

Nadležnosti i ovlasti komunalnih redara

Babić, Klara

Source / Izvornik: **Zbornik radova "13. Međunarodna konferencija Razvoj javne uprave", 2023, 14 - 23**

Conference paper / Rad u zborniku

Publication status / Verzija rada: **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:555293>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-17**

PRAVI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)



NADLEŽNOSTI I OVLAŠTI KOMUNALNIH REDARA

JURISDICTION AND AUTHORITIES OF MUNICIPAL INSPECTORS

Klara Babić, mag. iur.

Pravni fakultet, Sveučilište u Rijeci

e-mail: kbabic@pravri.uniri.hr

Sažetak

Komunalni sustav izuzetno je značajan za svakodnevni život građana. U Hrvatskoj, komunalni sustav uređen je Zakonom o komunalnom gospodarstvu koji regulira ustroj i pravilno funkcioniranje komunalnoga sustava, kao i obavljanje komunalnih djelatnosti. U jedinicama lokalne samouprave, komunalni redari, kao službenici tijela lokalne samouprave, obavljaju nadzor nad provedbom Zakona o komunalnom gospodarstvu. Međutim, neke nadležnosti komunalnih redara propisane su i Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama, Zakonom o građevinskoj inspekciji i drugim propisima. Slijedom navedenog, nadležnosti i ovlasti komunalnih redara, treba sagledati šire od analize Zakona o komunalnom gospodarstvu. Stoga, u radu se analiziraju nadležnosti i ovlasti komunalnih redara te ih se uspoređuje s inspekcijskim ovlastima propisanim Zakonom o sustavu državne uprave i Zakonom o Državnom inspektoratu. Ujedno, ukazuje se na nesustavno uređenje ovlasti komunalnih redara te na paralelizam nekih inspekcijskih ovlasti, koje su, između ostaloga, povjerene i nekim drugim inspektorima specijaliziranih inspekcija u Republici Hrvatskoj. U zaključku se daju prijedlozi za unaprijeđenje pravnoga sustava u svezi s obavljanjem poslova komunalnih redara.

Ključne riječi: *inspekcijski nadzor, komunalni redari, Zakon o komunalnom gospodarstvu, Zakon o državnom inspektoratu, lokalna samouprava.*

Abstract

The communal system is particularly important for the daily life of its citizens. In Croatia, communal system is governed by the Law on Communal Economy which regulates organization and proper functioning of the communal system, as well as the performance of communal activities. In Local government units, municipal inspectors, as officials of local government units' bodies, supervise the implementation of the Law on Communal Economy. However, some jurisdictions of municipal inspectors are also stipulated by the Law on Maritime Property and Sea Ports, the Law on Construction Inspection, and other regulations. As a result of the above, the jurisdiction and authority of municipal inspectors should be viewed more broadly than the analysis of the Law on Communal Economy. Therefore, the paper analyzes the jurisdiction and authorities of municipal inspectors and compares them with the inspection authorities prescribed by the Law on the State Administration System and the Law on the State Inspectorate. Simultaneously, it is pointing out the non-systematic arrangement of the authority of municipal inspectors and the parallelism of some inspection authorities, which, among other things, are entrusted to some other inspectors of specialized inspections in the Republic of Croatia. In conclusion, suggestions are made for improving the legal system in connection with the performance of municipal inspectors' work.

Keywords: *inspection authorities, municipal inspectors, Law on Communal Economy, Law on the State Inspectorate, local government units.*

1. UVOD

Komunalno redarstvo je služba koja je, prije svega, osnovana sa zadaćom nadzirati provođenje komunalnog reda. Međutim, komunalnom redarstvu zakonom su dodijeljene i neke druge ovlasti. Komunalni sustav, izuzetno značajan za svakodnevni život građana, u Hrvatskoj je uređen Zakonom o komunalnom gospodarstvu (dalje u tekstu: ZKG)¹ koji regulira ustroj i pravilno funkcioniranje komunalnoga sustava, kao i obavljanje komunalnih djelatnosti. ZKG, kao sistemski zakon, postavio je zakonski okvir za postupanje komunalnih redara, koji su jedinice lokalne samouprave, u pravilu, integrirale u vlastite odluke o komunalnom redu.

Sukladno odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi², gradovi i općine, u okviru svoga samoupravnog djelokruga, obavljaju poslove lokalnog značaja, kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima. Među ovim poslovima, posebno se ističu poslovi koji se odnose na komunalno gospodarstvo. Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, radi pobližeg uređenja odnosa u komunalnom gospodarstvu, obvezno je donijeti opći akt – odluku o komunalnom redu (Antić, 2014: 334). Sadržaj odluke o komunalnom redu pobliže je propisan člankom 104. ZKG-a. Odluka o komunalnom redu donosi se prvenstveno u svrhu uređenja naselja te uspostave i održavanja komunalnog reda, a sadržaj odluke o komunalnom redu može se propisati i s više odluka (Sarvan, 2023).

Komunalni redari, službenici su jedinica lokalne samouprave, tj. općina i gradova, zaduženi za održavanje javnog reda i mira na području ovih jedinica. Njihov posao uključuje nadzor nad poštivanjem komunalnog reda, odnosno provođenje nadzora nad postupanjem građana i poslovnih subjekata, kako bi se osiguralo da se pridržavaju pravila koja su propisana prvenstveno zakonima i odlukom o komunalnom redu. Točnije, komunalni redari zaduženi su za nadzor nad provedbom odluke o komunalnom redu i drugih propisa, donesenih na temelju ZKG-a na prostoru grada odnosno općine (Antić, 2008).

Kako su komunalni redari uvedeni temeljem ZKG-a, na neki način, ovaj Zakon možemo smatrati sistemskim zakonom, kojim su nadležnosti i ovlasti komunalnih redara prvenstveno uređeni. Međutim, komunalnim redarima, određene ovlasti i dužnosti, povjerene su i zakonima koji uređuju pojedina upravna područja. U radu će se analizirati na koji su način nadležnosti i ovlasti komunalnih redara uređeni u ZKG-u te u posebnim upravnim područjima gradnje i prostornog uređenja te korištenja pomorskog dobra. Razmotrit će se jesu li odredbe o ovlastima komunalnih redara u posebnim upravnim područjima potpune i usklađene sa sistemskim ZKG-om te je li nadležnost komunalnih redara precizno razdijeljena u odnosu na nadležnost inspeksijskih službi, koje djeluju u ovim područjima. Na taj način, utvrdit će se jesu li nadležnosti i ovlasti komunalnih redara u posebnim upravnim područjima jasno normativno određene te treba li s ciljem, stvaranja sustavnog i jasnog pravnog sustava, ove odredbe u budućnosti novelirati.

¹ Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine, br. 68/18, 110/18 i 32/20 (dalje u tekstu: ZKG).

² Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 36/09, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 123/17, 98/19 i 144/20, članak 19.

2. NADLEŽNOSTI I OVLAŠTI KOMUNALNIH REDARA U PODRUČJU KOMUNALNOG GOSPODARSTVA

ZKG, temeljeni je zakon koji se primjenjuje na nadležnosti i ovlasti komunalnih redara. Točnije, člankom 109., ZKG ovlašćuje komunalnog redara, kao službenika nekog upravnog tijela, da primarno obavlja poslove nadzora na temelju tog istog Zakona. Ovo je posebno naglašeno odredbom prema kojoj komunalni redari imaju ovlasti obavljanja nadzora propisane ovim Zakonom, ali i odlukom o komunalnom redu, kao temeljnim općim aktom kojim se uređuje uređenje naselja te uspostava i održavanje komunalnog reda. Međutim, ovim istim člankom, otvorena je mogućnost da se zadaće komunalnih redara prošire i posebnim zakonima, tj. zakonima koji uređuju pojedina upravna područja. Iz toga proizlazi kako je već zakonodavac prepoznao važnost uloge komunalnih redara ne samo u sustavu komunalnog gospodarstva, već i šire.

ZKG detaljno propisuje ovlasti komunalnih redara jedino u obavljanju nadzora nad provedbom odluke o komunalnom redu. U obavljanju ove zadaće, komunalni redar ovlašten je zatražiti i pregledati isprave (osobne iskaznice, putovnice, izvode iz sudskog registra i sl.) na temelju kojih može utvrditi identitet stranke odnosno zakonskog zastupnika stranke, kao i drugih osoba nazočnih prilikom nadzora; uzimati izjave od odgovornih osoba radi pribavljanja dokaza o činjenicama koje se ne mogu izravno utvrditi, kao i od drugih osoba nazočnih prilikom nadzora; zatražiti pisanim putem od stranke točne i potpune podatke i dokumentaciju potrebnu u nadzoru; prikupljati dokaze i utvrđivati činjenično stanje na vizualni i drugi odgovarajući način (fotografiranjem, snimanjem kamerom, videozapisom i sl.); te obavljati i druge radnje u svrhu provedbe nadzora. Ovaj Zakon, također, propisuje kako je komunalni redar, provodeći nadzor nad provedbom odluke o komunalnom redu, ovlašten i obvezan rješenjem, ili na drugi propisani način, narediti fizičkim i pravnim osobama mjere za održavanje komunalnog reda propisane odlukom o komunalnom redu odnosno druge mjere propisane zakonom, ali i kako je na njegovu inicijativu, upravno tijelo u kojemu je zaposlen, obvezno podnijeti optužni prijedlog za prekršaj propisan ovim Zakonom ili odlukom o komunalnom redu, koje je komunalni redar utvrdio u provedbi nadzora ZKG, članak 112.).

Važno je primijetiti kako sam ZKG, unatoč taksativnom propisivanju ovlasti komunalnoga redara u provedbi nadzora nad provedbom odluke o komunalnom redu, ipak otvara prostor poduzimanju „drugih radnji u svrhu provedbe nadzora“ (ZKG, članak 12. stavak 1. točka 5.). Naravno, iako nije izričito propisano, za zaključiti je kako komunalni redar ne smije poduzimati bilo koje radnje i određivati bilo koje mjere, već samo one koje su nužne i doprinose ostvarenju cilja prilikom obavljanja nadzora. Isto tako, ZKG ne daje precizan odgovor na pitanje koje su to radnje, ali uzevši u obzir članak 3. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku za zaključiti je kako komunalni redar uvijek treba na odgovarajući način primjenjivati odredbe ovoga Zakona, koji postavlja osnovna pravila na temelju kojih javnopravna tijela, u okviru djelokruga utvrđenog zakonom, postupaju i rješavaju upravne stvari.³ One će se, u pravilu, razlikovati u svakoj upravnoj stvari i ovisit će o okolnostima vezanima za provedbu nadzora nad specifičnim predmetom nadzora. Ovu odredbu, komunalni redar ne smije tumačiti ekstenzivno, kako ne bi

³ Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine br. 47/09 i 110/21, članak 3. stavak 2. (dalje u tekstu: ZUP).

došlo do zlouporabe njegovih ovlasti, ali niti restriktivno, jer neće biti u mogućnosti obaviti zakonom povjerenu zadaću provedbe nadzora nad primjenom odluke o komunalnom redu.⁴

Nadalje, ZKG komunalnim redarima propisuje pravo i obvezu donijeti rješenje kojim će fizičkim i pravnim osobama narediti poduzimanje neke mjere za održavanje komunalnog reda.⁵ Ako utvrdi povredu propisa čije izvršenje je ovlašten nadzirati, komunalni redar obavezan je po službenoj dužnosti pokrenuti upravni postupak i narediti odgovarajuće mjere u skladu s odlukom o komunalnom redu ili posebnim propisom. Kako komunalni redar mjere određuje rješenjem, s ciljem donošenja takvoga rješenja on treba provesti upravni postupak. Dakle, komunalni redar najprije treba utvrditi kako je pojedina osoba prekršila konkretnu odredbu odluke o komunalnom redu u jedinici lokalne samouprave, utvrditi činjenično stanje iz kojega nedvojbeno proizlazi povreda neke odredbe odluke o komunalnome redu te kako je upravo osoba kojoj se rješenjem izriče mjera počinitelj takve povrede te konačno, mora donijeti upravni akt u obliku i sa sadržajem propisanim Zakonom o općem upravnom postupku. To znači da se pri izricanju mjera za održavanje komunalnoga reda komunalni redar javlja u ulozi službene osobe javnopravnoga tijela, koje rješenjem rješava upravnu stvar u upravnom postupku.⁶ On treba utvrditi relevantne činjenice te temeljem tako utvrđenog činjeničnog stanja procijeniti je li došlo do povrede zakonskih odredaba ili odredaba odluke o komunalnom redu. Tako, primjerice, kada komunalni redar utvrdi povredu odredbi o korištenju javnih površina, odnosno utvrdi nezakonito postavljanje različitih objekata na javnu površinu, može kao mjeru narediti uklanjanje tog objekta. Međutim, izricanje ove mjere ne isključuje drugu vrstu odgovornosti, npr. kaznenu odgovornost (Ivanović, 2016). Ako komunalni redar utvrdi da nije povrijeđen propis čije izvršenje je ovlašten nadzirati, pa stoga nema uvjeta za pokretanje upravnog postupka, pisanim putem će o tome obavijestiti poznatog prijavitelja u roku od osam dana od dana utvrđenja činjeničnog stanja (ZKG, članak 114.).

⁴ O važnosti pravilnog tumačenja odredbi govori i Đerđa, Dario, *Sudske odluke u upravnom sporu - pozitivno i buduće pravno uređenje*, Zbornik Pravnog fakulteta Rijeka, 2010., str. 464.

⁵ Mjere za održavanje komunalnog reda propisane odlukom o komunalnom redu. Komunalni redar mjeru naređuje rješenjem osobi koja je povrijedila neku odredbu odluke o komunalnom redu ili osobi koja je obvezna otkloniti utvrđenu povredu. Ako se takva osoba ne može utvrditi, rješenje se donosi protiv nepoznate osobe.

⁶ Valja naglasiti kako odredbe ZKG- a o ovlastima i postupku koji je obavezan provoditi komunalni redar u nekim pitanjima odstupa od temeljnih rješenja Zakona o općem upravnom postupku. Ono što je važno spomenuti u kontekstu ovlasti donošenja rješenja jest članak 116. stavak 3. ZKG-a, prema kojem, ako komunalni redar utvrdi povredu propisa čije izvršenje je ovlašten nadzirati, može donijeti rješenje i bez saslušanja stranke. Navedena odredba predstavlja odstupanje od temeljnog pravila postavljenoga Zakonom o općem upravnom postupku, prema kojem se u postupku stranci mora omogućiti izjašnjavanje o svim činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima važnim za rješavanje upravne stvari te da se bez prethodnog izjašnjavanja stranke postupak može provesti samo ako se usvaja zahtjev stranke ili ako odluka u postupku nema negativan učinak na pravne interese stranke ili kad je tako propisano zakonom. Naime, nerijetko u provedbi nadzora, komunalni redari zateknu već počinjenu radnju koja predstavlja povredu komunalnog reda, a da stranka koja je počinila takvu radnju nije nazočna prilikom utvrđivanja činjeničnog stanja. (Sarvan, 2019). Konačno, u svezi s određivanjem mjera rješenjem, važno je naglasiti kako je ZKG stranci podijeljeno pravo izjavljivanja žalbe protiv rješenja komunalnog redara, međutim, ova žalba ne odgađa izvršenje rješenja. Navedeno je, također, iznimka od temeljnih pravila općeg upravnog postupka u hrvatskoj, koja utvrđuju odgovorni učinak žalbe protiv rješenja koje se osporava. Upravo stoga je izvršenju rješenja kojim se pojedincu utvrđuje neka mjera sukladno ZKG potrebno pristupiti s još više opreza, jer odsustvo odgovornog učinka žalbe izlaže prava stranke povećanom riziku od ugroze (Ivanović, 2011).

Konačno, komunalni redari pri obavljanju nadzora nad povredom odluke o komunalnom redu vode računa i o eventualnom počinjenju prekršaja. Prekršaji i prekršajnopravne sankcije⁷ također se propisuju zakonom ili odlukama jedinica lokalne samouprave. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu propisivati prekršaje i prekršajnopravne sankcije samo za povrede propisa koje ona donose na temelju svoje nadležnosti utvrđene Ustavom i zakonom.⁸ Ako komunalni redar posumnja kako je neka osoba počinila prekršaj propisan zakonom ili odlukom jedinice lokalne samouprave obavezan je inicirati pokretanje prekršajnog postupka, na način da upravno tijelo u kojemu je zaposlen podnese optužni prijedlog.

No, iako ZKG propisuje konkretne ovlasti komunalnih redara u nadziranju provođenja odluke o komunalnom redu, on također proširuje ulogu komunalnih redara i izvan spomenute temeljne ovlasti. Proširena uloga proizlazi iz činjenice da ZKG jasno upućuje na zakone koji uređuju pojedino upravno područje, a koji detaljnije uređuju, ili od kojih se pak očekuje da detaljnije uređuju, posebne ovlasti komunalnih redara kojima se služe u obavljanju poslova u tom posebnom upravnom području.

3. NADLEŽNOSTI I OVLAŠTI KOMUNALNIH REDARA U POSEBNIM UPRAVNIM PODRUČJIMA

Kao što je prethodno naglašeno, nadležnosti i ovlasti komunalnih redara propisani su, ne samo ZKG-om, već i drugim zakonima koji uređuju pojedino upravno područje. Tome je tako jer je komunalno redarstvo, za razliku od, primjerice, prometnog redarstva, služba koja postupi u različitim upravnim područjima. S obzirom na široki spektar mogućih postupanja, izazovno je nabrojiti sve propise u kojima je utvrđena njihova nadležnost i utvrditi način na koji oni u konkretnom slučaju mogu postupiti (Ivanović, 2016). Stoga, iako se ZKG-om uređuje tek neznatno više od načelnih pitanja koja se odnose na ovlasti komunalnih redara u području provedbe nadzora nad provedbom odluke o komunalnom redu, drugi zakoni koji uređuju pojedino upravno područje, propisuju specifične nadležnosti i ovlasti koje komunalni redari imaju u obavljanju poslova propisanih tim, posebnim zakonima.⁹

Specifične nadležnosti komunalnih redara susreću se u području gradnje i prostornoga uređenja. Ovdje, poslove inspeksijskog nadzora obavljaju građevinski inspektori, zaposleni u Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, te komunalni redari. Sukladno Zakonu o građevinskoj inspekciji (dalje u tekstu: ZGI), građevinski inspektor obavlja inspeksijski nadzor građenja, provedbe stručnog nadzora građenja, održavanja i uporabe građevina, osim građevina čije građenje nadzire upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva, odnosno jedinstveni upravni odjel na čijem se području gradi, odnosno provodi zahvat u prostoru. S druge strane, upravno tijelo obavlja

⁷ „Odlukom o komunalnom redu propisuju se, između ostaloga, kaznene odredbe za prekršaje protiv komunalnog reda. Kazne za povrede komunalnog reda propisuju se sukladno odredbama zakona koji uređuje opći dio prekršajnog prava, tj. dio koji važi za sve prekršaje“ (Antić, 2008: 63).

⁸ Prekršajni zakon, Narodne novine br. 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22, članak 2. i 3.

⁹ U te svrhe, korisno je primjenjivati, primjerice, Priručnik „Komunalni redar“, Aškić i suradnici (2020.), Zagreb, Udruga gradova. Bilo bi dobro kada bi se, priručnici takve vrste, redovito obnavljali i ažurirali sukladno zakonskim promjena, a radi lakšeg praćenja od strane komunalnih redara. S obzirom na mnogobrojne propise koji uređuju raznovrsne ovlasti komunalnih redara, njihov rad olakšava kada se svi oni nalaze na jednom mjestu.

nadzor građenja i provedbe zahvata u prostoru koji nisu građenje, tj. obavlja nadzor u vezi s građenjem i izvođenjem radova koji se prema posebnom propisu kojim se uređuje gradnja grade, odnosno izvode na temelju rješenja koje se donosi na temelju propisa kojima se uređuje komunalno gospodarstvo te koje se izvodi bez građevinske dozvole, glavnog projekta, odnosno drugog akta.¹⁰ Ovaj Zakon detaljno propisuje predmet nadzora koje obavlja upravno tijelo precizirajući kako ono obavlja poslove nadzora u vezi s: uklanjanjem ruševina zgrada; otklanjanjem oštećenja pročelja i pokrova postojeće zgrade koji nisu nosiva konstrukcija; provedbom zahvata u prostoru koji nisu građenje, osim rudarskih radova; dovršenjem zgrade u pogledu vanjskog izgleda i uređenja građevne čestice u skladu s građevinskom dozvolom; provedbom odluke o privremenoj zabrani izvođenja radova koju predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi na temelju posebnog zakona kojim se uređuje gradnja; i izlaganjem energetskog certifikata.¹¹

Poslove nadzora koje obavlja upravno tijelo provode komunalni redari. U provedbi nadzora komunalni redar je ovlašten utvrditi zakonitost građenja i provedbe zahvata u prostoru koji nisu građenje te narediti mjere propisane ovim Zakonom. U provedbi nadzora komunalni redar je ovlašten: zatražiti i pregledati isprave (osobna iskaznica, putovnica i sl.), na temelju kojih može utvrditi identitet stranke, kao i drugih osoba nazočnih nadzoru; ući na građevnu česticu, odnosno pripadajuće zemljište zgrade ili druge građevine, gradilište, privremeno gradilište, šumska, poljoprivredna i druga zemljišta, bez obzira na njihovu namjenu, te ih pregledati; narediti investitoru, odnosno vlasniku da u nužnom opsegu odstrani drveće, drugo raslinje, životinje i druge stvari ako ometaju obavljanje pregleda; uzimati izjave od odgovornih osoba radi pribavljanja dokaza o činjenicama koje se ne mogu izravno utvrditi, kao i od drugih osoba nazočnih nadzoru; zatražiti pisanim putem od stranke točne i potpune podatke i dokumentaciju potrebnu u nadzoru; prikupljati dokaze i utvrđivati činjenično stanje na vizualni i drugi odgovarajući način (fotografiranjem, snimanjem kamerom, videozapisom i sl.); te obavljati i druge radnje u svrhu provedbe nadzora (ZGI, članak 43). Ako komunalni redar u nadzoru utvrdi povredu propisa kojima se uređuje gradnja ili prostorno uređenje u dijelu u kojem je iste obvezan nadzirati ima pravo i obvezu podnijeti optužni prijedlog, odnosno kaznenu prijavu (ZGI, članak 44. stavak 2.). Kako bi komunalni redari, u provedbi ovoga nadzora, mogli jednostavno i učinkovito obavljati svoju dužnost javnopravna tijela i stranke obvezne su komunalnom redaru, bez naknade za rad i troškove, u roku koji im odredi, omogućiti provedbu nadzora i osigurati uvjete za neometan rad u okviru ovlaštenja propisanih Zakonom, a policija je obvezna, sukladno svojim ovlastima, pružiti pomoć upravnom tijelu, ako se prilikom nadzora ili izvršenja rješenja pruži otpor ili se isti osnovano očekuje (ZGI, članak 45. i 46.). ZGI, ujedno je, precizno propisuje postupak nadzora komunalnih redara. Kada komunalni redar utvrdi povredu propisa čije izvršenje je ovlašten nadzirati, obvezan je po službenoj dužnosti pokrenuti upravni postupak i narediti odgovarajuće mjere u skladu sa ZGI. Kada komunalni redar utvrdi

¹⁰ „Cilj je izvršene podjele ovlasti u postupanju između građevinskih inspektora i komunalnih redara, povećanje učinkovitosti nadzora sprječavanja bespravne gradnje“ (Grull, 2014). „S obzirom na općepoznate probleme nedovoljnog broja građevinskih inspektora, opće raširene bespravne gradnje koja u priobalju ima alarmantne razmjere i povremene akcije resornog ministarstva u legalizaciji bespravno izgrađenih objekata, iznimno je bitno da komunalno redarstvo aktivno i kontinuirano koristi svoje ovlasti u prevenciji i ublažavanju raširenosti bespravne gradnje,“ (Šćulac, 2022:48).

¹¹ Zakon o građevinskoj inspekciji, Narodne novine br. 153/13 i 115/18, članak 2. (dalje u tekstu: ZGI).

da nije povrijeđen propis pa stoga nema uvjeta za pokretanje upravnog postupka, pisanim putem će o tome obavijestiti poznatog prijavitelja u roku od osam dana od dana utvrđenja činjeničnog stanja (ZGI, članak 47.). Komunalni redar rješenjem naređuje investitoru, vlasniku građevine odnosno drugoj stranci mjere propisane ovim Zakonom. Ako se investitor odnosno vlasnik ne mogu utvrditi, rješenje se donosi protiv nepoznate osobe. Mjere koje komunalni redar može odrediti strankama u provedbi nadzora također su taksativno propisane ZGI. On rješenjem može strankama naložiti: uklanjanje ruševine zgrade; otklanjanje oštećenja pročelja i pokrova postojeće zgrade koja nisu nosiva konstrukcija; uklanjanje građevine; usklađivanje provedbe zahvata u prostoru koji nije građenje; uklanjanje zahvata u prostoru koji nije građenje; privremenu obustavu izvođenja radova; dovršenje vanjskog izgleda zgrade ili izlaganje energetskog certifikata (ZGI, članak 51.).

Razvidno je kako ZGI precizno propisuje nadležnosti i ovlasti komunalnih redara u području gradnje i prostornoga uređenja. Ovim Zakonom, detaljno su propisane ovlasti postupanja komunalnih redara u obavljanju nadzora građenja i provedbe zahvata u prostoru koji nisu građenje. Taksativno su propisane ovlasti komunalnih redara pri obavljanju ovog nadzora, upućuje se na postupak izdavanja rješenja te su precizno propisane mjere koje komunalni redar može izreći strankama u postupku. Naravno, za sva pitanja postupka donošenja rješenja zbog kršenja odredbi o građenju, komunalni redar treba postupati sukladno Zakonu o općem upravnom postupku, koji se primjenjuje supsidijarno. Također, ovim je Zakonom precizno postavljena razdioba nadležnosti građevinskih inspektora i komunalnih redara.

Nadležnost komunalnih redara utvrđena je i Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama (dalje u tekstu: ZPDML).¹² Ovaj Zakon propisuje da o redovnom upravljanju pomorskim dobrom vodi brigu jedinica lokalne samouprave. Redovno upravljanje pomorskim dobrom smatra se briga o zaštiti i održavanju pomorskog dobra u općoj upotrebi, a obavlja se sukladno godišnjem planu koji donosi jedinica lokalne samouprave (ZPDML, članak 11.). Takav plan sadrži plan redovnog upravljanja, kojim se planiraju sanacije nastalih manjih oštećenja na pomorskom dobru te održavanje komunalnog reda na pomorskom dobru, sukladno odlukama o komunalnom redu tijela jedinice lokalne samouprave kojoj je pomorsko dobro povjereno na brigu, zaštitu i redovno upravljanje, a koje ta tijela donose u skladu s propisima kojima se uređuje komunalno gospodarstvo.¹³

ZPDML ne propisuje kako o zakonitom i pravilnom korištenju dijela pomorskog dobra u općoj upotrebi, koje se nalazi na području jedinice lokalne samouprave, brigu vode komunalni redari. Međutim, unutar jedinice lokalne samouprave ne postoje druga sistematizirana radna mjesta koja bi vodila računa o zaštiti ovog vrijednog resursa koji se nalazi na njihovom području. Štoviše, ovim Zakonom nisu utvrđene nikakve posebne ovlasti i odgovornosti komunalnih redara, pa se postavlja pitanje, trebaju li komunalni redari, pri vođenju brige o zaštiti i održavanju pomorskog dobra u općoj upotrebi, postupati sukladno odredbama ZKG-a, Zakona o općem upravnom postupku ili kojeg trećeg zakona? Moglo bi se zaključiti kako komunalni

¹² Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16 i 98/19, članak 111. (dalje u tekstu: ZPDML).

¹³ Dostupno na mrežnoj stranici projekta „Pomorsko je dobro“ <https://www.pomorskodobro.dalmacija.hr/u-fokusu/detalj/nadleznost-komunalnih-redara-na-pomorskom-dobru>, na dan 13. travnja 2023.

redari pri vođenju brige o zaštiti i održavanju pomorskog dobra u općoj upotrebi, samo analogno mogu primjenjivati ovlasti propisane ZKG jer su im one specifično podijeljene za provedbu nadzora nad provedbom odluke o komunalnom redu. Također, za zaključiti je kako, pri provedbi ovih aktivnosti, nisu ovlašteni postupati niti po Zakonu o Državnom inspektoratu¹⁴, koji uređuje ustrojstvo Državnog inspektorata, upravljanje, uvjete za obavljanje inspeksijskih poslova iz djelokruga Državnog inspektorata, dužnosti i ovlasti inspektora u svrhu zaštite javnog interesa i javnozdravstvenog interesa u provedbi propisa te prekršajnu odgovornost. Dakle, prema odredbama ovoga Zakona, postupati trebaju isključivo inspektori Državnog inspektorata Republike Hrvatske, a ne i komunalni redari. Stoga, može se ustvrditi kako komunalni redari, u vođenju brige o zaštiti i održavanju pomorskog dobra, trebaju postupati uz odgovarajuću primjenu odredbi Zakona o općem upravnom postupku, kao temeljnog upravno postupovnog zakona (ZUP, članak 3. stavak 2.).

U svezi s postupanjem komunalnih redara pri vođenju brige o zaštiti i održavanju pomorskog dobra, treba upozoriti na još jedno otvoreno pitanje. Poslovi inspekcije pomorskog dobra obuhvaćaju osobito: nadzor nad stanjem objekata na pomorskom dobru; nadzor nad održavanjem reda u luci; nadzor nad korištenjem, upotrebom i gradnjom na pomorskom dobru, u pogledu udovoljavanja uvjetima iz odluke i ugovora o dodjeli koncesije; nadzor nad obavljanjem djelatnosti na pomorskom dobru, u pogledu udovoljavanja uvjetima iz odluke i ugovora o dodjeli koncesije; te nadzor nad općom upotrebom pomorskog dobra (ZPDML, članak 96.). Provedba inspeksijskog nadzora, povjerena je inspektorima pomorskog dobra Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture, koji su državni službenici zaposleni u ovome Ministarstvu, s inspeksijskim ovlaštenjima. Temeljem odredbi ovoga Zakona, oni su ovlašteni pregledati zgrade, izvođenje radova, poslovne i druge prostorije i prostore, luke, sredstva rada, plovila, poslovne knjige i poslovnu dokumentaciju te ugovore radi uvida u korištenje pomorskog dobra i obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru, ali i u postupku nadzora zatražiti i pregledati isprave na temelju kojih se može utvrditi identitet osobe (osobna iskaznica, putovnica i sl.), a osobe koje podliježu nadzoru dužne su na zahtjev inspektora dati mu takvu ispravu na uvid, uzimati izjave od predstavnika nadziranih pravnih i fizičkih osoba, te svjedoka (ZPDML, članak 97.). Iz ovoga Zakona jasno proizlazi kako je nadzor nad općom upotrebom pomorskog dobra povjeren inspektorima pomorskog dobra, dok je istim zakonom propisano kako o dijelu pomorskog dobra u općoj upotrebi koje se nalazi na području jedinice lokalne samouprave vodi brigu o zaštiti i održava ova jedinica, tj. komunalni redari. Time jasno proizlazi normativna pogreška koja u praksi dovodi do paralelizma nadležnosti komunalnih redara i inspektora pomorskog dobra na pomorskom dobru u općoj upotrebi. „Razgraničenje nadležnosti komunalnog redarstva kao tijela jedinice lokalne samouprave i inspeksijskih službi, kao tijela državne uprave, u praksi može stvoriti određene probleme, ako se općim aktima jedinice lokalne samouprave, pravni odnosi ne urede u skladu sa zakonom i drugim posebnim propisima“ (Antić, 2008:135). Potrebno je razlučiti navedene nadležnosti, koje će proizlaziti iz jasnih i čvrstih pravnih osnova, kako bi se suzbio postojeći sukob nadležnosti.¹⁵

¹⁴ Zakon o državnom inspektoratu, Narodne novine br. 115/18 i 117/21.

¹⁵ U prilog činjenici da nepostojanje jasnog razgraničenja ovlasti dovodi do konfuzije i neslaganja u tumačenju zakonskih ovlasti, ide i sudska praksa, primjerice, presuda Visokog upravnog suda RH, Us-10215/2009-8 od 28.03.2012. Tužitelj u tužbi navodi da prema mišljenju Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, uklanjanje

4. ZAKLJUČAK

Iako komunalno redarstvo nije novina u hrvatskom pravnom sustavu, i dalje postoje otvorena pitanja i određene dvojbe oko nadležnosti, ovlasti i postupanja komunalnih redara. To za posljedicu može imati brojne sporove i nezadovoljstvo građana. S obzirom da je služba komunalnog redarstva uvedena temeljem ZKG-a, može se reći kako je ovaj Zakon sistemski zakon, kojim su nadležnosti i ovlasti komunalnih redara prvenstveno uređeni. Međutim, komunalnim redarima, određene nadležnosti i ovlasti povjerene su i zakonima koji uređuju pojedina upravna područja, poput ZGI i ZPDML.

Nakon što se u radu analiziralo na koji su način nadležnosti i ovlasti komunalnih redara uređeni u posebnim upravnim područjima gradnje, prostornog uređenja i korištenja pomorskog dobra, autor dolazi do zaključka kako je ZGI primjer dobrog i kvalitetnog normativnog uređenja nadležnosti i ovlasti komunalnih redara. Njime su precizno propisane ovlasti komunalnih redara, određen je predmet njihovog nadzora, upućuje se na postupak donošenja rješenja te su određene mjere koje može izricati strankama u postupku. Također, jasno je razlučena nadležnost komunalnih redara u odnosu na nadležnost građevinskih inspektora, a koja nije propisana ZKG-om. ZGI je primjer uspješnog zakonodavnog rješenja u Hrvatskoj, koji može poslužiti kao podloga i za ostala posebna upravna područja koja utvrđuju nadležnosti i posebne ovlasti komunalnih redara.

S druge strane, ZPDML ne propisuje ovlasti komunalnih redara niti postavlja jasnu granicu između nadležnosti ovih redara i inspektora pomorskog dobra. Radi se o normativnoj pogrešci koja u praksi dovodi do paralelizma nadležnosti komunalnih redara i inspektora pomorskog dobra u obavljanju nadzora na pomorskom dobru u općoj upotrebi. Upravo zbog nepostojanja jasne osnove, na temelju koje je predviđeno njihovo djelovanje, pojavljuje se preklapanje nadležnosti i ovlasti ovih službenika. Posljedično, dolazi do nepovjerenja u sustav te pravne nesigurnosti građana, ali i samih komunalnih redara i inspektora iz razloga što, postupajući u svome radu, moraju znati na temelju koje osnove su nadležni i ovlaštteni postupati, bilo to iz odluke o komunalnom redu, ZKG-a ili ZPDML-a.

Važan dio te problematike jest što se ZKG zadržava na načelnim ovlastima komunalnih redara, koje proizlaze samo iz odluke o komunalnom redu. S druge strane, zakonima koji uređuju pojedina upravna područja, detaljnije su, ili bi pak trebale biti, uređene ovlasti komunalnih redara u nekom upravnom području. Upravo u tim situacijama, kada su redaru dane ovlasti na temelju posebnog zakona, one trebaju biti jasne i konkretne. Tada, posebni zakon, poput ZPDML-a, temeljni je, a često i jedini, izvor postupanja komunalnih redara.

Konačno, autor zaključuje kako su se nadležnosti i ovlasti komunalnih redara znatno proširile od osnutka ove službe, umanjujući pritom pritisak na inspektore u posebnim upravnim područjima. Komunalni redari, esencijalni su dio svake jedinice lokalne samouprave, a suočeni

štanova i montažnih objekata s pomorskog dobra kao dio redovnog upravljanja pomorskim dobrom prema ZPDML-u, u nadležnosti je jedinice lokalne samouprave. Takvo je mišljenje izrazilo i Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, prema kojem ukoliko je dio pomorskog dobra javna površina u smislu odredbe članka 3. stavka 7. ZKG-a, na navedeno pomorsko dobro primjenjuju se odredbe Odluke o komunalnom redu, za čije provođenje je nadležno komunalno redarstvo odnosno komunalni redar.

su za izazovom održavanja komunalnog reda. U svrhu kvalitetnijeg obavljanja rada, potrebno je jasno razgraničiti nadležnosti i ovlasti, ali i sam sustav, komunalnog redarstva od inspeksijskog sustava. Tome će se pridonijeti stvaranjem kvalitetnijeg normativnog okvira, iz kojeg će jasno proizlaziti kada i pod kojim uvjetima, komunalni redar ima pravo djelovati, s ciljem stvaranja sustavnog i jasnog pravnog sustava.

LITERATURA

1. Antić, T. (2008.), Komunalno upravno pravo, Zagreb: Novi informator d.o.o.
2. Antić, T. (2014.), Ustrojstvo i djelokrug javnog sektora, Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
3. Đerđa, D. (2010.), „Sudske odluke u upravnom sporu – pozitivno i buduće pravno uređenje“, u: Zbornik Pravnog fakulteta Rijeka, Rijeka, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, str. 423-451.
4. Grull, M. (2014.), „Nove ovlasti i obveze komunalnih redara na temelju Zakona o građevinskoj inspekciji“, Novi informator d.o.o., broj 6247, str. 16.
5. Ivanović, M. (2016.), „Nadležnosti komunalnih redara“, Novi informator d.o.o., broj 6437, str 10.-11.
6. Ivanović, M. (2011.), „ O ovlastima komunalnog redara u svrhu održavanja komunalnog reda“, Novi informator d.o.o, broj 6006, str. 14.
7. Mrežna stranica projekta „Pomorsko je dobro“, <https://www.pomorskodobro.dalmacija.hr/u-fokusu/detalj/nadleznost-komunalnih-redara-na-pomorskom-dobru>, na dan 13. travnja 2023.
8. Presuda Visokog upravnog suda RH, Us-10215/2009-8, od 28.03.2012.
9. Sarvan, D. (2019.), „Komunalni red prema novom Zakonu o komunalnom gospodarstvu“, Ius info
10. Šćulac, N. (2022.), „Održavanje komunalnoga, prometnog i poljoprivrednog reda u jedinicama lokalne samouprave manje veličine“, Pravo i porezi, str. 44.
11. Aškić, K. i suradnici (2020.), Priručnik „Komunalni redar“, Zagreb, Udruga gradova
12. Prekršajni zakon, Narodne novine br. 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18 i 114/22
13. Zakon o državnom inspektoratu, Narodne novine br.115/18 i 117/21
14. Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine br. 68/18, 110/18 i 32/20
15. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 36/2009, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 123/17, 98/19 i 144/20
16. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine br. 47/09 i 110/21
17. Zakon o građevinskoj inspekciji, Narodne novine br. 153/13 i 115/18
18. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16 i 98/19
19. Zakon o zaštiti prirode, Narodne novine br. 80/13, 15/18, 14/19 i 127/19