



ДРЖАВНА  
РЕВИЗОРСКА  
ИНСТИТУЦИЈА

*ИЗВЕШТАЈ*

*О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА*

**Управљање безбедносним ризицима на  
прелазима преко пруге**



**Број: 400-741/2020-06/47  
Београд, 25. децембар 2020. године**



## Управљање безбедносним ризицима на прелазима преко пруге било би ефикасније, када би нормативни оквир био прецизније дефинисан и усклађен, а активности надлежних субјеката у већој мери координисане и усмерене на отклањање узрока ризика

У Републици Србији од укупно 2.114 пружних прелаза, 78% њих није опремљено системом за упозорење и/или заштиту који се активира у случају када за корисника није безбедно да прелази преко прелаза. У периоду од 2017. до 2019. године на пружним прелазима се догодило 155 несрећа у којима је живот изгубило 24 лица. Заједнички интерес свих субјеката управљања пружним прелазима дефинисан је у правцу да се број пружних прелаза смањи или опреми савременим сигналним уређајима са полубраницима и светлосним саобраћајним знацима на путу, са циљем унапређења безбедности саобраћаја и смањења броја саобраћајних незгода.

Слика 1. Пружни прелаз Рабровац



Слика 2. Пружни прелаз на путу за Буђановце



Извор: ДРИ

Услед недовољне координације између надлежних државних органа стратешки оквир није у потпуности успостављен, а нормативни оквир није прецизно дефинисан и уклађен.

Управљач железничке инфраструктуре одабир пружних прелаза планираних за опремање савременим осигурањем није засновао на претходно извршеној процени ризика, која би обухватила све постојеће пружне прелазе. Управљач државних путева и Град Нови Сад нису у довољној мери планирали активности из своје надлежности које би омогућиле ефикасније одржавање и управљање путном инфраструктуром у зони пружних прелаза.

Управљач железничке инфраструктуре, управљач државних путева и Град Нови Сад нису предузимали све активности из своје надлежности, што може утицати да безбедност саобраћаја на пружним прелазима није на одговарајућем нивоу:

- на више од половине пружних прелаза са савременим коловозним застором нису постављени семафори, док се саобраћајни знак „Стоп“ поставља неуједначено и без јасно дефинисаних критеријума,

- 77% пружних прелаза се налази на размаку мањем од 2.000 метара, иако је Законом о железници прописано да размак између два пружна прелаза не може да буде мањи од 2.000 метара осим у изузетним случајевима, које прописује Министар надлежан за послове саобраћаја,

- у 2019. години извршено је подизање нивоа осигурања на девет пружних прелаза, иако је Програмом пословања планирано подизање нивоа осигурања на 60 пружних прелаза из кредитних средстава и шест из сопствених,

- инспекцијским надзором у 2019. години је утврђено да на 45% прегледаних пружних прелаза на државним путевима није била постављена адекватна саобраћајна сигнализација.

Вршење надзора над спровођењем закона у области пружних прелаза није обезбедило пуну примену свих одредби, а није остварена ни одговарајућа координација између надлежних субјеката. Око 20% управљача пута / ЈЛС (што обухвата 285 пружних прелаза) није закључило уговор о одржавању пружних прелаза са управљачем железничке инфраструктуре.

### Препоруке

Државна ревизорска институција је дала следеће препоруке:

Министарству грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре да:

- предузме активности у циљу прецизирања и усклађивања нормативног оквира који уређује област пружних прелаза, како не би постојала могућност да управљач железничке и управљачи путне инфраструктуре различито тумаче поједине одредбе и не поступају по истима.

Инфраструктура железнице Србије а.д. да:

- поднесе образложени захтев за укидање постојећих пружних прелаза, који не спадају у прописане изузетне случајеве у којима размак између два укрштања железничке инфраструктуре и пута може да буде мањи од 2.000 метара, уз претходно прибављено мишљење управљача путне инфраструктуре, у циљу свођења пружних прелаза на законом прописано растојање (приоритет 3).

ЈП Путеви Србије да:

- постави прописану саобраћајну сигнализацију на свим пружним прелазима који се налазе на укрштају са државним путевима и отклони недостатке утврђене у поступку инспекцијског надзора.

Граду Новом Саду да:

- донесе Одлуку којом ће одредити управљача општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима на својој територији.



## Садржај

Скраћенице и термини	5
I Резиме и препоруке	6
II Увод	10
1. Проблем	10
2. Циљ ревизије	11
3. Ревизорска питања	11
4. Обим и ограничења ревизије	11
5. Методологија у поступку рада	12
III Опис предмета ревизије	14
1. Законодавни и институционални оквир	14
Законодавни оквир	14
Институционални оквир	16
2. Опште информације о прелазима преко пруге	18
Општи подаци о пружним прелазима у Републици Србији	22
IV Закључци	27
ЗАКЉУЧАК 1: Надлежни субјекти нису у довољној мери вршили планирање активности у циљу стварања претпоставки за унапређење безбедности саобраћаја на пружним прелазима	28
Налаз 1.1: Услед недовољне координације између надлежних државних органа стратешки оквир није у потпуности успостављен, а нормативни оквир није прецизно дефинисан и усклађен	31
Налаз 1.2: Управљач железничке инфраструктуре одабир пружних прелаза планираних за опремање савременим осигурањем није засновао на претходно извршеној процени ризика, која би обухватила све постојеће пружне прелазе	43
Налаз 1.3: Управљач државних путева и Град Нови Сад нису у довољној мери планирали активности из своје надлежности које би омогућиле ефикасније одржавање и управљање путном инфраструктуром у зони пружних прелаза	53
ЗАКЉУЧАК 2: Управљач железничке инфраструктуре, управљач државних путева и Град Нови Сад нису предузимали све активности из своје надлежности, што може утицати да безбедност саобраћаја на пружним прелазима није на одговарајућем нивоу	59
Налаз 2.1: Спроведене активности управљача железничке инфраструктуре нису у довољној мери допринеле испуњењу циљева из Националног програма који се односе на унапређење безбедности на пружним прелазима	61



Налаз 2.2: Стање саобраћајне сигнализације на пружним прелазима указује да управљачи путне инфраструктуре нису у довољној мери предузимали активности из своје надлежности у циљу унапређења безбедности саобраћаја на пружним прелазима	66
ЗАКЉУЧАК 3: Вршење надзора над спровођењем закона у области пружних прелаза није обезбедило пуну примену свих одредби, а није остварена ни одговарајућа координација између надлежних субјеката	70
Налаз 3.1: Вршење надзора над спровођењем закона у области пружних прелаза није обезбедило пуну примену свих одредби. Републички инспектори за државне путеве нису у довољној мери вршили контролу спровођења наложених мера	72
Налаз 3.2: Није успостављена одговарајућа координација између надлежних субјеката у области управљања безбедносним ризицима на пружним прелазима	79
V Мере предузете у току ревизије	83
V Захтев за доставу одазивног извештаја	86
1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада	88
2. Прилог 2 – Одговори ЈЛС на нека питања из упитника	93
3. Прилог 3 – Одговори Агенције за безбедност саобраћаја на нека питања из упитника	96
4. Прилог 4 – Одговори Дирекције за железнице на нека питања из упитника	99
5. Прилог 5 – Одговори Центра за истраживање несрећа у саобраћају на нека питања из упитника	102



## Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	Министарство / МГСИ
Акционарско друштво за управљање јавном железничком инфраструктуром „Инфраструктура железнице Србије, Београд	ИЖС / Управљач железничке инфраструктуре
Јединице локалне самоуправе	ЈЛС
Центар за истраживање несрећа у саобраћају	Центар
Агенција за безбедност саобраћаја	АБС
Градска општина	ГО
Градска управа	ГУ
Министарство унутрашњих послова	МУП
Аутономна покрајина Војводина	АП Војводина
Јавно предузеће Путеви Србије	ЈП Путеви Србије / Управљач државних путева
Кључни показатељи учинка	КПУ
Систем управљања безбедношћу	СУБ
Национални програм јавне железничке инфраструктуре	Национални програм
Акциони план за спровођење Стратегије безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије	Акциони план

Поједини изрази који се користе у извештају имају следеће значење:

Израз	Значење
Прелаз преко пруге	Пружни прелаз / путни прелаз



## I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности пословања на тему „Управљање безбедносним ризицима на прелазима преко пруге“.

У Републици Србији од укупно 2.114 пружних прелаза, 78% њих није опремљено системом за упозорење и/или заштиту који се активира у случају када за корисника није безбедно да прелази преко прелаза. У периоду од 2017. до 2019. године на пружним прелазима се десило 155 несрећа у којима је живот изгубило 24 лица. Заједнички интерес свих субјеката управљања пружним прелазима дефинисан је у правцу да се број пружних прелаза смањи или опреми савременим сигналним уређајима са полубраницима и светлосним саобраћајним знацима на путу, са циљем унапређења безбедности саобраћаја и смањења броја саобраћајних незгода. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре обавља послове државне управе у области железничког, друмског, водног и ваздушног саобраћаја. С обзиром на то да је у питању укрштај пута и пруге, надлежност је подељена тако да железничком инфраструктуром управља управљач железничке инфраструктуре, док путном, уличном и пешачком, управља управљач путне инфраструктуре, тако што је сваки управљач дужан да створи услове за безбедан прелаз. Управљач железничке инфраструктуре је Инфраструктура железнице Србије а.д, док је у делу управљања путевима надлежност подељена у зависности од категорије пута. Па тако, државним путевима I и II реда управља ЈП Путеви Србије, док делатност управљања општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима који нису део државних путева I и II реда, може да обавља јавно предузеће, односно друштво капитала чији је једини власник јединица локалне самоуправе, као и друго друштво капитала и предузетник, коме је надлежни орган јединице локалне самоуправе поверио обављање делатности управљања општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима, у складу са законом којим се уређује јавно-приватно партнерство и концесије.

Након спроведене ревизије сврсисходности пословања утврдили смо следеће:

**Управљање безбедносним ризицима на пружним прелазима било би ефикасније, када би нормативни оквир био прецизније дефинисан и усклађен, а активности надлежних субјеката у већој мери координисане и усмерене на отклањање узрока ризика.**

Наведено заснивамо на налазима и закључцима који су изложени у наставку текста.

Надлежни субјекти нису у довољној мери вршили планирање активности у циљу стварања претпоставки за унапређење безбедности саобраћаја на пружним прелазима. Услед недовољне координације између надлежних државних органа стратешки оквир није у потпуности успостављен, а нормативни оквир није прецизно дефинисан и усклађен. Управљач железничке инфраструктуре одабир пружних прелаза планираних за опремање савременим осигурањем није засновао на претходно извршеној процени ризика, која би обухватила све постојеће пружне прелазе. Управљач државних путева и Град Нови Сад нису у довољној мери планирали активности из своје надлежности које би омогућиле ефикасније одржавање и управљање путном инфраструктуром у зони пружних прелаза.

Управљач железничке инфраструктуре, управљач државних путева и Град Нови Сад нису предузимали све активности из своје надлежности, што може утицати да безбедност саобраћаја на пружним прелазима није на одговарајућем нивоу. Спроведене активности управљача железничке инфраструктуре нису у довољној мери допринеле испуњењу циљева из Националног програма јавне железничке инфраструктуре који се односе на унапређење



безбедности на пружним прелазима. Стање саобраћајне сигнализације на пружним прелазима указује да управљачи путне инфраструктуре нису у довољној мери предузимали активности из своје надлежности у циљу унапређења безбедности саобраћаја на пружним прелазима.

Вршење надзора над спровођењем закона у области пружних прелаза није обезбедило пуну примену свих одредби, а није остварена ни одговарајућа координација између надлежних субјеката. Републички инспектори за државне путеве нису у довољној мери вршили контролу спровођења наложених мера. Није успостављена одговарајућа координација између надлежних субјеката у области управљања безбедносним ризицима на пружним прелазима.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије даје следеће препоруке:

**Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да:**

1. покрене иницијативу као члан Тела за координацију безбедности саобраћаја на путевима да се у новој Националној стратегији управљања безбедности саобраћаја на путевима посвети већа пажња унапређењу безбедности саобраћаја на пружним прелазима у циљу стварања претпоставки за повећање безбедности саобраћаја на пружним прелазима (приоритет 2)<sup>1</sup>,
2. у оквиру своје надлежности иницира да се акционим планом за спровођење стратегије предвиде активности које се односе на унапређење безбедности саобраћаја на пружним прелазима, у циљу стварања претпоставки за повећање безбедности саобраћаја на пружним прелазима (приоритет 3)<sup>2</sup>,
3. предузме активности у циљу прецизирања и усклађивања нормативног оквира који уређује област пружних прелаза, како не би постојала могућност да управљач железничке и управљачи путне инфраструктуре различито тумаче поједине одредбе и не поступају по истима (приоритет 3),
4. дефинише циљане вредности кључних показатеља учинка из Уговора којим се уређују међусобна права и обавезе Владе Републике Србије и управљача железничке инфраструктуре тако да се посебно обрати пажња на повећање безбедности пружних прелаза, у циљу унапређења безбедности саобраћаја (приоритет 2),
5. инспектори Одељења за инспекцијске послове државних путева доносе решења којима изричу мере за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза ако надзирани субјект у остављеном року не предузме мере које су му наложене, односно предложене, не отклони незаконитости и штетне последице и не испуни прописане обавезе (приоритет 2),
6. републички инспектори за железнички саобраћај обавештавају надлежне инспекторе јединица локалне самоуправе о утврђеним незаконитостима из њихове надлежности, у циљу пуне примене одредби закона у области пружних прелаза (приоритет 2),
7. предузме активности у сарадњи са управљачем железничке инфраструктуре и Министарством унутрашњих послова ради стварања правних и техничких претпоставки да се на основу видео снимака са пружних прелаза на којима је постављен видео надзор, врши процесуирање небезбедног понашања учесника у друмском саобраћају (приоритет 3),
8. у оквиру вршења надзора над спровођењем закона предузме активности да ЈЛС, на чијој територији се налазе пружни прелази, донесу одлуку којом ће одредити управљача

<sup>1</sup> Приоритет 2 означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана.

<sup>2</sup> Приоритет 3 означава несврсисходности које је могуће отклонити у року од једне до три године.



општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима на својој територији, у циљу пуне примене одредби Закона о путевима (приоритет 2) и

9. иницира са осталим надлежним субјектима акције у циљу подизања нивоа свести учесника у друмском саобраћају о безбедносним ризицима на пружним прелазима, ради смањења утицаја људског фактора као узрочника несрећа на пружним прелазима (приоритет 3).

**„Инфраструктура железнице Србије“ а.д. да:**

1. на прелазима пута са савременим коловозним застором (асфалт, бетон, коцка и сл.) преко железничке пруге постави семафоре којима се најављује приближавање воза, у циљу регулисања саобраћаја возила у складу са Законом о безбедности саобраћаја на путевима (приоритет 3),
2. успостави и води свеобухватну и ажурну евиденцију пружних прелаза, у циљу обезбеђивања поузданости и тачности података о пружним прелазима (приоритет 2),
3. број пружних прелаза у годишњем анексу Уговора који закључује са управљачима путне инфраструктуре усклади са успостављеном евиденцијом, у циљу повећања ефикасности трошења средстава намењених одржавању јавне железничке инфраструктуре (приоритет 2),
4. предузме активности ради закључења уговора о одржавању путних прелаза са свим управљачима путне инфраструктуре, у циљу дефинисања међусобних односа у погледу врсте и обима радова, висине трошкова за осигурање безбедног саобраћаја на пружном прелазу, начина плаћања трошкова и др. (приоритет 2),
5. поднесе образложени захтев за укидање постојећих пружних прелаза, који не спадају у прописане изузетне случајеве у којима размак између два укрштања железничке инфраструктуре и пута може да буде мањи од 2.000 метара, уз претходно прибављено мишљење управљача путне инфраструктуре, у циљу свођења пружних прелаза на законом прописано растојање (приоритет 3),
6. спроведе безбедносне препоруке Центра за истраживање несрећа у саобраћају које се односе на израду стручно утемељене процене ризика на свим пружним прелазима и „Програма решавања путних прелаза“, према претходно урађеној процени ризика, у циљу подизања нивоа безбедности саобраћаја на пружним прелазима (приоритет 3),
7. на непосредним пружним прелазима обезбеђеним браницима или полубраницима обезбеди присуство одговарајућег лица задуженог за управљање браницима или полубраницима или на други начин обезбеди пружни прелаз након спроведеног поступка процене ризика, у циљу унапређења безбедности на пружним прелазима (приоритет 3),
8. уклони железничке елементе пружног прелаза и уређаје за затварање саобраћаја на пружном прелазу и поднесе захтев управљачу пута за уклањање саобраћајних знакова на путу којим се упозоравају учесници у друмском саобраћају на пружни прелаз на пругама којима је одузето својство добра у општој употреби, у циљу повећања безбедности саобраћаја и економичнијег трошења средстава намењених одржавању (приоритет 3) и
9. у случају уништења, оштећења или отуђења опреме на пружним прелазима, предузима активности у циљу накнаде материјалне штете (приоритет 2).

**ЈП Путеви Србије да:**

1. приступи закључењу новог уговора са управљачем железничке инфраструктуре усклађеног са важећим Законом о железници (приоритет 2),





2. поднесе годишњи извештај о извршеној контроли и оцени стања јавних путева којима управља и донесе средњорочни план изградње, реконструкције, одржавања и заштите путева, годишњи програм радова на изградњи, реконструкцији, одржавању и заштити јавних путева, појединачне студије, у циљу усклађивања активности са важећим Законом о путевима (приоритет 2),
3. врши праћење стања државног пута у зони пружног прелаза, процену анализе ризика, планира мере за унапређење безбедности на пружним прелазима, у циљу подизања нивоа безбедности саобраћаја (приоритет 2),
4. постави прописану саобраћајну сигнализацију на свим пружним прелазима који се налазе на укрштају са државним путевима и отклони недостатке утврђене у поступку инспекцијског надзора, у циљу подизања нивоа безбедности саобраћаја (приоритет 2) и
5. по добијању захтева од стране управљача железничке инфраструктуре, уклони саобраћајну сигнализацију на путу којом се упозоравају учесници у друмском саобраћају на пружни прелаз док траје време обуставе превоза, односно на пругама којима је одузето својство добра у општој употреби, у циљу повећања безбедности саобраћаја и економичног трошења средства на име одржавања (приоритет 3).

#### **Граду Новом Саду да:**

1. донесе Одлуку којом ће одредити управљача општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима на својој територији, у циљу уређења обављања послова који се односе на одржавање, заштиту, коришћење, развој и управљање општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима, на територији Града Новог Сада, у циљу ефикаснијег одржавања и управљања путном инфраструктуром у зони пружних прелаза (приоритет 2),
2. доносе стратегију и годишњи план безбедности саобраћаја на путевима на свом подручју у складу са Националном стратегијом и Акционим планом, у циљу планирања активности усмерених на стварање претпоставки за унапређење безбедности саобраћаја на својој територији (приоритет 2) и
3. Градска управа за инспекцијске послове Града Новог Сада врши праћење стања пута у зони пружног прелаза, и налаже мере за отклањање неправилности, у циљу подизања нивоа безбедности саобраћаја (приоритет 2).

**Генерални државни ревизор**

---

**Др Душко Пејовић**  
**Државна ревизорска институција**  
**Макензијева 41**  
**11000 Београд, Србија**  
**25. децембар 2020. године**



## II Увод

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања „Управљање безбедносним ризицима на прелазима преко пруге” у периоду од маја до децембра 2020. године.<sup>3</sup> Ревизија сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији<sup>4</sup>, Пословником Државне ревизорске институције<sup>5</sup> и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2020. годину<sup>6</sup>.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI).

### 1. Проблем

У Републици Србији од укупно 2.114 прелаза пута преко пруге, њих 1.653 (око 78%) су пасивни пружни прелази који захтевају посебну опрезност свих учесника у саобраћају приликом преласка преко пруге, јер нису опремљени системом за упозорење и/или заштиту који се активира у случају када за корисника није безбедно да прелази преко прелаза.

Према подацима Инфраструктуре железнице Србије а.д. о броју несрећа разврстаних према мерама осигурања пружних прелаза, од укупно 155 несрећа на свим пружним прелазима у периоду од 2017. до 2019. године, око 75% несрећа се догодило на пасивним пружним прелазима у нивоу, у којима је живот изгубило 24 лица, а теже повређено је 59.

Директни и индиректни трошкови саобраћајних незгода у Републици Србији, по проценама стручњака, достижу суму од најмање 470.000 евра по глави смртно страдалог у саобраћају.<sup>7</sup>

С обзиром на то да је у питању укрштај пута и пруге, надлежност је подељена тако да железничком инфраструктуром управља управљач железничке инфраструктуре, док путном, уличном и пешачком, управља управљач путне инфраструктуре, тако што је сваки управљач дужан да створи услове за безбедан прелаз. Заједнички интерес свих субјеката управљања пружним прелазима дефинисан је у правцу да се број пружних прелаза смањи (денивелише, сведе или укине) или опреми савременим сигналним уређајима са полубраницима и светлосним саобраћајним знацима на путу, са циљем унапређења безбедности саобраћаја и смањења броја саобраћајних незгода.

Имајући у виду наведено, циљ ове ревизије је да испитамо да ли надлежни субјекти предузимају одговарајуће мере у циљу унапређења безбедности на прелазима пута преко пруге.

<sup>3</sup> Број ревизије 400-741/2020-06

<sup>4</sup> „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18-др.закон

<sup>5</sup> „Службени гласник РС“, број 9/09.

<sup>6</sup> Број: 06-727/2020-02/1 од 28. маја 2020. године.

<sup>7</sup> Стратегија безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије за период од 2015. до 2020. године.



## 2. Циљ ревизије

Циљ ове ревизије је да испитамо да ли су надлежни субјекти предузимали одговарајуће мере у циљу унапређења безбедности на прелазима преко пруге.

Да бисмо остварили циљ формулисали смо главно питање и ревизорска питања.

У фокусу ревизије је пре свега ефикасност, као однос између постигнутих резултата и искоришћених ресурса за конкретну активност. Поред ефикасности, у фокусу је и ефективност у смислу испуњења циљева Националног програма јавне железничке инфраструктуре за период од 2017. до 2021. године и Стратегије безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије за период од 2015. до 2020. године, а који се између осталог односе и на унапређење безбедности саобраћаја и поузданости елемената инфраструктуре.

## 3. Ревизорска питања

Државна ревизорска институција се определила да главно питање ревизије буде да ли су надлежни субјекти предузимали одговарајуће мере у циљу унапређења безбедности саобраћаја на прелазима преко пруге.

Да бисмо одговорили на главно питање, испитивали смо:

1. Да ли су надлежни субјекти на адекватан начин планирали активности усмерене на стварање претпоставки за унапређење безбедности саобраћаја на пружним прелазима?
2. Да ли су управљачи железничке и путне инфраструктуре / ЈЛС у довољној мери спроводили активности на унапређењу безбедности саобраћаја на прелазима пута преко пруге?
3. Да ли је вршен ефикасан надзор у области управљања безбедносним ризицима на прелазима преко пруге?

## 4. Обим и ограничења ревизије

Ревизијом смо обухватили активности надлежних субјеката (Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, које врши надзор над спровођењем закона у овој области, Инфраструктура железнице Србије АД као управљача јавне железничке инфраструктуре, ЈП Путеви Србије као управљача државним путевима I и II реда, и Град Нови Сад као јединица локалне самоуправе која нема управљача општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима у смислу одредби Закона о путевима, у периоду од 2017. до 2019. године, а за одговоре на поједина ревизорска питања коришћени су одређени подаци из дужег временског периода.

Ограничења у вршењу ове ревизије:

- Средином 2018. године, тј. на половини ревидираног периода, дошло је до значајних промена у законодавном оквиру у делу који уређује област пружних прелаза, кроз доношење новог Закона о железници, Закона о путевима и Закона о безбедности у железничком саобраћају, чиме су престали да важе раније донети прописи, док је на почетку вршења ревизије у скупштинској процедури Предлог Закона о изменама и допунама Закона о безбедности саобраћаја на путевима;



- На основу новоусвојених закона, донет је и одређени број подзаконских аката крајем 2019. и почетком 2020 године, тако да је њихова примена практично почела на крају ревидираног периода, а на почетку вршења ревизије;
- Квалитет и прецизност свих анализа ограничени су квалитетом постојећих евиденција субјеката ревизије;
- Одељење инспекције за државне путеве Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре нам није доставило записнике о извршеном инспекцијском надзору у 2017. и 2018. години, а Градска управа за инспекцијске послове Новог Сада је на захтев за достављање података, одговорила да нема сазнања о недостацима као ни о укупном стању путне инфраструктуре на пружним прелазима.

## 5. Методологија у поступку рада

У циљу одговора на ревизор питања, прибавили смо од надлежних субјеката потребну документацију и извршили смо њену анализу. Обавили смо интервју са представницима Министарства, ИЖС, ЈП Путеви Србије и Града Новог Сада, као субјектима ревизије, укључујући разговоре са републичким и покрајинским инспекторима за железнички саобраћај, као и републичким и покрајинским инспекторима за државне путеве, прикупили и анализирали њихове податке и документацију. Поред субјеката ревизије, обавили смо интервјуе и послали упитнике следећим изворима информација: Дирекцији за железнице, Агенцији за безбедност саобраћаја, Центру за истраживање несрећа у саобраћају и Покрајинском секретаријату за енергетику, грађевинарство и саобраћај АП Војводине. Обавили смо и интервју са професором Саобраћајног факултета који поседује стручно знање из ове области. Такође, упутили смо анкету на адресе 90 јединица локалне самоуправе на чијој територији се налазе пружни прелази и добили одговоре од њих 87.

У циљу одговора на прво ревизор питање прибавили смо податке информације и документацију од Министарства, управљача железничке и управљача путне инфраструктуре и Града Новог Сада и извршили анализу прикупљене документације, како бисмо одговорили на питања: да ли су усвојена стратешка документа код свих надлежних субјеката, да ли је законодавни оквир прецизно дефинисан и усклађен, да ли су утврђени критеријуми на основу којих су одређени приоритетни путни прелази за модернизацију / реконструисање / отварање / укидање, да ли је управљач јавног пута, односно Град Нови Сад сачинио годишњи извештај о извршеној контроли о оцени стања јавним путевима којима управља, донео средњорочни план изградње, реконструкције, одржавања и заштите путева, годишњи програм радова на изградњи, реконструкцији, одржавању и заштити јавних путева, појединачне студије, да ли је Град Нови Сад усвојио стратешка документа и друго. Извршена је и дескриптивна статистичка анализа података достављених од стране ЈЛС.

У циљу одговора на друго ревизор питање, прибавили смо и анализирали податке и документацију од Инфраструктура железнице Србије АД, ЈП Путеви Србије и Града Новог Сада као субјеката ревизије, Центра за истраживање несрећа у саобраћају и Агенције за безбедност саобраћаја као извора информација како бисмо одговорили на питања: да ли су у довољној мери управљачи железничке и путне инфраструктуре спроводили активности на унапређењу безбедности на прелазима пута преко пруге, као и да ли су спроведене безбедносне препоруке Центра за истраживање несрећа у саобраћају и препоруке Агенције за безбедност саобраћаја наведене у студији Истраживање безбедности на путно-пружним прелазима. Обављени су



интервјуи са одговорним лицима и упућени упитници Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, инспекторима Министарства и Покрајинског секретаријата, представницима Инфраструктура железнице Србије, ЈП Пuteви Србије, Центру за истраживање несрећа у саобраћају, Агенцији за безбедност саобраћаја и Граду Новом Саду.

У циљу одговора на треће ревизор питање, прибавили смо и анализирали податке и документацију надлежних инспекција (републичке и покрајинске за железнички саобраћај и државне путеве) како бисмо утврдили да ли је Министарство вршило адекватан надзор над спровођењем закона. Обавили смо интервјуе и извршили анализу података и одговора на питања упућена упитником субјектима ревизије, као и представницима Дирекције за железнице, Центра за истраживање несрећа, ЈЛС и Агенције за безбедност саобраћаја, како бисмо утврдили да ли успостављена одговарајућа координација између свих надлежних органа.



### III Опис предмета ревизије

#### 1. Законодавни и институционални оквир

##### Законодавни оквир

Као што је већ наведено у проблему, с обзиром на то да је пружни прелаз укрштај пута и пруге, надлежност је подељена тако да железничком инфраструктуром управља управљач железничке инфраструктуре, док путном, уличном и пешачком, управља управљач путне инфраструктуре, тако што је сваки управљач дужан да створи услове за безбедан прелаз. Стога, област пружних прелаза уређује више закона, а то су пре свих:

- Закон о железници<sup>8</sup>,
- Закон о безбедности у железничком саобраћају<sup>9</sup>,
- Закон о путевима<sup>10</sup> и
- Закон о безбедности саобраћаја на путевима<sup>11</sup>,

као и подзаконска акта донесена на основу наведених закона, а пре свих следећи правилници:

- Правилник о начину укрштања железничке пруге и пута, пешачке или бицикличке стазе, месту на којем се може извести укрштање и мерама за осигурање безбедног саобраћаја<sup>12</sup> на снази од 10. новембра 2016. године и
- Правилник о саобраћајној сигнализацији<sup>13</sup> на снази од 29. септембра 2017. године.

Три од наведена четири закона ступило је на снагу половином ревидираног периода, односно 8. јуна 2018. године, чиме је дошло до значајних промена у законодавном оквиру у делу који уређује област пружних прелаза. На почетку ревидираног периода 2017. године на снази су били следећи закони:

- Закон о железници<sup>14</sup> у примени од 30. маја 2013. до 7. јуна 2018. године,
- Закон о безбедности и интероперабилности железнице<sup>15</sup> у примени од 5. децембра 2013. до 7. јуна 2018. године и
- Закон о јавним путевима<sup>16</sup> у примени од 1. јануара 2006. до 7. јуна 2018. године.

Законом о железници између осталог уређује се: управљање железничком инфраструктуром, обављање делатности железничког превоза, приступ железничкој инфраструктури, додела капацитета јавне железничке инфраструктуре, индустријске железнице и индустријски колосеци, надлежности Дирекције за железнице, права путника и услуге јавног превоза путника железницом од општег економског интереса.

<sup>8</sup> „Службени гласник РС“, број 41/2018

<sup>9</sup> „Службени гласник РС“, број 41/2018

<sup>10</sup> „Службени гласник РС“, бр. 41/2018 и 95/2018 - др. закон

<sup>11</sup> „Службени гласник РС“, бр. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 одлука УС, 55/2014, 96/2015 -др. закон, 9/2016 - одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/18 - др. закон, 87/2018 и 23/2019

<sup>12</sup> „Службени гласник РС“, број 89/2016

<sup>13</sup> „Службени гласник РС“, број 85/2017

<sup>14</sup> „Службени гласник РС“, бр. 45/2013, 91/2015 и 113/2017.

<sup>15</sup> „Службени гласник РС“, бр. 104/2013 и 66/2015 - други закон и 92/2015, 113/2017 - др. закон и 41/2018 - др. закон.

<sup>16</sup> „Службени гласник РС“, бр. 101/2005, 123/2007, 101/2011, 93/2012 и 104/2013.



Законом о безбедности у железничком саобраћају уређују се услови за безбедно и несметано одвијање железничког саобраћаја у Републици Србији. Безбедност железнице, у смислу овог закона, обухвата услове које испуњава железнички систем и железнички радници, као и друге услове од значаја за остваривање безбедног и несметаног одвијања железничког саобраћаја.

Законом о путевима уређује се правни положај јавних и некатегорисаних путева, услови и начин управљања, заштите и одржавања јавних путева, посебни услови изградње и реконструкције јавних путева, извори и начин финансирања изградње, реконструкције, заштите и одржавања путева, стицање права својине, инспекцијски надзор, као и друга питања од значаја за управљање, изградњу, реконструкцију, заштиту и одржавање јавних путева.

Законом о безбедности саобраћаја на путевима између осталог уређују се: систем безбедности саобраћаја на путевима управљање безбедношћу саобраћаја, правила саобраћаја, понашање учесника у саобраћају, надлежности и одговорности субјеката безбедности саобраћаја, ограничења саобраћаја, саобраћајна сигнализација, знаци и наредбе којих се морају придржавати учесници у саобраћају. Овим законом уређују се основни услови које морају испуњавати путеви у погледу безбедности саобраћаја.

Поред наведених закона, од значаја у овој области је и Закон о истраживању несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају<sup>17</sup> у примени од 4. августа 2015. године. Овим законом између осталог уређује се истраживање озбиљних несрећа, осталих несрећа и незгода у железничком саобраћају, надлежност и овлашћења органа за спровођење истраге и поступак истраживања, као и вршење надзора над применом овог закона.

Правилник о начину укрштања железничке пруге и пута, пешачке или бицикличке стазе, месту на којем се може извести укрштање и мерама за осигурање безбедног саобраћаја донео је министар грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре на основу члана 129 став 8 Закона о безбедности и интероперабилности железнице и члана 49 став 5 Закона о железници. Овим Правилником прописује се начин укрштања железничке пруге и пута, пешачке или бицикличке стазе, место на којем се може извести укрштање железничке пруге и пута, пешачке или бицикличке стазе, мере за осигурање безбедног саобраћаја на путним прелазима и изузетни случајеви у којима размак између два укрштања железничке инфраструктуре и пута може да буде мањи од 2.000 м.

Правилник о саобраћајној сигнализацији донео је министар грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре на основу члана 132 став 5, члана 153 став 5 и члана 154 став 3 Закона о безбедности саобраћаја на путевима. Овим Правилником прописују се врста, значење, облик, боја, мере, материјали за израду саобраћајне сигнализације и правила постављања саобраћајне сигнализације на путевима; врста, изглед, техничке карактеристике и начин постављања и места на којима се морају поставити браници или полубраници, уређаји за давање светлосних, звучних знакова и начин њихове употребе; привремена саобраћајна сигнализација, изглед, техничке карактеристике, начин постављања и употреба браника и других средстава за обезбеђење места на коме се изводе радови.

<sup>17</sup> „Службени гласник РС“, бр. 66/2015 и 83/2018



## Институционални оквир

**Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** према Закону о министарствима<sup>18</sup> обавља послове државне управе у области железничког, друмског, водног и ваздушног саобраћаја. Министарство врши надзор над спровођењем Закона о железници, подзаконских аката донетих на основу овог закона, као и закона, других прописа и општих аката којима се уређује безбедност у железничком саобраћају и интероперабилност железничког система, Закона о путевима и Закона о безбедности саобраћаја на путевима (заједно са Министарством унутрашњих послова). Инспекцијски надзор над спровођењем Закона о железници, врши Министарство преко републичког инспектора за железнички саобраћај у складу са овим законом и законом којим се уређује инспекцијски надзор. Инспекцијски надзор над спровођењем Закона о путевима врши Министарство преко републичког инспектора за државне путеве.



РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
МИНИСТАРСТВО ГРАЂЕВИНАРСТВА,  
САОБРАЋАЈА И ИНФРАСТРУКТУРЕ

**Акционарско друштво за управљање јавном железничком инфраструктуром „Инфраструктура железнице Србије“, Београд** као управљач железничке инфраструктуре је дужан да обезбеди безбедно и несметано организовање, регулисање и управљање железничким саобраћајем. Делатност Друштва Инфраструктура железнице Србије а.д. обухвата управљање јавном железничком инфраструктуром, у делу одржавања јавне железничке инфраструктуре, организовања и регулисања железничког саобраћаја, обезбеђења приступа и коришћења јавне железничке инфраструктуре свим заинтересованим железничким превозницима, као и правним и физичким лицима која обављају превоз за сопствене потребе, као и заштита јавне железничке инфраструктуре. Друштво обавља делатност од општег интереса, у складу са законом.



**Јавно предузеће „Путеви Србије“** обавља делатност управљања државним путевима I и II реда.



ЈАВНО ПРЕДУЗЕЋЕ  
ПУТЕВИ СРБИЈЕ

**Град Нови Сад** на чијој територији се према подацима Акционарског друштва за управљање јавном железничком инфраструктуром „Инфраструктура железнице Србије“ налази 65 пружних прелаза, од којих 56, односно 86%, спада у пасивне путне прелазе осигуране саобраћајним знацима на путу и зоном потребне прегледности. Град Нови Сад има највише пружних прелаза на листи јединица локалне самоуправе које немају закључен уговор са Акционарским друштвом за управљање јавном железничком инфраструктуром „Инфраструктура железнице Србије“, а нема ни управљача пута на својој територији, у смислу одредби Закона о путевима, који је уједно и уговорна страна код уговора о одржавању пружних прелаза на локалним и некатегорисаним путевима, у смислу Закона о железници.



<sup>18</sup> „Службени гласник РС“, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - др. закон и 62/2017





Поред наведених субјеката ревизије, одређене надлежности у складу са наведеним прописима имају и општине, градови, Град Београд и градске општине града Београда на чијој територији се налазе пружни прелази, као и следећи субјекти:

<p><b>Дирекција за железнице</b></p>	<p>Дирекција, као посебна организација државне управе Републике Србије, обавља послове у оквиру железничког сектора утврђене Законом о железници, Законом о безбедности у железничком саобраћају, Законом о интероперабилности железничког система. Основне активности Дирекције везане су регулисање безбедности и интероперабилности железничког саобраћаја. Поред тога, Дирекција доноси подзаконске акте на основу овлашћења из наведених закона и остварује међународну сарадњу у оквиру своје надлежности. У складу са прописима Европске уније, Дирекција има улогу националног тела за безбедност железничког саобраћаја, као и тела надлежног за издавање лиценци у железничком саобраћају.</p>
<p><b>Агенција за безбедност саобраћаја</b></p>	<p>Агенција обавља развојне, стручне и регулаторне послове из области безбедности друмског саобраћаја у циљу успостављања система безбедности саобраћаја у коме ће се првенствено спречавати, али и уклањати последице настале у оквиру функционисања овог вида саобраћаја. Стручни послови Агенције су везани за безбедност саобраћаја на путевима у складу са захтевима развоја ефикасног и безбедног транспортног система, док су развојни послови везани за:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ унапређење система безбедности саобраћаја;</li> <li>○ стручне развојне послове;</li> <li>○ унапређење услуга Агенције и</li> <li>○ доношење мера и упутстава у складу са овлашћењима.</li> </ul> <p>У циљу непрекидног праћења стања безбедности саобраћаја на путевима у Републици Србији, Агенција предлаже систем јединствене основе евидентирања и праћења најзначајнијих обележја безбедности саобраћаја. Државни органи и други субјекти дужни су да Агенцији достављају прописане податке о обележјима значајним за безбедност саобраћаја. Агенција за безбедност саобраћаја треба да подстакне доносиоце одлука на локалном нивоу да системски и квалитетно анализирају постојеће стање, препознају кључне проблеме у безбедности саобраћаја, доносе и спроводе мере које ће унапредити стање безбедности саобраћаја на територији конкретне локалне самоуправе, а на тај начин и територији Републике Србије.</p>
<p><b>Центар за истраживање несрећа у саобраћају</b></p>	<p>Центар је посебна организација у чијој надлежности је између осталог, обављање стручних послова који се односе на истраживање озбиљних несрећа, осталих несрећа и незгода у железничком саобраћају. Стручни послови који се односе на истраживања несрећа су независни од кривичних истрага или других паралелних истрага којима се утврђује одговорност или одређује степен кривице.</p> <p>Центар, између осталог, обавља следеће стручне послове у железничком саобраћају:</p>



- истраживање озбиљних несрећа на железничким системима са циљем могућег унапређења безбедности на железници и превенцији несрећа,
- истраживање осталих несрећа и незгода који под одређеним околностима могу да доведу до озбиљних несрећа,
- даје безбедносне препоруке ради побољшања безбедности у железничком саобраћају.

Све горе наведене субјекте смо у току планирања и спровођења ревизије користили као изворе информација.

## 2. Опште информације о прелазима преко пруге

Место укрштања железничке пруге и пута, односно прелаз преко пруге, је место у насељеном или ван насељеног подручја града или општине, где се пресецају оса колосека железничке пруге и оса коловоза пута, у нивоу колосека. Тачка у којој се секу железничка и друмска саобраћајница у нивоу дефинисана је различитим појмовима.<sup>19</sup>

- **Путни прелаз** је појам дефинисан у Закону о железници<sup>20</sup> и представља место укрштања железничке пруге која припада јавној железничкој инфраструктури, индустријској железници или индустријском колосеку и пута у истом нивоу, који обухвата и укрштање тих колосека са пешачком или бицикличком стазом, у ширини од 3 метра мерено од осе колосека, укључујући и простор између колосека када се на путном прелазу налази више колосека;
- **Укрштај пруге и пута** је појам дефинисан у Закону о безбедности у железничком саобраћају<sup>21</sup> и представља место на ком је дозвољен прелазак друмских возила преко железничке пруге;
- **Укрштај** је место укрштања пута са другим линијским инфраструктурним објектима у истом или различитим нивоима и појам је дефинисан Законом о путевима<sup>22</sup>;
- **Прелаз пута преко пруге** је место на којем се у истом нивоу укрштају пут и железничка или трамвајска пруга и представља појам дефинисан Законом о безбедности саобраћаја на путевима<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Истраживање стања безбедности саобраћаја у зонама пружних прелаза АБС

<sup>20</sup> „Службени гласник РС“, број 41/2018

<sup>21</sup> „Службени гласник РС“, број 41/2018

<sup>22</sup> „Службени гласник РС“, бр. 41/2018 и 95/2018 - др. закон

<sup>23</sup> „Службени гласник РС“, бр. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 - одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - др. закон, 87/2018 и 23/2019.



Слика 3: Путни прелаз Мајур – град Шабац



Извор: ДРИ

Законом о железници дефинисани су појмови:

- индустријска железница је железница којом управља привредни субјект и користи је за превоз робе и/или лица за сопствене потребе;
- индустријски колосек је железнички колосек који се прикључује на мрежу и служи за допремање и отпремање робе, као и за завршне и друге радње (утовар, истовар, маневрисање и сл.) у железничком превозу робе;
- индустријски колосек за сопствене потребе је индустријски колосек који се користи искључиво за потребе његовог власника, односно корисника;
- јавна железничка инфраструктура обухвата целокупну железничку инфраструктуру која чини мрежу којом управља управљач инфраструктуре, искључујући пруге и споредне колосеке (индустријске пруге и колосеке), који су прикључени на мрежу.

У овој ревизији смо се бавили управљањем безбедносним ризицима на пружним прелазима који се налазе на јавној железничкој инфраструктури којом управља Инфраструктура железнице Србије а.д.

Управљачи пута полазе од претпоставке да пут прелази преко пруге. Међутим, пруга је техничко-технолошка целина у којој возови имају предност у односу на друмске учеснике у саобраћају. Друмска саобраћајница се физички прекида три метра од осе колосека и са једне и са друге стране и технички се прилагођава преласку преко пруге. Из овога се да закључити да пут прелази преко пруге а не пруга преко пута. Железница је техничко - технолошка целина, која због својих специфичности (велика маса воза, дуг зауставни пут воза, немогућност доношења самосталних одлука о војњи воза од стране машиновође) у редовним ситуацијама одвијања саобраћаја, има апсолутни приоритет у односу на учеснике у друмском саобраћаја.<sup>24</sup>

Ипак у јавности је најчешће коришћен појам пружни прелаз који се нарочито користи када се деси несрећа на прелазима преко пруге. Стога је у овом Извештају коришћен поменути појам.

<sup>24</sup> Међународна Конференција „Безбедност саобраћаја у локалној заједници“, Копаоник, 18-21. април 2018. године чији је учесник био инспектор за железнички саобраћај, на основу које је сачинио извештај.



Слика 4: Примери наслова у медијима након несрећа на пружним прелазима

**Voz naleteo na automobil na pružnom prelazu kod Šapca, dve osobe poginule**      **TRAGEDIJA NADOMAK PANČEVA - Stravična nesreća na pružnom prelazu voz udario u automobil**

**Na pružnom prelazu u Donjem Međurovu voz udario i prepolovio autobus**

Извори: интернет странице: Н1, Пинк и Јужне вести<sup>25</sup>

Правилником о начину укрштања железничке пруге и пута, пешачке или бициклистичке стазе, месту на којем се може извести укрштање и мерама за осигурање безбедног саобраћаја прописано је да се укрштање железничке пруге и пута, пешачке или бициклистичке стазе врши на два начина, и то:

1. ван нивоа колосека, изградњом објекта друмске денивелације, односно путног подвожњака или надвожњака, пешачког или бициклистичког подходника или надвожњака или пешачких пасарела;

Слика 5: Радови на изградњи подвожњака у Земун пољу на прузи Београд – Нови Сад



Извор: ДРИ

2. у нивоу колосека, изградњом путних прелаза, са одговарајућом опремом или уређајима за обезбеђење саобраћаја, као и на заједничком железничко-друмском мосту са коловозом пута у нивоу колосека и по траси колосека.

Овом ревизијом обухватили смо укрштање железничке пруге и пута, пешачке или бициклистичке стазе у нивоу колосека.

Правилником о заједничким показатељима безбедности у железничком саобраћају<sup>26</sup> дефинисани су:

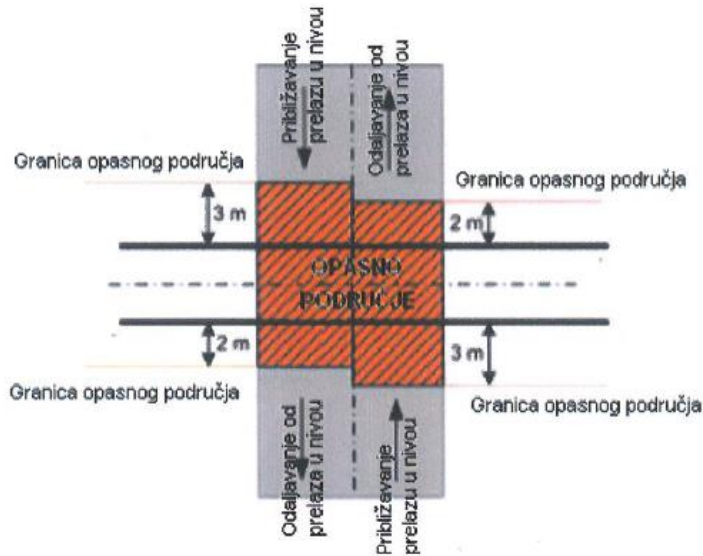
<sup>25</sup> <http://rs.n1info.com>, <https://pink.rs>, <https://www.juznevesti.com> Приступљено: 10. септембра 2020. године



1. **активни путни прелаз у нивоу** - путни прелаз на којем су корисници прелаза заштићени или се упозоравају на приближавање воза активирањем уређаја у случају када за корисника није безбедно да прелази преко прелаза и

2. **пасивни путни прелаз у нивоу** - прелаз који није опремљен системом за упозорење и/или заштиту који се активира у случају када за корисника није безбедно да прелази преко прелаза.

Слика 6: Опасно подручје на путном прелазу



Извор: Прилог 1 Правилника о начину укрштања железничке пруге и пута, пешачке или бицикличке стазе, месту на којем се може извести укрштање и мерама за осигурање безбедног саобраћаја

У случају аутоматских прелаза активних нивоа, ове уређаје активира прилазни воз, док код мануелних прелаза системе активирају људи. У периоду и након модернизације друмског и железничког саобраћаја прелази су постали нешто опаснији. Брзина возила која су се кретала „старим“ коловозом била је мала па су возачи имали више времена да се увере да ли могу безбедно да прођу тај део пута. Реконструкција пута, савремени коловозни застор (асфалт), праћени су повећањем брзина и броја возила на путу. Многи возачи нерадо смањују брзине и мењају степен преноса тако да са већом брзином, а то значи и мањом пажњом, прелазе преко прелаза. На пружним

прелазима се дешава релативно мали број незгода, али заслужују посебну пажњу због велике опасности и тешких последица.<sup>27</sup>

Мере за осигурање безбедног саобраћаја на пружним прелазима зависе од густине саобраћаја, прегледности железничке пруге, брзине вожње на прузи и путу и од месних услова у складу са законом којим се уређује безбедност и интероперабилност железнице.

Саобраћај на пружним прелазима обезбеђује се:<sup>28</sup>

1. саобраћајним знацима на путу и зоном потребне прегледности;
2. светлосним саобраћајним знацима и саобраћајним знацима на путу;
3. аутоматским полубраницима са светлосним саобраћајним знацима и саобраћајним знацима на путу;
4. браницима и саобраћајним знацима на путу (браници и полубраници су уређаји који се састоје од механизма за покретање и баријера са светлосним, односно ретрорефлектујућим ознакама и служе за повремено обустављање саобраћаја);
5. непосредним регулисањем саобраћаја на путном прелазу и посебним мерама, и

<sup>26</sup> „Службени гласник РС“, број 25/2019

<sup>27</sup> Истраживање стања безбедности саобраћаја у зонама пружних прелаза АБС, страна 13 и 14.

<sup>28</sup> Правилник о начину укрштања железничке пруге и пута, пешачке или бицикличке стазе, месту на којем се може извести укрштање и мерама за осигурање безбедног саобраћаја („Службени гласник РС“, број 89/2016)



б. заштитним оградама и саобраћајним знацима или мимоилазницама и саобраћајним знацима на путним прелазима за пешаке и бициклисте.

Браници и полубраници су уређаји који се састоје од механизма за покретање и баријера са светлосним, односно ретрорефлектујућим ознакама и служе за повремено обустављање саобраћаја.

Саобраћајни знаци на путу испред пружних прелаза су знак:

1. који означава место на коме пут прелази преко железничке пруге у нивоу колосека, и
2. за ограничење брзине.

На пружним прелазима опремљеним сигналним-сигурносним уређајима могу се инсталирати видео камере за визуелни надзор зоне путног прелаза, железничке имовине, заузетости коловоза и извршења безбедности саобраћаја, као и надзор свих учесника саобраћаја на путном прелазу.

Зона потребне прегледности је тродимензионални простор прегледности у коме се врши безбедно заустављање друмских возила испред саобраћајног знака који означава место на коме пут прелази преко железничке пруге на путном прелазу, јер зона потребне прегледности мора бити обезбеђена учесницима друмског саобраћаја на свакој тачки пута испред путног прелаза, а одређује се на основу вредности рачунске брзине друмских возила и највеће допуштене брзине железничког возила на прузи.

## Општи подаци о пружним прелазима у Републици Србији

На подручју железничке инфраструктуре на територији Републике Србије према подацима Инфраструктуре железнице Србије а.д. на дан 5. август 2020. године налази се укупно 2.121 пружни прелаз у нивоу. Највећи број пружних прелаза (76%) је осигуран саобраћајним знацима на путу и зоном потребне прегледности, док највиши ниво осигурања (аутоматски полубраници са светлосним саобраћајним знацима и саобраћајним знацима на путу) има 14% односно 296 пружних прелаза.

Табела 1: Мере осигурања на пружним прелазима у Републици Србији према подацима ИЖС на дан 5. август 2020. године

Мере осигурања	УКУПНО
Браници и саобраћајни знаци на путу	183
Аутоматски полубраници са светлосним саобраћајним знацима и саобраћајним знацима на путу	296
Саобраћајни знаци на путу и зона потребне прегледности	1.617
Светлосни саобраћајни знаци и саобраћајни знаци на путу	25
<b>УКУПНО:</b>	<b>2.121</b>

Извор: ИЖС

Према подацима из годишњих извештаја о безбедности „Инфраструктура железнице Србије“ а.д. у периоду од 2017. до 2019. године смањен је број пружних прелаза за 18, што је приказано у табели 2.



Табела 2: Подаци о пружних прелазима из годишњих извештаја о безбедности ИЖС за 2017, 2018. и 2019. годину

Категорија	Начин осигурања	Укупно пружних прелаза по годинама		
		2017.	2018.	2019.
Пасивни путни прелази	-	1.586	1.655	1.653
Активни путни прелази	Ручни*	235	165	163
	Аутоматски са упозорењем**	26	23	23
	Аутоматски са заштитом за корисника***	285	276	275
<b>Укупно</b>		<b>2.132</b>	<b>2.119</b>	<b>2.114</b>

\* ручни - код којих заштиту или упозорење корисника ручно активира железнички радник;

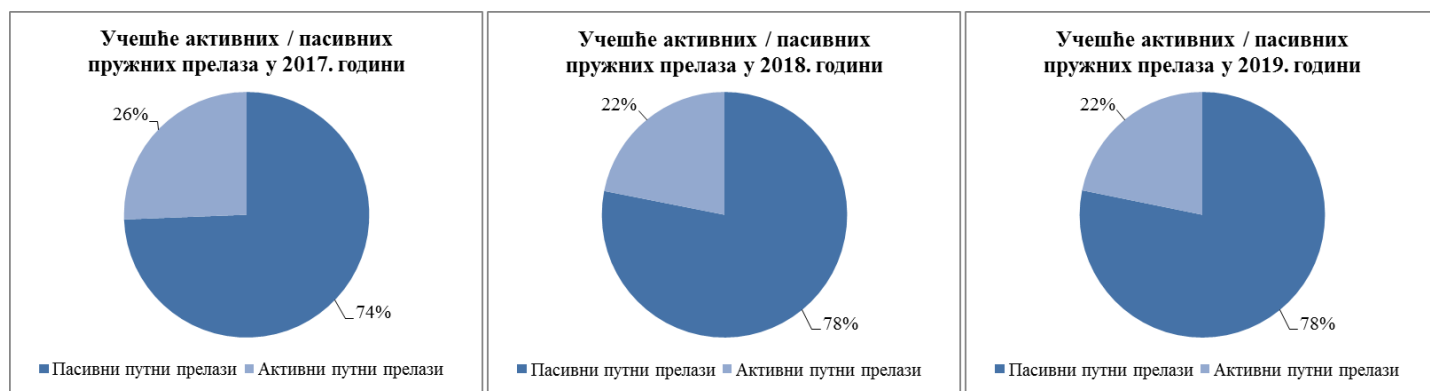
\*\*аутоматски са упозорењем за корисника - код којих упозорење корисника активира долазећи воз;

\*\*\*аутоматски са заштитом корисника - код којих заштиту корисника активира долазећи воз и аутоматске код којих заштиту корисника и упозорење корисника активира долазећи воз;

Извор: ИЖС

Подаци из табеле 2. указују да је у периоду од 2017. до 2019. године дошло до повећања броја пасивних пружних прелаза за 67, односно смањења броја активних пружних прелаза за 85. Учешће активних и пасивних пружних прелаза по годинама, према подацима из годишњих извештаја о безбедности ИЖС је приказан следећим графиконима:

Графикони 1, 2. и 3: Учешће активних / пасивних пружних прелаза у 2017, 2018. и 2019. години према подацима ИЖС



Извор: ИЖС

Број несрећа на пружним прелазима према подацима ИЖС се смањило у периоду од 2017. до 2019. године. Укупно се десило 155 несрећа, у којима је погинуло 24 лица, док је 59 лица тешко повређено. Подаци по годинама су приказани у табели 3.

Табела 3: Број несрећа, тешко повређених и погинулих лица на пружним прелазима у периоду од 2017. до 2019. године

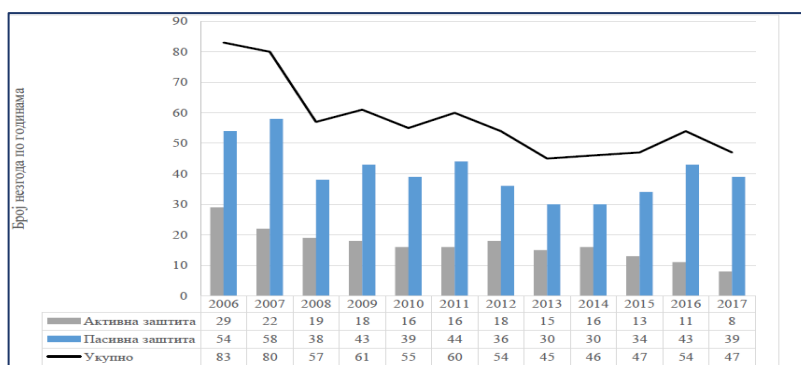
Година	Број несрећа на пружним прелазима	Број тешко повређених лица	Број погинулих лица
2017.	57	25	8
2018.	55	18	14
2019.	43	16	2
<b>Укупно</b>	<b>155</b>	<b>59</b>	<b>24</b>



Извор: ИЖС

Агенција за безбедност саобраћаја је 2018. година израдила студију „Истраживање стања безбедности саобраћаја у зонама пружних прелаза“ који је обухватио и предлог мера за унапређење безбедности истих, што ће бити тема у наставку извештаја. Након тога је, као наставак, израђена студија "Понашање учесника у друмском саобраћају на путно-пружним прелазима". Циљ израде ове Студије је био да истражи понашања учесника у друмском саобраћају на прелазима пута преко пруге на мрежи Железнице Србије и идентификује факторе и околности који доводе до таквог понашања. Студијом је обухваћено истраживање на свим нивоима (врстама) осигурања прелаза пута преко пруге, на основу чијих резултата треба да се дефинишу будуће активности и мере за унапређење понашања, али и знања и ставова учесника у друмском саобраћају, како би се безбедност саобраћаја на прелазима пута преко пруге повећала. На основу спроведене студије установљено је да је највећи број ванредних догађаја настао због пропуста, непажње, непридржавања упозорења саобраћајне сигнализације, али и непримереног и неодговарајућег понашања учесника у друмском саобраћају. Такође, према резултатима ове студије, возачи друмских возила најчешће уопште не гледају и не осматрају пругу приликом преласка

Графикон 4: Број саобраћајних незгода по годинама и типу осигурања



Извор: АБС - студија „Понашање учесника у друмском саобраћају на путно-пружним прелазима“, страна 26

преко ње, упуштају се у ризична и опасна кретања мимоилазећи путопрелазне полубранике, не поштују светлосну сигнализацију у довољној мери, те преко пруге прелазе у највећем броју случајева потпуно небезбедно. Неретко се догађа да се путнички аутомобили заглављују у колосек или слете са коловоза у зону пруге. Чести су и случајеви бахатости услед неоправдане самоуверености возача друмских возила који се под утицајем алкохола упуштају у опасне и ризичне радње.

Студија је обухватила саобраћајне незгоде<sup>29</sup> у периоду од 2006. до 2017. године и посматрано по врсти осигурања прелаза преко пруге, резултати анализе су показали да је највише саобраћајних незгода било на прелазима који су осигурани саобраћајним знацима на путу и зоном потребне прегледности (око 71%), док је на прелазима који су осигурани полубраницима и светлосним саобраћајним знацима догодило око 20% незгода. Годишњи број саобраћајних незгода на пружним прелазима смањује се у посматраном периоду од 2006. до 2017. године. Број незгода смањује се на прелазима и са активном и са пасивном заштитом, са малим осцилацијама и благим повећањем код прелаза са пасивном заштитом у периоду 2015-2017. Према евиденцијама Железнице Србије сва погинула лица у посматраном периоду су били учесници у друмском саобраћају.

<sup>29</sup> Законом о безбедности саобраћаја на путевима саобраћајна незгода је дефинисана као незгода која се догодила на путу или је започета на путу, у којој је учествовало најмање једно возило у покрету и у којој је најмање једно лице погинуло или повређено или је настала материјална штета





Према подацима управљача железничке инфраструктуре пружни прелази се у Републици Србији налазе на територији 81 јединице локалне самоуправе<sup>30</sup>.

Слика 7: Мапа пружних прелаза на територији Републике Србије

С обзиром на то да је у питању укрштај пута и пруге, надлежност је подељена тако да железничком инфраструктуром управља управљач железничке инфраструктуре, док путном, уличном и пешачком, управља управљач путне инфраструктуре, тако што је сваки управљач дужан да створи услове за безбедан прелаз. Делатност управљања на државним путевима I и II реда обавља ЈП Путеви Србије. На државним путевима се према евиденцији ИЖС налази 234 пружних прелаза. Законом о путевима је прописано да делатност управљања општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима, може да обавља јавно предузеће, односно друштво капитала чији је једини власник јединица локалне самоуправе, као и друго друштво капитала и предузетник, коме је надлежни орган јединице локалне самоуправе поверио обављање делатности управљања општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима, у складу са законом којим се уређује јавно-приватно партнерство и концесије. Највише пружних прелаза на општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима налази се на територији града Београда - 81 пружни прелаз, с тим што је у надлежности управљача пута ЈП Путеви Београда



<sup>30</sup> Податак извучен из евиденције ИЖС у вези потписаних и непотписаних уговора о одржавању путних прелаза са управљачима пута на општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима, који нису део државног пута I и II реда (на којима је управљач пута ЈП Путеви Србије).



45 пружних прелаза, док се преостали пружни прелазни налазе на некатегорисаним путевима и у надлежности су градских општина на чијој се територији налазе.

У октобру 2019. године објављена је званична апликација Акционарског друштва за управљање јавном железничком инфраструктуром „Инфраструктура железнице Србије“, Београд за преглед података о пружним прелазима. Апликација омогућава: преглед основних података, алармирање при наиласку у зону пружног прелаза, извештавање о уоченим проблемима на пружним прелазима, преглед презентације "Правилно је безбедно" о добрим праксама при наиласку на пругу.

Слике 8, 9, 10. и 11: Прикази апликације ИЖС – Пружни прелазни



Извор: Апликација „Пружни прелазни“



## IV Закључци

На основу анализе података и документације достављених од стране субјеката ревизије, као и обављених интервјуа (представници субјеката ревизије и извора информација), донели смо следеће закључке:

1. Надлежни субјекти нису у довољној мери вршили планирање активности у циљу стварања претпоставки за унапређење безбедности саобраћаја на пружним прелазима;
2. Управљач железничке инфраструктуре, управљач државних путева и Град Нови Сад нису предузимали све активности из своје надлежности, што може утицати да безбедност саобраћаја на пружним прелазима није на одговарајућем нивоу;
3. Вршење надзора над спровођењем закона у области пружних прелаза није обезбедило пуну примену свих одредби, а није остварена ни одговарајућа координација између надлежних субјеката.

Графикон 5: Графички приказ надлежности у области пружних прелаза



Извор: ДРИ

У наставку Извештаја, наводимо закључке са одговарајућим налазима, које илуструјемо примерима.



## **ЗАКЉУЧАК 1: Надлежни субјекти нису у довољној мери вршили планирање активности у циљу стварања претпоставки за унапређење безбедности саобраћаја на пружним прелазима**

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли су надлежни субјекти на адекватан начин планирали активности усмерене на стварање претпоставки за унапређење безбедности на пружним прелазима. Истраживали смо следеће: да ли је Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре успоставило адекватан нормативни оквир за планирање активности у циљу стварања претпоставки за унапређење безбедности на пружним прелазима, да ли је управљач железничке инфраструктуре на адекватан начин вршио планирање активности у циљу унапређења безбедности на пружним прелазима пута преко пруге, као и да ли је управљач путне инфраструктуре/ЈЛС на адекватан начин вршио планирање активности у циљу унапређења безбедности на пружним прелазима.

Основни задатак надлежних државних органа је да кроз нормативну регулативу уреде ову област у циљу свођења ризика на путним прелазима на прихватљив ниво. Стога је ефикасно деловање у систему безбедности саобраћаја могуће само уз заједничке и усаглашене активности свих надлежних државних органа. Законом о железници из 2013. године, прописано је да Народна скупштина, на предлог Владе, доноси Национални програм железничке инфраструктуре. Законом о безбедности саобраћаја на путевима из 2009. године предвиђено је доношење Стратегије безбедности саобраћаја на путевима. У Националном програму јавне железничке инфраструктуре за период од 2017. до 2021. године наводи се да у складу са прописима којима се уређује железница, а који су усклађени са прописима ЕУ, Инфраструктура железнице Србије а.д. од 2016. године добија субвенције на бази уговорног односа, односно на основу Уговора којим се уређују међусобна права и обавезе Владе и управљача инфраструктуре, који је закључен 10. фебруара 2016. године. Управљач се обавезује да постепено повећава ефикасност коришћења средстава и своју продуктивност.

- Донет је Национални програм јавне железничке инфраструктуре за период од 2017. до 2021. године;
- Донета је Стратегија управљања безбедности саобраћаја на путевима за период од 2015. до 2020. године. Закључком Владе од 23. децембра 2016. године усвојен је Акциони план за спровођење стратегије безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије за период од 2015. до 2020. године. Акциони план представља скуп конкретних мера и активности, систематизованих кроз пет стубова наведених у Стратегији. Закључком је предвиђено да ће се за стубове, циљеве и активности за које у Акционом плану нису предвиђене почетне и циљане вредности индикатора за 2017. годину, предвидети у новој верзији Акционог плана која ће се радити за период од 2018 до 2020. године. Међутим, нови Акциони план није донет. У Стратегији безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије за период од 2015. до 2020. године као један од проблема безбедности саобраћаја на путевима у Републици Србији наводе се - небезбедни путно-пружни прелази. Међутим, пружни прелази се помињу у једној реченици, а у Акционом плану за 2016. и 2017. годину, нема предвиђених активности везаних за решавање овог проблема.
- У поступку анализе нормативног оквира, а затим и кроз разговоре са свим надлежним субјектима у овој области, уверили смо се да постоје недоумице и различита тумачења по



питању појединих одредби. Као последица наведеног:

- Нису постављени семафори на више од половине пружних прелаза са савременим коловозним застором (асфалт, бетон, коцка и сл.) преко железничке пруге,
  - Знак „обавезно заустављање“ се поставља на пружним прелазима неуједначено и без јасно дефинисаних критеријума.
- Уговором из 2016. године којим се уређују међусобна права и обавезе Владе и управљача железничке инфраструктуре дефинисана је циљана вредност од 50 незгода на пружним прелазима и у наредне три године није мењана.

Услед недовољне координације између надлежних државних органа стратешки оквир није у потпуности успостављен, а нормативни оквир није прецизно дефинисан и усклађен, што може утицати да управљач железничке и управљачи путне инфраструктуре различито тумаче поједине одредбе и не поступају по истима, а што може представљати потенцијалну опасност по безбедност оба вида саобраћаја.

Основ за добро планирање је успостављање и вођење свеобухватне и ажурне евиденције. Податке о броју пружних прелаза смо прикупили од свих надлежних субјеката, односно од управљача железничке и управљача путне инфраструктуре. Центар за истраживање несрећа у саобраћају је у 2019. години дао безбедносне препоруке управљачу железничке инфраструктуре да уради стручно утемељену процену ризика на путним прелазима и „Програм решавања путних прелаза“ према претходно урађеној процени ризика на путним прелазима, у циљу предузимања одговарајућих активности како би се подигао ниво безбедности саобраћаја и оне су прихваћене.

- Управљач железничке инфраструктуре није успоставио свеобухватну и ажурну евиденцију пружних прелаза у ревидираном периоду, што је за последицу имало разлике у подацима које достављају различите организационе јединице субјекта. Подаци, такође, нису усклађени са свим заинтересованим странама – управљачима путне инфраструктуре, локалним самоуправама и Министарством грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.
- Иако су све безбедносне препоруке Центра прихваћене, ниједна до сада није спроведена (укупно 19 безбедносних препорука, од којих су три из 2017, десет из 2018. и шест из 2019. године).
- Критеријуми за избор 60 пружних прелаза предвиђених за опремање савременим осигурањем из средстава Светске банке (предвиђено је и да се на шест пружних прелаза повећа ниво осигурања сопственим средствима) нису засновани на претходно извршеној анализи ризика која би обухватила свих 2.114 постојећих пружних прелаза. Формирана је комисија са задатком да припреми документацију која је потребна за реализацију пројекта осигурања и грађевинског уређења 60 пружних прелаза, изврши обилазак пружних прелаза према списку пружних прелаза и предложи ниво и начин осигурања и грађевинског уређења поменутих пружних прелаза. Списак је достављен Комисији као прилог, а након што су изузети одређени пружни прелази, по предложеној методологији је бодовано осам пружних прелаза, а одабрана су два од 60 укупно.
- Критеријуми за одабир 13 пружних прелаза на којима је подигнут ниво осигурања у ревидираном периоду нам нису презентовани.

Као образложење зашто није извршена анализа ризика на свим пружним прелазима и тиме



испуњена безбедносна препорука Центра, из ИЖС су навели да је потребно претходно прецизирати и ускладити нормативни оквир.

Одабир пружних прелаза на којима је планирано подизање нивоа осигурања без претходно извршене анализе ризика на свим постојећим пружним прелазима може утицати да се међу приоритетним пружним прелазима планираним за подизање нивоа неће наћи они на којима постоји највећа опасност по безбедност саобраћаја.

Чланом 10 Закона о путевима прописано је да делатност управљања општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима, који нису део државног пута I и II реда, може да обавља јавно предузеће, односно друштво капитала чији је једини власник јединица локалне самоуправе, као и друго друштво капитала и предузетник, коме је надлежни орган јединице локалне самоуправе поверио обављање делатности управљања општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима, у складу са законом којим се уређује јавно-приватно партнерство и концесије. Чланом 11 прописано је да је управљач јавног пута дужан да најмање једном у току године, а најкасније до 1. септембра те године, поднесе годишњи извештај о извршеној контроли и оцени стања јавних путева којима управља. Управљач државног пута, поред наведеног извештаја дужан је да подноси и петогодишњи извештај о извршеној контроли и оцени стања државних путева. Извештај се доставља Министарству, односно органу аутономне покрајине надлежном за послове саобраћаја, односно органу јединице локалне самоуправе надлежном за послове саобраћаја. Министар је донео Правилник о садржини и форми извештаја о извршеној контроли и оцени стања јавних путева 17. маја 2019. године, који је на снази од 25. маја 2019. године. Чланом 12 прописано је да управљач јавног пута доноси средњорочни план изградње, реконструкције, одржавања и заштите путева, годишњи програм радова на изградњи, реконструкцији, одржавању и заштити јавних путева, појединачне студије, уз претходно прибављено мишљење Министарства, односно органа аутономне покрајине надлежног за послове саобраћаја, односно органа јединице локалне самоуправе надлежног за послове саобраћаја. Чланом 13 Закона о безбедности саобраћаја на путевима прописано је да Скупштине јединица територијалне аутономије, односно јединица локалне самоуправе, доносе стратегију и годишњи план безбедности саобраћаја на путевима на свом подручју у складу са Националном стратегијом и Акционим планом.

- Од стране ЈП Путеви Србије у поступку ревизије није нам достављен годишњи извештај о извршеној контроли и оцени стања јавних путева за 2019. годину, као ни средњорочни план изградње, реконструкције, одржавања и заштите путева, годишњи програм радова на изградњи, реконструкцији, одржавању и заштити јавних путева, појединачне студије, уз претходно прибављено мишљење министарства надлежног за послове саобраћаја.
- Град Нови Сад нема управљача пута у смислу одредби Закона о путевима.
- Град Нови Сад није донео стратегију и годишњи план безбедности саобраћаја на путевима на свом подручју, као ни годишњи извештај о извршеној контроли и оцени стања јавних путева на својој територији.

Све наведено може утицати да није довољно ефикасно одржавање и управљање путном инфраструктуром у зони пружних прелаза.



## **Налаз 1.1: Услед недовољне координације између надлежних државних органа стратешки оквир није у потпуности успостављен, а нормативни оквир није прецизно дефинисан и усклађен**

### **Стратешки оквир**

Као што је већ наведено у делу институционални оквир, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре врши надзор над спровођењем Закона о железници, подзаконских аката донетих на основу овог закона, као и закона, других прописа и општих аката којима се уређује безбедност у железничком саобраћају и интероперабилност железничког система, Закона о путевима и Закона о безбедности саобраћаја на путевима (заједно са Министарством унутрашњих послова).

Законом о железници из 2013. године, прописано је да Народна скупштина, на предлог Владе, доноси Национални програм јавне железничке инфраструктуре, који обухвата између осталог стратегију изградње, реконструкције и одржавања железничке инфраструктуре и дефинисање структуре, динамике реализације и приоритета, висине и извора финансијских средстава потребних за извршење активности из Националног програма. У члану 48 Закона о железници из 2018. године прописано је да Влада доноси Национални програм.

На основу члана 46 став 1 Закона о железници Народна скупштина Републике Србије на седници одржаној 29. маја 2017. године, донела је Одлуку о усвајању Националног програма јавне железничке инфраструктуре за период од 2017. до 2021. године<sup>31</sup>. Националним програмом су дефинисани циљни техничко-технолошки параметри развоја железничке инфраструктуре. Посебна пажња је посвећена пружним прелазима<sup>32</sup> и препознат је проблем. Наиме, како је наведено у Националном програму, пружни прелазни места укрштања железничких пруга и путева, пешачких и/или бицикличких стаза у нивоу колосека и представљају критична места на пругама јер се ту догађа највише несрећа са веома честим, фаталним последицама. Отварање, затварање, реконструкцију и модернизацију путних прелаза планирају општине и градови у урбанистичким и просторним плановима, у сарадњи са управљачима државних путева, управљачима општинских путева и управљачима железничке инфраструктуре на магистралним, регионалним, локалним, манипулативним пругама, индустријским железницама и индустријским колосецима. Такође, је наведено да су пешаци посебно угрожена група учесника у саобраћају на путним прелазима, те да је неопходно да се, у циљу унапређења безбедности пешака, у урбанистичким плановима, пројектима рехабилитације или реконструкције улица и путева пешаци издвоје на посебне пешачке стазе, тако да одвојено од друмских возила прелазе преко пруге по посебним пешачким стазама у нивоу колосека или изградњом пешачких пасарела изван нивоа колосека.

Законом о безбедности саобраћаја на путевима из 2009. године предвиђено је доношење Стратегије безбедности саобраћаја на путевима. На основу члана 11 Закона о безбедности саобраћаја на путевима, Влада је, на предлог Тела за координацију, донела Стратегију безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије за период од 2015. до 2020. године (на снази од 20. јула 2015. године)<sup>33</sup>. Стратегија има за циљ да прикаже постојеће стање

<sup>31</sup> „Службени гласник РС“ број 53/2017

<sup>32</sup> Будући да је Национални програм донет у складу са Законом о железници, у Националном програму је коришћен термин – путни прелаз.

<sup>33</sup> „Службени гласник РС“, број 64/2015



безбедности саобраћаја у Републици Србији, да прикаже циљеве и стање безбедности саобраћаја којима се тежи и смернице којима ће се најбрже и најлакше доћи од постојећег до жељеног стања. Стратегија приказује кључне проблеме и указује на најважније области деловања и циљне групе којима треба посветити посебну пажњу, као и финансијски аспект безбедности саобраћаја, начине праћења и извештавања о стању безбедности саобраћаја. Циљеви постављени Стратегијом су следећи:

1. да у саобраћају нема погинуле деце од 2020. године,
2. да се преполове годишњи број погинулих и број тешко повређених лица у 2020. години, у односу на 2011. годину, и
3. да се преполове укупни годишњи друштвено-економски трошкови саобраћајних незгода у 2020. години, у односу на 2011. годину.

У Стратегији безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије за период од 2015. до 2020. године као један од проблема безбедности саобраћаја у Републици Србији у вези са безбедношћу путева су наведени: 5) небезбедни путно-пругни прелазии.

Упутили смо представницима Министарства питање у вези чињенице да се Стратегијом безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије за период од 2015. до 2020. године путно-пругни прелазии помињу у једној реченици, као и да ли је припремљена нова Национална стратегија (с обзиром на то да Тело за координацију безбедности саобраћаја, чији је министарка члан, до краја јуна у последњој години важења (2020. година) предлаже Националну стратегију) и да ли ће у њој већа пажња бити посвећена овој проблематици.

Из Министарства је у одговору наведено да нова Национална стратегија безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије још увек није припремљена, а мишљења су да је потребно посветити већу пажњу проблематици у вези путно-пругних прелазии. Из Министарства су, такође, навели да од јула 2018. године усвајањем Закона о изменама и допунама Закона о безбедности саобраћаја на путевима, на предлог МУП-а, Влада образује Тело за координацију послова безбедности саобраћаја (Одлука о образовању Тела за координацију послова безбедности саобраћаја на путевима<sup>34</sup>), а све послове у циљу остваривања сарадње и усклађеног обављања послова у функцији унапређења безбедности саобраћаја на путевима, као и иницирања и праћења превентивних и других активности у области безбедности саобраћаја на путевима обавља руководиоца Тела за координацију безбедности саобраћаја, односно министар унутрашњих послова.

На основу Националне стратегије, на предлог Тела за координацију, Влада доноси Акциони план безбедности саобраћаја на путевима за период од најмање једне године. Акциони план садржи нарочито: мере и активности у оквиру кључних области рада, одговорне субјекте, рокове и финансијска средства у кључним областима рада.

Закључком Владе од 23. децембра 2016. године<sup>35</sup> усвојен је Акциони план за спровођење стратегије безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије за период од 2015. до 2020. године. Акциони план представља скуп конкретних мера и активности, систематизованих кроз пет стубова наведених у Стратегији. За сваки од стубова су у Акционом плану постављени циљеви који се требају испунити. Даље су, за сваки од циљева, дефинисане конкретне активности које ће бити реализоване у 2016. и 2017. години и у периоду од 2018. до 2020.

<sup>34</sup> „Службени гласник РС“, број 81/18

<sup>35</sup> „Службени гласник РС“, број 1/17





године. У овом Акционом плану нису дефинисане конкретне активности које ће бити реализоване у 2016. и 2017. години, везане за небезбедне путно-пругне прелазе.

Закључком је предвиђено да ће се за стубове, циљеве и активности за које у Акционом плану нису предвиђене почетне и циљане вредности индикатора за 2017. годину, поменуте вредности биће предвиђене у новој верзији Акционог плана која ће се радити за период од 2018. до 2020. године. Предвиђено је да ће се у 2017. години израдити нови Акциони план који ће детаљно разрадити активности за период 2018. до 2020. године, узимајући у обзир искуства у примени овог документа и степен испуњавања активности из овог Акционог плана.

На питање упућено представницима Министарства да ли је израђен Акциони план за период од 2018. до 2020. године и да ли је тим Акционим планом предвиђена конкретна активност везана за унапређење безбедности на путно - пружним прелазима, из Министарства су одговорили да Акциони план за период од 2018. до 2020. године није израђен у периоду када је био предвиђен, а као главни разлог због чега није било могуће израдити поменути документ навели су немогућност рада, односно блокаду рада Тела за координацију послова безбедности саобраћаја, у време које је претходило периоду за који је било потребно израдити Акциони план. Из Министарства су навели да је током 2016. и 2017. године МУП предложио нови текст Одлуке о образовању Тела за координацију према којој је руководиоца Тела за координацију требало да буде министар надлежан за унутрашње послове, а руководиоца Колегијума директор полиције, са чиме се МГСИ није слагао. Према ставу представника Министарства, главни механизам за сарадњу и координацију активности у функцији унапређења безбедности саобраћаја на путевима није био оперативан. Након тога, у јулу 2018. године као предлагач Закона о безбедности саобраћаја на путевима, представници МУП-а су спровели процедуру измена и допуна Закона где је, између осталог, изменом члана 8 прописана надлежност МУП-а за послове координације у области безбедности саобраћаја. Узимајући у обзир наведено, у Министарству сматрају да су сви послови у вези иницирања и координирања активности на изради Стратегије безбедности саобраћаја на путевима и Акционог плана сада у надлежности МУП-а.

## Нормативна регулатива

Основни задатак надлежних државних органа је да кроз нормативну регулативу уреде ову област у циљу свођења ризика на пружним прелазима на прихватљив ниво. Да би се то постигло прописи морају да буду прецизни, јасни и усклађени. Стога је ефикасно деловање у систему безбедности саобраћаја могуће само уз заједничке и усаглашене активности свих надлежних државних органа.

Међутим, у поступку анализе законодавног оквира, а затим и кроз разговоре са надлежним субјектима у овој области, утврдили смо се да постоје недоумице и различита тумачења појединих одредби.

### Илустративни пример број 1:

**Закон о безбедности саобраћаја на путевима – члан 153, став 2:** прописано је да се на прелазу пута са савременим коловозним застором (асфалт, бетон, коцка и сл.) преко железничке пруге морају поставити семафори којима се најављује приближавање воза.

**Закон о безбедности у железничком саобраћају – члан 97, став 1:** услови за укрштање



<p>железничке пруге и пута, у погледу места на којем се може извести укрштање и мере за безбедно одвијање саобраћаја на путним прелазима зависе од густине саобраћаја, прегледности железничке пруге, брзине вожње на прузи и путу и од месних услова саобраћаја на путним прелазима обезбеђен је саобраћајним знацима за учеснике у друмском саобраћају.</p>	
<p><b>Правилник о саобраћајној сигнализацији:</b> Семафори којима се регулише прелаз пута преко железничке пруге у истом нивоу, служе за најаву приближавања воза и најаву спуштања браника, односно полубраника. Постављају се на прелазима пута преко железничке пруге у нивоу, са или без браника, односно полубраника.</p>	
<p><b>Стање:</b> Нису постављени семафори на више од половине пружних прелаза са савременим коловозним застором (асфалт, бетон, коцка и сл.) преко железничке пруге</p>	
<p><b>Питање за Министарство:</b> Ко је у обавези да постави семафоре и које мере се предузимају у циљу пуне примене овог члана Закона?</p>	
<p><b>Питање за управљача железничком и путном инфраструктуром:</b> На колико пружних прелаза са савременим коловозним застором нису постављени семафори којима се најављује приближавања воза и које су мере се предузимају по овом питању?</p>	
Одговор ИЖС:	У одговору који је достављен од стране ИЖС наведено је да се не води евиденција о томе на колико пружних прелаза нису постављени семафори.
Одговор ЈП ПUTEВИ Србије:	ЈП ПUTEВИ Србије су у одговору навели да су семафори, браници, полубраници и пратећа опрема обавеза железнице и да се не предузимају мере од стране управљача пута.
Одговор Министарства:	
<p>Из Министарства је достављен одговор у коме је наведено следеће: „С обзиром на то да су „уређаји за осигурање пружних прелаза у нивоу“, елементи железничке инфраструктуре (члан 5. Правилника о елементима јавне железничке инфраструктуре)<sup>36</sup> постављање „друмских светлосних сигнала“, односно семафора јесте обавеза управљача железничке инфраструктуре. Уколико се путни прелаз отвара или гради, на захтев управљача пута, односно другог правног лица, у складу са Законом о железници, (члан 63) извођење радова обавља се по претходно прибављеним условима управљача железничке инфраструктуре, уз њихов надзор постављања уређаја за осигурање безбедног саобраћаја на путном прелазу, а трошкове сноси управљач путне инфраструктуре, односно подносилац захтева. На првом састанку радне групе за безбедност и унапређење путне инфраструктуре, у оквиру Тела за координацију послова безбедности саобраћаја, одржаном 31. јануара 2019. године којим руководи помоћник министарке задужен за Сектор за друмски транспорт, путеве и безбедност саобраћаја МГСИ потекла је иницијатива за отклањање уочених колизија у примени закона о безбедности саобраћаја на путевима и безбедности у железничком саобраћају из области уређивања путно-пружних прелаза.“</p>	

<sup>36</sup> „Службени гласник РС“, број 30/19



**Предлог Закона о изменама и допунама Закона о безбедности саобраћаја на путевима** (у скупштинској процедури): Реч *морају* је брисана из наведеног члана Закона о безбедности саобраћаја на путевима, тако да члан 153, став 2 гласи: „На прелазу пута са савременим коловозним застором (асфалт, бетон, коцка и сл.) преко железничке пруге у нивоу постављају се семафори којима се регулише саобраћај на прелазу пута преко железничке пруге и браници или полубраници, у складу са прописима којим се уређује безбедност у железничком саобраћају“.

**Препорука Центра за истраживање несрећа дата у 2019. години:**

БП\_29/19 Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да размотри могућност да у Закону о безбедности саобраћаја на путевима члан 153 став 2 преформулише и усклади са чланом 97 став 1 Закона о безбедности железничког саобраћаја у смислу прецизнијих одредби уградње семафора.

У вези наведеног члана и измена и допуна Закона, представницима Министарства је постављено питање шта је циљ поменуте измене у Предлогу закона и како је тумаче у контексту сада важећих прописа.

Из Министарства су навели да је циљ је да се, између осталог, изврши усклађивање прописа из области железнице и безбедности железничког саобраћаја и прописа о путевима и безбедности саобраћаја на путевима.

У одговору је наведено да су имајући у виду повећан број несрећа и незгода на пружним прелазима у 2018. години у сарадњи са ИЖС покренули нови инвестициони циклус за унапређење безбедности саобраћаја на пружним прелазима којим би повећали број пружних прелаза опремљених са савременим светлосним сигналним уређајима-семафорима. Из Министарства су навели да је постојећи систем са трепћућим црвеним светлима и полубраницима или браницима нереалан, неспроводив, изузетно захтеван, инвестиционо скуп и сложен за одржавање и супротан европској пракси о обавезности постојања семафора и светлосних сигнала на свим путно пружним прелазима, без обзира на врсту коловозног застора. Због тога се управљач определио за савремени систем са двобојним семафорима. На овај начин сматрају да ће се постићи уједначавање са друмском сигнализацијом где црвено светло на семафору означава забрањен пролаз преко пружног прелаза за возила друмског саобраћаја. Чланом 24 Закона о изменама и допунама Закона обавезује се управљач железничке инфраструктуре да семафоре који најављују приближавање воза на свим прелазима преко пруге у нивоу, који су у употреби и који се налазе на путу на дан ступања на снагу овог закона, замени са семафорима са двобојним светлима у року од три године од дана ступања на снагу овог закона.

Члановима 19 и 20 Правилника о начину укрштања железничке пруге и пута, пешачке или бицикличке стазе, месту на којем се може извести укрштање и мерама за осигурање безбедног саобраћаја, предвиђени су други критеријуми за постављање семафора у односу на члан 153 став 2 Закона о безбедности саобраћаја на путевима. Стога смо упутили питање представницима Министарства како тумаче ове разлике.<sup>37</sup> У одговору на питање из

<sup>37</sup> Члан 19

Светлосним саобраћајним знацима и саобраћајним знацима на путу врши се обезбеђење саобраћаја на путним прелазима, и то:



Министарства су навели да су члановима 19 и 20 Правилника, дефинисани критеријуми које путни прелаз, треба да испуни да би био опремљен сигнално-сигурносним уређајем са семафором односно светлосним саобраћајним знацима и саобраћајним знацима на путу, као једним од техничких решења за управљање безбедношћу саобраћаја на путно-пружним прелазима предвиђено у члану 10, ставу 2 тачке од 2 до 4 овог правилника. Из Министарства су, такође, навели да у стручној и научној пракси није регистровано да се за унапређење безбедности на путно-пружним прелазима примењује само критеријум везан за техничко решење коловоза пута (асфалт) или везан за техничко решење железничког колосека, како је то било прописано у члану 153 Закона о безбедности саобраћаја. У вези са тим из Министарства су навели да се изменама овог члана предложеним у Закону о изменама и допунама Закона о безбедности саобраћаја на путевима отклања ова неусаглашеност.

### Илустративни пример број 2:

**Правилник о саобраћајној сигнализацији:** знак "обавезно заустављање" (II-2), означава наредбу возачу да мора да заустави возило и уступи првенство пролаза возилима која се крећу путем на који наилази.



Међутим, овде је у питању наилазак на пругу.

- 1) магистралне железничке једноколосечне пруге са државним путевима II реда, општинским путевима и улицама, ако је на њима просечан проток од 250 до 2.500 друмских возила;
  - 2) магистралне и регионалне железничке једноколосечне пруге и пута, ако је највећа допуштена брзина на прузи већа од 100 км/х, и
  - 3) регионалне и локалне железничке једноколосечне пруге, индустријске железнице и индустријског колосека са путевима, ако се на путевима остварује саобраћај са просечним протоком већим од 3.000 друмских возила.
- Светлосним саобраћајним знацима и саобраћајним знацима на путу опремају се путни прелазни знаци за које се утврди да је то саобраћајно-технички оправдано применом топографских и месних услова. Облици, димензије и начин уградње светлосног саобраћајног знака на путном прелазу прописани су српским стандардом СРПС 3.С2.580.

#### Члан 20

Светлосним саобраћајним знацима и саобраћајним знацима на путу обезбеђује се саобраћај само на месту укрштања једноколосечне железничке пруге и пута.



**Стање:** Знак „обавезно заустављање“ се поставља на пружним прелазима неуједначено и без јасно дефинисаних критеријума, што је приказано на следећим сликама где на једној слици пружни прелаз обезбеђен само знаком „Андрејин крст“ без знака „обавезно заустављање“, док су на следеће две слике пружни прелази обезбеђени браницама и полубраницама који имају и знакове „обавезно заустављање“ од чега се нпр. на пружном прелазу Рабровац налазе по три наведена знака у једном смеру.

Слика 12: Пружни прелаз на државном путу Свилајнац - Деспотовац



Извор: ДРИ

Слика 13: Пружни прелаз у Руми



Слика 14: Пружни прелаз Рабровац



Извор: ДРИ

**Питање за Министарство:** Како објашњавате постављање саобраћајног знака „обавезно заустављање“ (знак „Стоп“) на пружним прелазима с обзиром на то да је Правилником о саобраћајној сигнализацији прописано да знак "обавезно заустављање" означава наредбу возачу да мора да заустави возило и уступи првенство пролаза возилима која се крећу путем на који наилази, а овде је у питању пруга?

Одговор Министарства:

У одговору представника Министарства наведено је да с обзиром на то да постоји претпоставка о слабом познавању значења саобраћајне сигнализације, уз истовремено непоштовање исте, постављање знака наредбе о обавезном заустављању „Стоп“, јесте мера додатног обезбеђења учесника саобраћаја и покушај додатног утицаја на њихову свест, употребом знака чије значење је неспорно свим учесницима саобраћаја. Правилника саобраћаја, како је наведено у одговору достављеном из Министарства, прописана је обавеза учесницима у саобраћају да пропусте шинско возило на прелазима пута преко пруге, постављање знака „Стоп“ на путном прелазу свакако не угрожава безбедност саобраћаја. Из Министарства су, такође, указали да ће се изменом Правилника о саобраћајној сигнализацији изменити и одредба која се односи на постављање знака „Стоп“ (а након усвајања Закона о изменама и допунама Закона о



безбедности саобраћаја на путевима). Такође, члан 100 став 1 Закона о безбедност саобраћаја прописује следеће: „На прелазу пута преко железничке пруге, возач је дужан да пропусти шинско возило које се креће по железничкој прузи.“

#### **Препорука Центра за истраживање несрећа дата у 2019. години:**

БП\_28/19 Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да изврши допуне Правилника о саобраћајној сигнализацији којима би се омогућила уградња саобраћајног знака: П-2: „Обавезно заустављање“ и испред прелаза пута преко пруге у нивоу, у сврху спречавања настанка нових сличних несрећа и повећања безбедности саобраћаја.

Правилник о истраживању несрећа и незгода у железничком саобраћају<sup>38</sup> између осталог садржи и прилог - Поступак истраживања за карактеристичне случајеве несрећа и незгода у железничком саобраћају у коме се наводи: „У поступку истраживања несрећа на путном прелазу (за све путне прелазе, без обзира на мере за осигурање безбедног саобраћаја), са циљем утврђивања узрока несреће, између осталог утврђује се: да ли на путу постоје прописани друмски саобраћајни знаци (знаци I-32 односно I-33) који означавају наилазак на место укрштања пута са пругом у нивоу, саобраћајни знаци приближавања месту укрштања пута и пруге (I-35) као и "Андрејин крст" (I-34). Да ли су саобраћајни знаци били исправни и с које су се удаљености могли уочити из друмских возила. Не спомиње се знак „Стоп“ (П-2).“

Из Центра сматрају да постављање саобраћајног знака „Стоп“ има смисла на пасивним пружним прелазима код којих није обезбеђена зона потребне прегледности, док се не поставе полубраници и светлосни саобраћајни знаци.

Из Центра су дали безбедносну препоруку БП\_09/18 Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да прилагоди Правилник о начину укрштања железничке пруге и пута, пешачке или бицикличке стазе, месту на којем се може извести укрштање и мерама за осигурање безбедног саобраћаја реалним перформансама друмских возила (како су то урадиле неке земље у региону) и стварном стању железничке инфраструктуре. У препоруци се наводи да је потребно утврдити да ли брзина преласка друмског возила преко прелаза која је коришћена у прорачунима у овом Правилнику, а која износи 4 km/h одговара садашњим перформансама возног парка, или је ову брзину потребно повећати (нпр. у Републици Словенији коришћена је брзина од 7 km/h). Са брзином 4 km/h велики број прелаза не може задовољити потребну минималну зону прегледности предвиђену Правилником наводи се у препоруци. У Годишњем извештају Центра за 2018. годину од 25. септембра 2019. године наведен је следећи статус препоруке: Министарство је доставило извештај - допис број 340-01-0059/2019-04 од 3. јула 2019. године, безбедносна препорука БП\_09/18 је делимично прихваћена (прихваћен је део препоруке који се односи на брзину преласка друмског возила преко прелаза). Правилник још увек није измењен.

У студији Агенције за безбедност саобраћаја „Истраживање стања безбедности саобраћаја у зонама пружних прелаза“ наводи се да: „У пракси постоји шаренило код постављања сигналних закова на пружним прелазима што ствара велике материјалне трошкове, али и забуну код возача.“

<sup>38</sup> „Службени гласник РС“, број 58/2019



У примедбама ИЖС на Предлог Правилника о начину укрштања железничке пруге и пута, пешачке стазе, места на коме се може извести укрштање и мере за осигурање безбедног саобраћаја, упућеним Министарству 10. јула 2019. године, наводи се да је свака нејасноћа у Правилнику потенцијални предуслов спорења управљача железничке и путне инфраструктуре на месту укрштања и у зони заједничке одговорности која својом појавом и трајањем може представљати потенцијалну опасност по безбедност оба вида саобраћаја.

Постојеће неусклађености ће се према наводима представника Министарства, отклонити усвајањем Закона о изменама и допунама Закона о безбедности саобраћаја на путевима. Међутим, током целог ревидираног периода ове неусклађености су постојале, а до дана окончања ревизије, исте нису отклоњене, а Предлог Закона није усвојен.

### Уговор између Владе и управљача инфраструктуре

У Националном програму јавне железничке инфраструктуре за период од 2017. до 2021. године<sup>39</sup> наводи се да у складу са прописима којима се уређује железница, а који су усклађени са прописима ЕУ, Инфраструктура железнице Србије а.д. од 2016. године добија субвенције на бази уговорног односа, односно на основу Уговора којим се уређују међусобна права и обавезе Владе и управљача инфраструктуре (Инфраструктура железнице Србије а.д.), који је закључен 10. фебруара 2016. године. Овим уговором се први пут у Републици Србији применио систем који функционише у железницама ЕУ већ дужи низ година. Циљ овог уговора је да се од 1. јануара 2016. године успостави уговорни однос између државе и железничких компанија „по учинку“, тј. да држава на име уговора јасно дефинише колико средстава се издваја за коју намену, при чему ће иста бити исплаћена само на основу пружене услуге од стране Инфраструктура железнице Србије а.д. Сходно наведеном уговору којим се уређују међусобна права и обавезе Управљача инфраструктуре и Владе, Инфраструктура железнице Србије а.д. врши одржавање железничке инфраструктуре, највећим делом, сопственим капацитетима, ангажовањем запослених из грађевинске делатности (послови редовног одржавања пруге и осталих инфраструктурних објеката као што су мостови, тунели и друго), и електротехничке делатности (послови одржавања сигнално-сигурносних, телекомуникационих и других електротехничких постројења) уз коришћење расположиве механизације.

Чланом 34 Закона о железници<sup>40</sup> је прописано да управљач инфраструктуре и Влада, односно аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе закључују уговор којим се уређују међусобна права и обавезе у погледу финансирања трошкова управљања железничком инфраструктуром у делу који чини разлику између стварних трошкова управљања железничком инфраструктуром и остварених прихода од накнада за коришћење инфраструктуре и цена услуга. На основу члана 34 Закона о железници Влада Републике Србије и Акционарско друштво за управљање јавном железничком инфраструктуром Инфраструктура железнице Србије закључили су 10. фебруара 2016. године уговор којим се уређују међусобна права и обавезе управљача инфраструктуре и Владе на период од пет година тј. до 1. јануара 2021. године.

Уговор је закључен са циљем да се:

<sup>39</sup> „Службени гласник РС“, број 53/2017

<sup>40</sup> „Службени гласник РС“, бр. 45/2013, 91/2015 и 113/2017 - др. закон



- делатност управљања јавном железничком инфраструктуром обавља на економичан, начин, који ће истовремено гарантовати поузданост и безбедност јавне железничке инфраструктуре;
- отклоне сметње у одржавању јавне железничке инфраструктуре, узроковане недостатком средстава у дужем временском периоду и остваре циљеви постављени у складу са Националним програмом железничке инфраструктуре;
- управљачу обезбеде средства неопходна за несметано обављање делатности у складу са законом;
- створи основа за даљи развој јавне железничке инфраструктуре у Републици Србији у будућности.

Овим уговором се омогућава улагање у одржавање железничке инфраструктуре од стране Републике Србије, што је неопходно за отклањање значајног заостајања у погледу радова те врсте, као и за пружање управљачу одговарајућег и поузданог ослоња за пословно планирање током трајања уговора.

Поред поступања у складу са важећим законима који се односе на безбедност, управљач ће према овом уговору планирати и управљати својим активностима уз посебно обраћање пажње на модернизацију безбедносних система и система сигнализације, повећање безбедности пружних прелаза и перона, као и на смањење ризика од загађења узрокованог превозом опасних терета. За сваку годину у току трајања овог уговора, Влада ће преговарати са управљачем и сагласити се око циљних вредности кључних показатеља учинка<sup>41</sup>, што ће бити уобличено у годишњем анексу о обиму финансирања, динамици исплата и захтеваном учинку. Управљач се обавезује да постепено повећава ефикасност коришћења средстава и своју продуктивност.

Уговорне стране се обавезују да у току трајања уговора, непрекидно врше истраживања, анализе и испитивања, као и да размењују одговарајуће информације и процене, у погледу тога да ли су постојећи кључни показатељи учинка одговарајући, као и да ли нови треба да буду уведени у циљу повећања транспарентности и ефикасности управљања железничком инфраструктуром, и самим тим повећања целокупног квалитета безбедности и доступности железничке инфраструктуре.

Надзор и контролу спровођења наведеног Уговора у име Владе врши министарство надлежно за послове саобраћаја.

Закључком Владе 05 Број: 340-12636/2017 од 21. децембра 2017. године усвојен је текст Анекса 3 о изменама и допунама уговора којим се уређују међусобна права и обавезе управљача инфраструктуре и Владе који је саставни део овог закључка. Обим државне надокнаде за 2017. годину одређен је у износу од 7.690.000 хиљада динара, од чега су средства у износу од 3.290.000 хиљада динара одређена за одржавање железничке инфраструктуре, а средства у износу од 4.400.000 хиљада динара за организовање и регулисање железничког саобраћаја. Средства за одржавање железничке инфраструктуре у износу од 3.290.000 хиљада динара, одређена су за набавку материјала, резервних делова, радова и услуга у функцији одржавања

<sup>41</sup> Кључни показатељи учинка – представљају кључне показатеље учинка у погледу испуњења обавеза Управљача по основу овог уговора, као што је означено у Годишњем анексу о обиму финансирања, динамици исплате и захтеваном учинку.

Циљана вредност Кључних показатеља учинка – представља договорену (минималну / максималну / референтну) вредност за сваки од кључних показатеља учинка.





железничке инфраструктуре у износу од 1.100.000 хиљада динара и за финансирање дела зарада и осталих личних примања запослених на одржавању пруга, објеката железничке инфраструктуре електро - енергетских, сигнално - сигурносних, телекомуникационих и других електротехничких постројења у износу од 2.190.000 хиљада динара.

Закључком Владе 05 Број: 340-6668/2018 од 12. јула 2018. године усвојен је текст Анекса 5 о изменама и допунама уговора којим се уређују међусобна права и обавезе управљача инфраструктуре и Владе који је саставни део овог закључка. Обим државне надокнаде за 2018. годину одређен је у износу од 7.120.000 хиљада динара, од чега су средства у износу од 2.870.468,9 хиљада динара опредељена за одржавање железничке инфраструктуре, средства у износу од 4.023.716,5 хиљада динара опредељена су за организовање и регулисање железничког саобраћаја, а средства у износу од 225.814,5 хиљада динара за изградњу и реконструкцију железничке инфраструктуре. Средства за одржавање железничке инфраструктуре у износу од 2.870.468,9 хиљада динара, опредељена су за набавку материјала, резервних делова, радова и услуга у функцији одржавања железничке инфраструктуре у износу од 888.638,4 хиљада динара и за финансирање дела зарада и осталих личних примања запослених на одржавању пруга, објеката железничке инфраструктуре електро - енергетских, сигнално - сигурносних, телекомуникационих и других електротехничких постројења у износу од 1.981.830,5 хиљада динара.

Закључком Владе 05 Број: 340-11853/2019 од 28. новембра 2019. године усвојен је текст Анекса 9 о изменама и допунама уговора којим се уређују међусобна права и обавезе управљача инфраструктуре и Владе који је саставни део овог закључка. Обим државне надокнаде за 2019. годину одређен је у износу од 9.195.240 хиљада динара, од чега су средства у износу од 2.790.709,7 хиљада динара опредељена за одржавање железничке инфраструктуре, средства у износу од 3.765.000 хиљада динара опредељена су за организовање и регулисање железничког саобраћаја, а средства у износу од 2.639.530,3 хиљада динара за изградњу, реконструкцију и радове на улагању у сопственој режији. Средства за одржавање железничке инфраструктуре у износу од 2.790.709,7 хиљада динара, опредељена су за набавку материјала, резервних делова, радова и услуга у функцији одржавања железничке инфраструктуре у износу од 465.709,7 хиљада динара и за финансирање дела зарада и осталих личних примања запослених на одржавању пруга, објеката железничке инфраструктуре електро - енергетских, сигнално - сигурносних, телекомуникационих и других електротехничких постројења у износу од 2.325.000 хиљада динара.

Средства у уговору којим се уређују међусобна права и обавезе управљача инфраструктуре и Владе опредељују се према Годишњем програму изградње, реконструкције и одржавања железничке инфраструктуре, организовања и регулисања железничког саобраћаја, Финансијском плану, односно Програму пословања управљача инфраструктуре, на који сагласност даје Влада Републике Србије.

Циљана вредност у погледу броја незгода на пружним прелазима у уговору из 2016. године износила је 50 и није се мењала у периоду од 2017. до 2019. године, у смислу њене корекције у погледу смањења броја незгода иако је уговором предвиђено, између осталог, посебно обраћање пажње на модернизацију безбедносних система и система сигнализације и повећање безбедности пружних прелаза. У 2017. и 2018. години остварена вредност (број незгода) је била изнад циљане (56 и 55), док је у 2019. години остварена вредност била испод циљане вредности и износила је (43). На питање упућено представницима Министарства, како објашњавају чињеницу да се циљана вредност није смањивала, имајући у виду обавезу



управљача да постепено повећава ефикасност коришћења средстава и своју продуктивност, у одговору су навели да је према подацима са којима располажу, а који су приближно исти из године у годину, ИЖС одговорна за око 3% несрећа на пружним прелазима, а да су у свим осталим случајевима, а то је преко 97%, одговорни остали учесници у друмском саобраћају, пре свега возачи друмских возила, односно трећа лица. Из свега наведеног, из Министарства сматрају да не могу одговорност за број несрећа приписати ИЖС већ, како је претходно наведено, само у мање од 3% случајева. Такође, из Министарства су навели да је у току реализација великих пројеката на 320 км пруга. Према њиховом наводу, тек се очекују прави и потпуни резултати, да се због обуставе саобраћаја на неким правцима, саобраћај обавља алтернативним правцима, где је превозни пут много дужи и обим саобраћаја већи на овом алтернативном правцу. Ови алтернативни правци су тренутно више оптерећени, а са друге стране одређени број пружних прелаза није у функцији на деоницама пруга где је обустављен саобраћај, па самим тиме проистиче да предметна циљна вредност КПУ треба да остане на истом нивоу. Зато су мишљења да се овај КПУ не може се посматрати на годишњем нивоу већ у дужем временском периоду. На крају наводе да је планирана припрема новог уговора, у оквиру пројекта „Свеобухватне реформе железнице”, тако да ће свакако доћи до унапређења овог уговора, као и процеса праћења реализације истог (постојећи важи до 1. јануара 2021. године). Увидом у годишње извештаје о реализацији уговора, у допуни извештаја за 2018. године налази се образложење ИЖС у вези захтева из Министарства да појасне одступања кључних показатеља учинка који утичу на безбедност у односу на циљане вредности. Из ИЖС су у одговору навели да је број незгода на пружним прелазима износио 55 у 2018. години (циљана вредност је била 50) и да је у свим случајевима утврђена одговорност возача друмских возила.

Циљана вредност у погледу броја сметњи на сигнално - сигурносним уређајима<sup>42</sup>, припадајућа област доступност и квалитет железничке инфраструктуре, у Уговору из 2016. године је износила 150, у Анексу уговора за 2017. годину износила је 270, док је остварена вредност износила 3.153, у Анексу уговора за 2018. годину циљана вредност је износила 2.560, а остварена вредност је износила -1.083, у Анексу уговора за 2019. годину циљана вредност је износила 1.800, а остварена вредност је износила 1.784. На питање упућено Министарству на бази којих параметара су одређивање циљне вредности за наведене кључне показатеље учинка у периоду 2017-2019. година, у одговору достављеном из Министарства је наведено, између осталог, да је до повећања броја сметњи дошло као последица чешћих и непредвидивих отказа рада постројења чија је просечна старост већа од 45 година, услед оштећења и отуђења постројења и уређаја од стране непознатих починилаца, а у одређеном периоду и услед неповољних временских услова. На питање у којој мери су овако дефинисане циљане вредности кључних показатеља учинка у складу са циљем уговора да се управљање јавном железничком инфраструктуром обавља на економичан начин, који ће истовремено гарантовати поузданост и безбедност јавне железничке инфраструктуре, из Министарства су навели да су од 2014. године започете активности на унапређењу железничке инфраструктуре и да је с обзиром на

<sup>42</sup> Сигнално-сигурносни уређаји су према Правилнику:

- 1) станични СС уређаји (уређаји за осигурање службених места);
- 2) пружни СС уређаји;
- 3) уређаји за осигурање ранжирних станица;
- 4) уређаји за осигурање путних прелаза у нивоу;
- 5) уређаји за даљинско управљање саобраћајем - телекоманда саобраћаја;
- 6) допунски СС уређаји посебних намена



дугогодишње неулагање у железничку инфраструктуру, потребно неколико инвестиционих циклуса како би се пруге могле вратити на пројектовану брзину и унапредиле.

Највећи део средстава државне надокнаде за одржавање железничке инфраструктуре се према подацима из годишњих анекса уговора односи на финансирање дела зарада и осталих личних примања запослених на одржавању пруга, објеката железничке инфраструктуре електро-енергетских, сигнално-сигурносних, телекомуникационих и других електротехничких постројења, док се из преосталог дела финансира набавка материјала, резервних делова, радова и услуга у функцији одржавања железничке инфраструктуре.

Према подацима из годишњих извештаја о реализацији уговора, индекс искоришћености исплаћене државне надокнаде се по годинама кретао у распону од 87,65% (за 2019. годину) до 96,69% (за 2018. годину).

## **Налаз 1.2: Управљач железничке инфраструктуре одабир пружних прелаза планираних за опремање савременим осигурањем није засновао на претходно извршеној процени ризика, која би обухватила све постојеће пружне прелазе**

### **Евиденција пружних прелаза**

Основ за добро планирање је успостављање и вођење свеобухватне и ажурне евиденције. Податке о броју пружних прелаза смо прикупили од свих надлежних субјеката, односно од управљача железничке и управљача путне инфраструктуре.

Достављени подаци се разликују, не само између управљача путне и управљача железничке инфраструктуре, већ је управљач железничке инфраструктуре доставио податке који се разликују у односу на податке из годишњих извештаја о безбедности.

На захтев ДРИ да управљач железничке инфраструктуре достави податке о броју пружних прелаза разврстаних према мерама за осигурање безбедног саобраћаја, из ИЖС су достављени подаци који се разликују од података из годишњих извештаја о безбедности и који су приказани у следећим табелама:

*Табела 4: Табеларни преглед броја пружних прелаза у нивоу на територији Републике Србије према табелама техничких података о пружним прелазима достављених од стране надлежних Сектора за некретнине са којима имају закључене уговоре*

Мере за осигурање безбедног саобраћаја на пружним прелазима	Број пружних прелаза у нивоу (2017)	Број пружних прелаза у нивоу (2018)	Број пружних прелаза у нивоу (2019)
1) саобраћајним знацима на путу и зоном потребне прегледности	835	828	931
2) светлосним саобраћајним знацима и саобраћајним знацима на путу	11	12	21
3) аутоматским полубраницима са светлосним саобраћајним знацима и саобраћајним знацима на путу	209	210	222
4) браницима и саобраћајним знацима на путу	95	109	99
5) непосредним регулисањем саобраћаја на путном прелазу и посебним мерама	42	37	34
6) заштитним оградама и саобраћајним знацима или мимоилазницама	0	0	0



Мере за осигурање безбедног саобраћаја на пружним прелазима	Број пружних прелаза у нивоу (2017)	Број пружних прелаза у нивоу (2018)	Број пружних прелаза у нивоу (2019)
и саобраћајним знацима на путним прелазима за пешаке и бициклисте			
7) број путних прелаза који део списка али пруга није у функцији или је реконструкција	138	128	213
<b>УКУПНО</b>	<b>1288</b>	<b>1287</b>	<b>1486</b>

Извор: ИЖС

Табела 5: Табеларни преглед броја пружних прелаза у нивоу на територији Републике Србије према табелама техничких података о пружним прелазима достављених од стране надлежних Сектора за некретнине са којима немају закључене уговоре

Мере за осигурање безбедног саобраћаја на пружним прелазима	Број пружних прелаза у нивоу (2017)	Број пружних прелаза у нивоу (2018)	Број пружних прелаза у нивоу (2019)
1) саобраћајним знацима на путу и зоном потребне прегледности	427	427	224
2) светлосним саобраћајним знацима и саобраћајним знацима на путу	9	9	2
3) аутоматским полубраницима са светлосним саобраћајним знацима и саобраћајним знацима на путу	49	50	41
4) браницима и саобраћајним знацима на путу	34	33	13
5) непосредним регулисањем саобраћаја на путном прелазу и посебним мерама	9	7	4
6) заштитним оградама и саобраћајним знацима или мимоилазницама и саобраћајним знацима на путним прелазима за пешаке и бициклисте	0	0	0
7) број путних прелаза који део списка али пруга није у функцији или је реконструкција	22	22	44
<b>УКУПНО</b>	<b>541</b>	<b>541</b>	<b>324</b>

Извор: ИЖС

Табела 6: Збирни подаци из табеле 4. и 5.

Збирни подаци из табела 4 и 5	Број пружних прелаза у нивоу (2017)	Број пружних прелаза у нивоу (2018)	Број пружних прелаза у нивоу (2019)
1) Број пружних прелаза достављених од стране надлежних Сектора за некретнине са којима имају закључене Уговоре	1.288	1.287	1.486
2) Број пружних прелаза достављених од стране надлежних Сектора за некретнине са којима немају закључене Уговоре	541	541	324
<b>УКУПНО</b>	<b>1.880</b>	<b>1.872</b>	<b>1.848</b>

Извор: ИЖС

Према наводима управљача железничке инфраструктуре достављени су подаци Сектора за некретнине, док су подаци о броју пружних прелаза наведени у годишњим извештајима о безбедности управљача железничке инфраструктуре за 2017, 2018. и 2019. годину подаци



организационих делова чија је делатност одржавање пружних прелаза (Сектор за грађевинске послове и Сектор за електротехничке послове) који су навели да су приликом доставе потребних података користили своје интерне евиденције. Даље су навели да у интерним евиденцијама које се воде због потреба одржавања, подаци се ажурирају по потреби и не врши се периодични пресек стања. Подаци потребни за израду одређених докумената управљача железничке инфраструктуре (нпр. Годишњи извештај о безбедности, Програм пословања или Годишњег програма изградње, реконструкције и одржавања...) достављају по упиту у тренутку израде документа чиме се могу наводити ИЖС објаснити одступања која се појављују у претходно наведеним документима.

Према подацима управљача железничке инфраструктуре<sup>43</sup>, евидентирано је 234 пружних прелаза на државним путевима од чега је 173 у функцији, за разлику од 240 пружних прелаза који се налазе у евиденцији ЈП Путеви Србије од којих је у функцији 186. Наведено је приказано у следећој табели:

Табела 7: Подаци ЈП Путеви Србије и ИЖС о броју пружних прелаза на државним путевима

Пружни прелази	Број пружних прелаза на државним путевима према евиденцији ЈП Путеви Србије	Број пружних прелаза на државним путевима према евиденцији ИЖС
Исправан	186	173
Није у функцији	54	61(54)*
<b>УКУПНО</b>	<b>240</b>	<b>234</b>

\*на 54 пружна прелаза пруга није у функцији и седам прелаза нису у функцији  
Извор: ИЖС и ЈП Путеви Србије

Поред наведене разлике, постоји разлика и између података управљача општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима и управљача железничке инфраструктуре. Наиме, према подацима Града Новог Сада на његовој територији се налази 55 пружних прелаза, док се према евиденцији управљача железничке инфраструктуре налази 65 пружних прелаза. Разлика према мерама осигурања је приказана у следећој табели:

Табела 8: Број пружних прелаза према евиденцији Града Новог Сада и ИЖС

Мере за осигурање безбедног саобраћаја на пружним прелазима	Број пружних прелаза у нивоу према подацима Града Новог Сада	Број пружних прелаза у нивоу према подацима ИЖС
1) саобраћајним знацима на путу и зоном потребне прегледности	<b>46</b>	<b>56</b>
2) светлосним саобраћајним знацима и саобраћајним знацима на путу	<b>0</b>	<b>0</b>
3) аутоматским полубраницима са светлосним саобраћајним знацима и саобраћајним знацима на путу	<b>4</b>	<b>4</b>
4) браницима и саобраћајним знацима на путу	<b>5</b>	<b>5</b>
<b>УКУПНО</b>	<b>55</b>	<b>65</b>

Извор: Град Нови Сад и ИЖС

<sup>43</sup> Подаци од 5. августа 2020. године



Одлукама Народне скупштине од 3. фебруара 2020. године одузето је својство добра у општој употреби делу железничке инфраструктуре – пруге у укупне дужине 1.030,7 км са припадајућим објектима, постројењима, уређајима и слично у функцији железничког саобраћаја. Уредбом о категоризацији пруга из јула 2020. године брисане су пруге у категорији ван експлоатације. Међутим, према достављеним подацима управљача железничке инфраструктуре у њиховој евиденцији се и даље налазе, између осталих, и пружни прелази на пругама за које је донета Одлука о одузимању својства добра у општој употребни на делу железничке инфраструктуре, и то 268 пружних прелаза. Док се наведени пружни прелази налазе у евиденцији управљача железничке инфраструктуре, постоји ризик да ће се трошити средства на њихово одржавање, иако се доношењем одлуке о укидању својства добра у општој употреби делу железничке инфраструктуре исти сматрају укинутим, што је потврђено и из надлежног Министарства.

Свеобухватна и ажурна евиденција треба да обезбеди поуздане податке о мерама осигурања на пружном прелазу, дневном интензитету друмског и железничког саобраћаја, зони потребне прегледности, категорији друмске саобраћајнице, категорији пруге, броју несрећа на пружном прелазу, месним условима, утицају на редовитост железничког саобраћаја, постојању уговора са управљачем путне инфраструктуре, привременој обустави превоза и др.

Као образложење за наведене разлике, у одговору из ИЖС су навели да до сада управљач железничке инфраструктуре није имао централну евиденцију пружних прелаза, што је за последицу имало разлике у подацима које достављају различите организационе јединице. У вези са тим, у току је израда централне евиденције, чиме ће, ови проблеми бити превазиђени. Подаци у централној евиденцији ће бити усклађени са свим заинтересованим странама – управљачем железничке инфраструктуре, управљачима путне инфраструктуре, локалном самоуправом и Министарством грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

## Годишњи програми управљача железничке инфраструктуре

Према члану 46 Закона о железници, Годишњи програм изградње, реконструкције и одржавања железничке инфраструктуре, организовања и регулисања железничког саобраћаја је акт који израђује управљач инфраструктуре на основу Националног програма јавне железничке инфраструктуре, који доноси Народна скупштина, на предлог Владе. Концепција овог програма је заснована на активностима која проистичу из уговора којим се међусобно уређују права и обавезе Владе Републике Србије као власника јавне железничке инфраструктуре и ИЖС као управљача, као и обавезама сходно одредбама Закона о железници и Закона о безбедности и интероперабилности железнице. Програм има за циљ да се делатност обавља на економичан начин који ће истовремено гарантовати поузданост и безбедност јавне железничке инфраструктуре и да се остваре циљеви постављени у складу са Националним програмом железничке инфраструктуре. Представљени су трошкови по пругама и врстама радова као и планирани обим саобраћаја са просечним бројем запослених на датој прузи. Радовима редовног одржавања грађевинске и електротехничке инфраструктуре, предвиђено је подизање нивоа поузданости и безбедности саобраћаја, повећање брзина и пропусне моћи пруге. Програми су усвојени за све три године ревидираног периода и Влада је на њих дала сагласност.



Чланом 59 став 2 Закона о јавним предузећима<sup>44</sup> прописано је да је за сваку календарску годину јавно предузеће дужно да донесе годишњи програм пословања и достави га Влади, надлежном органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе на сагласност.

Чланом 74 прописано је да се одредбе чл. 59-73 овог закона, примењују и на друштво капитала чији је једини власник Република Србија.

Донети су програми пословања за све три године на које је Влада дала сагласност.

### Анализа ризика на пружним прелазима

Програмом пословања за 2019. годину планирано је да се у 2019. години 25 пружних прелаза обнови и опреми видео надзором и рефлекторским осветљењем из кредита Европске банке за обнову и развој, 60 пружних прелаза опреми савременим осигурањем из средстава Светске банке и на шест пружних прелаза повећа ниво осигурања сопственим средствима.

На наш захтев упућеном управљачу железничке инфраструктуре да опише процедуре које претходе доношењу одлуке о подизању нивоа осигурања на конкретним пружним прелазима, из ИЖС су навели да је формирана комисија са задатком да дефинише ниво осигурања и техничке услове за осигурање, реконструкцију и уређење пружних прелаза, решењем генералног директора ИЖС од 29. октобра 2018. године.

Увидом у Решење о формирању комисије Број 1/2018-3283 од 29. октобра 2018. године утврдили смо се да је Комисија формирана са задатком да, између осталог:

- припреми документацију која је потребна за реализацију пројекта осигурања и грађевинског уређења 60 пружних прелаза у оквиру Пројекта олакшања трговине и транспорта на Западном Балкану који се финансира из кредита Светске банке,
- изврши обилазак пружних прелаза према списку пружних прелаза датим у прилогу (списак од 60 пружних прелаза),
- предложи ниво и начин осигурања и грађевинског уређења пружних прелаза.

У Решењу је наведено и да је потребно динамику рада комисије прилагодити роковима који су дефинисани у прилогу План набавки, у коме су предвиђена средства у износу од 13,2 милиона долара за побољшање одређених пружних прелаза.

Међутим, пре доношења овог Решења о формирању комисије, Центар за истраживање несрећа у саобраћају је у Коначном извештају о истрази озбиљне несреће број Број: ЖС - 05/17 33 Број: 340-00-10144/2017-20 од 18. маја 2018. године, дао управљачу железничке инфраструктуре четири безбедносне препоруке, и то:

- БП\_10/18 „ИЖС“ а.д. да с обзиром на постојање грађевинских објеката, ни са границе опасног подручја није могуће обезбедити потребну прегледност у свим правцима, размотри увођење активне сигнализације, или проблем реши на неки други начин,
- БП\_11/18 „ИЖС“ а.д. да уради стручно утемељену процену ризика на пружним прелазима. Имајући у виду да су несреће на пружним прелазима (посматрајући појединачно) ретки догађаји, не може се процена ризика вршити само на основу броја несрећа које су се на појединим путним прелазима дешавале. Процена ризика се, као мера предострожности, треба вршити за све пружне прелазе сходно свим релевантним параметрима без обзира на то да ли су се на њима догађале несреће или не,

<sup>44</sup> „Службени гласник РС“, бр. 15/2016 и 88/2019



- БП\_12/18 „ИЖС“ а.д. да приликом вршења истраге несрећа на пружним прелазима, истражне комисије знатно више пажње поклоне прикупљању свих релевантних чињеница, како би било могуће утврдити све узроке настанка несреће, а све у циљу предузимања одговарајућих мера и
- БП\_13/18 „ИЖС“ а.д. да уради акт „Програм решавања путних прелаза“ према претходно урађеној процени ризика на пружним прелазима, у циљу предузимања одређених активности како би се подигао ниво безбедности саобраћаја.

До озбиљне несреће је дошло 9. октобра 2017. године у 20:26 на подручју насељеног места Горње поље, на магистралној прузи Е 70/Е 85: Београд - Младеновац - Ниш - Прешево - Државна граница (Табановце), на отвореној прузи између станица Грделица и Предејане, у km 304+277, на пружном прелазу у нивоу осигураном саобраћајним знацима на путу и зоном потребне прегледности. У овој несрећи, једно лице је усмрћено и једно лице је теже повређено.

Слика 15: Изглед пружног прелаза (поглед из смера центра Грделице)



Слика 16: Изглед пружног прелаза (поглед из смера насеља Ораовица)



Извор: Центар

У закључцима о узроцима несреће наведено је да је директан и непосредан узрок настанка озбиљне несреће је тај што се друмско возило нашло на колосеку непосредно пре наилаaska воза, чиме је створена опасна ситуација везана за настанак ове озбиљне несреће.

Иако прописана зона потребне прегледности није била обезбеђена, возач друмског возила је имао могућност да са границе опасног подручја благовремено уочи воз који је наилазио.

У Извештају ИЖС за издате безбедносне препоруке Центра за истраживање несрећа за 2018. годину за све четири препоруке је наведено да ће безбедносну препоруку узети у обзир и поступити по истој. Поред наведене четири препоруке, Центар је дао још 15 препорука у 2017, 2018. и 2019. години и све су прихваћене. У Извештају о безбедности Акционарског друштва за управљање јавном железничком инфраструктуром „Инфраструктура железнице Србије“, Београд за 2019. годину, наведено је да нити једна од 19 датих препорука није спроведена.

Поред горе поменутог Решења о формирању комисије, достављено је и: Решење о формирању радне групе за дефинисање поступка и методологије процене ризика на пружним прелазима Број 1/2018-3878 од 19. децембра 2018. године са роком за реализацију задатка до 30. октобра 2019. године уз образложење да је Радна група формирана након извршене анализе и дефинисања начина примене безбедносне препоруке БП\_11/18, а на основу Коначног извештаја о истрази озбиљне несреће Центра за истраживање несрећа у саобраћају од 18. маја 2018.





године; Службена белешка са првог састанка Радне групе од 8. фебруара 2019. године и Службена белешка са другог састанка Радне групе од 29. марта 2019. године. На овом састанку је предвиђен и наредни састанак у мају, али није нам достављена службена белешка са тог састанка.

Поред наведених решења и две службене белешке са састанака Радне групе, достављен је и предлог Методологије за процену ризика на пружним прелазима Број: 26/2019-674-I од 19. децембра 2019. године који је Центру система управљања безбедношћу достављен од стране Сектора за развој и инвестиције. У овом предлогу се наводи да је Решењем од 29. октобра 2018. године формирана комисија са задатком да дефинише ниво осигурања и техничке услове за осигурање, реконструкцију и уређење пружних прелаза на мрежи пруга којима управља ИЖС. Такође се наводи да је задатак комисије био да се определи за 60 пружних прелаза који ће се финансирати из кредита Светске банке, те како је било неопходно од већег броја пружних прелаза предложених од стране сектора експлоатације извршити одабир оних који су ургентни за подизање нивоа осигурања. Комисија је предложила методологију на основу које ће се вршити одабир пружних прелаза, односно начин бодовања сваког појединачног путног прелаза на основу приоритетних параметара, и то на следећи начин:

Табела 9: Предлог Методологије за процену ризика на пружним прелазима

<b>I.</b>	<b>Дневни интензитет друмског саобраћаја</b>	<b>Максимално до 20</b>
	- просечан проток до 250 друмских возила	0
	- просечан проток од 250 до 2500 друмских возила	10
	- просечан проток преко 2500 друмских возила	20
<b>II.</b>	<b>Дневни интензитет железничког саобраћаја</b>	<b>Максимално до 15</b>
	- до 10 возова	5
	- између 11 и 20 возова	10
	- преко 20 возова	15
<b>III.</b>	<b>Зона потребне прегледности</b>	<b>Максимално до 20</b>
	- не, непостоји зона потребне прегледности	20
	- постоји само једна зона потребне прегледности	15
	- постоје две зоне потребне прегледности	10
	- постоје три зоне потребне прегледности	5
<b>IV.</b>	<b>Категорија друмске саобраћајнице</b>	<b>Максимално до 5</b>
	- државни пут или градска улица	5
	- некатегорисани пут	0
<b>V.</b>	<b>Категорија пруге</b>	<b>Максимално до 5</b>
	- магистрална пруга	5
	- регионална пруга	2
<b>VI.</b>	<b>Број несрећа на путном прелазу у последњих 5 година</b>	<b>Максимално до 5</b>
	- од 1-3 несреће на путном прелазу	1
	- преко 3 несреће на путном прелазу	3
	- несреће са смртним исходом	5
<b>VII.</b>	<b>Месни услови</b>	<b>Максимално до 10</b>
	- неповољан нагиб пута	5



	- лоше стање коловоза на путном прелазу	5
<b>VIII.</b>	<b>Неповољан утицај на редовитост железничког саобраћаја</b>	<b>Максимално до 20</b>
	- заустављање воза испред путног прелаза	15
	- отежано одржавање уређаја на путном прелазу	15
	- смањење брзине на прузи због обезбеђивања зоне потребне прегледности	5

Извор: ИЖС

Предложено је, такође, да се Методологија коју је сачинила Комисија искористи приликом дефинисања Предлога о начину примене безбедносних препорука које ће бити достављене менаџменту предузећа.

На нови захтев упућен ИЖС да нам доставе наведену Методологију, као и извршену анализу на основу наведене Методологије и податке о 60 пружних прелаза предложених од стране стручних служби и Комисије за које је Сектор за развој и инвестиције израдио одговарајуће Пројектне задатке, добили смо следећа образложења:

- Методологија на основу које је извршен одабир пружних прелаза је развијена од стране чланова Комисије, обзиром да Законом о железници, а ни Правилником о начину укрштања железничке пруге и пута, пешачке и бицикличке стазе, месту на коме се може извести укрштање и мерама за осигурање безбедног саобраћаја, није предвиђена израда овакве методологије. Међутим, током рада комисије дошло се до закључка да се применом Правилника може одредити ниво осигурања на путном прелазу, али исти не решава проблем приоритета при одабиру пружних прелаза на којима је неопходно подићи ниво осигурања. Методологија која је коришћена, описана је у допису Сектора за развој и инвестиције 26/2020-320-I од 6. јула 2020. године (табела изнад);
- Уз Решење о формирању Комисије за дефинисање нивоа осигурања и техничких услова за осигурање, реконструкцију и уређење пружних прелаза (број 1/2018-3283 од 29. октобра 2018. године), достављен је списак од 60 пружних прелаза који су изабрале стручне службе Сектора за саобраћајне послове, Сектора за грађевинске послове и Сектора за електротехничке послове и то су следећи путни прелази:
  - Девет пружних прелаза на прузи: Рума – Шабац - расп. Д. Борина – државна граница – (Зворник Нови),
  - Четири пружна прелаза на прузи Београд Центар – Панчево гл. – Вршац – држ. граница,
  - Два пружни прелаз на прузи: Суботица – Богојево – држ.граница – (Ердут),
  - Један пружни прелаз на прузи Врбас – Сомбор,
  - Четири пружна прелаза на прузи Лапово – Краљево – Лешак - К.Поље – Ћ. Јанковић – државна граница,
  - Четири пружних прелаза на прузи Пруга: Сталаћ – Краљево – Пожега,
  - Један пружни прелаз на прузи Црвени Крст – Зајечар – Прахово пристаниште,
  - Три пружна прелаза на прузи Београд – Младеновац – Лапово – Ниш – Прешево - државна граница - (Табановце). На овој прузи се на списку налази и пружни прелаз Ораовица на ком се десила описана несрећа.
  - Два пружна прелаза на прузи Панчево гл.-Зрењанин – Кикинда – државна граница
  - Девет пружних прелаза на прузи (Београд)-Ресник-Пожега-Врбница-државна граница-(Бијело Поље) и



- 21 пружни прелаз на прузи Београд - Младеновац – Лапово – Ниш – Прешево - државна граница - (Табановце)

Није достављена документација на основу којих критеријума су ови пружни прелазни одабрани.

У даљем одговору из ИЖС су, између осталог, навели:

- да је након увида у достављени списак Комисија утврдила да се са списка изузимају три пружна прелаза, да се на 30 пружних прелаза који се налазе на прузи Београд - Ресник - Пожега - Врбница - државна граница и прузи Београд - Младеновац - Лапово - Ниш - Прешево - државна граница изврши замена постојећег електро-релејног уређаја (Siemens FÜ60) новим електронским уређајем путног прелаза, а придржавајући се већ постојеће документације,
- да за седам пружних прелаза постоји израђено Идејно решење и Главни пројекат, (пројекти су израђени у периоду од 2006. до 2008. године),
- да је Јавно предузеће за уређивање грађевинског земљишта Краљево започело реализацију реконструкције и подизања нивоа осигурања за путни прелаз у km 85+836 „Слово“ пруге Лапово – Краљево – Лешак – Косово Поље – Ђ. Јанковић – државна граница. Постоји Идејни пројекат реконструкције и подизања нивоа осигурања и Решење о верификацији пројекта (број 1/2017-4604 од 8. августа 2017. године), али постоји проблем са прибављањем Решења о одобрењу за извођење радова по члану 145. важећег Закона о планирању и изградњи од предузећа ЈП „Путеви Србије“ које је имаоц права коришћења на катастарским парцелама на којима се налази путни прелаз. Процедура око подизања нивоа осигурања и грађевинског осигурања третираног путног прелаза ће се наставити, те се сходно томе овај путни прелаз брише са списка 60 пружних прелаза,
- да један пружни прелаз на прузи Београд – Младеновац – Ниш – Прешево – државна граница није у функцији, те га је сходно томе потребно избрисати са списка, као и
- да је један пружни прелаз на прузи Београд – Младеновац – Ниш – Прешево – државна граница у станици Багрдан механички, а не са *Simens* осигурањем како је наведено на списку пружних прелаза који је дат у прилогу Решења о формирању комисије.

У одговору ИЖС даље се наводи да је с обзиром на могућност да се на још два путна прелаза изврши подизање нивоа осигурања, реконструкција и уређење, дефинисана је и методологија, односно начин бодовања сваког појединачног путног прелаза. Предложено је 12 пружних прелаза од којих је опет изузето четири пружна прелаза и то два<sup>45</sup> зато што су већ аутоматски осигурана, да је на једном потребно да ниво осигурања остане као и до сада (механички осигуран), а да је један већ ушао у процедуру за осигурање пружног прелаза. Из ИЖС је у прилогу одговора достављен документ према којем је вршено бодовање (без датума и овере) према предложеној методологији за 11 од 12 пружних прелаза. Када се изузему четири пружна прелаза која су наведена, преосталих осам је бодовано са распоном од 25 до 53 бода. На основу извршеног бодовања одабрана су два путна прелаза:

- на прузи Панчево гл.-Зрењанин –Киkinда – држ.граница (53 бода)
- на прузи Дољевац –Кастрат- Мердаре-Косово Поље (43 бода)

<sup>45</sup> Један је пуштен у пробни рад у фебруару 2019. године, док је за један било потребно само грађевинско уређење пружног прелаза.



Међутим, поређењем података у појединачним у односу на збирну табелу, утврдили смо грешку. Пружни прелаз на прузи Нови Сад – Распутница – Сајлово – Оџаци – Богојево је у појединачној табели имао 52 бода. У збирној табели није уписано 20 бодова због непостојања зоне потребне прегледности. Тако је у збирној табели унето 32 бода. Наведено је приказано на следећим сликама:

Слика 17: Збирна табела бодованих пружних прелаз

	Београд-Младеновац-Лапово-Ниш-Прешево-држ.граница-(Табановце)							Нови Сад - р.Сајлово- Оџаци - Богојево		Павчево гл.- Зрењанин - Кикинда- држ.граница	Дољевац- Кастрат - К.Поље	(Барлово)- Распутница I -Курумџија
	ПП у km 277+182	ПП у km 290+488	ПП у km 296+562	ПП у km 302+530	ПП у km 376+491	ПП у km 391+712	ПП у km 392+567	ПП у km 57+306	ПП у km 61+334	ПП у km 31+536	ПП у km 25+032	ПП у km 54+802
Интензитет друског саобраћаја	0	П П е в е н и г у р а н	10	0	0	20	20	10	20	20	10	20
Интензитет железничког саобраћаја	10		10	10	10		10	10	10	10	5	5
Зона потребне прегледности	0		5	10	10	0	0	0	0	0	10	0
Категорија друске саобраћајнице	0		5	0	0	5	5	5	5	5	5	5
Категорија пруге	5		5	5	5	5	5	2	2	2	2	2
Број несрећа на ПП у последњих 5 година	0		0	0	0	1	0	3	0	1	1	0
Месни услови	10		0	5	5	5	5	5	5	0	10	10
Неповољни утицај на редовитост ж.саобраћаја	0		0	0	5	0	0	0	0	15	0	0
Укупан број бодова	25		35	30	35	46	45	45	32	53	43	42

\* плави оквир – одабрани пружни прелаз

Извор: ИЖС

Слика 18: Бодовање пружног прелаз на прузи Нови Сад –Сајлово-Оџаци-Богојево

Нови Сад-распутница Сајлово- Оџаци- Богојево ПП у km 61+334		
	Стварно стање	Број бодова
Интензитет друског саобраћаја	већи од 250, а мањи од 2500 возила	10
Интензитет железничког саобраћаја	до 20 возова	10
Зона потребне прегледности	не постоје зоне прегледности	20
Категорија друске саобраћајнице	државни пут	5
Категорија пруге	регионална	2
Број несрећа на ПП у последњих 5 година	није било ВД	0
Месни услови	лоше стање коловоза на ПП	5
Неповољни утицај на редовитост ж.саобраћаја	/	0
Укупан број бодова		52

Извор: ИЖС

На крају је у одговору сумирано да је у складу са наведеним, а у зависности од положаја путног прелаз на прузи, фреквенције друског и железничког саобраћаја, прегледности на путном прелазу, као и стања безбедности на пружним прелазима због недостатка извршиоца који би требало да рукују постојећим уређајима на пружним прелазима, предвиђено следеће:



- На 26 пружних прелаза планира се реконструкција и грађевинско уређење, као и обнова уређаја за осигурање, заменом постојећих релејних уређаја путног прелаза новом електронском опремом (из разлога што су постојећи релејни уређаји дотрајали и за њихово одржавање не постоје резервни делови);
- На два путна прелаза планира се обнова уређаја за осигурање заменом постојећих релејних уређаја путног прелаза новом електронском опремом. На овим пружним прелазима је у претходном периоду извршена реконструкција и грађевинско уређење;
- На 32 путна прелаза планира се реконструкција и грађевинско уређење, као и подизање нивоа осигурања уградњом аутоматских електронских уређаја, са светлосним путопрелазним сигнаlima и полубраницима.

Агенција за безбедност саобраћаја је 2018. године израдила пројекат "Истраживање стања безбедности саобраћаја у зонама пружних прелаза" који је обухватио и предлог мера за унапређење безбедности истих. Након тога је, као наставак, израђена студија „Понашање учесника у друмском саобраћају на путно-пружним прелазима“ где је указала на ову проблематику. Наиме у Студији је наведено да би управљач железничке инфраструктуре могао да на ефикасан начин (постизање највећих безбедносних ефеката са планираним финансијским средствима) реагује на све већу угроженост саобраћаја на путно-пружним прелазима, неопходно је да донесе Програм решавања проблема путно-пружних прелаза, за шта је неопходно претходно направити листу приоритета.

На основу наведеног, утврдили смо да:

- нису јасни критеријуми који су коришћени за избор 60 пружних прелаза од 2.121 постојећег пружног прелаза;
- на основу предложене методологије бодовано је 12 пружних прелаза, а одабрано два, док за преостале пружне прелазе није вршено бодовање;
- приликом бодовања направљена је грешка, због које није изабран пружни прелаз који је имао више бодова;
- на 32 од 60 пружних прелаза планира се реконструкција и грађевинско уређење, као и подизање нивоа осигурања, док се на преосталих 28 планира реконструкција и обнова уређаја за осигурање;
- до краја 2019. године није отпочела реализација подизања нивоа осигурања на планираних 60 пружних прелаза финансирана из кредитних средстава;
- за 13 пружних прелаза на којима је подигнут ниво осигурања у ревидираном периоду, није достављена пратећа документација на основу које извршен њихов одабир.

Као образложење зашто није извршена анализа ризика на свим пружним прелазима, и тиме испуњена безбедносна препорука Центра, из ИЖС су навели да је потребно претходно прецизирати и ускладити нормативни оквир.

### **Налаз 1.3: Управљач државних путева и Град Нови Сад нису у довољној мери планирали активности из своје надлежности које би омогућиле ефикасније одржавање и управљање путном инфраструктуром у зони пружних прелаза**

Чланом 11 Закона о путевима, прописано је да је управљач јавног пута дужан да најмање једном у току године, а најкасније до 1. септембра те године, поднесе годишњи извештај о



извршеној контроли и оцени стања јавних путева којима управља. Управљач државног пута, поред наведеног извештаја дужан је да подноси и петогодишњи извештај о извршеној контроли и оцени стања државних путева. Извештај се доставља Министарству, односно органу аутономне покрајине надлежном за послове саобраћаја, односно органу јединице локалне самоуправе надлежном за послове саобраћаја. Министар је донео Правилник о садржини и форми извештаја о извршеној контроли и оцени стања јавних путева<sup>46</sup> дана 17. маја 2019. године, који је на снази од 25. маја 2019. године. Није нам достављен годишњи извештај о извршеној контроли и оцени стања јавних путева за 2019. годину.

Град Нови Сад је у одговору на захтев да достави годишње извештаје управљача јавног пута о извршеној контроли и оцени стања јавних путева којима управља за 2019. годину, сходно члану 11 Закона о путевима навео да годишњи извештаји о извршеној контроли и оцени стања јавних путева нису рађени, јер нема управљача јавног пута.

На питање упућено јединицама локалне самоуправе на чијој територији се налазе пружни прелази које гласи: да ли је управљач јавног пута поднео извештај о извршеној контроли и оцени стања јавних путева којима управља органу јединице локалне самоуправе надлежном за послове саобраћаја, сходно члану 11 Закона о путевима, већина њих је одговорила да није поднет извештај, што је приказано у следећој табели:

*Табела 10 Одговори ЈЛС на питање да ли је управљач јавног пута поднео извештај о извршеној контроли и оцени стања јавних путева којима управља, за период 2017. - 2019. година, органу јединице локалне самоуправе надлежном за послове саобраћаја, сходно члану 11 Закона о путевима*

Да ли је управљач поднео извештај?	Одговори ЈЛС	%
ДА	25	33%
НЕ	50	66%
Нису дали одговор	1	1%
<b>УКУПНО:</b>	<b>76</b>	<b>100%</b>

Извор: Одговори ЈЛС на упитник ДРИ

Чланом 12 Закона о путевима прописано је да управљач јавног пута доноси средњорочни план изградње, реконструкције, одржавања и заштите путева, годишњи програм радова на изградњи, реконструкцији, одржавању и заштити јавних путева, појединачне студије, уз претходно прибављено мишљење Министарства, односно органа аутономне покрајине надлежног за послове саобраћаја, односно органа јединице локалне самоуправе надлежног за послове саобраћаја. Сагласност на акте даје Влада, када те акте доноси управљач државног пута, односно извршни орган аутономне покрајине, када те акте доноси управљач државних путева II реда који се налазе на територији аутономне покрајине, односно надлежни орган јединице локалне самоуправе када те акте доноси управљач општинских путева и улица. Управљач јавног пута дужан је да годишњи програм радова на одржавању и заштити јавних путева којима управља, у зависности од тога којим путевима управља, доставља на сагласност Министарству, односно органу аутономне покрајине надлежном за послове саобраћаја, односно органу јединице локалне самоуправе надлежном за послове саобраћаја, најкасније до 1. новембра текуће године за наредну годину. Средњорочни план и годишњи програм садржи и активности које се односе на спровођење посебних захтева које јавни путеви морају да испуне

<sup>46</sup> „Службени гласник РС“, број 34/2019



са аспекта безбедности саобраћаја. Средњорочни план и програм радова на изградњи и реконструкцији путева, као и појединачне студије, морају бити усклађени са државним односно локалним стратешким и планским документима. Нису нам достављени од стране управљача државних путева годишњи извештај о извршеној контроли и оцени стања јавних путева којима управља, средњорочни план изградње, реконструкције, одржавања и заштите путева, годишњи програм радова на изградњи, реконструкцији, одржавању и заштити јавних путева, појединачне студије.

На питање упућено Граду Новом Саду да ли је управљач јавног пута или Градска управа за грађевинско земљиште и инвестиције, донео средњорочни план изградње, реконструкције, одржавања и заштите путева, годишњи програм радова на изградњи, реконструкцији, одржавању и заштити јавних путева, појединачне студије, уз претходно прибављено мишљење органа јединице локалне самоуправе надлежног за послове саобраћаја, сходно члану 12 Закона о путевима, одговорили су потврдно, али су у прилогу доставили програм одржавања објеката путне привреде за 2017, 2018. и 2019. годину, док средњорочне планове нису презентовали.

На питање упућено јединицама локалне самоуправе на чијој територији се налазе пружни прелази које гласи: да ли је управљач јавног пута донео средњорочни план изградње, реконструкције, одржавања и заштите путева, годишњи програм радова на изградњи, реконструкцији, одржавању и заштити јавних путева, појединачне студије, уз претходно прибављено мишљење органа јединице локалне самоуправе надлежног за послове саобраћаја, сходно члану 12 Закона о путевима, добили смо следеће одговоре:

*Табела 11: Одговори ЈЛС на питање да ли је управљач јавног пута донео средњорочни план изградње, реконструкције, одржавања и заштите путева, годишњи програм радова на изградњи, реконструкцији, одржавању и заштити јавних путева, појединачне студије*

Да ли су донели средњорочни план?	Одговори	%
ДА	27	36%
НЕ	45	59%
Нису дали одговор	4	5%
<b>УКУПНО:</b>	<b>76</b>	<b>100%</b>

Извор: Одговори ЈЛС на упитник ДРИ

Увидом у Програме пословања ЈП Путеви Србије за 2017, 2018. и 2019. годину, утврдили смо да су трошкови одржавања пружних прелаза исказани у следећим износима:

- 125.000 хиљада динара у Програму о изменама и допунама Програма пословања ЈП „Путеви Србије“ за 2017. годину;
- 124.944 хиљада динара у Програму о изменама и допунама Програма пословања за 2018. годину и
- 150.000 хиљада динара у Програму о изменама и допунама Програма пословања за 2019. годину.

Наведени трошкови исказани су по основу Уговора о одржавању пружних прелаза на државним путевима I и II реда на територији Републике Србије, закљученим са управљачем железничке инфраструктуре 9. јуна 2015. године, у складу са тада важећим Законом о железници. Законом о железници из 2018. године, чијим ступањем на снагу је престао да важи



ранији Закон, прописано је да се уговор којим се ближе уређују међусобни односи између управљача железничке инфраструктуре и управљача путне инфраструктуре у погледу пружних прелаза, закључује на период од највише десет година уз могућност обнављања, а Анекс уговора мора бити потписан најкасније до 31. децембра текуће године за наредну годину. ЈП Путеви Србије није закључило нови уговор са управљачем железничке инфраструктуре у смислу члана 67 Закона о железници из 2018. године којим је прописано да су управљач железничке инфраструктуре и управљач путне инфраструктуре дужни да закључе уговор којим ближе уређују међусобне односе у погледу пружних прелаза.

У Програму пословања за 2020. годину у делу 5. Управљачко информациони системи у саобраћају наведено је да ће се у току године унапредити геопросторна база података о пружним прелазима и саобраћајној сигнализацији и опреми као и апликативни софтвер за управљање геопросторном базом података. Структура ових база података, како је наведено у Програму пословања, омогућиће доступним атрибуте неопходне релевантним корисницима података за обављање својих послова (интерно у оквиру ЈП Путеви Србије али и екстерним корисницима, министарствима, стручним институцијама, итд). И током претходних година ревидираног периода Програмима пословања био је предвиђен развој базе података о саобраћајној сигнализацији, пружним прелазима и опасним местима, али је уговор потписан тек у децембру 2019. године.

Чланом 10 Закона о путевима прописано је да делатност управљања општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима, који нису део државног пута I и II реда, може да обавља јавно предузеће, односно друштво капитала чији је једини власник јединица локалне самоуправе, као и друго друштво капитала и предузетник, коме је надлежни орган јединице локалне самоуправе поверио обављање делатности управљања општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима, у складу са законом којим се уређује јавно-приватно партнерство и концесије.

Град Нови Сад није закључио Уговор о одржавању пружних прелаза са управљачем железничке инфраструктуре иако се према достављеним подацима ИЖС на општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима на његовој територији налази 65 пружних прелаза. На наш захтев упућен Градској управи Града Новог Сада да образложе околности због којих није закључен уговор о одржавању пружних прелаза са управљачем железничке инфраструктуре, Градска управа за грађевинско земљиште и инвестиције Града Новог Сада изнела је став да није имала правни основ за закључење уговора са управљачем железничке инфраструктуре, јер она није управљач путне инфраструктуре (управљач пута) у смислу одредби Закона о путевима. Како су навели у одговору, с обзиром на надлежности Градске управе и чињеницу да Градска управа није управљач пута, ни у Програмима уређивања грађевинског земљишта, које за сваку буџетску годину, доноси Скупштина Града Новог Сада, нису предвиђена финансијска средства за ову намену. Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре надлежном за вршење надзора над спровођењем Закона о путевима, упутили смо питање: на који начин треба решити проблем закључења уговора за одржавање пружних прелаза на локалним и категорисаним путевима у смислу члана 67 Закона о железници, у случају када одређене јединице локалне самоуправе немају управљача пута у смислу Закона о путевима. Из Министарства су одговорили да сматрају да је ово питање решено, јер уколико јединица локалне самоуправе није поверила послове управљања општинским, некатегорисаним путевима и улицама другом правном лицу, сматра се да је она сама њихов управљач, односно организациона јединица у њеном саставу, у складу са Законом о локалној самоуправи.





У оквиру делокруга послова организационих јединица ГУ за грађевинско земљиште и инвестиције, сектор за инвестиције је задужен за уређење и одржавање улица и саобраћајница; припрема годишњих и средњорочних програма одржавања, заштите и развоја путева и улица, а нарочито послови који се односе на одржавање и коришћење општинских путева, у складу са Програмом одржавања објеката путне привреде и Програмом коришћења средстава за унапређење безбедности саобраћаја на путевима на територији Града, улица и других објеката саобраћајне инфраструктуре од значаја за Град и друго.

Скупштина Града Новог Сада, донела је Одлуку о Програму одржавања објеката путне привреде за 2017, 2018. и 2019. годину. Програм обухвата услуге на одржавању објеката путне привреде, а реализоваће га Градска управа за грађевинско земљиште и инвестиције, која врши и надзор над пружањем услуга у оквиру програма. Надзор над реализацијом Програма врши Градска управа за саобраћај и путеве, преко Градске управе за инспекцијске послове - Одсек саобраћајне инспекције. За пружање услуга на одржавању објеката путне привреде у ревидираном периоду одређено је Јавно комунално предузеће „Пут“ Нови Сад. За „Одржавање вегетације, и прегледности на прелазима пута преко железничке пруге“, за „Одржавање и унапређење саобраћајне сигнализације“ извршиоца сваке године бира Градска управа.

Табела 12: Износи из Програма одржавања објеката путне привреде за 2017, 2018. и 2019. годину

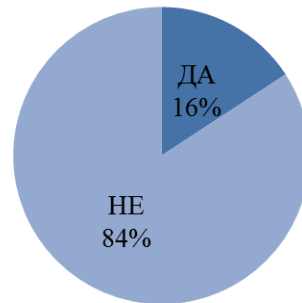
<b>Програм за 2017. годину (у хиљадама динара)</b>	
Одржавање вегетације и прегледности на прелазима пута преко железничке пруге	8.000
Одржавање и унапређење саобраћајне сигнализације	12.000
<b>Програм за 2018. годину (у хиљадама динара)</b>	
Одржавање вегетације и прегледности на прелазима пута преко железничке пруге	7.000
Одржавање и унапређење саобраћајне сигнализације	8.000
<b>Програм за 2019. годину (у хиљадама динара)</b>	
Одржавање вегетације и прегледности на прелазима пута преко железничке пруге	7.000
Одржавање и унапређење саобраћајне сигнализације	8.000

Извор: Град Нови Сад

На питање упућено ГУ Града Новог Сада да ли су у периоду од 2017. до 2019. године, у урбанистичким плановима, пројектима рехабилитације или реконструкције улица и путева пешаци издвојени на посебне пешачке стазе, тако да одвојено од друмских возила прелазе преко пруге у нивоу колосека или изградњом пешачких пасарела изван нивоа колосека, одговорили су да су предвиђени денivelисани пешачки и бициклистички прелазу у односу на железничку пругу на територији Града Новог Сада урбанистичким плановима.

Исто питање упутили смо и другим ЈЛС на чијој територији се налазе пружни прелазу и од 76 одговора 64 гласило је да урбанистичким плановима, пројектима рехабилитације или реконструкције улица и путева пешаци нису издвојени на посебне пешачке стазе.

*Графикон 6: Одговори ЈЛС на питање да ли су на територији вашег града / општине / градске општине у периоду 2017. - 2019. година, у урбанистичким плановима, пројектима рехабилитације или реконструкције улица и путева пешаци издвојени на посебне пешачке стазе, тако да одвојено од друмских возила прелазе преко пруге у нивоу колосека или изградњом пешачких пасарела изван нивоа колосека*

**Да ли су издвојене пешачке стазе од прелаза за друмска возила?**

Извор: Одговори ЈЛС на упитник ДРИ

Град Нови Сад није донео стратегију и годишњи план безбедности саобраћаја на путевима на свом подручју (за период 2017. - 2019. година), у складу са Националном стратегијом и Акционим планом за период од 2015. до 2020. године, сходно члану 13 Закона о безбедности саобраћаја на путевима. Према наводима представника ГУ планирано је доношење у 2020. години, након доношења нове националне Стратегија безбедности саобраћаја на путевима.

На исто питање упућено осталим ЈЛС на чијој територији се налазе пружни прелази 50% њих је одговорило да није донело Стратегију безбедности саобраћаја и годишњи план безбедности саобраћаја на путевима на свом подручју у периоду од 2017. до 2019. године.



## **ЗАКЉУЧАК 2: Управљач железничке инфраструктуре, управљач државних путева и Град Нови Сад нису предузимали све активности из своје надлежности, што може утицати да безбедност саобраћаја на пружним прелазима није на одговарајућем нивоу**

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли су управљачи железничке и путне инфраструктуре / ЈЛС у довољној мери спроводили активности на унапређењу безбедности на прелазима пута преко пруге. Истраживали смо следеће: да ли је управљач железничке инфраструктуре у довољној мери спроводио активности на унапређењу безбедности на прелазима пута преко пруге и да ли су управљачи путне инфраструктуре / ЈЛС у довољној мери спроводили активности на унапређењу безбедности на прелазима пута преко пруге.

У Националном програму јавне железничке инфраструктуре за период од 2017. до 2021. године наведено је да је заједнички интерес свих субјеката управљања путним прелазима је да се број путних прелаза смањи (денивелише, сведе или укине) или опреми савременим сигналним уређајима са полубраницима и светлосним саобраћајним знацима на путу, са циљем унапређења безбедности саобраћаја и смањења броја саобраћајних незгода. Такође, као један од корака за подизање безбедности на путним прелазима је и постављање видео надзора на најкритичнијим путним прелазима како би се обезбедило процесуирање недисциплинованих учесника у друмском саобраћају. Поред тога, у сарадњи са управљачем путне инфраструктуре могу се размотрити и други начини, односно друга техничка решења за обезбеђење саобраћаја на путним прелазима, а нарочито издвајањем пешачких токова и изградњом пешачких пасарела на великом броју места у насељима. Чланом 153 Закона о безбедности саобраћаја на путевима прописано је да прелаз пута преко пруге мора бити обележен прописаном саобраћајном сигнализацијом, као и да се на прелазу пута са савременим коловозним застором (асфалт, бетон, коцка и сл.) преко железничке пруге морају поставити семафори којима се најављује приближавање воза. Чланом 61 Закона о железници прописано да размак између два пружна прелаза не може да буде мањи од 2.000 метара осим у изузетним случајевима, које прописује Министар. Програмом пословања ИЖС планирано је да се у 2019. години 25 пружних прелаза обнови и опреми видео надзором и рефлекторским осветљењем из кредита Европске банке за обнову и развој, 60 пружних прелаза опреми савременим осигурањем из средстава Светске банке и на шест пружних прелаза повећа ниво осигурања сопственим средствима. Чланом 63. Закона о железници прописано је да управљач железничке инфраструктуре, који обуставља превоз, дужан је доставити управљачу пута захтев за уклањање саобраћајних знакова на путу којим се упозоравају учесници у друмском саобраћају на путни прелаз, а железничке елементе путног прелаза и уређаје за затварање саобраћаја на путном прелазу да привремено уклони, док траје време обуставе превоза.

- Према достављеној документацији Министарства, у ревидираном периоду су донета решења о укидању два пружна прелаза, док је у истом периоду отворено пет пружних прелаза;
- Према подацима управљача железничке инфраструктуре 77% пружних прелаза се налазе на размаку мањем од 2.000 метара, иако је чланом 61 Законом о железници прописано да размак између два пружна прелаза не може да буде мањи од 2.000 метара осим у изузетним случајевима, које прописује Министар.
- Анализом достављених података ИЖС, утврдили смо да на пружним прелазима на државним



и општинским путевима нису постављени семафори на више од половине пружних прелаза.

- У 2019. години извршено је подизање нивоа осигурања на девет пружних прелаза, иако је Програмом пословања планирано опремање савременим осигурањем 60 пружних прелаза из кредитних средстава и подизање нивоа осигурања на шест из сопствених средстава.
- До краја 2019. године није отпочела реализација пројекта опремања савременим осигурањем планираних 60 пружних прелаза финансирањем из кредитних средстава.
- Покрајински инспектор за железнички саобраћај је утврдио да на већини пруга где је обустављен железнички саобраћај на територији АП Војводине управљач железничке инфраструктуре није доставио управљачима путне инфраструктуре захтев за уклањање саобраћајних знакова на путу којим се упозоравају учесници у друмском саобраћају на путни прелаз, а железничке елементе путног прелаза и уређаје за затварање саобраћаја на путном прелазу да привремено уклони, док траје време обуставе превоза.

Према наводима из ИЖС и Министарства број пружних прелаза који се налазе на размаку мањем од 2.000 метара је затечено стање. Питање постављања семафора је према наводима из ИЖС проблем неусаглашеног и непрецизног законодавног оквира. ИЖС је доставила образложење да су средства из кредита добијена али да предуго трају процедуре банака у фазама израде тендерске документације, те да због тога није отпочео пројекат подизања нивоа осигурања на планираних 60 пружних прелаза финансирана из кредитних средстава.

Све наведено може утицати да безбедност саобраћаја на пружним прелазима није на одговарајућем нивоу.

Учесници у друмском саобраћају се саобраћајним знаковима на путу обавештавају и упозоравају о наиласку воза на путни прелаз, врсти осигурања саобраћаја на путном прелазу и удаљености од путног прелаза. Правилником о саобраћајној сигнализацији прописују се врста, значење, облик, боја, мере, материјали за израду саобраћајне сигнализације и правила постављања саобраћајне сигнализације на путевима; врста, изглед, техничке карактеристике и начин постављања и места на којима се морају поставити браници или полубраници, уређаји за давање светлосних, звучних знакова и начин њихове употребе; привремена саобраћајна сигнализација, изглед, техничке карактеристике, начин постављања и употреба браника и других средстава за обезбеђење места на коме се изводе радови.

- Републички и покрајински инспектор за државне путеве извршили су у 2019. години инспекцијске надзоре на укупно 132 пружних прелаза на државним путевима. Министарство наводи да је инспекцијским надзором утврђено да је на 73 пружних прелаза на државним путевима постављена адекватна саобраћајна сигнализација, а на 59 пружних прелаза на државним путевима, није постављена адекватна друмска саобраћајна сигнализација. Наведено указује да стање саобраћајне сигнализације на пружним прелазима није било на одговарајућем нивоу.
- Према подацима из достављених извештаја и записника о извршеном инспекцијском надзору, утврђени су недостаци у погледу саобраћајне сигнализације и зоне потребне прегледности и на одређеном броју пружних прелаза у надлежности локалних управљача путева, који нису били субјекти ове ревизије.
- Град Нови Сад нема управљача пута у смислу одредби Закона о путевима. Градска управа за



инспекцијске послове Града Новог Сада је навела да нема сазнања о недостацима као ни о укупном стању путне инфраструктуре на пружним прелазима.

Према наводима из ЈП Путеви Србије, као и на другим деловима мреже државних путева, саобраћајна сигнализација се уништава, на разне начине оштећује или отуђује (краде). Градска управа за инспекцијске послове Града Новог Сада је навела да имајући у виду да Град Нови Сад нема управљача пута од 2016. године, инспекција нема коме да наложи мере. Наведено ствара да безбедност саобраћаја на пружним прелазима није на одговарајућем нивоу.

### **Налаз 2.1: Спроведене активности управљача железничке инфраструктуре нису у довољној мери допринеле испуњењу циљева из Националног програма који се односе на унапређење безбедности на пружним прелазима**

У Националном програму јавне железничке инфраструктуре за период од 2017. до 2021. године наведено је да је заједнички интерес свих субјеката управљања путним прелазима да се број путних прелаза смањи (денивелише, сведе или укине) или опреми савременим сигналним уређајима са полубраницима и светлосним саобраћајним знацима на путу, са циљем унапређења безбедности саобраћаја и смањења броја саобраћајних незгода. Такође, као један од корака за подизање безбедности на пружним прелазима је и постављање видео надзора на најкритичнијим путним прелазима како би се омогућило процесуирање недисциплинованих учесника у друмском саобраћају. Поред тога, у сарадњи са управљачем путне инфраструктуре могу се размотрити и други начини, односно друга техничка решења за обезбеђење саобраћаја на путним прелазима, а нарочито издвајањем пешачких токова и изградњом пешачких пасарела на великом броју места у насељима.

Према подацима и документацији Министарства које је надлежно да доноси решења о укидању и отварању нових пружних прелаза, у ревидираном периоду је укинута два, док је отворено пет пружних прелаза, што није у складу са циљевима из Националног програма.

Чланом 61 Закона о железници прописано да размак између два пружна прелаза не може да буде мањи од 2.000 метара осим у изузетним случајевима, које прописује Министар. Према члану 62 укрштање железничке инфраструктуре са јавним путевима ван простора за који су донети урбанистички планови у начелу изводи се њиховим свођењем на најнеопходнији број, усмеравањем два или више јавних путева на заједничко место укрштања. Укрштање железничке инфраструктуре са некатегорисаним путевима изводи се усмеравањем тих путева на најближи јавни пут који се укршта са односном железничком инфраструктуром. Ако то није могуће треба међусобно повезати некатегорисане путеве и извести њихово укрштање са железничком инфраструктуром на заједничком месту.

Правилником о начину укрштања железничке пруге и пута, пешачке или бицикличке стазе, месту на којем се може извести укрштање и мерама за осигурање безбедног саобраћаја, чланом 41, прописано је да размак између два укрштања железничке инфраструктуре и пута може да буде мањи од 2.000 м на подручју насељених места, на местима просторне ограничености, на месту неповољне конфигурације терена или због потребе изградње обилазних и спојних путева у дужини већој од 4.000 метара, и то:

- на магистралним железничким пругама до 1.500 метара;
- на регионалним железничким пругама до 700 метара;



- на локалним железничким пругама и пругама индустријских железница до 500 метара;
- на индустријским колосецима до 100 метара, односно према месним условима, и
- на свим железничким пругама ради реализације пројекта од посебног значаја за Републику Србију, према месним условима.

Према подацима управљача железничком инфраструктуром 77% пружних прелаза се налазе на размаку мањем од 2.000 метара. Према подацима ЈП Путеви Србије на 27 пружних прелаза је размак мањи од 2.000 м, што је око 10% у односу на укупан број пружних прелаза у надлежности ЈП Путеви Србије као управљача пута. Град Нови Сад је у одговору навео да је на његовој територији 36 од 55 пружних прелаза између којих је размак мањи од 2.000 метара.

На наш захтев за појашњење колико од наведених пружних прелаза између којих је размак мањи од 2.000 метара спада у изузетке које прописује Министар сходно члану 41 Правилника о начину укрштања железничке пруге и пута, пешачке и бицикличке стазе, месту на коме се може извести укрштање и мерама за осигурање безбедног саобраћаја добили смо образложење од стране ИЖС да је наведени број путних прелаза на којима је размак мањи од 2.000 метара прописан чланом 41 Правилника о начину укрштања железничке пруге и пута, пешачке и бицикличке стазе, месту на коме се може извести укрштање и мерама за осигурање безбедног саобраћаја, и углавном се односи на затечено стање пре дефинисања размака који је прописан Законом. Исто образложење добили смо и од Министарства. Увидом у хронологију измена Закона о железници, видимо да је питање размака између пружних прелаза прописано на следећи начин:

<p><b>Закон о железници у примени од 1994. до 2005. године</b><sup>47</sup></p>	<p>Укрштање железничке пруге са јавним путевима ван градског подручја у начелу изводи се њиховим свођењем на најнеопходнији број, усмеравањем два или више јавних путева на заједничко место укрштања.</p> <p>Размак између два укрштања пруге и јавног пута не може да буде мањи од 2.000 метара.</p>
<p><b>Закон о железници у примени од 2005. до 2013. године</b><sup>48</sup></p>	<p>Укрштање железничке инфраструктуре са јавним путевима ван простора за који су донети урбанистички планови у начелу изводи се њиховим свођењем на најнеопходнији број, усмеравањем два или више јавних путева на заједничко место укрштања.</p> <p>Размак између два укрштања железничке инфраструктуре и јавног пута не може да буде мањи од 2.000 метара.</p>
<p><b>Закон о железници у примени од 2013. до 2018. године</b></p>	<p>Доношењем Закона о изменама и допунама Закона о железници из новембра 2015. године измењена је првобитна формулација тако да гласи: Размак између два укрштања железничке инфраструктуре и пута не може да буде мањи од 2.000 м, осим у изузетним случајевима које прописује Министар. Правилником о начину укрштања који је у примени од 4. новембра 2016. године прописани су таксативно изузетни случајеви.</p>

<sup>47</sup> „Службени гласник РС“, бр. 38/91, 41/91 - испр., 53/93, 67/93 и 48/94

<sup>48</sup> „Службени гласник РС“, број 18/2005



**Законом о  
железници у  
примени од 2018.  
године -**

На исти начин је уређено поменуто питање.

На снази је и даље Правилник из 2016. године.

Ова анализа указује да према прописима размак не може да буде мањи од 2.000 метара најмање задњих 26 година, да је до 2015. године било прописано свођење на најнеопходнији број, а да је од 2016. године прописано који су то изузетни случајеви. Као што је већ наведено, размак између два пружна прелаза је мањи од 2.000 метара на око 77% пружних прелаза.

Чланом 153 Закона о безбедности саобраћаја на путевима прописано је да прелаз пута преко пруге мора бити обележен прописаном саобраћајном сигнализацијом, као и да се на прелазу пута са савременим коловозним застором (асфалт, бетон, коцка и сл.) преко железничке пруге морају поставити семафори којима се најављује приближавање воза. ИЗ ИЖС су одговорили да у својој евиденцији немају податак о броју пружних прелаза на којима није постављен семафор којима се најављује приближавање воза. Анализом достављених података ИЖС, утврдили смо да на пружним прелазима на државним и општинским путевима, нису постављени семафори на више од половине пружних прелаза. У Предлогу Закона о изменама и допунама Закона о безбедности саобраћаја на путевима који је у скупштинској процедури, реч „морају“ је брисана из наведеног члана, тако да члан 153, став 2 гласи: „На прелазу пута са савременим коловозним застором (асфалт, бетон, коцка и сл.) преко железничке пруге у нивоу постављају се семафори којима се регулише саобраћај на прелазу пута преко железничке пруге и браници или полубраници, у складу са прописима којим се уређује безбедност у железничком саобраћају“. Из Министарства су, такође, навели да у стручној и научној пракси није регистровано да се за унапређење безбедности на путно-пружним прелазима примењује само критеријум везан за техничко решење коловоза пута (асфалт) или везан за техничко решење железничког колосека, како је то прописано у члану 153 Закона о безбедности саобраћаја. У вези са тим из Министарства су навели да се изменама члана 153 предложеним у Закону о изменама и допунама Закона о безбедности саобраћаја на путевима отклања ова неусаглашеност.

У ревидираном периоду, према подацима ИЖС извршено је подизање нивоа осигурања на 13 пружних прелаза. У 2019. години је на 9 пружних прелаза извршено подизање нивоа осигурања чиме није остварен план из Програма пословања за 2019. годину да се у 2019. години 60 пружних прелаза опреми савременим осигурањем из средстава Светске банке и на шест пружних прелаза повећа ниво осигурања сопственим средствима.

Ниво осигурања је подигнут на следећим пружним прелазима:

- у 2018. години:
  1. пруга Београд – Младеновац – Прешево – граница Македоније (Клење – Рипањ – пут за Трешњу),
  2. пруга Рума – Шабац – Рапутница - Доња Борина – државна граница (Брасина),
  3. пруга Београд – Младеновац – Лапово – Ниш – Прешево – државна граница (Рајинце),
  4. пруга Суботица – Богојево – државна граница (Ердут) у Суботици,
- у 2019. години:



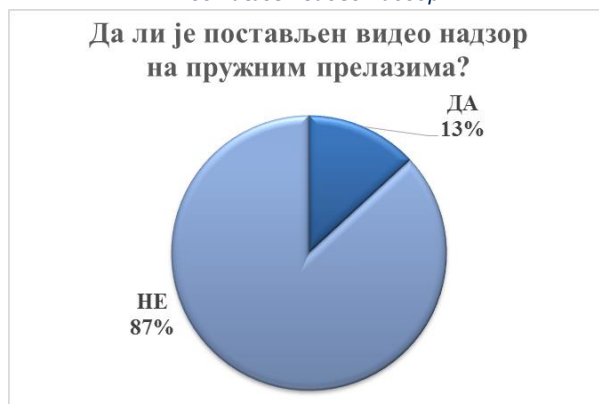
1. Београд центар - Распутница Г – Раковица – Младеновац – Лапово – Ниш – Прешево - државна граница (Међурово),
2. пруга Београд – Младеновац – Лапово – Ниш – Прешево – државна граница (између станице Лесковац и Ђорђево),
3. пруга Београд – Младеновац – Лапово – Ниш – Прешево – државна граница (у Младеновцу),
4. пруга Сталаћ – Краљево – Пожега (Мршинци)
5. пруга Сталаћ – Краљево – Пожега (Балуга)
6. пруга Рума – Шабац – Рапутница - Доња Борина – државна граница
7. пруга Нови Сад – Озаци – Богојево (Озаци),
8. пруга Ниш – Димитровград – државна граница (Градиње)
9. реконструкција нивоа осигурања на друмском железничком мосту – пруга (Марковац – Ресавица).

Ниједан од наведених пружних прелаза се не налази на списку од 60 пружних прелаза који су изабрале стручне службе Сектора за саобраћајне послове, Сектора за грађевинске послове и Сектора за електротехничке послове за реализацију пројекта осигурања и грађевинског уређења.

Иако се у Извештају о реализацији годишњег Програма изградње, реконструкције и одржавања железничке инфраструктуре, организовања и регулисања железничког саобраћаја за 2019. годину наводи да су у циљу подизања нивоа безбедности на путним прелазима, од Светске Банке добијена средства за обезбеђивање аутоматизованом опремом 60 пружних прелаза широм Србије у вредности од 13 милиона долара, на наше питање зашто није реализован овај пројекат ИЖС је доставила образложење да су средства добијена али да предуго трају процедуре банака у фазама израде тендерске документације.

У одговору ИЖС на питање на колико пружних прелаза је у периоду од 2017. до 2019. године постављен видео надзор, наведено је на 47 пружних прелаза. Од тог броја, на прузи Београд (Ресник) – Пожега – Врбница – државна граница (Бијело поље) се налази 25 пружних прелаз на којем је постављен видео надзор. На питање да ли је од тренутка постављања видео надзора на путним прелазима, ИЖС предузимала мере у циљу санкционисања небезбедног понашања учесника у саобраћају на основу видео снимака, навели су да у случајевима када је могуће идентификовати починиоца подносе пријаву против учесника у саобраћају чије понашања угрожава безбедност учесника у друмском и железничком саобраћају. Такође, навели су да је у току праћење рада система видео надзора, на основу кога ће се, уколико буде потребе, дати предлози за његово унапређење. По усвајању закона по коме ће бити обавезна монтажа камера „пролазак кроз црвено светло“ биће могуће идентификовање и санкционисање небезбедног понашања учесника у саобраћају. На исто питање упућено Министарству, одговор је гласио да је постављање видео надзора од стране управљача

Графикон 7: Одговори ЈЛС на питање да ли је постављен видео надзор



Извор: Одговори ЈЛС на упитник ДРИ





железничке инфраструктуре извршено пре свега ради превенције нежељених догађаја на путним прелазима, да је постављање видео надзора на путним прелазима допринело смањењу нежељених догађаја на истима, као и да ће усвајањем Закона о изменама и допунама Закона о безбедности саобраћаја на путевима и модернизацијом пружних прелаза дати могућност постављања камера на семафорима за потребе МУП-а. Према сазнањима Министарства било је процесуирања видео записа од стране управљача железничке инфраструктуре ка МУП где су се могла препознати возила која су се недисциплиновано понашала. У поступку ревизије није нам документовано да је вршено подношење пријава по основу видео снимака.

На питање упућено локалним самоуправама: да ли је на њиховој територији у периоду од 2017. до 2019. године постављен видео надзор на најкритичнијим путним прелазима како би се обезбедило процесуирање недисциплинованих учесника у друмском саобраћају, 66 ЈЛС је одговорило да није постављен видео надзор.

У одговору на питање упућено ИЖС на колико пружних прелаза је у циљу повећања безбедности и боље уочљивости урађено осветљење зоне путног прелаза, уграђене вибро траке, постављени гумени панели, у 2017, 2018. и 2019. години као вид најсавременијих техничких решења за обезбеђење саобраћаја на пружним прелазима, добили смо следеће податке:

Табела 13 Одговор ИЖС на питање на колико пружних прелаза су уграђене вибро траке, постављени гумени и расвета

Број пружних прелаза на којима је:	2017	2018	2019
урађена расвета	0	8	14
постављене вибро траке	0	5	22
постављени гумени панели	1	5	2

Извор: ИЖС

Из података у табели видимо да у 2017. години није вршена уградња расвете и постављање вибро трака, а да је у 2018. и 2019. године на 22 пружна прелаза уграђена расвета, док су вибро траке постављене на 27 пружна прелаза. Нису достављени подаци о постављеним гуменим панелима.

Представници ИЖС указали су на проблем са тзв. „дивљим путним прелазима“ (који нису предвиђени у урбанистичким и просторним плановима ЈЛС, а фактички постоје и користе се). На питање да ли имају податак колико их тачно има, на територији којих ЈЛС се налазе и које мере се предузимају да се они уклоне, наведено је да се не води евиденција о „дивљим путним прелазима“, а да се спроводе мере у циљу запречавања како би се онемогућио приступ на недозвољеном месту. У одговору ИЖС је наведено да су те мере предузете на девет „дивљих пружних прелаза“. Од наведеног броја, пет пута су мере запречавања истих предузимане на релацији пруге Нови Сад – Сајлово расп. – Р. Шанчеви – Орловат, те узимајући у обзир наведену километражу ове мере су вршене на пет различитих локација.

Стање на пружним прелазима према достављеној информацији Покрајинског инспектора за железнички саобраћај утврђено на основу извршеног инспекцијског надзора у 2019. години на 561 прегледаном пружном прелазу постоје недостаци:

- 41 код којих не постоји зона потребне прегледности,



- 22 лош коловозни део пружног прелаза,
- 33 са процењеним високим или критичним ризиком.

Најчешћи разлог за процену високог ризика према наводима Покрајинске инспекције је непостојање зоне потребне прегледности на пружним прелазима који имају уређаје са браницама или полубраницама али се са њима не рукује због неисправности, демонтираних браника или, у већој мери, због недостатка железничких радника. Утврђена су и три „дивља“ путна прелаза које је локално становништво направило како би долазили до својих пољопривредних газдинстава. Поред наведеног, у више случајева растојање између два атарска путна прелаза је између 400 и 500 метара, што није у складу са Законом.

Покрајински инспектор је утврдио да на већини пруга где је обустављен железнички саобраћај на територији АП Војводине управљач јавне железничке инфраструктуре и управљачи путева нису поступили у складу са чланом 63 став 2 Закона о железници. Наиме, управљач железничке инфраструктуре није доставио управљачима путне инфраструктуре захтев за уклањање саобраћајних знакова на путу којим се упозоравају учесници у друмском саобраћају на путни прелаз, а железничке елементе путног прелаза и уређаје за затварање саобраћаја на путном прелазу да привремено уклони, док траје време обуставе превоза. Постоји случај да је управљач јавне железничке инфраструктуре обавестио управљача путева о наведеној обавези (ОЦ за СП Суботица), али ни једни ни други нису своје обавезе извршили. Како се ради о 421 путном прелазу јасно је да се ради и о великој уштеди за буџетске кориснике, наводи Покрајински инспектор. Такође, инспектор за железнички саобраћај Покрајинског секретаријата за енергетику, грађевинарство и саобраћај у извештају из априла 2019. године, између осталог је навео да на 561 прегледаном пружном прелазу постоје недостаци, од чега су 33 пружна прелаза са процењеним високим или критичним ризиком. Као најчешћи разлог за процену високог ризика инспектор је навео непостојање зоне потребне прегледности на пружним прелазима који имају уређаје са браницама или полубраницама али се са њима не рукује због неисправности, демонтираних браника или, у већој мери, због недостатка железничких радника.

## **Налаз 2.2: Стање саобраћајне сигнализације на пружним прелазима указује да управљачи путне инфраструктуре нису у довољној мери предузимали активности из своје надлежности у циљу унапређења безбедности саобраћаја на пружним прелазима**

Учесници у друмском саобраћају се саобраћајним знаковима на путу обавештавају и упозоравају о наиласку воза на путни прелаз, врсти осигурања саобраћаја на путном прелазу и удаљености од путног прелаза.

Правилником о саобраћајној сигнализацији<sup>49</sup> прописују се врста, значење, облик, боја, мере, материјали за израду саобраћајне сигнализације и правила постављања саобраћајне сигнализације на путевима; врста, изглед, техничке карактеристике и начин постављања и места на којима се морају поставити браници или полубраници, уређаји за давање светлосних, звучних знакова и начин њихове употребе; привремена саобраћајна сигнализација, изглед, техничке карактеристике, начин постављања и употреба браника и других средстава за

<sup>49</sup> „Службени гласник РС“, број 85/2017



обезбеђење места на коме се изводе радови. Чланом 3 је прописано да се под саобраћајном сигнализацијом, у смислу овог правилника подразумевају:

1. саобраћајни знакови;
2. ознаке на путу;
3. семафори;
4. браници, односно полубраници на прелазу пута преко железничке пруге;
5. привремена саобраћајна сигнализација;
6. светлосне ознаке на путу;
7. друге ознаке на путу.

Знак "укрштање пута са железничком пругом са браницима или полубраницима", I-32, означава наилазак на место укрштања пута са железничком пругом у нивоу, обезбеђено браницима или полубраницима. Поставља се изнад знака са три косе траке.



I-32

Знак "укрштање пута са железничком пругом без браника или полубраника", I-33, означава наилазак на место укрштања пута са железничком пругом у нивоу, који није обезбеђен браницима или полубраницима. Поставља се изнад знака са три косе траке.



I-33

Знак "Андрејин крст", означава наилазак на укрштање пута и железничке пруге у нивоу са једним колосеком, I-34, односно са два или више колосека, I-34.1. Постављају се на укрштајима пута и железничке пруге, на одстојању од 5 метара од најближе железничке шине, а ако околности то захтевају не мањем од 3 метра, односно не већем од 10 метара на заједничком носачу изнад семафора ако је прелаз пута преко железничке пруге у нивоу опремљен истим.

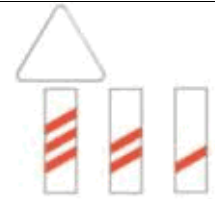


I-34



I-34.1

Знак "приближавање месту укрштања пута и железничке пруге", I-35, означава удаљеност до места укрштаја пута и железничке пруге у нивоу. Поставља се са три косе траке на 240 метара испред места укрштања пута и железничке пруге у нивоу, затим са две косе траке на 160 метара, а последњи са једном косом траком на 80 метара испред места укрштања пута и железничке пруге у нивоу. Нижа страна косих трака је ближе коловозу.



I-35



Питање знака „обавезно заустављање“ или „Стоп“ је већ обрађено у оквиру нормативне регулативе у делу Налаз 1.1. Он означава наредбу возачу да мора да заустави возило и уступи првенство пролаза возилима која се крећу путем на који наилази. Дакле, не спомиње се укрштај са пругом. Међутим, у пракси се он често поставља и на пружним прелазима опремљеним браницима, полубраницима и светлосном саобраћајном сигнализацијом.

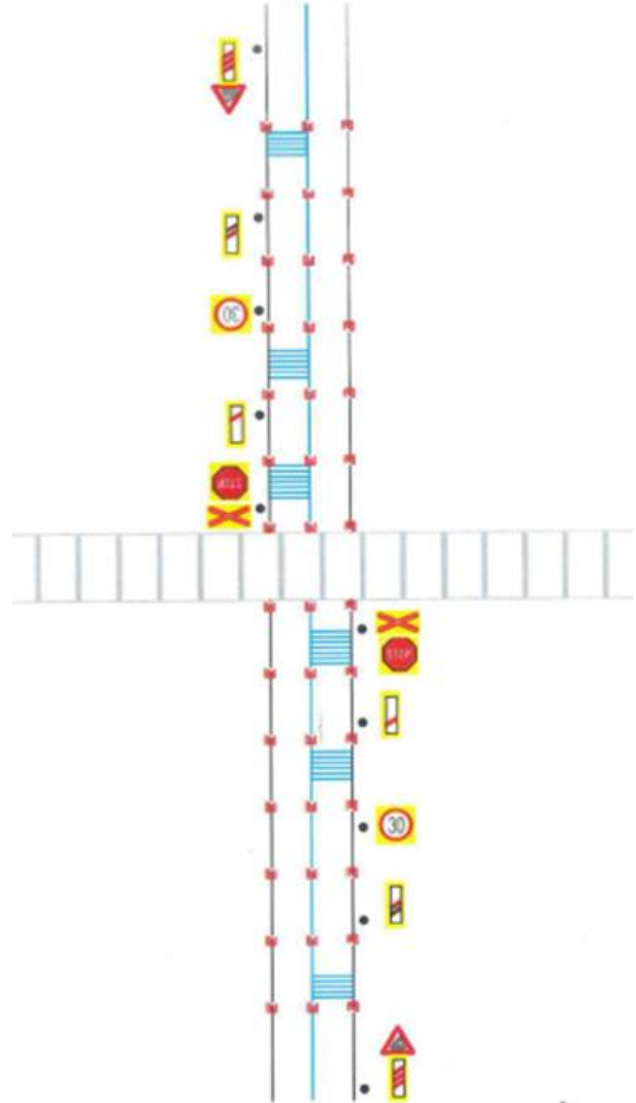
На слици број. 17. је приказана скица вертикалне и хоризонталне сигнализације у сврху повећања безбедности саобраћаја у зони укрштаја пруге и пута из конкурсне документације број 65/2018. У питању је јавна набавка управљача железничке инфраструктуре.

Републички и покрајински инспектор за државне путеве извршили су у 2019. години инспекцијске надзоре на укупно 132 пружних прелаза на државним путевима. Из Министарства је наведено да је инспекцијским надзором утврђено да је на 73 пружних прелаза на државним путевима постављена адекватна саобраћајна сигнализација, а на 59 пружних прелаза на државним путевима, није постављена адекватна саобраћајна сигнализација.

У току инспекцијских надзора, визуелним прегледом утврђено је да поједини саобраћајни знакови, својим карактеристикама и стањем нису у складу са важећим Правилником о саобраћајној сигнализацији. Као ургентна мера, наложена је замена оштећених саобраћајних знакова и саобраћајних знакова за које се видно могло утврдити да својим карактеристикама нису у складу са важећим Правилником о саобраћајној сигнализацији. Ургентне мере као привремена мера, на допуни и замени саобраћаних знакова, су проведене у складу са Правилником о саобраћајној сигнализацији и искуствено утврђеном чињеничном стању републичког инспектора за државне путеве и присутних представника управљача државних путева и извођача на редовном одржавању државних путева.

Инспекцијским надзором је утврђено да за наведене пружне прелазе, управљач државних путева ЈП Путеви Србије, не поседује одобрену пројектну документацију за техничко регулисање саобраћаја, у зони укрштаја државних путева за железничким пругама у нивоу. Постојећа саобраћајна сигнализација је у највећем делу постављана и одржавана од стране управљача железничких пруга (Железнице Србије и други власници - управљачи индустријских железница).

Слика 17. Скица вертикалне и хоризонталне сигнализације у конкурсној документацији ИЖС број 65/2018





Покрајински инспектори за железнички саобраћај извршили су инспекцијски надзор у 2019. години на 561 пружних прелаза према наводима Министарства. Инспекцијским надзором је утврђено да је: на 313 пружних прелаза постављена адекватна саобраћајна сигнализација, а на 248 пружних прелаза није постављена адекватна саобраћајна сигнализација (недостају друмски сигнали у инфраструктурном појасу зоне потребне прегледности, недостаје „Стоп“ или су толико стари и зарђали сигнали да се не препознају сигналне ознаке на њима, не постоје зоне потребне прегледности, лош коловозни део пружног прелаза).

Према подацима ЈП Путеви Србије 46 пружних прелаза није у функцији, од чега је 10 пружних прелаза демонтирано. Од 46 пружних прелаза који нису у функцији 18 њих према подацима ЈП Путеви Србије и даље имају саобраћајну сигнализацију за друмски саобраћај као што су: I-34, I-32 или I-33; I-35 (240 метара, 160 метара и 80 метара). Такође, према подацима ЈП Путеви Србије на 28 пружних прелаза размак између њих је мањи од 2.000 метара. Евиденција пружних прелаза на државним путевима коју води ЈП Путеви Србије, указује на лоше визуелно стање у зони потребне прегледности на 16% је лоше, док је средње на 37%. На самим пружним прелазима визуелно стање је лоше на 22% док је средње на 44%.

Према подацима из достављених извештаја и записника о извршеном инспекцијском надзору, утврђени су недостаци у погледу саобраћајне сигнализације и зоне потребне прегледности и на одређеном броју пружних прелаза у надлежности локалних управљача путева, који нису били субјекти ове ревизије.

Према наводима из ЈП Путеви Србије, као и на другим деловима мреже државних путева уништава се, на разне начине оштећује саобраћајна сигнализација или отуђује (краде). С тим у вези, предузимају следеће мере:

1. У оквиру активности редовног одржавања државних путева прати се стање и отклањају се уочени недостаци то јест, исправља се и допуњује недостајућа саобраћајна сигнализација (уписом у грађевински дневник и обнављањем исте);

2. Евидентирана крађа вертикалне сигнализације се пријављује Полицијским органима која је причињена од стране НН лица.

У погледу стања делова пута са обе стране путног правца, укључујући и зону потребне прегледности ван ширине путног прелаза, као и стања саобраћајних знакова, Градска управа за инспекцијске послове Града Новог Сада је навела да нема сазнања о недостацима као ни о укупном стању. Градска управа за инспекцијске послове Града Новог Сада је навела да имајући у виду да Град Нови Сад нема управљача пута од 2016. године, инспекција нема коме да наложи мере. Инспекција није подносила пријаве у периоду од 2017. до 2019. године. Ово додатно указује на потребу да Град Нови Сад, али и друге ЈЛС које немају одређеног управљача пута, донесу Одлуку којом ће одредити управљача општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима на својој територији, у циљу уређења обављања послова који се односе на одржавање, заштиту, коришћење, развој и управљање општинским путевима и улицама и некатегорисаним путевима на својој територији.

Наведено може утицати да безбедност саобраћаја на пружним прелазима није на одговарајућем нивоу.



### **ЗАКЉУЧАК 3: Вршење надзора над спровођењем закона у области пружних прелаза није обезбедило пуну примену свих одредби, а није остварена ни одговарајућа координација између надлежних субјеката**

Један од циљева ревизије је био и да утврдимо да ли је вршен ефикасан надзор у области управљања безбедносним ризицима на прелазима преко пруге. Истраживали смо следеће: да ли је Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре вршило адекватан надзор у области управљања безбедносним ризицима на прелазима преко пруге, као и да ли је успостављена одговарајућа координација између надлежних субјеката у области управљања безбедносним ризицима на прелазима преко пруге.

Министарство обавља послове државне управе у области железничког, друмског, водног и ваздушног саобраћаја. Министарство врши надзор над спровођењем Закона о железници, подзаконских аката донетих на основу овог закона, као и закона, других прописа и општих аката којима се уређује безбедност у железничком саобраћају и интероперабилност железничког система, Закона о путевима и Закона о безбедности саобраћаја на путевима (заједно са МУП-ом). Законом о железници прописано је закључење уговора између управљача железничке и управљача путне инфраструктуре којим ближе уређују међусобне односе у погледу пружних прелаза, утврђују врсту и обим радова на одржавању коловоза, време извођења, висину трошкова и начин плаћања. Инспекцијски надзор над спровођењем Закона о железници и Закона о путевима, врши Министарство преко републичког инспектора за железнички саобраћај, односно преко републичког инспектора за државне путеве. Чланом 108 Закона о путевима прописано је да надлежни инспектор јединице локалне самоуправе, у вршењу послова инспекцијског надзора над применом прописа којима се уређује заштита општинских путева и улица, има права, дужности и овлашћења републичког инспектора за државне путеве утврђених овим законом.

- Према достављеним подацима управљача железничке инфраструктуре, 16 управљача путне инфраструктуре (на чијој територији се налази 285 пружних прелаза) није закључило уговор са управљачем железничке инфраструктуре, од чега су 10 општинске / градске управе, које немају управљача јавног пута у смислу одредби Закона о путевима.
- 37% ЈЛС који су одговориле на упитник навело је да нема управљача пута у смислу члана 10 Закона о путевима.
- Министарство је доставило укупно 29 записника о извршеном инспекцијском надзору од стране инспекције за државне путеве у 2019. години и три Службене белешке о извршењу наложених мера по овим записницима, иако је инспекцијски надзор, према достављеним подацима Министарства, извршен на 132 пружна прелаза. Министарство није доставило записнике о извршеном инспекцијском надзору од стране републичке и покрајинске инспекције за државне путеве у 2017. и 2018. години, тако да се о активностима поменуте инспекције у наведеном периоду не можемо изјаснити. Такође, нису достављени ни тражени подаци који се односе на поднете пријаве, иако је према подацима из извештаја о раду републичке инспекције за државне путеве у 2017. години поднето седам захтева за покретање прекршајног поступка и једна пријава за привредни преступ, у 2018. години поднето је десет захтева за покретање прекршајног поступка, док је у 2019. годину поднето 11 захтева за покретање прекршајног поступка и две пријаве за привредни преступ.



– Градска управа за инспекцијске послове Града Новог Сада је навела да имајући у виду да Град Нови Сад нема управљача пута од 2016. године, инспекција нема коме да наложи мере. Инспекција није подносила пријаве у периоду од 2017. до 2019. године. У Извештајима о раду Сектора инспекције за саобраћај и путеве за период од 2017. до 2019. године наводи се да је остварен план рада, осим у области контроле путева.

Представници Министарства су навели да је потписивање уговора са ИЖС законска обавеза, али су као недостатак навели чињеницу да не постоје казнене одредбе. Такође су навели да је потребно утврдити колико ЈЛС нема управљача путева у смислу одредби Закона о путевима и да ли је то разлог због којег нису потписали уговор, као и да многе ЈЛС неће да закључе овај уговор због тога што не желе да предузму одговорност. Из Министарства су навели да је су до недавно имали запосленог једног инспектора за железнички саобраћај, али да су онедавно запослена још три инспектора, што би требало да допринесе већој ефикасности инспекцијског надзора.

С обзиром на то да је у питању укрштај пута и пруге, надлежност је подељена тако да железничком инфраструктуром управља управљач железничке инфраструктуре, док путном, уличном и пешачком, управља управљач путне инфраструктуре, тако што је сваки управљач дужан да створи услове за безбедан прелаз. Стога је успостављање одговарајуће координације од великог значаја између управљача, али и између свих осталих надлежних субјеката – Министарства, Агенције за безбедност саобраћаја, Дирекције за железницу и Центра за истраживање несрећа у саобраћају.

- Општа оцена свих заинтересованих страна је да сарадња може бити боља. На питање да ли су задовољни сарадњом са управљачем железничке инфраструктуре, представници управљача путева одговорили су да њихова надзорна служба на одржавању државних путева скоро да нема контакт са надлежнима из управљача железничке инфраструктуре, као и да често мењају режим функционисања пружних прелаза без сарадње са ЈП Путеви Србије. Сматрају да надзорни орган управљача путева мора имати увид у радове који се изводе на одржавању пружних прелаза, међутим управљач железничке инфраструктуре их не обавештава о врсти, обиму и времену извођења радова. Са друге стране истакли су задовољство сарадњом са локалним управљачима пута. На питање упућено управљачу железничке инфраструктуре да ли је задовољан сарадњом са управљачима путева, навели су да је потребно да сарадња са ЈП Путеви Србије буде ефикаснија, с обзиром на то да се на поједине интервенције како наводе чека и по дуже од годину дана, као и да је потребно да сваки управљач путне инфраструктуре постане свестан одговорности по питању одвијања саобраћаја на инфраструктуру којом управља, нарочито по питању обуставе друмског саобраћаја након чега се може ускладити динамика потребних радова и обустава железничког саобраћаја.

Услед недостатка одговарајуће комуникације између надлежних субјеката, остварена сарадња није на одговарајућем нивоу. Нормативни оквир није прецизно дефинисан и усклађен. Није остварена пуна примена одредби важећих закона у области пружних прелаза. Наведено може утицати да безбедност саобраћаја на пружним прелазима није на одговарајућем нивоу.



### Налаз 3.1: Вршење надзора над спровођењем закона у области пружних прелаза није обезбедило пуну примену свих одредби. Републички инспектори за државне путеве нису у довољној мери вршили контролу спровођења наложених мера

#### Надзор над спровођењем закона

Министарство обавља послове државне управе у области железничког, друмског, водног и ваздушног саобраћаја. Министарство врши надзор над спровођењем Закона о железници, подзаконских аката донетих на основу овог закона, као и закона, других прописа и општих аката којима се уређује безбедност у железничком саобраћају и интероперабилност железничког система, Закона о путевима и Закона о безбедности саобраћаја на путевима (заједно са МУП-ом). Инспекцијски надзор над спровођењем Закона о железници и Закона о путевима, врши Министарство преко републичког инспектора за железнички саобраћај, односно преко републичког инспектора за државне путеве.

Законом о железници прописано је закључење уговора између управљача железничке и управљача путне инфраструктуре којим ближе уређују међусобне односе у погледу пружних прелаза, утврђују врсту и обим радова на одржавању коловоза, време извођења, висину трошкова и начин плаћања. Законом о железници из 2018. године додата је одредба да ако управљач железничке инфраструктуре и управљач путне инфраструктуре не закључе уговор у предвиђеном року, управљач железничке инфраструктуре може, у циљу одржавања путног прелаза у стању којим се осигурава безбедно одвијање саобраћаја, утврдити да је неопходно извођење одређених радова на одржавању коловоза на путном прелазу и спровести извођење тих радова о трошку управљача путне инфраструктуре. Управљач путне инфраструктуре дужан је да плати управљачу железничке инфраструктуре трошкове по овом основу у року од 30 дана од дана пријема обавештења о висини трошкова. Према достављеним подацима од управљача железничке инфраструктуре, 16 управљача путне инфраструктуре (на чијој територији се налази 285 пружних прелаза) није закључило уговор са управљачем железничке инфраструктуре, од чега су 10 градске / општинске управе, које немају управљача пута у смислу одредби Закона о путевима. На питање упућено Министарству на који начин треба решити питање закључења уговора за одржавање путних прелаза на локалним и категорисаним путевима у смислу члана 67 Закона о железници, у случају када одређене јединице локалне самоуправе немају управљача пута, одговорили су да је ово питање решено, јер уколико јединица локалне самоуправе није поверила послове управљања општинским, некатегорисаним путевима и улицама другом правном лицу, сматра се да је она сама њихов управљач, односно организациона јединица у њеном саставу, у складу са Законом о локалној самоуправи.

Табела 14: Списак ЈЛС које немају потписан уговор са ИЖС

Ред.	ЈЛС на чијој територији се налазе пружни прелази	Комитент	Број пружних прелаза
1	Баточина	Општинска управа Баточина	9
2	Бела Паланка	Општинска управа Бела Паланка	18
3	Сомбор	Општина Сомбор	38
4	Шид	Општинска управа Шид	11
5	Ћићевац	Општинска управа Ћићевац	11
6	Бор	Општинска управа Бор	4





Ред.	ЈЛС на чијој територији се налазе пружни прелаз	Комитент	Број пружних прелаз
7	Шабац	Општина Шабац	25
8	Смедерево	ЈКП Паркинг сервис Смедерево на Град Смедерево	43
9	Лозница	Градска управа Лозница	19
10	Смедеревска Паланка	Општина Смедеревска Паланка	8
11	ГО Палилула*	Градска општина Палилула	7
12	Ковачица	Општина Ковачица	16
13	ГО Сопот	Градска управа Сопот	2
14	Велика Плана	ЈКП Милош Митровић	22
15	Мајданпек	Општина Мајданпек	1
16	Зрењанин	Град Зрењанин	51

\* у току је процедура потписивања Уговора

Извор: ИЖС

Као разлоге за непотписивање уговора према информацијама ИЖС, управљачи путне инфраструктуре / ЈЛС најчешће наводе да: нису планирали средства у буџету за накнаду одржавања пружних прелаз, неслагање са ИЖС око броја пружних прелаз, промене управљача путне инфраструктуре или непостојање управљача путне инфраструктуре.

Поред наведених ЈЛС/управљача пута<sup>50</sup> који немају закључен уговор са ИЖС, 15 њих (међу којима је и ЈП Путеви Србије) немају закључен уговор по важећем Закону о железници из 2018. године, већ и даље примењују уговор закључен по старом Закону.

Чланом 10 Закона о путевима прописано је да делатност управљања општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима, који нису део државног пута I и II реда, може да обавља јавно предузеће, односно друштво капитала чији је једини власник јединица локалне самоуправе, као и друго друштво капитала и предузетник, коме је надлежни орган јединице локалне самоуправе поверио обављање делатности управљања општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима, у складу са законом којим се уређује јавно-приватно партнерство и концесије. На питање упућено локалним самоуправама на чијој територији се налазе пружни прелаз: „Ко обавља делатност управљача јавног пута у смислу члана 10 Закона о путевима на њиховој територији“, одговорило је 76 ЈЛС, од чега 28 нема управљача пута у смислу одредби Закона о путевима, већ делатност обавља градска или општинска управа (графикон 8).

Графикон 8. Одговори ЈЛС на питање ко обавља делатност управљача јавног пута на територији вашег града / општине



<sup>50</sup> Код три од 15 управљача путне инфраструктуре пружни пруга је ван експлоатације и нема основа за фактурисање.



Представници Министарства су навели да је потписивање уговора са ИЖС законска обавеза, али су као недостатак навели чињеницу да не постоје казнене одредбе. Такође су навели да је потребно утврдити колико ЈЛС нема управљача путева у смислу одредби Закона о путевима и да ли је то разлог због којег нису потписали уговор, као и да многе ЈЛС неће да закључе овај уговор због тога што не желе да предузму одговорност.

## Инспекцијски надзор

У Сектору за инспекцијски надзор Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре обављају се послови инспекцијског надзора на спровођењу закона и других прописа између осталог и у областима железничког саобраћаја и јавних путева, а који се односе на: праћење стања у области инспекцијског надзора која је у делокругу инспекције, процену ризика, планирање инспекцијског надзора, усклађивање инспекцијског надзора, припрему, измену и допуну контролних листи и њиховог објављивања на својој интернет страници, превентивно деловање, надзор над нерегистрованим субјектима, вођење евиденције о инспекцијском надзору, израду и достављање Координационој комисији годишњег извештаја о раду и његовог објављивања на веб презентацији инспекције, као и други послови из делокруга Сектора. У Сектору за инспекцијски надзор образоване су уже унутрашње јединице:

- Одељење за инспекцијске послове државних путева
- Група за инспекцијске послове железнице

У Одељењу за инспекцијске послове државних путева Министарства обављају се послови који се односе на: инспекцијски надзор над извршавањем закона, других прописа и општих аката из области путева и закона из области инспекцијског надзора, изградњу, реконструкцију и одржавање државних путева, заштиту и одржавање државних путева, саобраћајне сигнализације, као и пратеће опреме пута, контролу грађевинских и употребних дозвола и пријаве радова, предузимање управних и других мера, подношење пријава, надзор над радом покрајинских, градских и општинских органа управе у вршењу поверених послова из делокруга Одељења, подношење иницијатива за измене закона као и други послови из делокруга Одељења. Одељење има извршиоце са седиштем у Београду, Краљеву, Крагујевцу, Зајечару и Нишу (где се налази и начелник инспекције). Послови инспекцијског надзора над државним путевима II реда на територији АП Војводине врше се као поверени, сходно члану 107 Закона о путевима<sup>51</sup>.

У Групи за инспекцијске послове железнице обављају се послови који се односе на: инспекцијски надзор над извршавањем закона, других прописа и општих аката из области железничког саобраћаја и закона из области инспекцијског надзора, предузимање управних и других мера, подношење пријава праћење стања и појава од значаја за остваривање законитости и предузимање иницијативе за одговарајуће измене и допуне закона и подзаконских аката, међународну сарадњу у области инспекцијског надзора железничког саобраћаја, као и други послови из делокруга Групе. Инспекцијски надзор на територији АП Војводине врши се као поверен на основу члана 130 став 3 Закона о железници<sup>52</sup> члана 115 став 2 Закона о безбедности у железничком саобраћају<sup>53</sup> и члана 35 став 2 Закона о интероперабилности железничког

<sup>51</sup> „Службени гласник РС“, бр. 41/2018 и 95/2018 - др. закон

<sup>52</sup> „Службени гласник РС“, број 41/2018

<sup>53</sup> „Службени гласник РС“, број 41/2018



система<sup>54</sup>, над применом наведених закона, прописа донетих за њихово спровођење као и прописа и општих аката којима се уређује безбедност и интероперабилност у железничком саобраћају.

Инспекција за државне путеве врши непосредни инспекцијски надзор над извршењем Закона о путевима, других закона, прописа и општих аката који се односе на одржавање, заштиту и рехабилитацију државних путева на територији Републике Србије, сагласно Уредби о категоризацији државних путева<sup>55</sup>. Према подацима из плана рада инспекције за државне путеве, надлежност републичких инспектора за државне путеве огледа се у непосредном инспекцијском надзору над око 16.500 км државних путева у Републици Србији над којима је Управљач ЈП Путеви Србије.

Инспекцијски надзор редовног одржавања државних путева, између осталог, обухвата:

- Контролу коловозне конструкције:
  - денivelације коловоза у зони прелазних конструкција на путним објектима;
- Контролу саобраћајне сигнализације:
  - Контрола саобраћајних знакова који недостају, посебно саобраћајних знакова изричитих наредби и опште опасности;
  - контрола неусклађености саобраћајних знакова са одобреним пројектима, и Правилником о саобраћајној сигнализацији;
  - контрола оштећених саобраћајних знакова и знакова који не поседују потребне карактеристике, по питању димензија, положаја и степена рефлексије;
  - контрола запрљаних – невидљивих саобраћајних знакова.

Према подацима из плана рада, приоритет у раду инспектора за државне путеве имају предмети по хитном поступку, где су угрожени животи људи, материјална добра и безбедност саобраћаја. Посебно, важан аспект, представља одређивање и предузимање инспекцијских мера на отклањању опасности које могу да изазову недостаци на државним путевима по безбедност саобраћаја.

Упутили смо захтев Министарству да нам достави записнике о извршеном инспекцијском надзору у периоду од 2017. до 2019. године, који су за предмет имали проверу испуњености услова одвијања железничког саобраћаја на пружним прелазима, примену прописа којим се уређује пружни и заштитни пружни појас, контролу саобраћајне сигнализације на пружним прелазима и контролу изградње објеката у појасу контролисане изградње, укрштање државног пута са железничком пругом и другим путем, као и евентуалне пријаве које су поднете у вези са извршеним инспекцијским надзором. Из Министарства су по захтеву ревизора, уз пратећу документацију (планове рада и извештаје о раду инспекције за државне путеве за период од 2017. до 2019. године, извештаје о затеченом стању пружних прелаза на државним путевима из 2019. године 29 записника из 2019. године, три службене белешке о извршењу наложених мера по записницима из 2019. године и четири решења покрајинског инспектора за државне путеве из 2019. године којима се налажу мере управљачу пута) у одговору навели да је поред редовних и ванредних инспекцијских надзора на пружним прелазима током 2019. године организована заједничка акција републичких и покрајинских инспектора за железнички саобраћај и државне путеве и том приликом су републички и

<sup>54</sup> „Службени гласник РС“, број 41/2018

<sup>55</sup> „Службени гласник РС“, бр. 105/13, 119/13 и 93/15



покрајински инспектор за државне путеве извршили инспекцијске надзоре на укупно 132 пружних прелаза на државним путевима.

Из Министарства су навели да је инспекцијским надзором утврђено да је на 73 пружних прелаза на државним путевима постављена адекватна саобраћајна сигнализација, а на 59 пружних прелаза на државним путевима, није постављена адекватна саобраћајна сигнализација. У току инспекцијских надзора, визуелним прегледом утврђено је да поједини саобраћајни знакови, својим карактеристикама и стањем нису у складу са важећим Правилником о саобраћајној сигнализацији. Као ургентна мера, наложена је замена оштећених саобраћајних знакова и саобраћајних знакова за које се видно могло утврдити да својим карактеристикама нису у складу са важећим Правилником о саобраћајној сигнализацији. Ургентне мере као привремена мера, на допуни и замени саобраћаних знакова, су спроведене у складу са Правилником о саобраћајној сигнализацији и искуствено утврђеном чињеничном стању републичког инспектора за државне путеве и присутних представника управљача државних путева и извођача на редовном одржавању државних путева.

Министарство је доставило укупно 29 записника о извршеном инспекцијском надзору у 2019. години, иако је инспекцијски надзор извршен на укупно 132 пружна прелаза. Такође, достављене су и три службене белешке о извршењу наложених мера по наведеним записницима и то:

- Службена белешка број 344-08-19273/2019-18 од 24. маја 2019. године којом је обухваћено укупно 11 записника, од тога седам записника је сачињено 5. марта 2019. године за инспекцијски надзор који је извршен 27. фебруара 2019. године и четири записника који су сачињени 6. марта за инспекцијски надзор који је извршен 1. марта 2019. године;

- Службена белешка број 344-08-19772/2019-18 од 24. маја 2019. године којом је обухваћено укупно пет записника сачињених 7. марта 2019. године за инспекцијски надзор који је извршен 2. марта 2019. године и

- Службена белешка број 344-08-19777/2019-18 од 24. јуна 2019. године којом је обухваћено укупно 13 записника, сачињених 8. марта 2019. године, за инспекцијски надзор који је извршен 3. марта 2019. године (седам записника) и за инспекцијски надзор који је извршен 4. марта 2019. године (шест записника).

Рокови за предузимање мера од стране надзираног субјекта за отклањање незаконитости по достављеним записницима, крећу се у распону од „одмах“, за наложену меру која се односи на вршење свакодневног праћења стања државног пута на укрштају са железничком пругом, до најдуже 45 дана, за наложену меру да надзирани субјект на основу извештаја стручне комисије, ако је потребно уради техничку документацију у складу са важећим прописима и прибави потребна решења надлежног министарства. Достављене службене белешке којима се констатује извршење наложених мера, сачињене су месец, односно два месеца, по истеку рокова одређених записницима, за поступање од стране надзираног субјекта, а инспектор није доносио решења којима се изричу мере за отклањање незаконитости и испуњавање прописаних обавеза надзираном субјекту, чиме није поступљено у складу са чланом 27 став 4 Закона о инспекцијском надзору. Извештаји о реализацији наложених мера по основу осталих 93 записника нису нам достављени.

Инспекцијским надзором је, такође, утврђено да за наведене пружне прелазае, управљач државних путева ЈП Путеви Србије, не поседује одобрену пројектну документацију за техничко регулисање саобраћаја, у зони укрштаја државних путева за железничким пругама у нивоу.



Наложено је хитно прибављање одобрене пројектне документације за техничко регулисање саобраћаја, и у складу са њом постављање саобраћајне сигнализације и опреме пута за сваки наведени пружни прелаз, као коначно решење.

Министарство није доставило записнике о извршеном инспекцијском надзору од стране републичке и покрајинске инспекције за државне путеве у 2017. и 2018. години, тако да се о активностима поменути инспекције у наведеном периоду не можемо изјаснити. Такође, нису достављени ни тражени подаци који се односе на поднете пријаве, иако је према подацима из извештаја о раду републичке инспекције за државне путеве у 2017. години поднето седам захтева за покретање прекршајног поступка и једна пријава за привредни преступ, у 2018. години поднето је десет захтева за покретање прекршајног поступка, док је у 2019. годину поднето 11 захтева за покретање прекршајног поступка и две пријаве за привредни преступ.

У вршењу инспекцијског надзора Група за инспекцијске послове железнице између осталог проверава радове на изградњи, реконструкцији и одржавању железничке инфраструктуре, стање и правилно одржавање железничке инфраструктуре, испуњеност услова за управљање железничком инфраструктуром, обезбеђење саобраћаја на пружним прелазима, као и примену прописа којима се уређује пружни и заштитни појас. Према подацима из плана рада инспекције за железнички саобраћај један од најзначајнијих субјеката на спровођењу инспекцијског надзора је и Инфраструктура железнице Србије а.д.

Министарство је по захтеву ревизора уз пратећу документацију (планове рада и извештаје о раду републичке и покрајинске инспекције за железнички саобраћај за период од 2017. до 2019. године, извештаје о прегледу пружних прелаза из 2019. године, 41 записник републичке инспекције, извештаје о реализацији наложених мера по записницима, седам решења којима се налажу мере управљачу железничке инфраструктуре које је донео републички инспектор, као и три захтева за покретање прекршајног поступка из 2018. године, 53 записника покрајинске инспекције, извештаје о реализацији наложених мера по записницима, као и десет решења којима се налажу мере управљачу железничке инфраструктуре које је донео покрајински инспектор за железнички саобраћај) у одговору навело да је републички инспектор за железнички саобраћај извршио инспекцијски надзор на 87 пружних прелаза, посебно сигнализације која служи возном особљу да буде обавештено о приближавању путном прелазу у нивоу. На седам пружних прелаза утврђене су неправилности као што су: растиње у реону путног прелаза, недостатак неког саобраћајног знака, најчешће „Андрејин крст”, лоша зона потребне прегледности.

Такође, републички инспектор за железнички саобраћај је у току 2019. године извршио редовне и ванредне инспекцијске надзоре на 40 пружних прелаза, по основу којих је наредио мере за отклањање неправилности на 29 пружних прелаза. Утврђене неправилности се односе на чињеницу да није закључен уговор о одржавању пружних прелаза, да је троугао прегледности делимичан, да друмска вертикална сигнализација не постоји или је непотпуна.

Покрајински инспектори за железнички саобраћај извршили су инспекцијски надзор у 2019. години на 561 пружних прелаза. Према наводима Министарства инспекцијским надзором је утврђено да је: на 313 пружних прелаза постављена адекватна саобраћајна сигнализација, а на 248 пружних прелаза није постављена адекватна саобраћајна сигнализација (недостају друмски сигнали у инфраструктурном појасу зоне потребне прегледности, недостаје „Стоп“ или су толико стари и зарђали сигнали да се не препознају сигналне ознаке на њима, не постоје зоне потребне прегледности, лош коловозни део пружног прелаза). Такође, наводи се и да је био



присутан велики број сметњи на јавној железничкој инфраструктури који се није отклањао дуже време због недостатка средстава и опреме.

Чланом 108 Закона о путевима прописано је да надлежни инспектор јединице локалне самоуправе, у вршењу послова инспекцијског надзора над применом прописа којима се уређује заштита општинских путева и улица, има права, дужности и овлашћења републичког инспектора за државне путеве утврђених овим законом. Одлуком о градским управама Града Новог Сада<sup>56</sup> образована је Градска управа за инспекцијске послове. У Градској управи обављају се послови инспекцијског и другог надзора између осталог и у области саобраћаја и путева. Инспекција за саобраћај и путеве, Одсек за контролу путева, између осталог, врши контролу изградње, реконструкције и одржавања путева, преглед инвестиционо-техничке документације, организовање постављања и контролу хоризонталне, вертикалне и светлосне сигнализације, раскопавање и довођење у технички исправно стање јавних саобраћајних површина, постављање рекламних табли и друге опреме и објеката у путном појасу. Из Градске управе за инспекцијске послове Града Новог Сада, Сектор инспекције за саобраћај и путеве, Одсек за контролу путева су на наш захтев да доставе податке о броју пружних прелаза на територији Града Новог Сада навели да немају тачан податак. У погледу стања делова пута са обе стране путног правца, укључујући и зону потребне прегледности ван ширине путног прелаза, као и стања саобраћајних знакова, представници Градске управе за инспекцијске послове Града Новог Сада су навели да немају сазнања о недостацима као ни о укупном стању. Они су, такође, навели и то да имајући у виду да Град Нови Сад нема управљача пута од 2016. године, инспекција нема коме да наложи мере. Инспекција није подносила пријаве у периоду 2017. - 2019. година. У Извештајима о раду Сектора инспекције за саобраћај и путеве за период 2017. - 2019. година наводи се да је остварен план рада, осим у области контроле путева.

Из Министарства су навели да је су донедавно имали запосленог једног инспектора за железнички саобраћај, али да су онедавно запослена још три инспектора, што би требало да допринесе већој ефикасности инспекцијског надзора.

Чланом 5 Закона о инспекцијском надзору прописано је да сарадња надлежне инспекције са другим органима државне управе, органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, правосудним и другим државним органима и другим заинтересованим органима и организацијама остварује се у складу са надлежностима инспекције и облицима сарадње утврђеним прописима о државној управи и посебним законима. Сарадња, нарочито, обухвата међусобно обавештавање, размену података, пружање помоћи и заједничке мере и радње од значаја за инспекцијски надзор. Због ограничења у надлежности инспекције за државне путеве (односи се на саобраћајну сигнализацију) и инспекције за железнички саобраћај (односи се на железничку инфраструктура), потребно је у циљу веће ефикасности инспекцијског надзора успоставити бољу сарадњу и координацију између републичке и покрајинске инспекције за државне путеве и железнички саобраћај и инспекција јединица локалних самоуправа.

<sup>56</sup> "Службени лист Града Новог Сада", 52/2008, 55/2009, 11/2010 и 39/2010



### **Налаз 3.2: Није успостављена одговарајућа координација између надлежних субјеката у области управљања безбедносним ризицима на пружним прелазима**

С обзиром на то да је у питању укрштај пута и пруге, надлежност је подељена тако да железничком инфраструктуром управља управљач железничке инфраструктуре, док путном, уличном и пешачком, управља управљач путне инфраструктуре, тако што је сваки управљач дужан да створи услове за безбедан прелаз. Стога је успостављање одговарајуће координације од великог значаја између управљача, али и између свих осталих надлежних субјеката – Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Агенције за безбедност саобраћаја, Дирекције за железницу, Центра за истраживање несрећа у саобраћају и Министарства унутрашњих послова.

У складу са наведеним упутили смо питање свим заинтересованим странама да ли су задовољни сарадњом са другим субјектима. Општа оцена је да сарадња може бити боља. На питање да ли су задовољни сарадњом са управљачем железничке инфраструктуре, из ЈП Пuteви Србије су одговорили да њихова надзорна служба на одржавању државних путева скоро да нема контакт са надлежнима из управљача железничке инфраструктуре, да често мењају режим функционисања пружних прелаза без сарадње са њима. Сматрају да надзорни орган управљача путева мора имати увид у радове који се изводе на одржавању пружних прелаза, међутим управљач железничке инфраструктуре их не обавештава о врсти, обиму и времену извођења радова. Са друге стране истакли су задовољство сарадњом са представницима локалних управљача пута.

Представници управљача железничке инфраструктуре у одговору на наше питање како су задовољни сарадњом са представницима ЈП Пuteви Србије као управљачем државних путева и да ли имају предлог да се она унапреди су навели да је потребно да сарадња буде ефикаснија, с обзиром на то да се на поједине интервенције чека и по годину дана и дуже. Прецизирали су да је обавеза управљача путне инфраструктуре привремено регулисање друмског саобраћаја за време трајања радова на пружним прелазима, као и да је то неопходно да би се уопште приступило грађевинским радовима на колосеку и коловозу. Према њиховим наводима, на одговор управљача путне инфраструктуре, да је спреман да испуни наведену законску обавезу, се чека дуго. Потребно је пре свега да сваки управљач путне инфраструктуре постане свестан одговорности по питању одвијања саобраћаја на инфраструктури којом управља.

Град Нови Сад је у одговору навео да је задовољан сарадњом са управљачима железничке инфраструктуре и државним путевима. Од преосталих ЈЛС на чијој територији се налазе пружни прелази 30% је одговорило да није задовољно сарадњом, тј. реализацијом уговора са управљачем железничке инфраструктуре.

Министарство је у одговору на питање зашто није донет детаљан Акциони план за период од 2018. до 2020. године управо издвојило проблем координације. Навели су да, имајући у виду мултидисциплинарност ове области, главни механизам за сарадњу и координацију активности у функцији унапређења безбедности саобраћаја на путевима није био оперативан. Главни разлог због чега није било могуће израдити поменути документ јесте немогућност рада, односно блокада рада Тела за координацију послова безбедности саобраћаја, у време које је претходило периоду за који је било потребно израдити Акциони план. Према наводима представника Министарства, предлагач Одлуке о образовању Тела за координацију у том периоду било је министарство надлежно за послове саобраћаја. Током периода од 2016. до 2017. године у поступку измене Одлуке, представници МУП-а су предложили нови текст Одлуке



којим је руководиоца Тела за координацију требало да буде министар надлежан за унутрашње послове, а руководиоца Колегијума директор полиције, са чиме се представници МГСИ нису слагали, јер је то супротно комплетној ЕУ пракси, када је у питању безбедност саобраћаја.

Агенција за безбедност саобраћаја је у одговору навела да није успостављена адекватна сарадња са надлежним субјектима у овој области - Министарством грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, управљачем железничке инфраструктуре и управљачем путне инфраструктуре.

Према наводима Агенције, у случају саобраћајних несрећа на пружним прелазима, у којима учествују возила железничког и друмског саобраћаја, као најчешћи узрок се наводи непажња учесника у друмском саобраћају. Из Агенције су, такође, навели да су у преко 97% несрећа, одговорни за несреће на пружним прелазима остали учесници у саобраћају (пешаци, бициклисти), али пре свега возачи друмских возила. Оваква статистика није само у Србији, већ су показатељи приближни и у другим земљама, а тај проблем препознала је и Међународна железничка унија<sup>57</sup>.

Услед недостатка одговарајуће комуникације између надлежних субјеката, остварена сарадња није на одговарајућем нивоу. Нормативни оквир није прецизно дефинисан и усклађен. Није остварена пуна примене одредби важећих закона у области пружних прелаза. Наведено може утицати да безбедност саобраћаја на пружним прелазима није на одговарајућем нивоу.

Поред несрећа, значајан проблем представља и неодговорно понашање учесника у друмском саобраћају који ломе бранике и полубранике на пружним прелазима. Према подацима управљача железничке инфраструктуре:

- у 2017. години на уређајима пружних прелаза са браницима и полубраницима у 3.380 случаја су причињене штете ломљењем уметака браника и полубраника пружних прелаза, а вредност директне и индиректне материјалне штете приближно је износила 507 милиона динара,
- у 2018. години на уређајима пружних прелаза са браницима и полубраницима у 3.911 случајева су причињене штете ломљењем уметака браника и полубраника пружних прелаза, а вредност директне и индиректне материјалне штете приближно је износила 586,65 милиона динара и
- у 2019. години на уређајима пружних прелаза са браницима и полубраницима у 3751. случају су причињене штете ломљењем уметака браника и полубраника пружних прелаза, а вредност директне и индиректне материјалне штете приближно је износила 562,65 милиона динара.

Дакле, у ревидираном периоду је укупно поломљено 11.042 браника и полубраника чиме је причињена материјална штета у износу од око 1,65 милијарди динара.

Поред наведеног, из ИЖС су навели да у оквиру ILCAD-а (Организација: Међународни дан о повећању свести о пружним прелазима), српске железнице спроводе едукативну кампању у нашим школама за основце млађих разреда о безбедном понашању на пружним прелазима. Акцију су покренуле некада јединствене „Железнице Србије“, да би је наставила „Инфраструктура железнице Србије“. У првој половини 2018. године, интерактивним, мултимедијалним предавањима о безбедности на пружним прелазима било је обухваћено неколико хиљада ученика млађих разреда основних школа у Србији“. На сајту ILCAD-а<sup>58</sup> је

<sup>57</sup> Извор података: <https://infrazs.rs/2018/05/putni-prelazi-na-teritoriji-infrastrukture-zeleznice-srbije-2/> Приступљено: 11. септембра 2020. године

<sup>58</sup> Извор података: <https://ilcad.org/ilcad/participants/serbia/article/2020> Приступљено: 11. септембра 2020. године.





наведено да су у оквиру овог пројекта током 2015. године спровођене кампање за подизање нивоа свести о пружним прелазима, коришћењем постера и видео снимака, али након тог периода није било додатних информација.

ИЖС је формирала апликацију „Пружни прелаз“<sup>59</sup>, која обавештава кориснике друмског саобраћаја на наилазак на пружни прелаз, даје информације о локацијама пружних прелаз и мерама њиховог обезбеђења. Ова апликација се налази на званичној интернет страници ИЖС и доступна је за употребу без новчане накнаде.

Према резултатима студије Агенције за безбедност саобраћаја под називом „Понашање учесника у друмском саобраћају на путно-пружним прелазима“<sup>60</sup> се наводи да су у преко 90% несрећа изазвали саобраћајну незгоду друмски учесници.

Из Агенције за безбедност саобраћаја су у студији „Понашање учесника у друмском саобраћају на путно-пружним прелазима“ предложили следеће мере усмерене ка возачима друмских возила:

- Мере за подизање нивоа едукације: анализа начина понашања возача друмских возила при преласку преко пружних прелаз осигураних активном сигнализацијом (уређајима који најављују долазак воза), анализа анкета које су урађане у сврху истраживања ставова корисника пружних прелаз, као и анализа анкете спроведене у циљу утврђивања нивоа знања возача друмских возила о начину рада аутоматског уређаја за обезбеђење саобраћаја на пружним прелазима, сугеришу да је веома важан чинилац који доприноси предузимању опасних радњи од стране возача друмских возила при преласку преко пружног прелаз, низак ниво знања о начину функционисања ових уређаја. Из тих разлога би било неопходно утицати на ниво едукације возача друмских возила путем држања предавања одређеним групама (предавачи у аутошколама, инструкторима итд), путем пригодних прилога на електронским медијима у емисијама које обрађују теме из области саобраћаја као и путем штампаних медија. Такође, требало би испитати и садржаје обуке у ауто школама, и ако се укаже потреба, указати на неопходност допуне планова и програма и дати предлог допуне истих.
- Кампање: потребно је путем одређених кампања, широј популацији указати на сву озбиљност проблема угрожавања људских живота на пружним прелазима. Ове кампање би се спроводиле путем различитог, за ту прилику припремљеног, штампаног материјала и биле би усмерене према широј популацији, која би се, у једном делу, путем флајера упознавала са озбиљношћу овог проблема, при чему би се ови флајери делили, пре свега корисницима пружних прелаз, као и путем билборда. Предлози таквог материјала су дати на сликама (на сликама 19, 20. и 21). Ову кампању би, такође, требало спроводити путем пригодних прилога на електронским медијима у емисијама које обрађују теме из области саобраћаја као и путем штампаних медија.

<sup>59</sup> Извор података [https://play.google.com/store/apps/details?id=com.ppizs.pruzni Prelazi&hl=en\\_US](https://play.google.com/store/apps/details?id=com.ppizs.pruzni Prelazi&hl=en_US) Приступљено: 11. септембра 2020. године

<sup>60</sup> Извор података: <https://www.abs.gov.rs/admin/upload/documents/20190612104123-studija-ponasanja.pdf> Приступљено: 11. септембра 2020. године



Слике 19, 20. и 21: Примери постера за спровођење кампање за повећање свести учесника друмског саобраћаја о пружним прелазима



Слика 10.1



Слика 10.2



Слика 10.3

Извор: Агенција за безбедност саобраћаја



## V Мере предузете у току ревизије

У поступку ревизије субјекти ревизије су предузели активности и мере у циљу унапређења управљања безбедносним ризицима на прелазима преко пруге.

Као најважније предузете мере Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, истичемо следеће:

- Након састанка одржаног 7. септембра 2020. године у вези са обавезом одржавања пружних прелаза, представници Министарства су затражили извештај од Акционарског друштва Инфраструктура железнице Србије о непотписаним уговорима са управљачима путне инфраструктуре разлозима њиховог непотписивања које је прописано Законом о железници;

- Из Министарства су упутили допис општинама, градовима, и привредним субјектима са којима ИЖС нема потписан уговор, у коме су навели да у складу са чланом 67. Закона о железници, проистиче да су управљач железничке и управљач путне инфраструктуре дужни да закључе предметни уговор. Такође су указали и на одредбе члана 68. и члана 140. Закона. У дописима је наведено следеће: „Управљачима и железничке и путне инфраструктуре мора бити приоритетни циљ безбедност железничког и друмског саобраћаја на пружним прелазима. Предузимање мера којима се директно утиче на безбедност људи и имовине не сме се доводити у питање и сви субјекти који на било који начин учествују у управљању пружним прелазима морају предузети све обавезе предвиђене законом како би се предупредиле евентуалне негативне последице и несреће. Интерес свих заинтересованих страна је да се уговором регулишу међусобна права и обавезе и најбољи начин регулисања односа је сагласност воља. С обзиром на претходно наведено, напомињемо да се Законом предвиђене обавезе и дужности морају испуњавати, у супротном, морају се сносити последице непоступања. Такође, потребно је да нас у року од седам дана од пријема овог дописа обавестите о предузетим мерама у вези са закључењем предметног уговора“.

- Интензивирани су активности на вршењу надзора који обухвата пружне прелазе, које су започете 2019. године, те су запослена четири републичка инспектора за железнички саобраћај (првобитно био запослен један инспектор), чиме ће се рад инспекције додатно унапредити.

- Наложено је да инспекција предузме одговарајуће мере везано за путне прелазе на пругама где је обустављен саобраћај, односно где су донате одлуке о одузимању својства добра у општој употреби делу железничке инфраструктуре (број 1 и 2) ("Сл. гласник РС", бр. 9/20). У налогу је између осталог наведено следеће: „За део пруга је обустављен саобраћај и донете су: Одлука о одузимању својства добра у општој употреби делу железничке инфраструктуре, РС број 1 ("Сл. гласник РС", бр. 9/2020) и Одлука о одузимању својства добра у општој употреби делу железничке инфраструктуре, РС број 2 ("Сл. гласник РС", бр. 9/2020), које је Народна Скупштина РС усвојила на седници одржаној 3. фебруара 2020. године. С тим у вези, потребно је да инспектор инспекције за железнички саобраћај изврши ванредни инспекцијски надзор над управљачем инфраструктуре железнице и утврди да ли је наведени управљач обавестио управљаче путева о горе наведеном и тражио да се изврши прилагођавање саобраћајних знакова на путу испред пружних прелаза на пругама на којима је обустављен саобраћај. На основу утврђеног чињеничног стања током инспекцијског надзора, у случају да управљач инфраструктуре железнице није обавестио и тражио од управљача путева да прилагоди саобраћајну сигнализацију, потребно је предузети мере и наложити надзираном субјекту да отклони незаконитост и да у остављеном року извести инспектора о поступљеном. Такође, о



наложеним мерама и датим роковима обавестити инспекцију за државне путеве која ће извршити ванредни инспекцијски надзор над управљачем државног пута са циљем утврђивања да ли је наведени управљач прилагодио путну сигнализацију новим условима и стању на путу. На исти начин поступити и у делу поверених послова (...) На основу наведеног и указане потребе, а ради остваривања циља инспекцијског надзора и законске обавезе (Закон о инспекцијском надзору) према којој је инспекција дужна да превентивно делује, потребно је ХИТНО планирати и извршити ванредне инспекцијске надзоре.“

Као најважније предузете мере Инфраструктура железнице Србије а.д, истичемо следеће:

- Након достављених оверених табела са списком и техничким карактеристикама пружних прелаза од стране надлежних Сектора, припремљени су предлози Уговора за одржавање пружних прелаза за 2020 годину. Уговори су достављени комитентима на сагласност и потписивање, сем једног пружног прелаза за који су од Општине Кнић добили обавештење да су претежни корисници поред компаније Такова и Заставе ауто делови Кнић, и МУП И Електропривреда Србије са којима су у контакту ради договора око уговора.

- Са Сектором за грађевинске послове, Сектором за електротехничке послове и Сектором за саобраћајне послове у јединственој бази података о путним прелазима која је доступна свима, свакодневно врше ажурирање у циљу комплетирања свих података везаних за одржавање пружних прелаза.

Као најважније предузете мере ЈП Путеви Србије, истичемо следеће:

На основу обавезе прописане чланом 15 Закона о путевима<sup>61</sup> и чланом 21 Правилника о начину означавања и евиденцији јавних путева<sup>62</sup> Одељење база података предвидело је у Програму пословања за 2019. годину средства и Планом јавних набавки за 2019. годину јавну набавку услуге „Иновирање методологије и формирање геопросторне базе података о пружним прелазима на државним путевима“. Реализација уговора је у току, а завршетак реализације планиран је децембру текуће године. На овај начин биће формирана база података као део централног система база података у ЈП Путеви Србије.

Предметна услуга обухвата:

1. Израду методологије
2. Израду базе података и апликативног софтвера
3. Прикупљање података на 40 пружних прелаза на територији јужне, источне и централне Србије.

У току реализације предметног уговора, а на основу захтева за одређеним подацима од стране ДРИ, извршено је позиционирање пружних прелаза на државним путевима и прикупљање основног сета атрибута који се односи на врсту осигурања и саобраћајну сигнализацију на пружном прелазу. Такође, у структуру базе додати су одређени атрибути које је захтевала ДРИ (нпр. плански основ постојања пружног прелаза, међусобна удаљеност два узастопна пружна прелаза, итд.). Геопросторна база података омогућиће унапређење система управљања, интегришући све податке на једном месту. Веб апликативни софтвер омогућиће корисницима израду потребних извештаја коришћењем релевантних података не само из базе о пружним прелазима већ и података о путу, путним објектима, бројању саобраћаја, саобраћајним

<sup>61</sup> „Службени гласник РС“, бр. 41/2018 и 95/2018 - др. закон

<sup>62</sup> „Службени гласник РС“, број 65



незгодама, итд. ЈП Путеви Србије препознаје потенцијал да ова геопросторна база података може бити коришћена у свим фазама експлоатације и управљања путном мрежом: од планирања, пројектовања, одржавања до евалуације предузетих мера у циљу унапређења безбедности саобраћаја на пружним прелазима.

Као најважније предузете мере Града Новог Сада, истичемо следеће:

- Закључен је Уговор о одржавању путних прелаза на локалним и некатегорисаним путевима са управљачем железничке инфраструктуре 4. новембра 2020. године, у циљу регулисања међусобних односа у погледу одржавања пружних прелаза на својој територији.

- У протеклом периоду, из оквира надлежности Одељења за одржавање, а у вези радова на побољшању безбедности саобраћаја на пружним прелазима на територији Града Новог Сада, вршени су радови на основу Уговора број XXIV-4-4/20-54 од 15. маја 2020. године. Давањем месечних налога извршавају се радови на одржавању вегетације и прегледности на прелазима пута преко железничке пруге на територији Града Новог Сада у виду кошења, хемијског третирања и крчења вегетације. У протеклом периоду од 6. до 11. августа 2020. године покошено је 84.894 м<sup>2</sup> на прелазима пута који су наведени Уговором. Такође, планирано је давање новог налога за поновни круг кошења.



## V Захтев за доставу одазивног извештаја

Субјекти ревизије су, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откритих несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањење ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су обавезни да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откритих несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;
3. За налазе, односно несврсисходности трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року од једне до три године субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40 став 2 Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.



Сагласно члану 57 став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјекат ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не подносе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40 ст 7 до 13 Закона о Државној ревизорској институцији.



## 1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада

У циљу одговора на ревизор питања, прибавили смо од надлежних субјеката потребну документацију и извршили смо њену анализу. Обавили смо интервју са представницима Министарства, ИЖС, ЈП Путеви Србије и Града Новог Сада, као субјектима ревизије, укључујући разговоре са републичким и покрајинским инспекторима за железнички саобраћај, као и републичке и покрајинске инспекторе за државне путеве, прикупили и анализирали њихове податке и документацију. Поред субјеката ревизије, обавили смо интервјуе и послали упитнике следећим изворима информација: Дирекцији за железнице, Агенцији за безбедност саобраћаја, Центру за истраживање несрећа у саобраћају и Покрајинском секретаријату за енергетику, грађевинарство и саобраћај АП Војводине. Обављен је и интервју са професором Саобраћајног факултета који поседује стручно знање из ове области. Такође, упутили смо анкету на адресе 90 јединица локалне самоуправе на чијој територији се налазе пружни прелазни и добили одговоре од њих 87.

У циљу одговора на прво ревизор питање прибавили смо податке информације и документацију од Министарства, управљача железничке и управљача путне инфраструктуре и Града Новог Сада и извршили анализу прикупљене документације како бисмо одговорили на питања: да ли су усвојена стратешка документа код свих надлежних субјеката, да ли су утврђени критеријуми на основу којих су одређени приоритетни путни прелазни за модернизацију/реконструисање/отварање/укидање, да ли је управљач јавног пута донео средњорочни план изградње, реконструкције, одржавања и заштите путева, годишњи програм радова на изградњи, реконструкцији, одржавању и заштити јавних путева, појединачне студије, уз претходно прибављено мишљење органа јединице локалне самоуправе надлежног за послове саобраћаја, сходно члану 12 Закона о путевима, како Град Нови Сад као ЈЛС врши планирање мера, будући да нема управљача пута. Извршена је и дескриптивна статистичка анализа података достављених од ЈЛС.

У циљу одговора на друго ревизор питање, прибавили смо и анализирали податке и документацију од Инфраструктура железнице Србије АД, ЈП Путеви Србије и Града Новог Сада као субјеката ревизије, Центра за истраживање несрећа у саобраћају и Агенције за безбедност саобраћаја као извора информација како бисмо одговорили на питања да ли су у довољној мери управљачи железничке и путне инфраструктуре спроводили активности на унапређењу безбедности на прелазима пута преко пруге, као и да ли су спроведене безбедносне препоруке Центра за истраживање несрећа у саобраћају и препоруке Агенције за безбедност саобраћаја наведене у студији Истраживање безбедности на путно-пружним прелазима. Обављени су интервјуи са одговорним лицима Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, инспекторима Министарства и Покрајинског секретаријата, представницима Инфраструктура железнице Србије, ЈП Путеви Србије, Дирекције за железницу, Центра за истраживање несрећа у саобраћају, Агенције за безбедност саобраћаја, и Града Новог Сада.

У циљу одговора на треће ревизор питање, прибавили смо и анализирали податке и документацију свих субјеката ревизије како бисмо утврдили да ли Министарство врши адекватан надзор, али и да ли је успостављена одговарајућа координација свих надлежних органа. Поред анализе података и одговора на питања упућених упитником, обавили смо и





интервјуе са представницима Дирекције за железнице, Центра за истраживање несрећа, ЈЛС и Агенције за безбедност саобраћаја.

У наставку су дати упитници упућени изворима информација.

### Упитник упућен градовима, општинама и градским општинама на чијој територији се налазе ружни прелази према подацима ИЖС:

1. Колико прелаза преко пруге (путних прелаза) се налази на територији вашег града / општине / градске општине?
2. Од укупног броја путних прелаза, наведите број путних прелаза са пасивном заштитом на територији вашег града / општине / градске општине (обезбеђени знацима друмске сигнализације „Андрејин крст“ и знак „Стоп“)?
3. Да ли се на територији вашег града / општине / градске општине налазе и путни прелази који немају ни један од горе наведених начина обезбеђења?
4. Да ли су сви путни прелази са активном заштитом (обезбеђени са аутоматским или механичким браницима или полубраницима и/или светлосном и звучном саобраћајном сигнализацијом) у функцији?
5. Да ли на територији вашег града / општине / градске општине постоје и путни прелази који нису предвиђени у урбанистичким и просторним плановима?
6. Колико сте у периоду од 2017. до 2019. године поднели захтева министарству надлежном за послове саобраћаја да се отворе нови или укину постојећи путни прелази?  
 \_\_\_ да се отворе нови, \_\_\_ да се укину постојећи путни прелази, од чега је \_\_\_ отворено нових, \_\_\_ укинута постојећих путних прелаза.
7. Да ли је број путних прелаза на територији вашег града / општине / градске општине у периоду 2017. – 2019. година, смањен, повећан, или остао исти, односно да ли је и колико путних прелаза у наведеном периоду опремљено савременим сигналним уређајима са полубраницима и светлосним саобраћајним знацима?  
 смањен  
 повећан  
 остао исти  
 \_\_\_ (број путних прелаза опремљених савременим сигналним уређајима са полубраницима и светлосним саобраћајним знацима у наведеном периоду)
8. Да ли су на територији вашег града / општине / градске општине у периоду 2017. - 2019. година, у урбанистичким плановима, пројектима рехабилитације или реконструкције улица и путева пешаци издвојени на посебне пешачке стазе, тако да одвојено од друмских возила прелазе преко пруге у нивоу колосека или изградњом пешачких пасарела изван нивоа колосека?
9. Да ли је на територији вашег града / општине / градске општине у периоду 2017. - 2019. година постављен видео надзор на најкритичнијим путним прелазима како би се обезбедило процесуирање недисциплинованих учесника у друмском саобраћају?
10. Ко обавља делатност управљача јавног пута на територији вашег града / општине / градске општине, сходно члану 10 Закона о путевима?
11. Да ли управљач путне инфраструктуре на територији вашег града / општине / градске општине има закључен уговор о одржавању путних прелаза на локалним и некатегорисаним путевима са управљачем железничке инфраструктуре, сходно члану 67 Закона о железници?
12. Да ли сте задовољни реализацијом међусобних обавеза из уговора о одржавању путних прелаза?



13. Да ли је на територији вашег града / општине / градске општине у периоду од 2017. до 2019. године било саобраћајних несрећа на путним прелазима?

14. Да ли је на територији вашег града / општине / градске општине основано тело за координацију (комисија, савет и сл.), за усклађивања послова безбедности саобраћаја на путевима који су из делокруга јединице локалне самоуправе, сходно члану 8 став 2 Закона о безбедности саобраћаја на путевима?

да

не

Уколико је одговор да, да ли је надлежни извршни орган града / општине / градске општине, на предлог тела координацију, донео програм коришћења средстава из члана 17, сходно члану 19 Закона о безбедности саобраћаја на путевима, за период 2017. - 2019. година. Уколико није, наведите разлоге.

15. Да ли је ваша јединица локалне самоуправе донела стратегија и годишњи план безбедности саобраћаја на путевима на свом подручју (за период 2017. - 2019. година), у складу са Националном стратегијом и Акционим планом, сходно члану 13 Закона о безбедности саобраћаја на путевима?

16. Да ли је управљач јавног пута поднео извештај о извршеној контроли и оцени стања јавних путева којима управља, за период 2017. - 2019. година, органу јединице локалне самоуправе надлежном за послове саобраћаја, сходно члану 11 Закона о путевима?

17. Да ли је управљач јавног пута донео средњорочни план изградње, реконструкције, одржавања и заштите путева, годишњи програм радова на изградњи, реконструкцији, одржавању и заштити јавних путева, појединачне студије, уз претходно прибављено мишљење органа јединице локалне самоуправе надлежног за послове саобраћаја, сходно члану 12 Закона о путевима?

18. Да ли сматрате да је постојећи систем уређења одржавања железничке инфраструктуре (путних прелаза) у довољној мери ефикасан, односно, да ли имате предлог за његово унапређење?

## Упитник упућен Агенцији за безбедност саобраћаја:

1. Како бисте оценили стање безбедности на путним прелазима у Републици Србији, који су највећи изазови и проблеми?

2. На који начин по Вама Агенција за безбедност саобраћаја може да допринесе унапређењу безбедности саобраћаја на путним прелазима и које мере предузимате по овом питању, нарочито у делу превентивно - промотивних активности и кампања усмерених на повећање безбедности саобраћаја на путним прелазима (поред активности које су већ спроведене и подаци су доступни на Вашем сајту)?

3. Према наводима Инфраструктуре железнице Србије АД, у првој половини 2018. године, интерактивним, мултимедијалним предавањима о безбедности на путним прелазима било је обухваћено неколико хиљада ученика млађих разреда основних школа у Републици Србији. Да ли је Агенција за безбедност саобраћаја учествовала у овој кампањи?

4. Како бисте оценили сарадњу Агенције за безбедност саобраћаја са надлежним субјектима у овој области, а пре свих Министарством грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, управљачем железничке инфраструктуре и управљачима путне инфраструктуре?

5. С обзиром да Националну стратегију безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије предлаже Тело за координацију безбедности саобраћаја на путевима до краја јуна у последњој години важења (а то је 2020. година), да ли као члан поменутог Тела поседујете информацију да ли је сачињен предлог нове стратегије?

6. Акционим планом за спровођење стратегије безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије за период од 2015. до 2020. године из 2016. године, предвиђено је да ће се у 2017. години израдити нови Акциони план који ће детаљно разрадити активности за период 2018 - 2020. године, узимајући у обзир искуства у примени и степен испуњавања активности из овог Акционог плана. Да ли као члан Тела за координацију безбедности саобраћаја на путевима поседујете информацију да ли је израђен Акциони план за период од 2018. до 2020. године и да ли је тим



Акционим планом предвиђена конкретна активност везана за унапређење безбедности на путно-пругним прелазима?

7. Студијом „Истраживање стања безбедности саобраћаја у зонама пружних прелаза“ између осталог дат је предлог мера и активности за подизање безбедности саобраћаја на прелазима преко пруге и одређени су носиоци активности. Да ли су субјекти који су одређени као носиоци активности у овој студији упознати са препорукама које се на њих односе и у којој мери су оне спроведене?

8. Да ли сматрате да је постојећи систем управљања безбедносним ризицима на прелазима преко пруге у довољној мери ефикасан, односно, да ли имате предлог за његово унапређење?

---

### Упитник упућен Дирекцији за железнице:

---

1. Како бисте оценили стање безбедности на путним прелазима у Републици Србији, и који су највећи изазови и проблеми?

2. Чланом 35 Закона о истраживању несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају прописано је да безбедносне препоруке Центар за истраживање несрећа у саобраћају упућује Дирекцији, а у случају када је то потребно и другим органима и организацијама у Републици Србији, као и заинтересованим органима и организацијама других држава и међународним организацијама. Дирекција предузима мере да се безбедносне препоруке узму у обзир, као и да се поступи по њима. У Извештају о безбедности Акционарског друштва за управљање јавном железничком инфраструктуром „Инфраструктура железнице Србије“ за 2019. годину у делу 3.1.2.2. Поступање по безбедносним препорукама Центра за истраживање несрећа у саобраћају, наведено је да је од 19 издатих безбедносних препорука свих 19 узето у обзир и да је поступање у току, али ниједна није спроведена. Које мере је Дирекција предузела у претходном периоду како би се поступило по издатим безбедносним препорукама?

3. У којој мери успостављени систем за управљање безбедношћу Инфраструктуре железнице Србије омогућава безбедно одвијање железничког саобраћаја на путним прелазима и ствара услове за његово унапређење?

4. У којој мери је Акционарско друштво за управљање јавном железничком инфраструктуром „Инфраструктура железнице Србије“ након спроведеног надзора над системом управљања безбедношћу од стране Дирекције, у периоду од 12. до 14. децембра 2018. године, поступило по наложеним мерама? У којој мери се наложене мере односе на путне прелазе?

5. У којој мери су по Вама прописи који се односе на безбедност железничког саобраћаја (у делу који се односи на путне прелазе) међусобно усклађени и да ли постоје проблеми у њиховој примени?

6. У којој мери је домаће законодавство из области железничког саобраћаја усклађено са европским прописима?

7. Да ли сматрате да је постојећи систем управљања безбедносним ризицима на прелазима преко пруге у довољној мери ефикасан, односно, да ли имате предлог за његово унапређење?

---

### Упитник упућен Центру за истраживање несрећа у саобраћају:

---

1. Како бисте оценили стање безбедности на путним прелазима у Републици Србији, који су највећи изазови и проблеми?

2. Да ли можете да нам доставите податке из радне верзије годишњег извештаја о истрагама обављеним у протеклој години, о датим безбедносним препорукама и мерама које су биле предузете у складу са раније датим препорукама, с обзиром да Центар исти објављује најкасније до 30. септембра текуће године за претходну?

3. Да ли сте у текућој години давали безбедносне препоруке надлежним субјектима у вези безбедности саобраћаја на путним прелазима?

4. У којој мери је Акционарско друштво за управљање јавном железничком инфраструктуром „Инфраструктура



железнице Србије“ у претходном периоду (2017. – 2019. година) поступало по безбедносним препорукама Центра и које мере је Центар у вези тога предузимао?

5. Ко је по Вама у обавези да постави семафоре у смислу члана 153 став 2 Закона о безбедности саобраћаја на путевима?
6. Члановима 19 и 20 Правилника о начину укрштања железничке пруге и пута, пешачке или бицикличке стазе, месту на којем се може извести укрштање и мерама за осигурање безбедног саобраћаја, прописани су другачији критеријуми за постављање семафора у односу на члан 153 став 2 Закона о безбедности саобраћаја на путевима. Како тумачите ове разлике?
7. Како објашњавате постављање саобраћајног знака „обавезно заустављање“ (знак „Стоп“) на путним прелазима, с обзиром да је Правилником о саобраћајној сигнализацији прописано да знак "обавезно заустављање" (П-2), означава наредбу возачу да мора да заустави возило и уступи првенство пролаза возилима која се крећу путем на који наилази, а овде је у питању пруга?
8. Чланом 61 Закона о железници прописано је да размак између два укрштања железничке инфраструктуре и пута не може да буде мањи од 2.000 м, осим у изузетним случајевима. Према наводима управљача јавне железничке инфраструктуре око 70% путних прелаза се налази на растојању мањем од 2.000 м? На који начин сматрате да се ово фактичко стање може ускладити са Законом?
9. У којој мери је по Вама постојећи нормативни оквир у области путних прелаза прецизно дефинисан и међусобно усклађен, узимајући у обзир да управљач железничке инфраструктуре и управљачи путне инфраструктуре различито тумачење поједине одредбе прописа.
10. Како бисте оценили сарадњу са Министарством грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, управљачем јавне железничке инфраструктуре и управљачима путне инфраструктуре?
11. Да ли сматрате да је постојећи систем управљања безбедносним ризицима на прелазима преко пруге у довољној мери ефикасан, односно, да ли имате предлог за његово унапређење?



## 2. Прилог 2 – Одговори ЈЛС на нека питања из упитника

**Питање:** Да ли се на територији вашег града / општине налазе и путни прелази који немају ни један од горе наведених начина обезбеђења?

Одговори: Према одговорима које су доставиле ЈЛС, 14 ЈЛС се суочава са проблемом постојања путних прелаза који немају нити један систем заштите. Неколико ЈЛС је навело да су Министарству саобраћаја, грађевинарства и инфраструктуре поднели захтев за укидање путних прелаза, а поједине ЈЛС су навеле да су постављени знакови уклоњени.

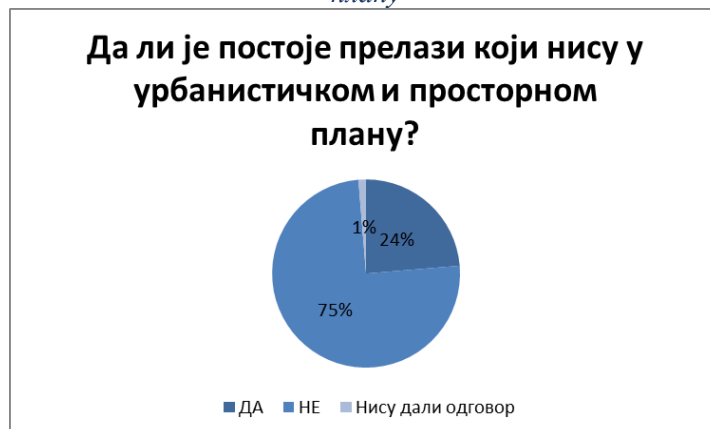
*Графикон 9: Одговори на питање о броју путних прелаза без активних или пасивних мера обезбеђења*



Извор: Одговори из ЈЛС на упитник ДРИ

**Питање:** Да ли на територији вашег града / општине / градске општине постоје и путни прелази који нису предвиђени у урбанистичким и просторним плановима?

*Графикон 10: Одговор на питање да ли постоје путни прелази који нису у просторном и урбанистичком плану*



Извор: Одговори из ЈЛС на упитник ДРИ

**Питање:** Да ли управљач путне инфраструктуре има закључен уговор о одржавању путних прелаза на локалним и некатегорисаним путевима са управљачем железничке инфраструктуре, сходно члану 67 Закона о железници?



Одговори: ЈЛС које су негативно одговориле на ово питање као разлог за непотписивање уговора са ИЖС су навели следеће разлоге:

- Непостојање јавног предузећа управљача путева;
- Имали су примедбе на уговор са ИЖС, која није одговорила на захтев за изменом;
- Управљач је изјавио да му Град није обезбедио средства за плаћање обавеза из уговора;
- Управљач путне инфраструктуре и управљач железничке инфраструктуре нису остварили међусобну сарадњу без навођења конкретних разлога.

**Питање: Да ли сте задовољни реализацијом међусобних обавеза из уговора о одржавању путних прелаза?**

Графикон 12: Одговор на питање да ли су ЈЛС задовољне реализацијом обавеза из уговора са ИЖС

Да ли су задовољни реализацијом уговора са ИЖС?	Одговори ЈЛС	%
ДА	43	57%
НЕ	22	29%
Нису дали одговор	11	14%
<b>УКУПНО:</b>	<b>76</b>	<b>100%</b>

Извор: Одговори из ЈЛС на упитник ДРИ

ЈЛС које нису задовољне реализацијом ових обавеза су навеле следеће разлоге:

- Редовно се измирују обавезе управљача путева, док су истовремено видљиве веома мале промене на терену;
- Достављене фактуре не одговарају условима на терену;
- Недовољно одржавање троуглова прегледности;
- Нема јасне динамике радова и обавештавање надзорног органа о изведеним радовима на одржавању путних прелаза на локалним и некатегорисаним путевима;
- Неадекватно одржавање пружне инфраструктуре;
- Превисока цена одржавања и други.

**Питање: Да ли је на територији вашег града / општине / градске општине основано тело за координацију (комисија, савет и сл.), за усклађивања послова безбедности саобраћаја на путевима који су из делокруга јединице локалне самоуправе, сходно члану 8 став 2 Закона о безбедности саобраћаја на путевима?**

Графикон 13: Одговори на питање да ли је основано Тело за координацију за усклађивање послова безбедности на путевима

Да ли је основано тело за координацију?	Одговори	%
ДА	70	92%
НЕ	5	7%
Нису дали одговор	1	1%
<b>УКУПНО:</b>	<b>76</b>	<b>100%</b>

Извор: Одговори из ЈЛС на упитник ДРИ



**Питање: Да ли сматрате да је постојећи систем уређења одржавања железничке инфраструктуре (путних прелаза) у довољној мери ефикасан, односно, да ли имате предлог за његово унапређење?**

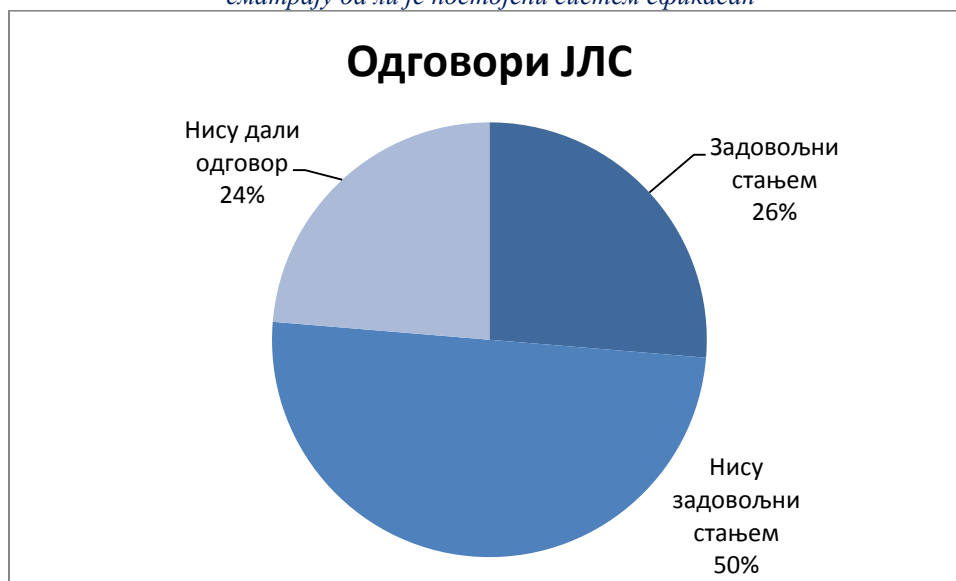
Као одговоре за незадовољство ефикасношћу системом уређења одржавања железничке инфраструктуре (путних прелаза), представници ЈЛС који су одговарали на упитник су навели следеће:

- лоша координација између управљача железничке и путне инфраструктуре,
- недостатак активних система заштите путних прелаза преко пруге (браника, полубраника, семафора),
- неисправности и застарелост активних система заштите путних прелаза преко пруге;
- спора реакција служби које одржавају путне прелазе преко пруге и други.

Као предлоге за повећање ефикасности ових система, поједине ЈЛС су навеле:

- денивелацију путних прелаза преко пруге,
- инсталацију активних система заштите;
- инсталацију видео надзора;
- унапређење координације управљача железничке и друмске инфраструктуре.

Графикон 14: Одговори на питање да ли представници ЈЛС сматрају да ли је постојећи систем ефикасан



Извор: Одговори из ЈЛС на упитник ДРИ



### 3. Прилог 3 – Одговори Агенције за безбедност саобраћаја на нека питања из упитника

**Питање: Како бисте оценили стање безбедности на путним прелазима у Републици Србији, који су највећи изазови и проблеми?**

**Одговор:** Стање безбедности саобраћаја на прелазима пута преко пруге није на задовољавајућем нивоу. То поткрепљујемо чињеницом да се у последњих пет година догодило 525 саобраћајних незгода у којима су смртно страдала 32 лица. Такође, од укупног броја прелаза пута преко пруге којих има 2.128, 1.593 (75%) је обезбеђено пасивном сигнализацијом (саобраћајни знаци и зона потребне прегледности). Остатак је обезбеђен једним од типова активне сигнализације, 25 (1%) је обезбеђено светлосним саобраћајним знацима и саобраћајним знацима на путу, 282 (13%) је обезбеђено аутоматским полубраницима са светлосним саобраћајним знацима и саобраћајним знацима на путу, 227 (11%) браницима и саобраћајним знацима на путу, 1 (0,05%) обезбеђен заштитном оградом и саобраћајним знацима или мимоилазницама и саобраћајним знацима на прелазима за пешаке и бициклисте.

Неопходно је нагласити да је број путних прелаза преко пруге у односу на укупну дужину пруге толики да је просечно растојање између два суседна прелаза 2,49 километара.

Највећи број незгода се догоди на прелазима са пасивном сигнализацијом, који чине три четвртине од укупног броја прелаза.

**Питање: На који начин Агенција за безбедност саобраћаја може да допринесе унапређењу безбедности саобраћаја на путним прелазима и које мере предузимате по овом питању, нарочито у делу превентивно - промотивних активности и кампања усмерених на повећање безбедности саобраћаја на путним прелазима (поред активности које су већ спроведене и подаци су доступни на вашем сајту)?**

**Одговор:** Агенција за безбедност саобраћаја је 2018. година израдила пројекат "Истраживање стања безбедности саобраћаја у зонама пружних прелаза" који је обухватио и предлог мера за унапређење безбедности истих. Пројекат се налази на сајту Агенције и достављен је свим релевантним институцијама које предузимањем мера из својих надлежности могу да утичу на безбедност саобраћаја на прелазима пута преко пруге. Пројекат је достављен предузећу „Инфраструктура железнице Србије“ А.Д., ЈП "Путеви Србије" и свим локалним самоуправама.

Након тога је, као наставак, израђена студија "Понашање учесника у друмском саобраћају на путно-пружним прелазима". Циљ израде ове Студије је био истраживање понашања учесника у друмском саобраћају на прелазима пута преко пруге на мрежи Железнице Србије и идентификација фактора и околности који доводе до таквог понашања. Студијом је обухваћено истраживање на свим нивоима (врстама) осигурања прелаза пута преко пруге, на основу чијих резултата треба да се дефинишу будуће активности и мере за унапређење понашања, али и знања и ставова учесника у друмском саобраћају, како би се безбедност саобраћаја на прелазима пута преко пруге повећала.





Према статистичким подацима а и на основу спроведене студије установљено је да је највећи број ванредних догађаја настао због пропуста, непажње, непридржавања упозорења саобраћајне сигнализације, али и непримереног и неодговарајућег понашања учесника у друмском саобраћају.

Возачи друмских возила најчешће уопште не гледају и не осматрају пругу приликом преласка преко ње, упуштају се у ризична и опасна кретања мимоилазећи путопрелазне полубранике, не поштују светлосну сигнализацију у довољној мери, те преко пруге прелазе у највећем броју случајева потпуно небезбедно. Неретко се догађа да се путнички аутомобили заглављују у колосек или слете са коловоза у зону пруге. Чести су и случајеви бахатости услед неоправдане самоуверености возача друмских возила који се под утицајем алкохола упуштају у опасне и ризичне радње.

На основу свега наведеног, установили смо потребу за спровођењем кампање за повећања безбедности саобраћаја за све учеснике у саобраћају, те је 2018. и 2019. године Агенција за безбедност саобраћаја спровела кампању „Партнерством до безбедности на путно-пругним прелазима“.

Кључни аспект кампање је подизање пажње и свести свих учесника у саобраћају о могућим последицама саобраћајних незгода са железничким возилима.

Агенција планира да настави са свим активностима које су у њеној надлежности: са праћењем и анализирањем стања безбедности на путним прелазима, затим са спровођењем промотивно-превентивних активности и са подстицањем локалних самоуправа да посебну пажњу у реализацији својих програма рада посвете путним прелазима који се налазе на њиховој територији кроз промотивно-превентивне активности.

**Питање:** Да ли сматрате да је постојећи систем управљања безбедносним ризицима на прелазима преко пруге у довољној мери ефикасан, односно, да ли имате предлог за његово унапређење?

**Одговор:** Просечан број саобраћајних незгода на годишњем нивоу, поред осталог, нам указује да постојећи систем управљања безбедносним ризицима на прелазима пута преко пруге није у довољној мери ефикасан.

Потребно је планирано и системски спроводити мере кроз које ће се стање безбедности саобраћаја подићи на највиши ниво, без потребе да сваки путно - пружни прелаз буде обезбеђен браницима или полубраницима. Неизоставна мера у безбедности саобраћаја јесте едукација свих учесника у саобраћају, затим наравно добро планиране кампање (подизање пажње и свести свих учесника у саобраћају о могућим последицама), као и примена "јефтиних" техничких мера (осветљавање светлошћу јачег интензитета, уградња термалних камера, уградња гумених панела, постављање вибро-шуштећих трака, ивичних линија и ознака на коловозу...).

Неопходно је утицати на ниво едукације возача друмских возила путем држања предавања одређеним групама ( предавачи у ауто-школама, инструктори итд.), путем пригодних прилога на електронским медијима у емисијама које обрађују теме из области саобраћаја као и путем штампаних медија. Такође, требало би испитати и садржаје обуке у ауто школама, и ако се укаже потреба, указати на неопходност допуне планова и програма и дати предлог допуне истих.



Затим, поред горе поменутог, један од предлога би био увођење (уградња) треће лантерне (поред постојеће две са црвеном трепћућом светлошћу), која би нам дала информацију да ли светлосни уређај ради. Таква решења постоје и у неким суседним земљама (Румунија, Бугарска, Мађарска) и састоје се у увођењу треће лантерне која даје белу трепћућу светлост кад је уређај исправан, односно не светли кад је уређај у квару. Добра страна прихватања оваквог решења је једнообразност са поменутим земљама, као и давање информације о томе да је уређај у квару и у случају престанка напајања уређаја електричном енергијом. Мере које се односе на контролу понашања возача друмских возила и смањење онеспособљавања уређаја за обезбеђење саобраћаја су свакако једно од решења које се препоручује. То би значило постављање камера. Осим камера, имајући у виду да се велики број полубраника/браника ломи и отуђује као секундарна сировина, гребало би размотрити могућност да се полубраници/браници уместо од алуминијума праве од пластике. Још једна од мера су мере за увођење савремених средстава информисања о приближавању воза путно-пружном прелазу. Ове мере подразумевају постављање средстава, путем којих би се учесницима у друмском саобраћају дала информација о наиласку воза, а чија би цена била знатно нижа од цене постојећих уређаја од уређаја на железничким возилима и дисплеји који би били постављени на самом путно-пружном прелазу, диспечинг система управљања железничким композицијама и слична решења.



#### 4. Прилог 4 – Одговори Дирекције за железнице на нека питања из упитника

**Питање: Како бисте оценили стање безбедности на путним прелазима у Републици Србији, и који су највећи изазови и проблеми?**

**Одговор:** У складу са чланом 6. став 2. Закона о безбедности у железничком саобраћају („Службени гласник РС“ број 41/18), а у циљу праћења општег развоја безбедности на железници, Дирекција прикупља и прати информације о заједничким показатељима безбедности путем годишњих извештаја о безбедности управљача и железничких превозника. Статистичком обрадом података из годишњих извештаја о безбедности, обавља се анализа тренда раста или опадања референтних вредности заједничких показатеља безбедности на годишњем нивоу. На основу изложеног, врши се процена о достигнутом нивоу безбедности у односу на претходни период.

Када су у питању путни прелази, они су у складу са чланом 3, став 1. тачка 4), Правилника о заједничким показатељима безбедности у железничком саобраћају („Сл. гласник РС”, број 29/19), обухваћени заједничким безбедносним циљем - несреће на путним прелазима у нивоу, укључујући и несреће у којима су учествовали пешаци на путним прелазима у нивоу. У прилогу је табела из које се јасно види да је тренд показатеља - несреће на путним прелазима у нивоу учествовали пешаци на путним прелазима у нивоу, и код укупног броја и код релативног броја у опадању, што говори у прилог позитивном помаку у стању безбедности на путним прелазима.

Основни узрок несрећа на путним прелазима је, у великој мери, несавесно понашање возача друмских возила као и неадекватна обученост возача друмских возила на местима на којима се врши укрштање друмског и железничког саобраћаја.

Са друге стране, највећи изазов за подизање безбедности у железничком саобраћају је обнова и унапређење постојеће железничке инфраструктуре. Управљач инфраструктуре у координацији са надлежним Министарством, континуирано спроводи обнову и подизање квалитета железничке инфраструктуре, те се у наредним годинама, очекује побољшање безбедности у овом аспекту.

**Питање: У којој мери успостављени систем за управљање безбедношћу Инфраструктуре железнице Србије омогућава безбедно одвијање железничког саобраћаја на путним прелазима и ствара услове за његово унапређење?**

**Одговор:** Дирекција за железнице је 10. маја 2017. године, Акционарском друштву за управљање јавном железничком инфраструктуром „Инфраструктура железнице Србије” а.д. издала Сертификат о безбедности за управљање железничком инфраструктуром. До сада су извршена два надзора над системом за управљање безбедношћу од 12. до 14. децембра 2018. године и од 2. до 6. марта 2020. године. Током надзора, који су тематски, фокус је био на одржавању инфраструктуре, што укључује одржавање путних прелаза и примени прописа. Утврђено је да управљач инфраструктуре обавља одржавање у складу са прописима, али да постоји простор за напредак. У смислу наведеног, Дирекција за железнице је издала сет мера које би у перспективи требало да унапреде безбедно



одвијање саобраћаја на путним прелазима. Решењем 340-72-8/2020 од 10. априла 2020. године, Дирекција за железнице је наложила следеће мере, у директној вези са путним прелазима:

- успоставити радно место у оквиру одговарајућег организационог дела Друштва (предлог: Центра за технички надзор инфраструктуре), које ће бити надлежно искључиво за праћење стања путних прелаза и праћење и координацију одржавања путних прелаза, и
- донети нормативе неопходног материјала потребног за превентивно одржавање сигнално сигурносних уређаја и њихових делова, на кварталном, полугодишњем и годишњем нивоу.

Такође, управљач инфраструктуре је у складу са Правилником о заједничкој безбедносној методи за праћење ефикасности управљања безбедношћу у току експлоатације и одржавања железничког система („Сл. гласник РС”, број 80/15), у обавези да континуирано прати, анализира и побољшава свој систем за управљање безбедношћу. „Инфраструктура железнице Србије” а.д. су успоставиле овај процес и Центар система управљања безбедношћу има дефинисан начин прикупљања и анализирања података из свих сегмената друштва који су повезани са безбедношћу. У случају да подаци покажу одређене неусаглашености или неправилности које потенцијално или директно могу да угрозе безбедност саобраћаја, дефинисан је процес побољшавања, Дирекција за железнице се током надзора уверила у спровођење и примену овог процеса.

**Питање:** У којој мери је Акционарско друштво за управљање јавном железничком инфраструктуром „Инфраструктура железнице Србије“ након спроведеног надзора над системом управљања безбедношћу од стране Дирекције, у периоду од 12. до 14. децембра 2018. године, поступило по наложеним мерама? У којој мери се наложене мере односе на путне прелазе?

**Одговор:** Као најобимнија мера, коју је прописала Дирекција за железнице Решењем 340-56-2/2018, од 7. фебруара 2018. године, истиче се:

- уместо Одељења за систем управљања безбедношћу, потребно је формирати независну организациону јединицу са надлежностима над свим секторима друштва и адекватним бројем извршилаца, која ће имати ингеренције и капацитет да спроведе имплементацију СУБ у потпуности и отклони уочене неусаглашености у комуникацији између различитих организационих јединица друштва приликом спровођења процедура прописаних Пословником СУБ ИЖС као и потпуну сарадњу са Центром за унутрашњу контролу, прописану Пословником СУБ ИЖС.

Спровођење свих даљих мера, које су биле општег карактера, зависило је од спровођења наведене мере, где би се формирала организациона јединица која би координирала системом управљања безбедности управљача инфраструктуре. Та мера је у року извршена. Остале мере су у највећем броју извршене или делимично извршене. Мере које нису у потпуности извршене тичу се организационих капацитета друштва и немогућности да се спроведу без додатног ангажовања запослених (усаглашеност



систематизације свих ОЈ у Секцијама са интерним процедурама одржавања), што је излазило из оквира тренутних могућности управљача инфраструктуре.

Када су у питању путни прелазима, при издавању сертификата о безбедности за управљање железничком инфраструктуром, Решењем 340-232-6/2017, од 10. маја 2017. године, Дирекција је дала рок од шест месеци да се отклони установљена некритична неусаглашеност:

- недостатак јасно дефинисаних интерних процедура одржавања за сваки од подсистема.

Управљач инфраструктуре је 15. маја 2018. године, Одлуком 4/2018-663-190 усвојио документ - Процедура одржавања грађевинске инфраструктуре, који је обухватао све потребне аспекте одржавања подсистема инфраструктура, у шта спадају и путни прелазима. Надзором је проверено да ли је процедура имплементирана на свим нивоима друштва. Будући да је утврђено да се процедура примењује, није било конкретних мера по питању путних прелазима.

Важно је напоменути да је потпуна имплементација система за управљање безбедношћу континуиран процес, где је улога Дирекције за железнице да јасно указује на слабе тачке у систему и прописује мере у циљу побољшања.

**Питање:** Да ли сматрате да је постојећи систем управљања безбедносним ризицима на прелазима преко пруге у довољној мери ефикасан, односно, да ли имате предлог за његово унапређење?

**Одговор:** Постојећи систем управљања безбедношћу, што укључује управљање ризицима на путним прелазима, је новина у железничком систему, уведена тек пуном применом Закона о безбедности и интероперабилности („Сл. гласник РС”, 104/13 и 66/15 - други закон, 92/15 и 113/17 - други закон) и потребан је дужи временски период тј. најмање један циклус важења сертификата о безбедности за управљање железничком инфраструктуром у трајању од пет година, како би се дала јасна оцена његове ефикасности. У табели, која је дата у допису, јасно се види да је тренд показатеља - несреће на путним прелазима у нивоу, укључујући и несреће у којима су учествовали пешаци на путним прелазима у нивоу, од 2017. године када је „Инфраструктура железнице Србије” а.д. Београд успоставила систем управљања безбедношћу, у тренду опадања. Потребно је завршити започето усклађивање легислативе по питању путних прелазима у друмском и железничком сектору.

Са друге стране, на националном нивоу је потребно спровести додатну обуку за поступање на путним прелазима за постојеће учеснике у друмском саобраћају и допунити обуку будућих учесника у друмском саобраћају са неопходним знањем за поступање на путним прелазима.

Спровођење свих горе наведених мера ће допринети унапређењу безбедности како у железничком саобраћају тако и на путним прелазима. Такође, треба напоменути да је унапређење безбедности како у железничком саобраћају, тако и у саобраћају уопште, континуалан процес.



## 5. Прилог 5 – Одговори Центра за истраживање несрећа у саобраћају на нека питања из упитника

**Питање: Како бисте оценили стање безбедности на путним прелазима у Републици Србији. који су највећи изазови и проблеми?**

**Одговор :** Није у надлежности Центра за истраживање несрећа у саобраћају да даје оцене оваквог карактера али на основу досадашњег искуства кроз истраге несрећа на путним прелазима уочена је следећа проблематика: неадекватног понашања учесника у друмском саобраћају на путним прелазима (у смислу непоштовања прописа и вандализма); у нормативном оквиру који дефинише обавезе управљача железничке и путне инфраструктуре као и неусклађеност нормативног оквира што даје за последицу да управљачи железничке и путне инфраструктуре различито тумаче поједине одредбе закона и подзаконских аката, а самим тим и непоступање по истима што има даље последице између осталог и у смислу неадекватног одржавања прегледности путних прелаза од стране управљача железничке и путне инфраструктуре (одржавање зоне погребне прегледности и потребне прегледности путног прелаза); техничке мане уређаја код путних прелаза са аутоматским уређајем, итд.

**Питање: У којој мери је Акционарско друштво за управљање јавном железничком инфраструктуром „Инфраструктура железнице Србије“ у претходном периоду (2017. - 2019. година) поступало по безбедносним препорукама Центра и које мере је Центар у вези тога предузимао?**

**Одговор:** Према члану 35. Закона о истраживању несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају („Службени гласник РС“ бр. 66/15 и 83/18), препоруке се упућују Дирекцији за железнице и другим органима и организацијама у Републици Србији, као и заинтересованим органима и организацијама других држава и међународним организацијама.

Препоруке које су се односиле на „Инфраструктура железнице Србије“ а.д, Центар је упућивао Дирекцији за железнице у складу са законом. Дирекција за железнице предузима мере да се безбедносне препоруке узму у обзир на одговарајући начин, као и да се поступи по њима. Дирекција за железнице није достављала Центру најмање једном годишње извештај о мерама које су предузете или планиране да се предузму на основу издатих безбедносних препорука у претходној години, а најкасније до 31. јула текуће године. Имајући у виду ту чињеницу, „Инфраструктура железнице Србије“ а.д. је директно достављала одговоре које је упућивала Дирекцији за железнице. Прве податке о предузетим мерама Дирекција за железнице је доставила Центру крајем јула 2019. године. Центар је редовно достављао дописе ургенције Дирекцији за железнице са захтевом за доставом извештаја о предузетим мерама на основу издатих безбедносних препорука, јер је Дирекција за железнице у законској обавези да доставља извештаје о предузетим мерама као национално тело за безбедност и иницирао састанке како би указао на поменути проблематику.

На основу досадашњих извештаја о предузетим мерама који су од стране Дирекције за железнице достављени Центру, може се закључити да је „Инфраструктура



железнице Србије“ а.д. углавном прихватила безбедносне препоруке и да је код већине започета реализација, а неке безбедносне препоруке су за сада само прихваћене, али ниједна безбедносна препорука до тренутка достављања одговора по Вашем захтеву није извршена. Центар је у редовној комуникацији са привредним субјектима, одржава састанке са представником „Инфраструктура железнице Србије“ а.д. који је одређен за сарадњу са Центром као и осталим представницима по потреби. Центар помаже и даје смернице како би се безбедносне препоруке Центра узеле у обзир и извршиле на одговарајући начин. Понављамо још једном да Дирекција за железнице као национално тело за безбедност треба да предузме мере да се безбедносне препоруке Центра узму у обзир на одговарајући начин, као и да се поступи по њима, у складу са чланом 35. поменутог закона. У досадашњем раду и према искуству Центра, уочена је проблематика да привредни субјекти доставе извештаје о предузетим мерама на основу издатих безбедносних препорука Дирекцији за железнице али да их Дирекција за железнице не доставља правовремено Центру. Због великог броја издатих безбедносних препорука Дирекцији за железнице, Центар је на почетку свога рада писаним путем сугерисао Дирекцији за железнице да извештаје о предузетим мерама на основу издатих безбедносних препорука доставља и више пута годишње (сукцесивно, по предузимању мера и добијању одговора од привредних субјеката јер је то изузетно важно за подизање нивоа безбедности целокупног железничког система) како би Центар сукцесивно и благовремено сагледао предузете мере односно све доказе о предузетим мерама, и које Центар даље користи у изради Годишњих извештаја, али захтеви и сугестије Центра нису прихваћени од стране Дирекције за железнице. Дирекција је заузела ригидан став по питању законом прописаног става да се извештаји достављају најмање једанпут годишње, тумачећи да је један извештај годишње са њихове стране довољан. Није прихваћено мишљење Центра да је законодавац дефинисао минимум и да се Извештаји могу достављати више пута у току једне године а нарочито када је повећан број несрећа у железничком саобраћају. Такав ригидан став од стране Дирекције за последицу има да су неке безбедносне препоруке од стране привредних субјеката извршене много раније него што је информацију о томе Дирекција достављала кроз своје једногодишње извештаје Центру, што је неповољно и за саме привредне субјекте. Такође, важно је истаћи да безбедносне препоруке које је Центар издао Дирекцији за железнице а које се односе на њу директно, Дирекција за железнице је већину њих одбила без адекватних аргумената, а од малог броја препорука које је прихватила до тренутка писања одговора по Вашем захтеву још ниједна препорука није извршена. За оне безбедносне препоруке за које је започета реализација и за које је Дирекција за железнице доставила извештаје, могло се уочити да њихова реализација није одговарајућа што је Центар сугерисао у својим дописима упућеним Дирекцији за железнице.

Предузимање мера на основу издатих безбедносних препорука од стране „Инфраструктура железнице Србије“ а.д. је са неадекватном динамиком (споро). Имајући у виду да Центар врши безбедносне истраге на железници са циљем спречавања настанка нових сличних несрећа и повећање безбедности на железничком систему, управо је динамика предузимања мера по издатим безбедносним препорукама суштина читавог процеса. Чињеница је да је за извршење појединих безбедносних препорука потребно дуже време, али је уочено да је динамика реализације тих препорука спора па се поставља питање када ће уопште бити извршене имајући у виду значај за безбедност на железничком систему. Исто се може приметити и код безбедносних препорука за које



сматрамо да је било потребно краће време за њихову реализацију, а које ни после више од две године нису реализоване.

На крају читавог процеса Центар сагледава да ли су безбедносне препоруке извршене на одговарајући начин, као и квалитет извршења препоруке и динамику извршења. Имајући у виду наведено, неопходна је већа рефлексивност Дирекције за железнице и Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, како би привредни субјекти а у овом случају „Инфраструктура железнице Србије“ а.д. поступали на адекватан начин по издатој безбедносној препоруци.

**Питање:** У којој мери је по Вама постојећи нормативни оквир у области путних прелаза прецизно дефинисан и међусобно усклађен, узимајући у обзир да управљач железничке инфраструктуре и управљачи путне инфраструктуре различито тумачење поједине одредбе прописа.

**Одговор:** Обавеза управљача железничке инфраструктуре и управљача путне инфраструктуре је да извршавају и поступају према законима и подзаконским актима у области путних прелаза, а чланом 80 Закона о државној управи прописана је обавеза давања мишљења о примени закона и других општих аката, а такође је утврђено да мишљења органа државне управе нису обавезујућа. Уколико поменути управљачи различито тумаче поједине одредбе прописа, може се закључити да онда те одредбе у довољној мери нису јасне или уопште нису дефинисане (па сваки од њих има субјективан став приликом тумачења). Закони и подзаконски акти (правилници) у вези нормативног оквира у области путних прелаза се дефинишу (закони) а и доносе (правилници) у оквиру МГСИ (Сектор за железнице и интермодални транспорт и Сектор за друмски транспорт, путеве и безбедност саобраћаја) и МГСИ је у обавези да даје мишљење о примени закона и других општих аката, а управљачи железничке и путне инфраструктуре да извршавају и поступају према истима. Уколико су законске и подзаконске одредбе јасне и прецизне, онда не постоји могућност да управљачи железничке и путне инфраструктуре различито тумаче одредбе. Имајући у виду да су и железнички и друмски саобраћај у надлежности МГСИ, онда је потребно све недоумице и неусаглашености разјаснити у оквиру МГСИ са јасно дефинисаним обавезама по којима треба да поступају управљачи железничке и путне инфраструктуре.

Центар, Сектор за истраживање несрећа у железничком саобраћају, је за истраге које су се односиле на несреће на путним прелазима до сада упутио низ безбедносних препорука МГСИ у вези са постојећим нормативним оквиром у области путних прелаза. Центар у складу са Законом о истраживању несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају („Службени гласник РС“ број 66/15 и 83/18), објављује коначне извештаје о истрагама на својој интернет страници а у оквиру коначних извештаја и издате безбедносне препоруке.

**Питање:** Да ли сматрате да је постојећи систем управљања безбедносним ризицима на прелазима преко пруге у довољној мери ефикасан, односно, да ли имате предлог за његово унапређење?

**Одговор:** Из досадашњег искуства Центра, нарочито имајући у виду број несрећа и њихове последице може се уочити да постојећи систем управљања безбедносним ризицима на прелазима преко пруге није довољно ефикасан. Углавном се активности





своде на отклањање последица несреће, а не на управљање безбедносним ризицима како би се спречио узрок настанка тих несрећа а самим тим избегле и последице. Ово се посебно односи на управљача јавне железничке инфраструктуре „Инфраструктура железнице Србије“ а.д. Путних прелаза има и код управљача индустријске железнице и на индустријским колосецима. Напомињемо, да су у вези путних прелаза у законској и подзаконској обавези подједнако и управљачи путне инфраструктуре.

Центар, Сектор за истраживање несрећа у железничком саобраћају је, кроз досадашње истраге несрећа на путним прелазима у циљу спречавања настанка нових сличних несрећа и повећања безбедности на железничком систему, а на бази врло стручних и темељно спроведених истрага, издао низ безбедносних препорука.