

PREGLEDNI NAUČNI ČLANAK

Prof. dr Katarina Damnjanović\*

## NOVA PRAVA PUTNIKA U KOMUNITARNOM ŽELEZNIČKOM PRAVU

**Apstrakt:** *Cilj ovog rada je predstavljane rešenja koja su prihvaćena u okviru Zajedničke saobraćajne politike EU u oblasti železničkog prevoza, a preciznije onih koja se na osnovu Uredbe br. 1371/2007 uniformno primenjuju, od kraja 2009. godine, na prava i obaveze putnika u železničkom prevozu. Cilj usvajanja ovog propisa bilo je regulisanje pet osnovnih pitanja: informacije koje moraju dostavljati železnička preduzeća, zaključenje ugovora o prevozu, izdavanje karata i primena informacionog sistema za pružanje informacija i izdavanje rezervacije za železnički prevoz; odgovornost železničkih preduzeća i njihove obaveze u oblasti osiguranja putnika i njihovog prtljaga; obaveze železničkih preduzeća prema putnicima u slučaju zakašnjenja; definisanje i kontrola normi kvaliteta usluge, upravljanja rizicima za ličnu sigurnost putnika kao i obradu njihovih žalbi; opšta pravila o izvršenju; ali, pre svega, prava osoba sa invaliditetom i osoba sa smanjenom pokretljivošću koja putuju vozovima i pružanje pomoći ovakvim osobama. Nova pravila morala su istovremeno biti usvojena u skladu sa postojećim sistemom međunarodnog prava, i to Jednoobraznim pravilima o ugovoru o međunarodnom prevozu putnika i prtljaga (CIV) COTIF konvencije koja je poslednji put revidirana 1999. godine. Ovaj propis je od izuzetnog značaja jer Srbija mora biti spremna da primeni sve predviđene standarde ukoliko želi da ostvari svoj cilj – pristupanje EU.*

**Ključne reči:** Zajednička saobraćajna politika, železnički prevoz, prava putnika u železničkom saobraćaju, železnička preduzeća, lica koja upravljaju železničkim stanicama, osobe sa invaliditetom i ograničenom mogućnošću kretanja, ugovor o prevozu železnicom, direktna putna karta.

### I. ZAJEDNIČKA SAOBRAĆAJNA POLITIKA I KOMUNITARNO PRAVO U OBLASTI ŽELEZNIČKOG SAOBRAĆAJA

Osnovni ciljevi Evropske zajednice – uspostavljanje četiri slobode i slobodna konkurentna igra na jedinstvenom tržištu čiji je pravni okvir

\* Vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu

ustanovljen Rimskim ugovorom – nisu mogli biti podjednako ostvareni u svim ekonomskim domenima. Oblast saobraćaja već je na samom početku pokazivala određene specifičnosti pa član 3. Osnivačkog ugovora predviđa ustanovljavanje „zajedničke politike“ u ovom domenu, dok član 91. Ugovora o EU (član 71. Rimskog ugovora) vrši dodatno preciziranje u smislu da zajednička saobraćajna politika mora voditi računa o „posebnim aspektima kopnenog saobraćaja“ koji obuhvata, pre svega, železnički saobraćaj. Kao posebni aspekti inicijalno su prepoznati: nadležnost transportnih preduzeća za saobraćajne puteve i infrastrukturu o kojima je odlučivala i koje je gradila država; konkurentski odnos između velikih državnih preduzeća koja su posedovala monopolski položaj i mnoštva malih i srednjih preduzeća koja su pružala usluge prevoza, pre svega, u oblasti drumskog saobraćaja; i funkcija „javnog prevoznika“ koje su države članice nametale pojedinim preduzećima u oblasti železničkog prevoza, što je ozbiljno uticalo na konkurentne uslove na tržištu pružanja usluga prevoza robe i putnika uz osetnu rigidnost ponude i tražnje.

Nekoliko činjenica uticalo je na to da EU pokaže posebno interesovanje za domen saobraćaja. Pre svega, saobraćaj je shvaćen kao važan pokretački motor povećanja razmene dobara, a time i ubrzanja ekonomske integracije, jer njegovo pravilno funkcionisanje u velikoj meri zavisi od pravilnog funkcionisanja trgovine i ekonomskog života EU uopšte, pri čemu je odmah uočeno da troškovi prevoza, koji teško opterećuju cene pojedinih proizvoda, mogu da postanu prepreka razmeni, pa čak i izvor diskriminacije između evropskih preduzeća različite nacionalnosti.<sup>1</sup> Osim toga, izbor trasa saobraćajnih puteva, njihova izgradnja i korišćenje iziskivali su i uticanje na regionalni razvoj, životnu sredinu i upravljanje zemljištem, sigurnost kretanja i upotrebe energije, pa su evropske institucije zauzele stav da adekvatna koordinacija u izboru investicija može značajno umanjiti rizik realizacije nerentabilnih projekata i omogućiti značajne uštede na komunitarnom nivou. Odredbe Rimskog ugovora koje se odnose na transevropske mreže i na ekonomsku i socijalnu koheziju pružaju Uniji novu osnovu za uspostavljanje strategije razvoja saobraćajnih infrastrukture, koja, između ostalog, treba da omogući i integraciju perifernih, najslabije razvijenih evropskih regiona u unutrašnje tržište sa svim prednostima koje ono pruža. Zato su se prioriteta u oblasti zajedničke saobraćajne politike preneli na saobraćajne infrastrukture, a naročito na transevropske mreže koje pomažu da se jedinstveno tržište upotpuni jačanjem veza između država članica i da se putuje bolje, sigurnije i jeftinije, što doprinosi povećanju konkurentnosti industrija i kvalitetu života državljana

---

1 Kao najsloženija pokazala se situacija u oblasti drumskog saobraćaja koji obezbeđuje 80 odsto razmene robe između država članica.

Unije. One nameću jedinstveno uređenje evropske teritorije, promovišu ekonomsku i socijalnu koheziju i stvaraju mostove ka zemljama centralne i istočne Evrope, koji su neophodni za njihovu integraciju u Uniju.

Unutrašnje tržište u domenu saobraćaja uređuje Glava VI Ugovora o EU koja propisuje da ova zajednička politika mora biti sprovedena usvajanjem zajedničkih pravila koja su primenjiva na međunarodni saobraćaj, obezbeđenjem pristupa prevoziocima koji nemaju sedište u Uniji nacionalnim prevozima i svim drugim odgovarajućim propisima.<sup>2</sup> Ove odredbe proglašavaju subvencije date radi koordinacije saobraćaja ili koje predstavljaju naknade uobičajene za javne usluge u skladu sa odredbama Ugovora.<sup>3</sup> Ugovor istovremeno zabranjuje diskriminaciju koja se vrši tako što jedan prevoznik na istim saobraćajnim relacijama i za istu robu primenjuje različite vozarine i uslove prevoza, zavisno od zemlje porekla ili odredišta robe.<sup>4</sup> Najzad, on zabranjuje uvođenje vozarina i uslova koji sadrže bilo kakvo obeležje subvencije ili zaštite u korist jednog ili više određenih preduzeća ili industrijskih grana, osim ako ih Komisija EU ne odobri.<sup>5</sup>

Jačanje efikasne zajedničke saobraćajne politike, naročito u oblasti železničkog saobraćaja, postavilo se kao imperativ sa razvojem tržišta saobraćaja tokom osamdesetih i početkom devedesetih godina prošlog veka, kada je drumski saobraćaj počeo da odnosi prevagu nad železničkim i kada se finansijska situacija pojedinih nacionalnih železničkih preduzeća dramatično pogoršala. Uprkos tome, liberalizacija železničkog saobraćaja pokazala se kao izuzetno težak proces, a kao osnovni cilj postavljena je „revitalizacija“ železnice koja je u državama članicama bila organizovana kroz postojanje javnih preduzeća kojima država kao vlasnik železničke infrastrukture obezbeđuje monopolski položaj, koja obavljaju funkciju „javnog prevozioca“ i finansiraju se putem subvencija i pomoći od kojih neke nisu bile u skladu sa komunitarnim propisima. Shodno tome, reforma je morala ići u pravcu izmene struktura nacionalnih železničkih preduzeća i obezbeđivanja uvođenja privatnih operatera na tržište. Prve komunitarne mere koje su donete u oblasti kopnenog prevoza odnosile su se, pre svega, na ukidanje diskriminacije u oblasti cena i uslova prevoza i na integraciju nacionalnih saobraćajnih tržišta država paralelno sa uspostavljanjem zajedničkog tržišta proizvoda i usluga sa slobodnim pristupom, pod istim uslovima, za sve prevoziocima iz država članica, što je podrazumevalo i slobodu nastanjivanja, ukidanje prepreka slobodnoj cirkulaciji i harmonizaciju uslova konkurencije.

2 Član 91. Ugovora o EU, raniji član 71. Rimskog ugovora.

3 Član 93. Ugovora o EU, raniji član 73. Rimskog ugovora.

4 Član 95. Ugovora o EU, raniji član 75. Rimskog ugovora.

5 Član 96. Ugovora o EU, raniji član 76. Rimskog ugovora.

U tom prvom periodu, Komisija EU je smatrala da otvaranje železničkog tržišta treba da dovede do jačeg stimulisanja konkurentne igre i veće efikasnosti ekonomskih subjekata u oblasti železničkog saobraćaja. Prva etapa u realizaciji ovih ciljeva konkretizovana je usvajanjem Direktive br. 91/440<sup>6</sup> koja se odnosila na razvoj komunitarnih železničkih puteva, a kojom je izmenjen pravni okvir koji se primenjuje na nacionalna železnička preduzeća, čime je i formalno započelo otvaranje pristupa tržištu pružanja usluga prevoza železnicom i drugim ekonomskim subjektima. Ova direktiva počivala je na četiri osnovna principa: samostalnosti železničkih preduzeća u pogledu poslovanja uz obavezu da očuvaju svoju finansijsku stabilnost; odvajanju delatnosti prevoza i upravljanja infrastrukturom koja je finansirana plaćanjem nadoknade za iskorišćavanje infrastrukture; finansijskom ozdravljenju putem smanjenja dugova železničkih preduzeća; omogućavanju pristupa železničkoj infrastrukturi međunarodnim organizacijama preduzeća i kompanija koje pružaju usluge kombinovanog prevoza. Rezultati primene ove direktive bili su razočaravajući – osamostaljivanje nacionalnih železničkih preduzeća sporo je napredovalo i trpeo je stalna ograničenja jer funkcija javnog prevozioca koju železnička preduzeća obavljaju nije bila precizno dogovorena niti definisana. Odvajanje delatnosti prevoza i upravljanja infrastrukturom u brojnim slučajevima ostalo je na teorijskom nivou, a neke države članice su zadržale integrisane kompanije. Finansijski oporavak se u mnogim slučajevima sveo na limitiranje postojećeg duga, pri čemu nije bila obezbeđena mogućnost njegove realne otplate. Međutim, otvaranje železničkih infrastruktura konačno je poprimilo oblik „koridora“ otvorenih za međunarodne organizacije i železnička preduzeća koja pružaju usluge kombinovanog prevoza, pa su 1995. godine usvojeni novi propisi u ovoj oblasti sa ciljem da se razjasne određeni problemi vezani za nove uslove poslovanja u železničkom saobraćaju ustanovljeni Direktivom iz 1991. godine.<sup>7</sup> Ovi propisi bili su od presudnog značaja za reformu jer je njima stvoren precizan i transparentan okvir za raspodelu kapaciteta železničke infrastrukture i određivanje odgovarajućih tarifa, a sve u cilju garantovanja jednakog i nediskriminativnog pristupa železničkom saobraćaju.

Sljedeća etapa liberalizacije železničkog saobraćaja započela je usvajanjem tzv. Prvog železničkog paketa iz 2001. godine, koji je doneo nekoliko osnovnih novina: definiciju transevropske železničke mreže koja pokriva većinu glavnih evropskih železničkih linija; slobodan pristup mreži za sve

---

6 Direktiva od 29. jula 1991. godine.

7 Direktiva 95/18 od 19. juna 1995. godine koja se tiče dozvola železničkih preduzeća i Direktiva 95/19 od istog datuma koja se odnosi na raspodelu kapaciteta železničke infrastrukture i tarifiranje korišćenja infrastrukture.

železničke operatere koji imaju licencu, odnosno dozvolu i ispunjavaju uslove sigurnosti; definitivno razdvajanje preduzeća koja pružaju usluge prevoza i tela nadležnih za upravljanje železničkim infrastrukturnama (uz rezerve za Luksemburg, Irsku, Španiju, Grčku i Austriju) i transparentan, nediskriminatoran i harmonizovan sistem tarifiranja infrastrukture gde su naknade zasnovane na marginalnim troškovima. Evropski parlament je na osnovu kompromisa postignutog sa Svetom ukinuo rezerve koje su uživale pomenute države članice i izdejstvovao proširenje prava pristupa celokupnoj evropskoj železničkoj mreži za prevoz robe u roku od pet godina, a u međunarodnom transportu putnika od 2010. godine, dok je Evropska komisija odlučila da odgovori na ove probleme postavljajući osnovne ideje vodilje u svojoj Beloj knjizi iz 2001. godine o „Evropskoj politici u oblasti saobraćaja u perspektivi 2010: vreme izbora“, gde je revitalizacija železničkog sektora postavljena u centar strategije trajnog razvoja ovog domena, koji treba da promoviše one vrste prevoza koje su povoljnije po životnu sredinu. Primena principa slobodnog pružanja usluga, odnosno slobodni pristup železničkim preduzećima evropskoj železničkoj infrastrukturi uspostavljena je usvajanjem novih propisa, i to Direktive 2001/13<sup>8</sup> koja za međunarodni prevoz ustanovljava pravo pristupa transevropskoj mreži železničkih pruga i, najkasnije od 2008. godine, ukupnoj evropskoj železničkoj mreži i predviđa da se svim železničkim preduzećima osnovanim ili koja su dobila dozvolu u EU dozvoli pristup železničkoj mreži za nacionalne ili međunarodne usluge prevoza. Ovom direktivom ostvarena je, na komunitarnom nivou, harmonizacija režima izdavanja dozvola, odnosno licenci koje za železnička preduzeća sa sedištem u EU predstavljaju prethodni neophodni uslov za obavljanje aktivnosti železničkog prevozioca, pri čemu licencu izdaju organi države članice u kojoj preduzeće ima sedište. Ovaj paket upotpunile su i Direktiva o razvoju evropskih železnica<sup>9</sup> i Direktiva o raspodeli železničkih infrastrukturnih kapaciteta, naplati dažbina za korišćenje železničkih infrastrukture i sigurnosnim sertifikatima.<sup>10</sup>

Međuetapu razvoja zajedničke saobraćajne politike čini tzv. „drugi železnički paket“ iz 2004. godine, čiji je najvažniji domet osnivanje Evropske železničke agencije (ERA)<sup>11</sup> i aktuelizacija postojećih propisa u ovoj oblasti.

Najnoviju etapu u razvoju komunitarnog železničkog saobraćaja čini tzv. „treći železnički paket“. Osim direktiva kojima je trebalo izvršiti dodatnu harmonizaciju propisa iz oblasti železničkog prevoza, marta 2004.

8 Direktiva 2001/13 od 26. februara 2001. godine, JOL0013.

9 Direktiva 2001/12 od 26. februara 2001. godine, J OL0013.

10 Direktiva 2001/14 od 26. februara 2001. godine, JOL0013.

11 Uredba (EC) No 881/2004 od 29. aprila 2004. godine.

godine Evropska komisija je u okviru ovog paketa predložila Evropskom parlamentu i Savetu usvajanje uredbe o pravima i obavezama putnika u međunarodnom železničkom prevozu (tzv. Uredba „putnici“).<sup>12</sup> Ova uredba usvojena je 2007. godine, a stupila je na snagu decembra 2009. godine i njena rešenja biće predmet ovog članka.

## II. UREDBA BR. 1371/2007 EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA OD 23. OKTOBRA 2007.<sup>13</sup> O PRAVIMA I OBAVEZAMA PUTNIKA ŽELEZNICOM

U ostvarivanju zajedničke saobraćajne politike u novim perspektivama koje je u oblasti železničkog saobraćaja postavila Komisija EU, postavilo se nekoliko prioriteta. Prvi je bio očuvanje i poboljšanje prava putnika kao slabije ugovorne strane u ugovoru o prevozu i unapređivanje kvaliteta i efikasnosti usluge prevoza putnika železnicom (i to kako putnika u međunarodnom saobraćaju tako i tzv. nacionalnih putnika, odnosno državljana EU koji se prevoze unutar Unije) kako bi se pomoglo rastu železničkog u odnosu na druge vrste saobraćaja. Naročito se kao problem postavilo adekvatno i pravovremeno obaveštavanje putnika, odnosno dostavljanje svih relevantnih informacija pre i u toku pružanja usluge železničkog prevoza od strane železničkih operatera. Međutim, sve ovo je moralo biti učinjeno u skladu sa postojećim sistemom međunarodnog prava i to Jednoobraznim pravilima o ugovoru o međunarodnom prevozu putnika i prtljaga (CIV) COTIF konvencije koja je poslednji put revidirana 1999. godine. Osim toga, kao prioritet je postavljena i saradnja nacionalnih železničkih operatera kako bi bilo olakšano preuzimanje putnika uvođenjem direktnih voznih karata, uz ustanovljavanje kompjuterskih sistema sa jedinstvenom specifikacijom.

Međutim, kao najveći trenutni problem nametnuo se položaj osoba sa invaliditetom i onih sa ograničenom mogućnošću kretanja koje, kao i svi drugi građani Unije, imaju pravo na slobodno kretanje, izbor i zabranu diskriminacije. Usluge prevoza železnicom treba maksimalno da koriste svi putnici, pa su tako osobe sa invaliditetom i osobe sa ograničenom mogućnošću kretanja zbog određenog hendikepa, starosne dobi ili bilo kog drugog razloga, morale da dobiju jednaku mogućnost da na celokupnoj teritoriji Unije pristupe železničkom prevozu na adekvatan način. U tom smislu osnovne mere koje je trebalo preduzeti bile su: uvođenje dobijanja tačnih informacija o dostupnosti železničkih usluga, uslovima pristu-

---

12 COM (2004) 143 final.

13 Od 23. oktobra 2007. godine, JOL315/14.

pa prevoznim sredstvima i opremi u njima, i to preko audio i vizuelnih sistema; omogućavanje kupovine vozni karata u vozilima; postavljanje odgovarajuće opreme na železničkim stanicama u smislu novih građevina, eliminacije fizičkih i funkcionalnih barijera, pribavljanja novog materijala kod konstrukcionih i rekonstrukcionih radova.

Najzad, postavilo se i pitanje harmonizacije pravila o odgovornosti železničkih preduzeća u smislu usvajanja istovetnih odredaba u oblasti osiguranja od odgovornosti u slučaju nesreće, zakašnjenja, propuštenog presedanja ili otkazivanja prevoza, i to na istim osnovama kao i međunarodni sistem predviđen COTIF konvencijom, odnosno Jednoobraznim pravilima CIV koji se odnose na prava putnika. Novinu je trebalo da predstavlja i pravilo o hitnoj kratkoročnoj pomoći žrtvama nesreće i licima koja ona izdržavaju.

Polje primene ove uredbe obuhvata sve vrste železničkog prevoza i usluge koje pruža jedno ili više železničkih preduzeća, ali isključivo onih koja su dobila dozvolu u skladu sa ranije pomenutom Direktivom 95/18/CE.<sup>14</sup> Uredba predviđa i mogućnost zadržavanja određenih rezervi u korist država članica u tri slučaja: kod unutrašnjeg prevoza putnika, na osnovu transparentnih i nediskriminatornih kriterijuma za maksimalni rok od pet godina uz mogućnost dvostrukog produženja; kod gradskog, prigradskog i regionalnog prevoza koji su definisani na komunitarnom nivou Direktivom 91/440 od 29. jula 1991. godine koja se odnosi na razvoj komunitarnih železničkih puteva; i kod specifičnih usluga ili putovanja za maksimalno pet godina ako se značajan deo usluge prevoza putnika železnicom, uključujući najmanje jedno zaustavljanje predviđeno u jednoj stanici, obavlja van granica Zajednice.

Uredba posebno ističe obavezu železničkih preduzeća i organizatora putovanja da prilikom prodaje karata informišu putnike o pravima koja su im priznata, pa je u tom smislu Komisija EU pripremila i rezime Uredbe na svim zvaničnim jezicima koji je dostavila železničkim preduzećima, a informisanje putnika mora se izvršiti na adekvatan način na železničkim stanicama i u vozovima. Interesantno je i da su sve države članice obavezne da odrede jedno ili više nezavisnih tela koja su zadužena za primenu ove uredbe, imaju obavezu da preduzmu sve mere neophodne za garantovanje prava putnika i kojima oni mogu podnositi obrazložene žalbe.

## 1. CILJEVI UREDBE

Cilj ovog propisa bilo je regulisanje pet osnovnih pitanja: a) informacije koje moraju dostavljati železnička preduzeća, zaključenje ugovora o prevozu, izdavanje karata i primena kompjuterizovanog sistema za pru-

14 JO L143 od 27. juna 1995. godine, poslednji put izmenjena Direktivom 2004/49 JOL 164 od 30. aprila 2004.



žanje informacija i izdavanje rezervacije za železnički prevoz; b) odgovornost železničkih preduzeća i njihove obaveze u oblasti osiguranja putnika i njihovog prtljaga; c) obaveze železničkih preduzeća prema putnicima u slučaju zakašnjenja; d) zaštita osoba sa invaliditetom i osoba sa smanjenom pokretljivošću koja putuju vozovima i pružanje pomoći ovakvim licima; e) definisanje i kontrola normi kvaliteta usluge, upravljanja rizicima za ličnu sigurnost putnika, kao i obradu njihovih žalbi i f) opšta pravila o izvršenju.

Radi efikasnog postizanja ovih ciljeva i ostvarivanja pravne sigurnosti, u Uredbi su precizno definisani i najvažniji pojmovi.<sup>15</sup> Tako ovaj propis sadrži sledeće definicije: *železničko preduzeće* je železničko preduzeće u smislu člana 2. Direktive 2001/04<sup>16</sup> i svako drugo preduzeće javnog ili privatnog karaktera, čija je aktivnost pružanje usluge prevoza robe i/ili putnika železnicom, pri čemu vučenje vagona mora obavezno biti obezbeđeno od strane takvog preduzeća, a ovaj pojam obuhvata i preduzeća koja obezbeđuju isključivo vuču; *prevozilac* – ugovorno železničko preduzeće sa kojim je putnik zaključio ugovor o prevozu ili niz sukcesivnih železničkih preduzeća koja su odgovorna na osnovu ovakvog ugovora; *prevozilac po zameni* – železničko preduzeće koje nije zaključilo ugovor o prevozu sa putnikom, ali kome je železničko preduzeće kao strana u ugovoru poverilo, u celosti ili u određenom delu, izvršenje prevoza; *lice koje upravlja infrastrukturom* – različite organizacije ili preduzeća koja su posebno ovlašćena za postavljanje i održavanje železničke infrastrukture ili njenog dela, što može podrazumevati i upravljanje sistemima upravljanja i sigurnosti infrastrukture; *lice koje upravlja železničkim stanicama* – organizaciono telo u državi članici zaduženo za upravljanje železničkim stanicama koje može biti zaduženo i za upravljanje infrastrukturom; *organizator putovanja* – agencija ili trgovac na malo različit od železničkog preduzeća; *prodavac karata* – svaki prodavac usluge železničkog prevoza koji zaključuje ugovor o prevozu i prodaje karte za račun železničkog preduzeća ili za svoj račun; *ugovor o prevozu* – ugovor o prevozu, teretan ili dobročin, zaključen između železničkog preduzeća ili prodavca karata i putnika u cilju pružanja jedne ili više usluga prevoza; *rezervacija* – dozvola koja mora biti potvrđena u papirnoj ili elektronskoj verziji koja obezbeđuje pravo na prevoz prema uslovima personalizovanog prevoza; *direktna karta* – jedna ili više voznih karata koje su dokaz postojanja ugovora o prevozu o pružanju sukcesivnih železničkih usluga od strane jednog ili više železničkih preduzeća; *usluga unutrašnjeg železničkog prevoza putnika* – usluga železničkog

---

15 Član 3. Uredbe.

16 JOL 75 od 15. marta 2001. godine koja se odnosi na raspodelu kapaciteta železničke infrastrukture i tarifiranje železničke infrastrukture.



prevoza putnika u okviru koje voz ne prelazi granice jedne države članice; *zakašnjenje* – razlika u vremenu između trenutka kada je putnik trebalo da stigne prema objavljenom redu vožnje i trenutka kada je zaista stigao ili predviđenog vremena dolaska; *prevozna karta* ili *pretplatna karta* – karta za neograničeni broj putovanja koja ovlašćenom imaocu omogućuje da putuje železnicom prema voznom redu ili u okviru određene mreže tokom određenog perioda; *kompjuterizovani sistem informacija i rezervacija za železnički prevoz* – sistem koji sadrži informacije o železničkim uslugama koje nude železnička preduzeća, a naročito: raspored i vreme usluga, raspoloživost sedišta, tarife i posebne uslove, pristup vozovima za osobe sa invaliditetom i osobe sa ograničenom mogućnošću kretanja, informacije o uređajima pomoću kojih je moguće izvršiti rezervaciju ili izdati direktnu kartu ili karte; *osoba sa invaliditetom* ili *osoba sa ograničenom mogućnošću kretanja* – svako lice čija je mogućnost kretanja smanjena zbog bilo kakvog fizičkog hendikepa (senzornog ili motoričkog, trajnog ili privremenog) ili svakog drugog hendikepa ili smanjene intelektualne sposobnosti ili starosnog doba, a čija situacija zahteva posebnu pažnju i prilagođavanje ponuđene usluge prevoza njenim posebnim potrebama; *opšti uslovi prevoza* – uslovi prevozioca predstavljeni u formi opštih uslova ili tarifa koje se primenjuju u svakoj državi članici koji, putem zaključenja ugovora o prevozu, postaju njegov integralni deo; i *prevozno sredstvo* – motorno vozilo ili prikolica.

## 2. UGOVOR O PREVOZU, INFORMACIJE I KARTE

Ova pitanja uređena su u Delu II Uredbe. U skladu sa početnom premisom da Uredba prati rešenja prisutna u međunarodnim izvorima, član 4. Uredbe propisuje da se zaključenje i izvršenje ugovora o prevozu, kao i dostavljanje informacija i karata uređuju Jednoobraznim pravilima CIV COTIF konvencije koja su, u vidu aneksa, pridodata Uredbi.<sup>17</sup> Uredba, međutim, precizira da obaveze prema putnicima koje ona predviđa ne mogu biti predmet ograničenja ili isključenja, naročito njihovim derogiranjem ili unošenjem restriktivnih klauzula u ugovor o prevozu, ali da su istovremeno železnička preduzeća ovlašćena da putnicima nude i povoljnije uslove od onih predviđenih Uredbom.<sup>18</sup>

U pogledu informacija koje moraju biti dostupne putnicima, Uredba predviđa<sup>19</sup> da železnička preduzeća i prodavci karata, koji predlažu zaključenje ugovora o prevozu za račun jednog ili više železničkih preduzeća, dostavljaju putnicima minimalno dve kategorije informacija: informacije

17 Delovi I i III Aneksa I Uredbe.

18 Član 6. Uredbe.

19 Član 8. Uredbe.

koje prethode početku putovanja (opšti uslovi ugovora; vozni red za najbrži prevoz; vozni red za najjeftiniji prevoz; dostupnost, pristup i oprema u vozu za osobe sa invaliditetom i osobe sa smanjenom mogućnošću kretanja; mogućnost unošenja bicikala u voz koja je predviđena članom 5. Uredbe uz eventualnu posebnu naknadu; dostupnost sedišta u pušačkim i nepušačkim zonama, prvoj i drugoj klasi, kušet i spavaćim kolima, procedura za ulaganje reklamacija za izgubljeni prtljag i postupak ulaganja žalbi i informacije u toku putovanja (usluge u vagonima, naredna stanica, zakašnjenja, glavna presedanja, pitanja vezana za sigurnost i bezbednost).<sup>20</sup> Ove informacije dostavljaju se u najpodobnijoj formi, pri čemu se i ovde posebna pažnja poklanja potrebama osoba koje imaju audio ili vizuelne smetnje. Obaveza davanja pravovremenih informacija postoji i u slučaju prekida pružanja usluge prevoza<sup>21</sup> pa su tako železnička preduzeća ili, u određenim slučajevima, nadležni organi država članica odgovorni za ugovor o javnom železničkom prevozu dužni da, unapred, putem odgovarajućih sredstava informisanja obaveste javnost o svojoj odluci o prekidu pružanja usluga železničkog prevoza.

Uredba posebno reguliše i sistem izdavanja karata i rezervacija i prvi put predviđa tzv. „direktne karte“.<sup>22</sup> Karte se putnicima moraju izdavati na najmanje jedan od sledećih predviđenih načina: na šalterima ili automatskim šalterima; telefonom, internetom ili bilo kojom drugom dostupnom informatičkom tehnologijom; i u vozovima osim ukoliko je ovakva mogućnost ograničena ili nemoguća iz razloga vezanih za sigurnost ili borbu protiv prevare, razloga obaveznog rezervisanja ili razumnih komercijalnih razloga. U odsustvu šaltera ili automatskog šaltera u polaznoj stanici, putnici moraju da budu obavešteni o mogućnostima da se karta kupi telefonom, putem interneta ili u vozu i o modalitetima ovakve kupovine, kao i o najbližoj železničkoj stanici ili najbližem mestu gde su na raspolaganju šalteri i/ili automatski šalteri. Ustanovljena je i obaveza železničkih preduzeća i prodavaca karata da ne pružaju nikakve informacije ličnog karaktera o rezervacijama drugim železničkim preduzećima ili prodavcima karata.

### 3. ODGOVORNOST ŽELEZNIČKIH PREDUZEĆA U POGLEDU PUTNIKA I PRTLJAGA

Ovim pitanjima posvećen je Treći deo Uredbe<sup>23</sup> koji najpre, u pogledu odgovornosti železničkih preduzeća, određuje da je, uz rezervu prime-

---

20 Ove informacije sadrži Aneks II, Deo I Uredbe.

21 Član 7. Uredbe.

22 Članovi 9. i 10. Uredbe.

23 Članovi 11. do 14. Uredbe.

ne njenih odredaba i bez uticaja na nacionalna prava koja daju putnicima veću naknadu za pretrpljene štete, odgovornost železničkih preduzeća u pogledu putnika i njihovog prtljaga regulisana Jednoobraznim pravilima CIV revidirane COTIF konvencije.<sup>24</sup>

Uredba nadalje propisuje da železnička preduzeća moraju biti odgovarajuće osigurana i da moraju usvojiti istovetne odredbe u pogledu pokrivanja odgovornosti, pri čemu je bila predviđena i obaveza Komisije EU da najkasnije do 3. decembra 2010. godine dostavi Parlamentu i Savetu izveštaj o određivanju minimalnog iznosa osiguranja. Odgovorno železničko preduzeće ima i obavezu na hitnu avansnu isplatu naknade štete u visini proporcionalnoj pretrpljenoj šteti, koja je neophodna da se pokriju trenutni troškovi u slučaju pogibije ili povređivanja putnika, a najkasnije u roku od petnaest dana nakon identifikacije fizičkog lica koje ima pravo na naknadu štete. U slučaju smrti putnika, avans ne može biti manji od 21.000 evra po putniku. Isplata avansa ne predstavlja istovremeno i priznavanje odgovornosti, avans može biti odbijen od svake kasnije isplaćene sume, a može biti povraćen samo ako je šteta izazvana nemarom ili krivicom putnika ili ukoliko osoba kojoj je avans isplaćen nije imala pravni osnov za naknadu štete. U slučaju da železničko preduzeće ospori svoju odgovornost za telesnu povredu koju pretrpi putnik koga prevozi, njemu ostaje obaveza da, u razumnoj meri, pomogne putniku u naporima da ostvari naknadu od trećih lica.

#### 4. ODGOVORNOST ZA NEUREDNO IZVRŠENJE UGOVORA

I na ovom mestu Uredba preuzima rešenja iz Jednoobraznih pravila CIV u pogledu odgovornosti železničkog prevozioca za zakašnjenje, propuštanje presedanja i otkazivanje prevoza, uz određena preciziranja<sup>25</sup> u pogledu prava putnika na naknadu ili ponovno putovanje.

Kada se može realno očekivati da će voz stići sa više od šezdeset minuta zakašnjenja na svoju konačnu destinaciju predviđenu ugovorom o prevozu, putnici bez odlaganja imaju pravo da izaberu između: zahteva za povraćaj integralne cene putne karte, prema tarifi po kojoj je kupljena, i to za deo ili delove puta koji nisu ostvareni i za delove koji su ostvareni ukoliko putovanje više nije ni od kakvog interesa u odnosu na početni plan putovanja kao i, ukoliko je to opravdano, izdavanje povratne karte do početnog mesta putovanja u najboljim mogućim rokovima; nastavljanja putovanja ili presedanja do konačne destinacije, u sličnim uslovima i

24 Pridodata Uredbi u delovima IV, pododeljci I, III i IV, kao i delovima VI i VII Aneksa I.

25 Deo IV, odeljak II Aneksa I.

u najboljim rokovima; i nastavljanja putovanja ili presedanja prema konačnoj destinaciji, u sličnim uslovima prevoza i kasnijeg datuma, kako im odgovara.<sup>26</sup>

Kada zakašnjenje nije toliko da se može tražiti naknada celokupne cene putne karte, putnik koji je pretrpeo zakašnjenje od mesta polaska do mesta destinacije naznačenih na karti može, ne gubeći svoje pravo na prevoz, zahtevati naknadu od železničkog preduzeća. Minimalne naknade za slučaj zakašnjenja su 25 odsto cene u slučaju zakašnjenja od 60 do 119 minuta i 50 odsto od cene karte u slučaju zakašnjenja od 120 ili više minuta. Putnici koji imaju kupljenu ili pretplatnu kartu, a koji tokom trajanja njenog važenja pretrpe zakašnjenje ili otkazivanje putovanja, mogu zahtevati adekvatnu naknadu u skladu sa odredbama koje su železnička preduzeća usvojila u oblasti naknade štete, po kojima se naknada za zakašnjenje izračunava u odnosu na cenu koju je putnik realno platio. Kada se ugovor o prevozu odnosi na povratno putovanje, iznos naknade koju treba platiti u slučaju zakašnjenja u odlasku ili u povratku izračunava se u odnosu na polovinu plaćene cene. Na isti način, iznos naknade koju treba platiti u slučaju zakašnjenja u pružanju usluge u okviru svakog drugog tipa ugovora o prevozu koji omogućuje više kasnijih putovanja izračunava se proporcionalno ukupnoj ceni. Prilikom izračunavanja trajanja zakašnjenja, ne uzimaju se u obzir zakašnjenja za koja železničko preduzeće može da dokaže da su se desila van teritorija na kojima se primenjuje komunitarno pravo.

Naknada po zahtevu za povraćaj cene karte isplaćuje se u mesecu koji sledi zahtevu za naknadu štete, i to u bonovima i/ili drugim uslugama ukoliko je reč o „mekim uslovima ugovora“ (naročito u pogledu perioda važenja ili destinacije) ili u gotovini na zahtev putnika. Na visinu naknade ne utiču troškovi kao što su zakupnine, telefonski troškovi ili poštanske marke, a železnička preduzeća mogu da odrede minimalnu cenu ispod koje se ne plaća nikakva naknada, koja ne prelazi sumu od četiri evra. Putnik, međutim, neće imati pravo na naknadu ako je bio obavešten o zakašnjenju pre kupovine karte ili ako je zakašnjenje nastalo zbog putovanja nekim drugim vozom.<sup>27</sup>

Uredba predviđa i posebna pravila o pomoći, odnosno asistenciji putnicima i njihovim posebnim pravima u slučaju zakašnjenja pri polasku ili dolasku. Železničko preduzeće ili lice koje upravlja železničkom stanicom ima obavezu obaveštavanja putnika o nastaloj situaciji, kao i o vremenu predviđenog polaska ili dolaska vozova, odmah nakon što te informacije postanu dostupne. U slučaju zakašnjenja od više od 60 minuta, putnici

---

26 Član 16. Uredbe.

27 Član 17. Uredbe.

imaju pravo da besplatno dobiju: obrok i osveženje u razumnoj količini u odnosu na vreme čekanja, ukoliko ih ima u vozu ili na stanici ili ukoliko realno mogu da budu dostavljeni; smeštaj u hotelu ili na drugom pogodnom mestu, kao i prevoz između železničke stanice i mesta smeštaja, ukoliko boravak od jedne ili više noći postane neophodan; i najzad, ukoliko voz ostane blokiran, prevoz od mesta gde se voz nalazi do stanice, drugog mesta polaska ili krajnje destinacije. Ako je prevoz železničkim putem postao nemoguć, železnička preduzeća imaju obavezu da, što je moguće, obezbede druge vrste prevoza. U svim ovim situacijama železnička preduzeća su obavezna da posebnu pažnju poklone potrebama osoba sa invaliditetom ili osoba koje imaju ograničenu sposobnost kretanja, kao i licima koja se nalaze u njihovoj pratnji.<sup>28</sup> To nas dovodi i do centralnog dela ovog propisa – posebnih odredaba o pravima osoba sa invaliditetom i onih sa ograničenom mogućnošću kretanja.

#### 5. POSEBNA PRAVA OSOBA SA INVALIDITETOM I OSOBA SA OGRANIČENOM MOGUĆNOŠĆU KRETANJA

Uredba najpre ustanovljava pravo ovakvih osoba na prevoz<sup>29</sup> predviđajući da železnička preduzeća i lica koja upravljaju železničkim stanicama moraju da, uz aktivno učešće organizacija koje zastupaju interese ovakvih osoba, usvoje i sprovode pravila nediskriminatornog pristupa prevozu u pogledu osoba sa invaliditetom i sa ograničenom mogućnošću kretanja. Ovakve osobe ne smeju da plaćaju nikakvu dodatnu naknadu za rezervacije ili karte, a železničko preduzeće, ovlašćeni prodavac karata ili lice koje organizuje prevoz ne može odbiti da primi rezervaciju, ili izda kartu ovakvim osobama, ili da zahteva da one imaju pratnju osim ukoliko to nije zaista neophodno.

Naročita pažnja poklonjena je problemu dostavljanja i pristupa informacijama ovakvim osobama<sup>30</sup> pa su tako, na zahtev ovih osoba, železničko preduzeće, ovlašćeni prodavac karata ili lice koje organizuje prevoz dužni da im dostave informacije o dostupnosti železničkih usluga kao i o uslovima pristupa prevoznim sredstvima, i informiše ih o postojećoj opremi u vagonima. Ukoliko su železničko preduzeće, prodavac karata ili organizator putovanja primorani da odbiju rezervaciju, ili izdavanje karte, ili ako traže da ovakva lica imaju pratnju, oni moraju za to pismeno dostaviti razloge u roku od pet radnih dana računajući od datuma kada je odbijena rezervacija ili izdavanje karte ili od kada je traženo da ove osobe imaju pratnju.

---

28 Član 18. Uredbe.

29 Član 19. Uredbe.

30 Član 20. Uredbe.

Sledeća obaveza železničkih preduzeća i lica koja upravljaju železničkim stanicama jeste da osobama sa invaliditetom i onima sa ograničenom mogućnošću kretanja obezbede pristup stanicama, peronima, prevoznim sredstvima i drugoj opremi, a u odsustvu pratnje u vozu ili odgovarajućeg osoblja na stanicama, moraju, u razumnoj meri, da omoguće ovakvim osobama pristup železničkom saobraćaju.<sup>31</sup> Lica koja upravljaju železničkim stanicama dužna su da besplatno pruže neophodnu pomoć, odnosno asistenciju osobama sa posebnim potrebama koja imaju kupljenu kartu, a koja kreću sa stanice, u tranzitu su ili dolaze na stanicu, i to prilikom ulaska u voz i prilikom silaska iz voza. Ukoliko stanice nemaju odgovarajuće osoblje, što im onemogućuje da pruže odgovarajuću uslugu licima sa posebnim potrebama, tim licima moraju biti dostupne informacije o najbližim stanicama koje imaju odgovarajući personal i o pomoći koja je direktno na raspolaganju.<sup>32</sup> Obaveza asistencije proteže se i na boravak putnika sa posebnim potrebama u vozilima<sup>33</sup> pa su tako železnička preduzeća dužna da im besplatno pružaju pomoć u vozovima i prilikom njihovog ulaska u voz i izlaska iz voza, a pojam „pomoć“ definisan je kao „razumni napor da se ovim osobama omogući pristup istim uslugama koje koriste drugi putnici, ukoliko ih njihov hendikep sprečava da koriste uslugu na samostalan i siguran način“.

Uredba, međutim, propisuje i određene uslove koji moraju biti ispunjeni da bi se licima sa posebnim potrebama pružila odgovarajuća asistencija.<sup>34</sup> Tako se pomoć pruža pod uslovom da železničko preduzeće, lice koje upravlja stanicama, prodavac karata ili organizator putovanja kod koga je karta kupljena budu obavješteni, najmanje četrdeset osam sati ranije, o potrebi asistencije, a kada karta omogućuje više putovanja, dovoljno je jedno obavještenje, pri čemu se mora dati dovoljno informacija o terminima narednih putovanja. Železnička preduzeća, lica koja upravljaju stanicama, prodavci karata ili organizatori putovanja moraju preduzeti sve neophodne mere koje omogućuju prijem ovakvog obavještenja. Ukoliko ne dobije obavještenje, železničko preduzeće ili lice koje upravlja stanicom potrudice se, u razumnoj meri, da pruži ovim osobama pomoć koja će im omogućiti da realizuju putovanje, a naročito će ukazati na prostore, unutar ili izvan stanice, gde ove osobe mogu prijaviti svoj dolazak na stanicu i, ukoliko je to potrebno, zatražiti pomoć. Drugi uslov je da se ovakve osobe pojave na označenom mestu u vreme koje odredi železničko preduzeće ili lice koje upravlja železničkom stanicom a koje pruža asistenciju i to vreme

---

31 Član 21. Uredbe.

32 Član 22. Uredbe.

33 Član 23. Uredbe.

34 Član 24. Uredbe.

ne sme da bude kraće od šezdeset minuta od trenutka najavljenog polaska ili od trenutka kada se svi putnici pozovu na ukrcavanje. Ako vreme nije određeno, ova lica treba da se pojave na označenom mestu najmanje trideset minuta pre najavljenog vremena polaska ili vremena kada se svi putnici pozovu na ukrcavanje.

Uredba predviđa i odgovornost železničkog preduzeća za gubitak ili potpuno ili delimično oštećenje opreme za kretanje ili posebne opreme koju koriste osobe sa invaliditetom ili osobe sa ograničenom mogućnošću kretanja, uz zabranu ograničenja odgovornosti u pogledu visine naknade.<sup>35</sup>

## 6. BEZBEDNOST PUTNIKA I ŽALBE

Železnička preduzeća, lica zadužena za upravljanje infrastrukturama i železničkim stanicama preduzimaju, u dogovoru sa javnim vlastima, odgovarajuće mere u domenu svoje nadležnosti i prilagođavaju ih u funkciji nivoa bezbednosti koji utvrde javne vlasti, a sve u cilju obezbeđivanja lične bezbednosti putnika u stanicama i u vozovima, i prevencije nezgoda i u tom smislu saraduju i razmenjuju odgovarajuće informacije.<sup>36</sup>

Najzad, kada su u pitanju žalbe putnika, Uredba predviđa obavezu železničkih preduzeća da uspostave mehanizam obrade žalbi i obavezu informisanja putnika o adresama na koje mogu poslati žalbe i jezicima na kojima rade. Putnik može uložiti žalbu kod bilo kog železničkog preduzeća u pitanju, a ono je dužno da mu u roku od mesec dana da obrazložen odgovor ili, u opravdanim slučajevima, da obavesti putnika o datumu kada može očekivati odgovor, koji mu mora biti dostavljen u roku kraćem od tri meseca računajući od dana kada je podneo žalbu.<sup>37</sup>

## III. ODNOS COTIF KONVENCIJE I KOMUNITARNOG PRAVA U OBLASTI MEĐUNARODNOG ŽELEZNIČKOG PREVOZA PUTNIKA

U evropskom međunarodnom železničkom prevozu susreću se dva različita pravna režima – Konvencija o međunarodnom železničkom prevozu (COTIF), koja se primenjuje u četrdeset dve evropske zemlje (uključujući i Srbiju), zemlje severne Afrike i Bliskog istoka, i komunitarno pravo, koje se primenjuje u državama članicama Unije. Revidirana verzija

---

35 Član 25. Uredbe.

36 Član 26. Uredbe.

37 Član 27. Uredbe.



COTIF konvencije stupila je na snagu sredinom 2006. godine i imala je za cilj da prilagodi međunarodni železnički prevoz liberalizaciji sektora železničkog saobraćaja, i to odvajanjem delatnosti prevoznika i delatnosti upravljanja infrastrukturom, priznavanjem veće slobode ugovaranja i ukidanjem obaveze prevozioca da objavljuje tarife za prevoz putnika i robe. Istovremeno, Konvencija je osnovala i postavila ciljeve Međuvladine organizacije za međunarodni železnički saobraćaj – OTIF,<sup>38</sup> koja je nadležna za ustanovljavanje režima uniformnog prava za ugovore koji se odnose na međunarodni prevoz lica, robe i opasne robe, korišćenja vozila, korišćenja infrastrukture i standardizaciju i odobravanje železničke opreme<sup>39</sup> i koja treba da doprinese ukidanju prepreka pri prelasku granica, interoperabilnosti železničkih mreža i ustanovljavanju jedinstvenih postupaka za tehnički prijem železničkog materijala. Usvojena sa istim ciljevima, komunitarna „Uredba putnici“ je, kao što smo videli, stupila na snagu 2009. godine u okviru Trećeg železničkog paketa i bitno je uticala na prava predviđena COTIF-om, pa se nužno postavilo pitanje dometa zakonodavnih nadležnosti Unije u oblasti međunarodnog železničkog prevoza i pitanje rešavanja mogućih sukoba između ova dva pravna poretka. Određeni autori<sup>40</sup> smatrali su da neka rešenja Uredbe ne samo da ne ispunjavaju cilj da se stvori pravni okvir koji je u skladu sa Jednoobraznim pravilima CIV, već, naprotiv, menjaju postojeće međunarodno pravo i redefinišu pojedina fundamentalna pitanja u oblasti odgovornosti u slučaju telesnih povreda i gubitka i oštećenja prtljaga što je, kao što smo videli, premošćeno time što Uredba predviđa da će se ovo pitanje rešavati prema Jednoobraznim pravilima koja su, u vidu Aneksa pridodata tekstu Uredbe.<sup>41</sup>

Prema pravilu *pacta sunt servanda*, članice Unije koje su istovremeno i članice OTIF-a vezane su odredbama COTIF konvencije, a ukoliko neka od njih ne želi više da je primenjuje, ona je mora, prema članu 41. Konvencije, „otkazati“ dostavljanjem odgovarajućeg instrumenta. Predvi-

38 Čiji je cilj promocija, poboljšanje i sveobuhvatno olakšavanje međunarodnog železničkog prevoza.

39 Jednoobrazna pravila CIV, CIM, RID, CUV, CUI i APTU koja predstavljaju Aneксе COTIF konvencije.

40 Reiner Freise, *Reform der Reform des Eisenbahntransportrechts in Europa?*, Transportrecht (TranspR), 2004, str. 392. i Jean-Luc Dufaournaud, *La responsabilité de transporteur ferriviaire international en cas de décès ou blessure du voyageurs: examen du régime issue de la COTIF (1999) et de celui envisagé par la proposition de Règlement communautaire sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires internationaux*, CIT-info 3/2005, str. 2. i sledeće.

41 Detaljnije o ovom pitanju videtu u studiji Međunarodnog komiteta za železnički prevoz: *COTIF law and EC law relating to international carriage by rail: areas of conflict and options for solutions*, CIT, Rickli + Wyss AG Bern, 2006.

đena je i mogućnost parcijalne primene Konvencije uz dostavljanje odgovarajućeg instrumenta, ali samo za pojedina Jednoobrazna pravila u celini (npr. u članu 2. Jednoobraznih pravila CIV-a predviđeno je da se ne moraju primenjivati sve odredbe u oblasti odgovornosti prevozioca u slučaju smrti i povrede putnika državljana ili sa prebivalištem u državi koja je stavila rezervu, i ta je mogućnost, kao što smo videli, iskorišćena u Uredbi). Generalno, države članice EU mogu inkorporisati u svoje pravne sisteme međunarodne sporazume na dva načina.<sup>42</sup> U tzv. monističkim državama (Beneluks, Francuska, Španija, Austrija) međunarodni ugovori, pa samim tim i COTIF, stupaju na snagu prostom ratifikacijom, dok je u tzv. dualističkim zemljama (Nemačka, Švedska, Ujedinjeno Kraljevstvo) za to potreban dodatni zakonski akt. Naime, monističko shvatanje posmatra međunarodno i nacionalno pravo kao jedinstveni pravni poredak sa istim subjektima, u kome nacionalno pravo mora „ustuknuti“ pred „višim“ međunarodnim pravom u pogledu čijih odredaba se pojedinci mogu direktno obraćati nacionalnim sudovima. Dualističko shvatanje posmatra međunarodno i nacionalno pravo kao dva odvojena poretka, sa različitim subjektima (države i pojedinci), izvorima (parlament i vlada) i ciljem. U pogledu Jednoobraznih pravila CIV, koja se moraju tumačiti na uniforman način,<sup>43</sup> ne postoji nikakva sumnja u pogledu njihove „direktno primenjivosti“, jer ugovorne strane u međunarodnom železničkom prevozu putnika mogu svoja prava ostvarivati direktno pred svojim nacionalnim sudovima, o čemu postoji i obimna sudska praksa.

Član 3. stav 1. COTIF-a propisuje obavezu država članica OTIF-a da svoju saradnju u oblasti železničkog prevoza koncentrišu i ostvaruju u okviru ove organizacija, ali stav 2. istog člana određuje da ove obaveze ne utiču na obaveze koje su članice EU preuzele u okviru ove organizacije, pa je značenje ove odredbe ostalo sporno. Države članice Unije, prema članu 10. Rimskog ugovora, imaju obavezu „lojalne saradnje“ u okviru EU i nisu želele niti su mogle da se angažuju tako da svoju saradnju ostvaruju isključivo u okviru OTIF-a. Zato je prihvaćeno tumačenje da je ova odredba, pre svega, organizacione a ne materijalne prirode, pa time oslobađa države članice EU samo obaveze da svoju saradnju koncentrišu u okviru OTIF-a, ali ne i glavne obaveze da primenjuju i implementiraju odredbe COTIF-a.<sup>44</sup>

42 Videti kod Antonio Cassese, *International Law*, Oxford 2001, str. 168. i CJCE, presuda od 20. oktobra 1982. godine, Kupferberg, aff. 104/81, Rec. str. 3641.

43 Član 8. stav 1. COTIF.

44 Reiner Freise, *Der Verordnungsvorschlag der Ruropaischen Kommission zu den Fahrgastrechten in grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr*, *ReiseRecht aktuell*, Zeitschrift für das Tourismusrecht, 6/2005, str. 243. i sledeće.

Kao što je istaknuto, nije sporno da u domenu saobraćaja EU poseduje široke nadležnosti koje mogu biti kako isključive tako i konkurentne. Domen međunarodnog železničkog saobraćaja specifičan je po postojanju konkurentne nadležnosti i kao takav uređen je po principu supsidijariteta, pa u okviru svojih nadležnosti EU, osim ovlašćenja da zajedno sa državama članicama uređuje unutrašnja pitanja, može pregovarati i pristupati međunarodnim konvencijama kao što je COTIF, ali joj ovakvu nadležnost Rimski ugovor ne dodeljuje izričito. Kao posledica toga, reč je o izvedenoj nadležnosti koja proizlazi iz interne nadležnosti Zajednice prema principu paralelizma internih i eksternih, odnosno unutrašnjih i spoljašnjih nadležnosti Zajednice.<sup>45</sup> U presudi AETR<sup>46</sup> Sud pravde pravi razliku između izvedene ekskluzivne nadležnosti i izvedene konkurentne nadležnosti. U prvu bi ulazili domeni u kojima „uvek kada, za primenu komunitarne politike predviđene Rimskim ugovorom, Zajednica usvaja odredbe koje zasnivaju, u bilo kakvom obliku, zajednička pravila, i tada države članice nemaju više prava da nastupajući individualno ili kolektivno bilo ugovaraju sa trećim državama obaveze koje utiču na te odredbe ili im menjaju značenje“. Kako sada stvari stoje, ne postoje derivativna komunitarna pravila primenjiva na domen koji regulišu Jednoobrazna pravila CIV, pa tu postoji samo konkurentna izvedena nadležnost Unije i originarna nadležnost država članica, što znači da su, sve do stupanja na snagu „Uredbe putnici“, države članice bile nadležne u oblasti uređivanja međunarodnog železničkog transporta kako na unutrašnjem tako i na međunarodnom planu.

Kako EU raspolaže izvedenom konkurentnom nadležnošću u domenima koji su regulisani Jednoobraznim CIV pravilima, a države članice OTIF-a su vezane rešenjima COTIF konvencije, neizbežno se postavilo pitanje koje pravo je prioritarno, odnosno koje će pravo biti primenjeno u slučaju sukoba zakona. Tu treba razlikovati trenutnu situaciju gde EU još nije kao takva pristupila Konvenciji i situaciju kada to bude ostvareno. Kako sada stvari stoje i dok EU ne pristupi COTIF-u, neograničeno će se primenjivati član 307. Osnivačkog ugovora koji sadrži dva osnovna principa međunarodnog prava – *pacta sunt servanda* i *res inter alios acta* (kasniji ugovor u kome ne učestvuju sve ugovorne strane ranijeg ugovora ne može uticati na prava koje države imaju na osnovu prvobitnog ugovora) i precizira da primena Rimskog ugovora ne utiče na obaveze država članica

---

45 Presuda Suda pravde od 14. jula 1976, Kramer, Rec. str. 1279 u kojoj se kaže da: „da bi se u određenom slučaju odredilo da li Zajednica ima nadležnost da preuzme međunarodne obaveze, treba uzeti u obzir sistem komunitarnog prava kao i njegove materijalne odredbe“.

46 CJCE, presuda od 31. marta 1971, aff. 22/70, Rec. str. 263.

da poštuju prava trećih zemalja koja rezultiraju iz ranijeg međunarodnog ugovora, odnosno konvencije i da poštuju svoje odgovarajuće obaveze (stav 1) i obavezuje države članice da uredе takvu situaciju ako je to neophodno putem izmene ili povlačenja iz ugovora sa trećim zemljama (stav 2). To znači da COTIF konvencija ostaje na snazi u državama članicama uz obavezu da one kasnije uklone bilo kakvu nesaglasnost sa komunitarnim pravom ili da se iz nje povuku. Međutim, ova odredba ne rešava sukob između procesa komunitarne integracije i saglasnosti međunarodnog prava jer ne ustanovljava definitivnu hijerarhiju između dva pravna poretka, već jednostavno predviđa privremeno odlaganje obaveza država članica da u budućnosti eliminišu sve moguće nesaglasnosti sa komunitarnim pravom, a to u odnosu na CIV pravila znači da su, stupanjem na snagu „Uredbe putnici“, članice EU koje su članice OTIF-a obavezne da pokrenu reviziju COTIF-a kako bi se izmenile odredbe Konvencije koje nisu u saglasnosti sa komunitarnim pravom, a u slučaju da takva inicijativa ne uspe, morale bi da istupe iz Konvencije.

Nakon pristupanja Unije COTIF-u, ova konvencija će postati integralni deo komunitarnog pravnog poretka pa će se primenjivati član 307. stav 7. po kome međunarodno pravo ima primat nad derivativnim komunitarnim pravom.<sup>47</sup> Međutim, sudska praksa komunitarnih institucija u ovoj oblasti zahteva direktnu primenjivost tog komunitarnog prava bez dodatnih mera transponovanja što je, bez ikakve sumnje, slučaj sa CIV pravilima. Iz toga proizlazi da određeni komunitarni propisi mogu nastaviti da postoje čak i ako su u suprotnosti sa međunarodnim pravom, što je npr. slučaj sa sporazumima zaključenim u okviru STO koji u principu vezuju Uniju, ali kojima Sud pravde nije priznao direktnu primenu.<sup>48</sup> Postoji određeno razdvajanje ova dva pravna poretka jer je Sud pravde taj koji odlučuje pod kojim uslovima se međunarodno pravo unosi u komunitarni pravni poredak, uzimajući u obzir strukturu i tekst međunarodnog ugovora, jasnost, preciznost i bezuslovnost njegovih odredaba koje ne zahtevaju dodatnu implementaciju. Upravo su CIV pravila ta koja stvaraju uniformni međunarodni pravni režim i sadrže precizna ugovorna pravila koja stvaraju subjektivna prava na koje se ugovorne strane u ugovorima o prevozu mogu direktno pozivati.

Ako se posmatra odnos između „Uredbe putnici“ i jednoobraznih CIV pravila, može se zaključiti da su one odredbe koje se tiču informisanosti

47 J. C. Gautron, L. Grard, *Droit international dans la construction de l'Union européenne*, Droit international et droit communautaire, Perspectives actuelles, Pariz 2000, str. 106–108.

48 Praksa Suda prisutna još od presude od 12. decembra 1972. godine, International Fruit Company, aff. 21/72, Rec. str. 1219.

putnika, izdavanja karata, pomoći osobama sa invaliditetom i ograničenom mogućnosti kretanja, kvaliteta i sigurnosti usluga i rešavanja žalbi komplementarnog karaktera u odnosu na CIV, jer ona ne sadrže nijednu odredbu koja reguliše ova pitanja. Sukob ne postoji ni u domenu gde CIV ne sadrži detaljna pravila, npr. u pogledu obaveze avansnog plaćanja u slučaju smrti ili teških povreda putnika koja je predviđena Uredbom, što je u principu rešenje u skladu sa materijalnim odredbama u oblasti odgovornosti železnice iz CIV pravila. Najzad, sukob ne postoji ni u slučajevima kada Konvencija upućuje na nacionalno pravo, a to je slučaj sa: članom 27. stav 2. – krug lica koja imaju pravo na naknadu štete, članom 29. – naknada neimovinske štete, članom 30. st. 1. i 2. – tip naknade i visina naknade štete u slučaju smrti ili teške povrede putnika, članom 32. stav 3. – odgovornost u slučaju gubitka, odlaganja ili propuštanja presedanja u toku puta i članom 60. stav 4. – prekid ili obustava zastarelosti.

U domenima za koje je karakterističan sukob između COTIF-a i komunitarnog prava, Unija konačno zadržava pravo da reaguje u okviru OTIF-a od trenutka kada bude pristupila Konvenciji kao regionalna organizacija za ekonomsku integraciju prema članu 38. COTIF-a, jer će raspolagati sa 22 od moguća 42 glasa i imati većinu neophodnu za uticanje na razvoj COTIF-a u željenom smeru. Zato se sa sigurnošću može pretpostaviti da će odredbe Konvencije biti prilagođene potrebama Unije i u njih unete rezerve i ograničenja u korist posebnih komunitarnih pravnih akata. U ovoj poslednjoj hipotezi, komunitarno pravo bi, makar formalno, a u cilju izbegavanja pravne nesigurnosti trebalo i dalje da kao model preuzme strukturu i terminologiju COTIF-a.

## NEW TRAVELLERS RIGHTS AND OBLIGATIONS IN EU RAILWAY CARRIAGE LAW

Katarina Damnjanović

### SUMMARY

In December 2009 within the framework of the Third Railway Package a new European Parliament and Council Regulation no. 1371/2007 on International Rail Passenger's Rights and Obligations entered into force. The main goal of this Regulation was to regulate provisions for several essential problems: information of passengers, question concerning ticketing, care of passengers with handicaps and restricted mobility, definition and control of quality standards, liability for personal injury, for loss and damage to baggage and for delays. Those new rules had to be adopted in accordance with existing international law on carriage by rail, namely CIV

Uniform Rules of Convention concerning International Carriage by Rail (COTIF Convention) which last revision entered into force mid-2006. This article analysis the essential solutions of the mentioned Regulation in attempt to point up especially new rights of passengers with handicaps and restricted mobility and pay attention to the high standards that Serbia must fulfill in the process of integration in EU in this domain.