



ДРЖАВНА  
РЕВИЗОРСКА  
ИНСТИТУЦИЈА

**ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА  
МИНИСТАРСТВА ГРАЂЕВИНАРСТВА, САОБРАЋАЈА И  
ИНФРАСТРУКТУРЕ**  
по ревизији сврсисходности пословања „Унапређење бицикличког  
саобраћаја“



Број: 400-341/2022-06/145  
Београд, 18. април 2023. године



## Садржај:

1. УВОД.....	3
2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА.....	4
ПРИОРИТЕТ 2 – НЕСВРСИСХОДНОСТИ КОЈЕ ЈЕ МОГУЋЕ ОТКЛОНИТИ У РОКУ ДО ГОДИНУ ДАНА. ....	4
2.1 ЗАКЉУЧАК 1: НАДЛЕЖНИ СУБЈЕКТИ НИСУ У ДОВОЉНОЈ МЕРИ ВРШИЛИ ЕФИКАСНО ПЛАНИРАЊЕ У ОБЛАСТИ ИЗГРАДЊЕ И ОДРЖАВАЊА БИЦИКЛИСТИЧКЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ. ....	4
2.1.1 Министарство, као ни градови Београд и Нови Сад, нису донели односно ускладили са Законом о путевима, све прописе од значаја за планирање изградње бицикличких стаза које чине саставни елемент јавних путева. ....	4
2.1.1.1 ОПИС НЕСВРСИСХОДНОСТИ.....	4
2.1.1.2 ИСКАЗАНЕ МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА И ЊИХОВО ВРЕДНОВАЊЕ.....	4
2.2 ЗАКЉУЧАК 2: ПРЕДУЗЕТЕ АКТИВНОСТИ НАДЛЕЖНИХ СУБЈЕКТА НИСУ У ДОВОЉНОЈ МЕРИ СТИВОРИЛЕ УСЛОВЕ ЗА БЕЗБЕДНО ОДВИЈАЊЕ БИЦИКЛИСТИЧКОГ САОБРАЋАЈА И ПОВЕЋАЊЕ ЊЕГОВОГ УДЕЛА У УКУПНОМ КРЕТАЊУ. ....	6
2.2.1 Иако је изградња бицикличких стаза уз државни пут кроз насеље обавезујућа за јединице локалне самоуправе, до сада је на територији Републике Србије укупно изграђено 184 km, што износи око 6% дужине државних путева. ....	6
2.2.1.1 ОПИС НЕСВРСИСХОДНОСТИ.....	6
2.2.1.2 ИСКАЗАНЕ МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА И ЊИХОВО ВРЕДНОВАЊЕ.....	6
2.3 ЗАКЉУЧАК 3: ЕФИКАСАН НАДЗОР И КООРДИНАЦИЈА ИЗМЕЂУ НАДЛЕЖНИХ СУБЈЕКТА У ОБЛАСТИ БИЦИКЛИСТИЧКОГ САОБРАЋАЈА НИСУ У ПОТПУНОСТИ УСПОСТАВЉЕНИ.....	7
2.3.1 Инспекцијски надзор није у довољној мери обезбедио поступање надзираних субјеката у складу са прописима у периоду 2019-2021. године.....	7
2.3.1.1 ОПИС НЕСВРСИСХОДНОСТИ.....	7
2.3.1.2 ИСКАЗАНЕ МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА И ЊИХОВО ВРЕДНОВАЊЕ.....	8
2.3.2 Није остварена одговарајућа координација између управљача јавних путева и надлежних субјеката у области бицикличких саобраћаја на државном и локалном нивоу. ....	9
2.3.2.1 ОПИС НЕСВРСИСХОДНОСТИ.....	9
2.3.2.2 ИСКАЗАНЕ МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА И ЊИХОВО ВРЕДНОВАЊЕ.....	10
3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА.....	11



## 1. УВОД

У Извештају о ревизији сврсисходности пословања „Унапређење бициклическог саобраћаја“ број: 400-341/2022-06/126 од 22. децембра 2022. године Државна ревизорска институција (у даљем тексту Институција) је навела закључке и налазе.

С обзиром да све откривене несврсисходности нису биле отклоњене у току ревизије, Институција је од субјекта ревизије Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре захтевала достављање одазивног извештаја.

Субјект ревизије је доставио одазивни извештај број: 401-00-00738/2022-01 од 17. марта 2023. године, а затим и уређени одазивни извештај број: 401-00-00738/2022-01 од 24. марта 2023. године (у даљем тексту одазивни извештај), које је потписало и печатом оверило одговорно лице.

У одазивном извештају су приказане мере исправљања утврђених несврсисходности. У послеревизионом поступку смо прегледали одазивни извештај и оценили његову веродостојност и оценили да ли су мере исправљања задовољавајуће.

У овом извештају:

- приказујемо несврсисходности које су обелодањене у извештају о ревизији за које је захтевано предузимање мера исправљања,
- резимирамо предузете мере исправљања и
- дајемо мишљење о томе да ли су мере за исправљање стања, исказане у одазивном извештају, задовољавајуће.



## **2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА**

**ПРИОРИТЕТ 2** – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана.

**2.1 ЗАКЉУЧАК 1: Надлежни субјекти нису у довољној мери вршили ефикасно планирање у области изградње и одржавања бициклическе инфраструктуре.**

**2.1.1 Министарство, као ни градови Београд и Нови Сад, нису донели односно усладили са Законом о путевима, све прописе од значаја за планирање изградње бициклических стаза које чине саставни елемент јавних путева.**

### **2.1.1.1 Опис несврсисходности**

Законом о путевима предвиђено је да Министарство ближе прописује елементе које јавни пут мора да обухвата, односно елементе попречног профила пута, у односу на врсту пута и услове одвијања саобраћаја.

Такође, доноси пропис којим се ближе уређују услови и начин пројектовања и технички услови изградње и реконструкције јавних путева.

Прелазним и завршним одредбама предвиђено је да ће се подзаконски акти донети у року од годину дана од дана ступања на снагу закона, као и да ће се до доношења примењивати подзаконски акти донети на основу претходно важећег закона, ако нису у супротности са Законом о путевима.

Наведени подзаконски акти још увек нису донети, иако је рок за њихово доношење био годину дана од дана ступања на снагу закона (Закон је ступио на снагу 8. јуна 2018. године).

Акционим планом за спровођење Стратегије одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године за период од 2021. до 2022. године, поред осталог, предвиђено је стварање законског основа за припрему Правилника или техничког упутства о пројектовању бициклическе инфраструктуре, као носилац активности одређено је Министарство, а као рок за завршетак активности 2022. година.

Министарство није створило законски основ за припрему правилника или техничког упутства о пројектовању бициклическе инфраструктуре.

На основу наведеног дата је препорука Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да донесе све подзаконске прописе којима се уређује планирање изградње јавних путева (Налаз 1.1).

### **2.1.1.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање**

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је доставило потписан и оверен одазивни извештај у коме је навело мере и активности које су предузете до дана достављања одазивног извештаја и које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности:

- 19. јануара 2023. године формирана је Радна група за израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о путевима („Службени гласник РС“ бр.41/18 и 95/18). Дат је предлог



Радној групи за допуну Закона о путевима у делу Посебни услови изградње и реконструкције јавних путева, одредбом у члану 79 закона: „Министар доноси пропис о начину пројектовања саобраћајних површина за бицикличке стазе“;

- 22. марта 2023. године одржан је први састанак радне групе на којем је разматрано првих 44 члана Закона. Очекује се разматрање члана 79 на другом састанку радне групе који ће бити одржан 20. априла 2023. године;

- За израду Правилника о елементима које јавни пут мора да обухвата, односно елементима попречног профила пута, у односу на врсту пута и услове одвијања саобраћаја и Правилника о условима и начину пројектовања и техничким условима изградње и реконструкције јавних путева, Министарство је 17. марта 2023. године упутило захтев ЈП „Путеви Србије“ да исте уврсти у Програм пословања ЈП „Путеви Србије“ за 2023. годину;

- ЈП „Путеви Србије“ је 20. децембра 2022. године расписало Јавну набавку број 128/2022-Смернице за израду планске и техничке документације за бицикличку инфраструктуру у Републици Србији - ЈП „Путеви Србије“.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у одазивном извештају навело је мере исправљања које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности као и период у коме се планира предузимање мера, и то:

- Одржавање Јавне расправе о Нацрту измене и допуне Закона о путевима; Период у коме се планира предузимање мера је III квартал 2023. године;

- Доношење Закона о изменама и допунама Закона о путевима; Период у коме се планира предузимање мера је I квартал 2024. године;

- Предлог Програма пословања ЈП „Путеви Србије“ за 2023. годину; Период у коме се планира предузимање мера је април 2023. године;

- Потписивање Уговора између ЈП „Путеви Србије“ и одабраног понуђача; Период у коме се планира предузимање мера је до краја 2023. године.

У одазивном извештају као лице одговорно за предузимање мера исправљања наведен је Министар.

#### **Докази:**

- Решење о формирању Радне Групе за израду Нацрта измене и допуне Закона о путевима (бр.011-00-00635/2020-03 од 19. јануара 2023.године);

- Преглед измена и допуна чланова 79 и 84 Закона о путевима;

- Допис Министарства бр. 110-00-53/2023-03 од 17. марта 2023. године упућен ЈП „Путеви Србије“;

- Одазивни извештај у форми акционог плана.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.



**2.2 ЗАКЉУЧАК 2: Предузете активности надлежних субјеката нису у довољној мери створиле услове за безбедно одвијање бициклическог саобраћаја и повећање његовог удела у укупном кретању.**

**2.2.1 Иако је изградња бициклических стаза уз државни пут кроз насеље обавезујућа за јединице локалне самоуправе, до сада је на територији Републике Србије укупно изграђено 184 km, што износи око 6% дужине државних путева.**

### **2.2.1.1 Опис несврхисходности**

У складу са Законом о путевима изградња тротоара, пешачких и бициклических стаза уз државни пут кроз насеље је обавезујућа за јединице локалне самоуправе.

Трошкове изградње елемената државног пута сноси јединица локалне самоуправе која је захтевала изградњу тих елемената.

У току ревизије утврдили смо да су бициклическе стазе уз државне путеве који пролазе кроз насеља на територији Републике Србије у дужини од 2.796,83 km, изграђене на територији 33 ЈЛС у укупној дужини од 184 km, што представља око 6% дужине државних путева који пролазе кроз насеља.

На основу наведеног дата је препорука Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да предузме активности како би све јединице локалне самоуправе вршиле изградњу бициклических стаза уз државне путеве кроз насеља, у циљу стварања услова за повећање безбедности бициклиста као учесника у саобраћају (Налаз 2.3).

### **2.2.1.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање**

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је доставило потписан и оверен одазивни извештај у коме је навело мере и активности које су предузете до дана достављања одазивног извештаја и које ће бити предузете ради отклањања несврхисходности:

- 19. јануара 2023. године формирана је Радна група за израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о путевима („Службени гласник РС“ бр.41/18 и 95/18);
- Дат је предлог Радној групи за увођење одредаба (став 4 и став 5) у члану 84 закона: „Јединица локалне самоуправе је дужна да уз државни пут кроз насеље, изгради тротоаре, односно пешачке стазе и бициклических стазе. Додатни елементи из става 4 овог члана морају се изградити у року од три године од дана ступања на снагу овог закона“;
- 22. марта 2023. године одржан је први састанак радне групе на којем је разматрано првих 44 члана Закона. Очекује се разматрање члана 84 на другом састанку радне групе који ће бити одржан 20. априла 2023. године.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у одазивном извештају навело је мере исправљања које ће бити предузете ради отклањања несврхисходности као и период у коме се планира предузимање мера, и то:



- Одржаваће Јавне расправе о Нацрту измене и допуне Закона о путевима; Период у коме се планира предузимање мера је III квартал 2023. године;
- Доношење Закона о изменама и допунама Закона о путевима; Период у коме се планира предузимање мера је I квартал 2024. године.

У одазивном извештају као лице одговорно за предузимање мера исправљања наведен је Министар.

#### **Докази:**

- Решење о формирању Радне Групе за израду Нацрта измене и допуне Закона о путевима (бр.011-00-00635/2020-03 од 19. јануара 2023.године);
- Преглед измена и допуна чланова 79 и 84 Закона о путевима;
- Одазивни извештај у форми акционог плана.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.

### **2.3 ЗАКЉУЧАК 3: Ефикасан надзор и координација између надлежних субјеката у области бицикличког саобраћаја нису у потпуности успостављени.**

#### **2.3.1 Инспекцијски надзор није у довољној мери обезбедио поступање надзираних субјеката у складу са прописима у периоду 2019-2021. године.**

##### **2.3.1.1 Опис несврсисходности**

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, поред осталог, обавља послове државне управе у области друмског саобраћаја. Врши надзор над спровођењем Закона о путевима и подзаконских аката донетих на основу овог закона, док надзор над спровођењем Закона о безбедности саобраћаја на путевима и прописа донетих на основу овог закона врши заједно са Министарством унутрашњих послова.

Републичка инспекција за државне путеве није подносила захтеве за покретање прекршајног поступка против одговорног лица у државном органу и органу јединице локалне самоуправе због тога што нису изградили бицикличке стазе уз државни пут кроз насеље, у периоду 2019-2021. године.

Инспекција за државне путеве у периоду 2019-2021. године није вршила контролу поступања управљача јавних путева у складу са одредбама Закона о путевима којима је установљена обавеза вођења евиденције о јавним путевима која садржи и податке о бицикличким стазама, достављања инспекцији Независне оцене утицаја пута на саобраћајне незгоде са погинулим лицима, достављања Министарству извештаја о извршеној контроли и оцени стања јавних путева и програма радова на одржавању путева, као ни јединица локалних самоуправа у погледу доношења одлуке о правцу државног пута који пролази кроз насеље и изградње бицикличких стаза уз државни





пут кроз насеље, што је могло утицати на стање и изграђеност бициклическе инфраструктуре на државним путевима.

Инспекција за државне путеве у периоду 2019-2021. године није подносила пријаве за привредни преступ као ни захтеве за покретање прекршајног поступка, по основу непоступања субјеката у вези са наведеним обавезама, осим у једном случају у току 2022. године.

У току ревизије утврдили смо да надзор републичке инспекције за државне путеве није у довољној мери обезбедио поступање надзираних субјеката сходно одредбама Закона о путевима у периоду 2019-2021. године.

На основу наведеног дата је препорука Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да приликом процене ризика и припреме плана инспекцијског надзора анализира стање у области бициклическог саобраћаја на државним путевима, како би се обезбедило поступање надзираних субјеката у складу са Законом о путевима (Налаз 3.1).

### **2.3.1.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање**

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је доставило потписан и оверен одазивни извештај у коме је навело мере исправљања које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности као и период у коме се планира предузимање мера, и то:

- У месечне оперативне планове за период април-новембар 2023. године у складу са расположивим људским ресурсима, планираће активности за поступање инспектора у области бициклическог саобраћаја на државним путевима, како би се обезбедило поступање надзираних субјеката у складу са Законом о путевима и подношење захтева за покретање прекршајног поступка због непоступања према одредбама Закона. Период у коме се планира предузимање мера је до краја 2023. године.

У одазивном извештају као лице одговорно за предузимање мера исправљања наведен је Републички инспектор за државне путеве.

#### ***Докази:***

- Месечни оперативни план инспекције за април 2023. године у коме је, између осталих, наведено да ће инспекција контролисати поступања локалних самоуправа по обавезама из Закона о путевима;
- Одазивни извештај у форми акционог плана.

Ради оцене да ли је несврсисходност откривена у ревизији у потпуности отклоњена, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре ће доставити Државној ревизорској институцији доказе да је приликом процене ризика и припреме плана инспекцијског надзора анализирано стање у области бициклическог саобраћаја на државним путевима, како би се обезбедило поступање надзираних субјеката у складу са Законом о путевима, након истека рока дефинисаног у Одазивном извештају.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.





### **2.3.2 Није остварена одговарајућа координација између управљача јавних путева и надлежних субјеката у области бицикличког саобраћаја на државном и локалном нивоу.**

#### **2.3.2.1 Опис несврхисходности**

Према евиденцији Министарства од 2004. године до данас, Министарство је издало сагласност на Предлоге одлука о проласку државних путева кроз насеља за свега 46 јединица локалне самоуправе, што представља око 32% од укупног броја јединица локалне самоуправе на територији Републике Србије.

Према подацима ЈП Путеви Србије, од 46 ЈЛС које су донеле одлуку о правцу државног пута који пролази кроз насеље, свега њих пет је потписало записник о примопредаји са ЈП Путеви Србије, чиме је управљач државних путева преузео обавезу редовног одржавања обележене, уграђене и постављене саобраћајне сигнализације и опреме пута, осим светлосне и туристичке сигнализације. Тих пет општина су: Кула, Кањижа, Сремски Карловци, Вршац и Темерин.

На основу података добијених у поступку ревизије од стране представника Министарства и управљача државних путева, утврдили смо да:

- Министарство не поседује податке о јединицама локалних самоуправа које су се обратиле управљачу државних путева за израду пројектног задатка који се односи на предметну пројектно-техничку документацију;
- управљач државних путева, у највећој мери, не поседује податке о издатим сагласностима Министарства на Предлог одлуке о проласку државних путева кроз насеља са пројектом техничког регулисања саобраћаја (до тренутка достављања Одлуке од стране јединице локалне самоуправе);
- представници Министарства су навели да је процедура за доношење одлуке прописана у марту 2019. године и прослеђена од стране управљача државног пута свим јединицама локалне самоуправе у Републици Србији;
- представници управљача државних путева су навели да су само општине са територије АП Војводине, званично обавештене дописом из 2019. године о својим правима и обавезама када су у питању пројекти техничког регулисања саобраћаја (ТРС) на проласку државних путева кроз насеља, док за општине на територији централне Србије немају такву потврду, што може утицати на утврђивање надлежности за одржавање државних путева на деловима који пролазе кроз насеља на територији ЈЛС;
- ЈП Путеви Србије је у поступку ревизије октобра 2022. године упутило допис преосталим ЈЛС на подручју централне Србије.

На основу наведеног дата је препорука Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да предузме активности како би све јединице локалне самоуправе донеле одлуку о правцу, односно промени правца државних путева који пролазе кроз насеља на својој територији, у циљу стварања законског основа за одржавање саобраћајне сигнализације на делу државних путева који пролазе кроз насеља, као саставног дела државног пута (Налаз 3.2).



### 2.3.2.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је доставило потписан и оверен одазивни извештај у коме је навело да је Министарство 2019. године упутило допис управљачу државних путева о процедури доношења Одлуке о проласку државних путева кроз насеља, са налогом да исту проследи свим јединицама локалне самоуправе. ЈП „Путеви Србије“ је допис упутило јединицама локалне самоуправе у марту 2019. године и поново у октобру 2022. године. Процедура је објављена на сајту ЈП „Путеви Србије“.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у одазивном извештају навело је мере исправљања које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности као и период у коме се планира предузимање мера, и то:

- У месечне оперативне планове за период април-новембар 2023. године у складу са расположивим људским ресурсима, планираће активности за поступање инспектора према јединицама локалне самоуправе за доношење одлука о правцу, односно промени правца државних путева који пролазе кроз насеља на својој територији, као и подношења захтева за покретање прекршајног поступка због непоступања према одредбама Закона. Период у коме се планира предузимање мера је до краја 2023. године.

У одазивном извештају као лице одговорно за предузимање мера исправљања наведен је Помоћник министра и Републички инспектор за државне путеве.

#### *Докази:*

- Допис Министарства бр.344-08-24232/2019-03 од 19. марта 2019. године;
- Месечни оперативни план инспекције за април 2023. године у коме је, између осталих, наведено да ће инспекција контролисати поступања локалних самоуправа по обавезама из Закона о путевима;
- Одазивни извештај у форми акционог плана.

Ради оцене да ли је несврсисходност откривена у ревизији у потпуности отклоњена, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре ће доставити Државној ревизорској институцији доказе да је предузело активности како би све јединице локалне самоуправе донеле одлуку о правцу, односно промени правца државних путева који пролазе кроз насеља на својој територији, у циљу стварања законског основа за одржавање саобраћајне сигнализације на делу државних путева који пролазе кроз насеља, као саставног дела државног пута, након истека рока дефинисаног у Одазивном извештају.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.



### 3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА

Прегледали смо одазивни извештај, који је поднео субјект ревизије. Оценили смо да је одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице субјекта ревизије, веродостојан.

Вредновање мера исправљања смо оценили на основу њиховог описа и достављене документације (одазивног извештај у форми акционог плана субјекта ревизије којим су планиране активности на отклањању откривених несврсисходности). Сматрамо да смо добили довољне и одговарајуће доказе да можемо изрећи мишљење да ли су мере исправљања задовољавајуће.

Оцењујемо, да су планиране мере исправљања, наведене и описане у одазивном извештају у форми акционог плана који је поднео Субјект ревизије задовољавајуће.

#### **Напомена:**

У складу са одредбама члана 37 Закона о Државној ревизорској институцији, а након истека рокова исказаним у одазивном извештају, потребно је да обавештавате Државну ревизорску институцију о предузетим мерама и активностима о отклањању откривених несврсисходности према роковима из одазивног извештаја и доставите одговарајуће доказе.

По истеку три године Државна ревизорска институција ће утврђивати ефекте остварене након спровођења препорука и отклањања откривених несврсисходности.

У ове ефекте укључиће се и ефекти које будете ви исказали предузетим мерама и активностима из одазивног извештаја.

Генерални државни ревизор

---

Др Душко Пејовић  
Државна ревизорска институција  
Макензијева 41  
11000 Београд, Србија  
18. април 2023. године