крсто  
Липовац]. – Београд: Криминалистичко-полицијска  
академија, 2010 (Београд: Inpress). – 200 стр. ; илустр. ;  
30 cm

Тираж 200. – Стр. 4–5: Предговор / Жељко Никач, Крсто  
Липовац. – Напомене и библиографске референце уз  
текст. – Библиографија уз сваки рад.

ISBN 978–86–7020–165–1

1. Криминалистичко-полицијска академија (Београд)

а) Саобраћај – Безбедност – Србија – Зборници

б) Локалне заједнице – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 175208972