**МИНИСТЕРСТВО НА ТРАНСПОРТА И СЪОБЩЕНИЯТА**

***Обществена поръчка с предмет:***

***„ПРОВЕЖДАНЕ НА АНАЛИЗ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО В ОБЛАСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ТРАНСПОРТ, КОЙТО ДА ОТЧИТА ТЕКУЩИТЕ СЛАБОСТИ, ДА ОТЧИТА ДОБРИТЕ ЕВРОПЕЙСКИ ПРАКТИКИ ОТ ДРУГИ СТРАНИ В ЕС И ДА БЪДАТ ИЗВЪРШЕНИ КОНСУЛТАЦИИ С АДМИНИСТРАЦИЯ, БИЗНЕС, НПО, ГРАЖДАНСКИ ОРГАНИЗАЦИИ, ПРЕДСТАВЛЯВАЩИ ЗАИНТЕРЕСОВАНИ ЛИЦА В ОБЛАСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ТРАНСПОРТ“***

**ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКЛАД**

**Дейност 4: Формулиране на конкретни препоръки/предложения за нормативни и/или институционални промени в контекста на Плана за възстановяване и устойчивост, Реформа С8.R4 „Интегриран обществен транспорт“**

***Договор № Д-32/02.08.2023 г.***

**ДЗЗД „ТРАНСПОРТНИ ПРОУЧВАНИЯ, АНАЛИЗИ И НОРМОТВОРЧЕСТВО”**

**(*със съдружници Адвокатско дружество „Попов, Арнаудов и партньори” и „Глобал Метрикс“ ЕООД)***

**ГР. СОФИЯ, 10 НОЕМВРИ 2023 г.[[1]](#footnote-2)**

**СЪДЪРЖАНИЕ**

[**I.** **ВЪВЕДЕНИЕ** 3](#_Toc150506621)

[**II.** **ОТЧИТАНЕ НА ИЗВЪРШЕНИТЕ ДЕЙНОСТИ ПО ПОРЪЧКАТА** 4](#_Toc150506622)

[**(обобщена аналитична информация, оценка за резултатите от изпълнените дейности, постигнатите цели и резултати, идентифицираните трудности и проблеми)** 4](#_Toc150506623)

[**1.** **Дейност 1 Преглед и анализ на регулаторната (нормативна и институционална) рамка, уреждаща обществения транспорт в Република България** 4](#_Toc150506624)

[**2. Дейност 2 Преглед и анализ на регулаторната (нормативна и институционална) рамка на ниво Европейски съюз. Открояване на добри практики за провеждане на релевантни политики за интегриран обществен транспорт** 7](#_Toc150506625)

[**3. Дейност 3 Извършване на консултации с администрация, бизнес, НПО, граждански организации, представляващи заинтересовани страни в областта на обществения транспорт** 14](#_Toc150506626)

[**III. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ** 20](#_Toc150506627)

[**Дейност 4 Формулиране на конкретни препоръки/предложения за нормативни и/или институционални промени в контекста на Плана за възстановяване и устойчивост, Реформа С8.R4 „Интегриран обществен транспорт“** 20](#_Toc150506628)

[**Ключови цели на Закона за обществения превоз на пътници** 21](#_Toc150506629)

[**Структура и съдържание на Закона за обществения превоз на пътници** 23](#_Toc150506630)

[**Обхват на закона** 24](#_Toc150506631)

[**Определения** 26](#_Toc150506632)

[**Национална транспортна схема – осигуряване на транспортни услуги и транспортно планиране** 26](#_Toc150506633)

[**Интегрирани транспортни услуги** 28](#_Toc150506634)

[**Процедури за възлагане на задълженията за извършване на обществената услуга превоз на пътници** 29](#_Toc150506635)

[**Компенсации и субсидии** 32](#_Toc150506636)

[**Критерии за качество и безопасност** 33](#_Toc150506637)

[**Права на пътниците** 36](#_Toc150506638)

[**Тарифиране и единен превозен документ** 36](#_Toc150506639)

[**Контрол** 37](#_Toc150506640)

[**Административно-наказателни разпоредби** 38](#_Toc150506641)

[**Преходни и заключителни разпоредби** 38](#_Toc150506642)

# **ВЪВЕДЕНИЕ**

Настоящият доклад е изготвен от ДЗЗД „Транспортни проучвания, анализи и нормотворчество“ в рамките на договор за изпълнение на обществена поръчка с предмет: „Провеждане на анализ на законодателството в областта на обществения транспорт, който да отчита текущите слабости, да отчита добрите европейски практики от други страни в ЕС и да бъдат извършени консултации с администрация, бизнес, НПО, граждански организации, представляващи заинтересовани лица в областта на обществения транспорт“.

Съгласно техническата спецификация, окончателният доклад следва да съдържа цялостно отчитане на приключването и предаването на извършената работа по поръчката, включващо обобщена аналитична информация, оценка за резултатите от изпълнените дейности, постигнатите цели и резултати, идентифицираните трудности и проблеми, изводи и препоръки. Изводите и препоръките в настоящия доклад представят резултатите от изпълнението на Дейност 4 по поръчката „Формулиране на конкретни препоръки/предложения за нормативни и/или институционални промени в контекста на Плана за възстановяване и устойчивост, Реформа С8.R4 „Интегриран обществен транспорт“, а именно – направените препоръки/предложения за механизми за създаване на подходяща нормативна база за регулиране взаимодействието между отделните видове транспорт и участниците на транспортния пазар, подобряване на организацията, качеството и характеристиките на транспортните услуги, осигуряване на достъпни обществени превозни услуги, както и за създаване на единна Национална транспортна схема за обществения транспорт, които резултати, съгласно техническата спецификация по поръчката, следва да бъдат представени именно в окончателния доклад.

1. **ОТЧИТАНЕ НА ИЗВЪРШЕНИТЕ ДЕЙНОСТИ ПО ПОРЪЧКАТА**

**(обобщена аналитична информация, оценка за резултатите от изпълнените дейности, постигнатите цели и резултати, идентифицираните трудности и проблеми)**

**1. Дейност 1 Преглед и анализ на регулаторната (нормативна и институционална) рамка, уреждаща обществения транспорт в Република България**

В рамките на първата дейност от поръчката бе извършен преглед и анализ на регулаторната рамка, уреждаща обществения транспорт в Република България.

Бяха анализирани действащите нормативни актове – закони и подзаконови актове (наредби) и създадената чрез тях институционална рамка в областта на превоза на пътници с автомобилен транспорт, железопътен транспорт, воден транспорт и въздушен транспорт.

* По отношение обществения превоз на пътници с автомобилен транспорт бяха анализирани следните нормативни актове:

- Закон за автомобилните превози;

- Наредба № 2 от 15.03.2002 г. за условията и реда за утвърждаване на транспортни схеми и за осъществяване на обществени превози на пътници с автобуси;

- Наредба № 33 от 03.11.1999 г. за обществен превоз на пътници и товари на територията на Република България;

- Наредба за условията и реда за предоставяне на средства за компенсиране на намалените приходи от прилагането на цени за обществени пътнически превози по автомобилния транспорт, предвидени в нормативните актове за определени категории пътници, за субсидиране на обществени пътнически превози по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони и за издаване на превозни документи за извършване на превозите.

* По отношение на обществения превоз на пътници с железопътен транспорт бяха анализирани следните нормативни актове:

- Закон за железопътния транспорт;

- Наредба за възлагане и изпълнение на задълженията за извършване на обществени превозни услуги в железопътния транспорт;

- Наредба № 41 от 27.06.2001 г. за достъп и използване на железопътната инфраструктура;

- Наредба № 43 от 11.09.2001 г. за железопътен превоз на пътници, багажи и колетни пратки.

* По отношение на обществен превоз на пътници с воден транспорт бяха анализирани следните нормативни актове:

- Кодекс на търговското корабоплаване;

- Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България;

- Наредба № 10 от 10.02.2003 г. за извършване на превози на пътници и товари между български пристанища от кораби, плаващи под чуждо знаме.

* По отношение на обществен превоз на пътници с въздушен транспорт бяха анализирани следните нормативни актове:

- Закон за гражданското въздухоплаване;

- Наредба № 22 от 21.07.1999 г. за извършване на полети във въздушното пространство и от/до летищата на Република България.

Наред с горепосочените нормативни актове, уреждащи специфичната материя на обществения превоз на пътници съобразно вида на транспортното средство, с което той се осъществява, бяха анализирани и някои общи закони, имащи пряко или косвено отношение към разглежданата материя, като: Закона за движението по пътищата, Закона за местното самоуправление и местната администрация, Закона за устройство на територията, Закона за пътищата, Закона за обществените поръчки, Закона за концесиите.

Бяха анализирани и някои стратегически документи, също имащи отношение към обществения превоз на пътници в страната, а именно: Национален план за възстановяване и устойчивост (НПВУ), Интегрираната транспортна стратегия в периода до 2030 г. и Инвестиционната програма за изпълнение на условията за усвояване на средствата от европейските фондове за периода 2021 – 2027 г.

В резултат на извършения анализ бяха идентифицирани текущите проблеми и слабости в системата за обществен пътнически транспорт в страната в следните насоки:

* По отношение на законовата и подзаконовата нормативна уредба;
* По отношение на институциите, институционалния и административния капацитет;
* По отношение на пазарната структура, търсене, предлагане и конкуренция;
* По отношение на достъпността и оперативната съвместимост;
* По отношение на координацията, връзките и интеграцията между видовете транспорт.

 **Изводите от направения анализ са подробно описани в представения и приет от възложителя Доклад за изпънението на Дейност 1. За целите на настоящия Окончателен доклад и с оглед резултатите и от другите дейности по поръчката, основните дефицити на действащата нормативна уредба, които могат да бъдат преодолени чрез приемането на Закона за обществения превоз на пътници, в който контекст са и отправените препоръки, могат да се обобщят, както следва:**

* Липсва единна, обща, уредба на обществения превоз на пътници. Задължението за извършване на обществени услуги за пътнически превоз по смисъла на Регламент (ЕО) № 1370/2007 е уредено в отделни закони за двата основни вида превоз у нас – за автомобилния превоз и за железопътния превоз, а по отношение на водния транспорт уредба в тази насока изцяло липсва.
* Няма заложено на нормативно ниво изискване за разработване на единна Национална транспротна схема на страната, която да обхваща както автомобилния, така и железопътния транспорт. Предвидените в Закона за автомобилния превоз транспортни схеми – републиканска, областни, общински и междуобластни включват единствено превоза на пътници по автобусни линии. Независимо, че с Наредба № 2 от 15.03.2002 г. за условията и реда за утвърждаване на транспортни схеми и за осъществяване на обществени превози на пътници с автобуси е поставено изискване при разработването от общината - възложител на всяко едно маршрутно разписание от републиканската и междуобластната транспортна схема да се осъществява координация между видовете транспорт, а в Наредба № 41 от 27.06.2001 г. за достъп и използване на железопътната инфраструктура е предвидено че графикът (разписанието) за движението на влаковете се изготвя от управителя/управителят на железопътната инфраструктура съгласувано със заявителите, а за пътническите превози - и с общините, не може да се заключи, че сега съществуващата нормативна уредба предвижда разработването на обща транспортна схема за превоза на пътници с отделни видове транспорт.
* На законово ниво не са дефинирани единни стандарти за качество за извършването на обществен превоз на пътници. Наредба № 2 от 15.03.2002 г. за условията и реда за утвърждаване на транспортни схеми и за осъществяване на обществени превози на пътници с автобуси предвижда, че възложителят следва при откриване на съответната процедура да определи задължителните условията за възлагане, в т.ч. и изисквания към качеството на услугата. Подобен подход е възприет и в Закона за железопътния транспорт, който предвижда в договора за възлагане задължението за извършване на обществени превозни услуги да се определят изискванията към качеството на услугите (и такива действително има определени в сега действащия договор, вкл. неспазването им е обвързано със съответните санкции). Независимо от това, липсата на единни стандарти за качество, определени на нормативно ниво и препращането към такива единствено на ниво договор между възложител и оператор, предпоставя прилагането на различни стандарти, особено в областта на автобусния превоз.

Резултатите от Дейност 1 са обективирани в доклад (включващ и резултатите от Дейност 2, съгласно техническата спецификация по поръчката), чиято първа версия беше предадена на възложителя на 21.09.2023 г. в срок, съгласно приетия с встъпителния доклад окончателен график за изпълнение на дейностите по поръчката. След дадени указания от страна на възложителя, докладът е коригиран и в определения от възложителя срок са представени две ревизирани версии на доклада – на 06.10.2023 г. и на 16.10.2023 г. **С протокол от 27.10.2023 г. възложителят е приел доклада с резултатите от изпълнението на първата дейност по поръчката без забележки, поради което следва да се заключи, че са потигнати заложените цели и резултати, съгласно техническата спецификация.**

**По време на изпълнението на Дейност 1 не са идентифицирани трудности и проблеми.**

**2. Дейност 2 Преглед и анализ на регулаторната (нормативна и институционална) рамка на ниво Европейски съюз. Открояване на добри практики за провеждане на релевантни политики за интегриран обществен транспорт**

2.1. В рамките на втората дейност от поръчката като първи етап бе извършен преглед и анализ на регулаторната (нормативна и институционална) рамка на ниво Европейски съюз. В тази връзка бяха анализирани следните европейски нормативни актове:

- Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета (Регламент (ЕО) № 1370/2007);

- Регламент (ЕО) № 1371/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт (отменен с Регламент (ЕС) 2021/782 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2021 година относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт);

- Регламент (ЕС) 2016/2338 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1370/2007 относно отварянето на пазара на вътрешни услуги за пътнически превози с железопътен транспорт;

- Регламент за изпълнение (ЕС) № 869/2014 на Комисията от 11 август 2014 г. относно нови железопътни услуги за превоз на пътници ;

- Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/1795 на Комисията от 20 ноември 2018 г. за установяване на процедура и критерии за извършването на оценка на икономическото равновесие в съответствие с член 11 от Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета;

- Регламент (ЕО) № 181/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година относно правата на пътниците в автобусния транспорт и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004

- Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 г. за създаване на единно европейско железопътно пространство;

- Директива (ЕС) 2016/2370 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 г. за изменение на Директива 2012/34/ЕС по отношение на отварянето на пазара на вътрешни услуги за железопътни пътнически превози и управлението на железопътната инфраструктура;

- Регламент (ЕИО) № 3921/91 на Съвета от 16 декември 1991 година относно условията, при които превозвачи, установени извън държава членка, могат да превозват товари или пътници по вътрешните водни пътища на територията на държава членка;

- Регламент (ЕО) № 169/2009 на Съвета от 26 Февруари 2009 година относно прилагане на правилата на конкуренцията в сектора на железопътния, автомобилния и вътрешноводния транспорт;

- Регламент (ЕС) 2019/712 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година за защита на конкуренцията във въздушния транспорт и за отмяна на Регламент (ЕО) № 868/2004;

- Регламент (ЕИО) № 95/93 на Съвета от 18 януари 1993 година относно общите правила за разпределяне на слотовете на летищата в Общността;

2.2. Като втори етап от дейността бе анализирано законодателството в областта на обществения превоз на пътници с различни видове транспорт в три европейски държави – членки на ЕС – Република Австрия и Република Чехия (изрично посочени в техническата спецификация по поръчката) и допълнително – Кралство Нидерландия, както и бяха идентифицирани добри практики в тези държави.

**Конкретните иднетифицирани добри практики в анализираните три държави могат да се обобщят, както следва:**

|  |
| --- |
| **Добри примери от Република Австрия*** **Специално законодателство, уреждащо обществения транспорт по суша (автобусен и железопътен) и правата на пътниците;**
* **Регулация на транспортните асоциации, които защитават интересите, както на превозвачите, така и на пътниците;**
* **Организационни структури към транспортните асоциации, на които са възложени функции по контрол за спазване на нормативните и на договорните критерии за качество на транспортната услуга;**
* **Изисквания за прозрачност относно услугите от обществен интерес и публикуване на информация за извършените компенсационни плащания;**
* **Нормативно регламентиране на стандарти за качество на транспортната услуга и поставянето им като условие за изплащане на компенсация;**
* **Такса присъединяване към мрежата на обществения транспорт, заплащана от собствениците на големи търговски обекти, с цел осигуряване на транспорт до тях;**
* **Единна нормативна защита на правата на пътниците чрез отделен закон, Агенция за защита на правата на пътниците и Консултативен съвет за правата на пътниците към министъра на транспорта;**
* **Законово уреден приоритет на обществената услуга за пътнически превоз при разпределяне на железопътния капацитет;**
* **Автобуси по заявка и таксита за споделени пътувания;**
* **Единен превозен билет „Klima Ticket”, валиден за цялата мрежа на обществения транспорт;**
* **Наличие на алтернативни и гъвкави транспортни услуги като микрообществения транспорт;**
* **Множество правителствени инициативи, насърчаващи използването на екологичен транспорт, намаляващ въглеродните емисии: проекти за финансиране на еко транспорт; стратегии за ходене и за колоездене; популяризиране на предимствата на обществения транспорт, мерки за достъпност на хора с увреждания;**
* **Единна информационна система, достъпна на страницата на Федералното министерство на транспорта, позволяваща планиране на маршрут с всички видове обществен транспорт, чрез лесен потребителски интерфейс.**
 |

|  |
| --- |
| **Добри примери от Република Чехия*** **Специално законодателство, уреждащо сухопътния обществен превоз на пътници;**
* **Конкуренция на пазара на железопътни превозни услуги;**
* **Добре уредено транспортно планиране;**
* **Нормативна уредба на сдружаването на териториални единици с цел предоставяне на интегрирани транспортни услуги;**
* **Нормативно изискване за предоставяне на информация за тарифа и разписание на едно място;**
* **Единна информационна система за разписанията, поддържана от Министерство на транспорта;**
* **Нормативно регламентиране на стандартите за качество и безопасност на транспортната услуга;**
* **Нормативна уредба на контрола на договорите за обществена услуга от Службата за защита на конкуренцията;**
* **Нормативна уредба на превоза на лица с намалена подвижност;**
* **Нормативно задължение за осигуряване на заместващ автобусен транспорт при прекъсване на железопътния транспорт;**
* **Нормативно регламентирана процедура за изготвяне и съгласуване на железопътните разписания;**
* **Нормативно определен приоритет на обществената услуга за пътнически превоз при разпределяне на железопътния капацитет;**
 |

|  |
| --- |
| **Добри примери от Кралство Нидерландия*** **Специално законодателство, уреждащо сухопътния обществения превоз на пътници, а по отношение на някои разпореди е приложимо и за водния обществен транспорт;**
* **Отлично развит висококачествен железопътен транспорт, който се възприема като основна алтернатива на пътуването с личен автомобил при междуградско придвижване;**
* **Наличие на Единна информационна система за разписанията и нормативно определяне на нейното съдържание, което включва и информация за достъпност на спирки/гари и превозни средства за хора с увреждания;**
* **Нормативни предпоставки за добро координиране между отделните видове транспорт, обусловено още в условията за възлагане на концесиите за обществен превоз, в които има задължение за посочване на информация за координация с обществения транспорт в съседните райони, както и с други форми на превоз на пътници;**
* **Участие на потребителски организации при консултиране на възлагането концесиите за обществен превоз, както и при консултиране на промяна на тарифи и разписания;**
* **Единен билет зa цялата мрежа на обществен транспорт;**
* **Широка популярност на колоезденето като вид обществен транспорт/връзка към други видове обществен транспорт. Осигурен специален транспорт за специфични случаи и групи като инвалиди или лица със специални потребности.**
* **Достъпност на всички средства за обществен транспорт за инвалиди и лица със специални потребности.**
* **Отлична развита мрежа на метро линии в големите градове.**
 |

2.3.Като следващ етап от дейността бе направена и оценка на ефекта от прилагането у нас на идентифицираните добри практики в посочените три държави.

На оценка относно тяхната ефикасност, приложимост, ресурси и ефект бяха подложени конкретно следните добри практики:

* Наличие на специално законодателство, уреждащо обществения транспорт;
* Правила за транспортно планиране (Национална транспротна схема и областни и общински транспортни планове);
* Единна информационна система за разписанията;
* Единен билет за цялата мрежа на обществен транспорт;
* Въвеждане на стандарти за качество на превозната услуга;
* Регулация на транспортните асоциации и обединенията на възложители на транспорт;
* Алтернативни форми на обществен транспорт /автобуси на повикване, споделени таксита, велосипеди/;
* Инициативи за популяризиране на екологосъобразни видове транспорт

Направената оценка показа, че всички тези добри практики са приложими у нас, а някои от тях всъщност са и изрично предвидени за въвеждане като част от компонент „Транспортна свързаност“ oт Националния план за възстановяване и устойчивост, по който е заложена реформа С8.R4 „Интегриран обществен транспорт“, в рамките на която се предвижда изготвяне и приемане на Закон за обществения превоз на пътници.

2.4. Като последен етап от изпъленнието на дейността бяха направени изводи и препоръки във връзка с приемането на предвидения в НПВУ Закон за обществения превоз на пътници. От една страна, бяха направени препоръки за ключовите цели, за чието постигане този нормативен акт следва да допринесе, а именно:

* Транспортна система, която намалява въздействието на транспорта върху околната среда, осигурява по-здравословни и по-чисти алтернативи на мобилността;
* Превръщането на железопътния транспорт в предпочитан вид транспорт чрез повишаване на качеството на предоставяните превозни услуги.
* Защита на правата на пътниците и достъпност за хората с увреждания.
* Повишаване на качеството на обществената услуга за пътнически превоз.
* Въвеждане на технологии и интелигентни системи в обществения транспорт.

Беше отправено и предложение за структура на закона, като в тази връзка се предлага законът да включва раздели, които уреждат следните аспекти:

* Общи положения и определения
* Осигуряване на обществени транспортни услуги с и транспортно планиране
* Интегрирани транспортни услуги
* Предоставяне на обществени услуги
* Компенсации
* Критерии за качество и безопасност
* Права на пътниците
	+ Тарифиране и единен превозен документ
	+ Контрол
* Административно-наказателни разпоредби
* Преходни и заключителни разпоредби

Резултатите от Дейност 2 са обективирани в доклад (включващ и резултатите от Дейност 1, съгласно техническата спецификация по поръчката), чиято първа версия беше предадена на възложителя на 21.09.2023 г. в срок, съгласно приетия с встъпителния доклад окончателен график за изпълнение на дейностите по поръчката. След дадени указания от страна на възложителя, докладът е коригиран и в определения от възложителя срок са представени две ревизирани версия на доклада – на 06.10.2023 г. и на 16.10.2023 г. **С протокол от 27.10.2023 г. възложителят е приел доклада с резултатите от изпълнението на втората дейност по поръчката без забележки, поради което следва да се заключи, че са потигнати заложените цели и резултати, съгласно техническата спецификация.**

**По време на изпълнението на Дейност 2 не са идентифицирани трудности и проблеми.**

**3. Дейност 3 Извършване на консултации с администрация, бизнес, НПО, граждански организации, представляващи заинтересовани страни в областта на обществения транспорт**

В рамките на Дейност 3 от поръчката бяха проведени консултации със заинтересованите страни в областта на обществения транспорт.

Бяха проведени три форми на консултации:

* **Анкетно проучване на мнението на заинтересованите страни**.

Анкетното проучване се проведе в онлайн формат (<https://surveys.globalmetrics.eu/lime/index.php/384453?lang=bg>) в периода 26.09.2023 г. – 05.10.2023 г. За целта бе изготвен въпросник, предварително съгласуван с Възложителя, в три варианта, съобразно кръга на заинтересованите страни:

- представители на лицензирани превозвачи за превоз на пътници (от която група заинтересовани страни се получиха отговори от 30 респондента);

 - представители на администрация, ангажирана в сферата на обществения транспорт (от която група заинтересовани страни се получиха отговори от 31 респондента);

- жители на населено място с организиран обществен транспорт (от която група заинтересовани страни се получиха отговори от 383 респондента).

* **Кръгла маса за представяне и дискутиране на резултатите от първите две дейности по поръчката**.

Кръглата маса се проведе на 05.10.2023 г., в онлайн формат. Участие в кръглата маса взеха 25 лица – представители на бизнеса, граждани и представители на държавни администрации.

По време на кръглата маса бе направен запис - [video1462594542.mp4](https://drive.google.com/file/d/1Kf0VFVeL7uEGArKqTQ7JJjlFv8aUDuL4/view?usp=sharing_eil_m&invite=CJS4kfAI&ts=6523b2f6)

* **Индивидуална среща с представители на Конфедерацията на абтобусните превозвачи.**

На 09.10.2023 г. в офис на Изпълнителя се проведе индивидуална среща с представители на Конфедерацията на автобусните превозвачи. Срещата бе организирана по инициатива на сдружението поради невъзможност за присъствие на кръглата маса.

Резултатите от проведеното анкетно проучване в обобщение показват следното:

1. Най-важният фактор за определяне качеството на обществения превоз на пътници според респондентите и от трите групи заинтересовани страни е точността и спазването на разписанията, като на следващо място се подреждат факторите удобни спирки и маршрути и комфортните превозни средства.
2. По отношение на осигурените към момента условия за пътуване както в обществения автобусен транспорт, така и в железопътния, прави вчечатление, че потребителите дават преобладаващо оценки „добра“ или „средна“. „Отличните“ оценки не надвишават 10 %, като са най-високи по отношение предоставянето на информация за разписанията. Като най-лоши в автобусния транспорт се оценяват условията, свързани с достъпността на лица с увреждания, майки с детски колички и възрастни хора, а в железопътния – това са хигиената, достъпността и наличието на климатик/отопление, като и трите получават над 30 % лоша оценка.
3. Над половината от респондентите – потребители на услугата, заявяват желание да се ползват от алтернативни форми на обществен транспорт, което подкрепят отправената препоръка за заимстване на идентифицираните добри практики в тази насока от проучените европейски държави, както и вече установените у нас такива практики в отделни населени места.
4. По отношение на отправените в резултат на изпълнението на първите две дейности от поръчката препоръки за отделни аспекти, които да бъдат обхванати в новия Закон за обществения превоз на пътници, резултатите от отговорите на респондентите показват следното:

- Въвеждането на стандарти за извършване на обществен превоз на пътници се подкрепя от над 82 % от потребителите и съответно от 89 % и 90 % от представителите на транспортния бранш – лицензирани превозвачи и представители на държавната администрация.

- Изготвянето на една обща национална транспротна схема, обхващаща сухопътния транспорт и въз основа на нея изготвянето на съответните общински и областни транспротни планове се подкрепя от почти 85 % от потребителите и съответно от 81 % и 83 % от представителите на лицензираните превозвачи и на държавната администрация.

- Разработването на единна национална информационна система за маршрутите и разписанията на автобусите и влаковете се подкрепя от над 91 % от потребителите и съответно над 92 % и над 96 % от представителите на транспортния бранш – лицензирани превозвачи и представители на държавната администрация.

- Въвеждането на възможност за единен превозен билет се подкрепя от над 82 % от потребителите и почти 77 % от представителите на държавната администрация. Най-нисък е процентът на продкрепа при представителите на лицензираните превозвачи – макар и над половината от респондентите от тази група да подкрепят предложението, процентът е само 55,6 %, като 33,3 % категорично са заявили, че не подкрепят предложението.

5. Отварянето на пазара на железопътния пътнически превоз за конкурентни превозвачи се определя като важно за повишаване на качеството на услугата (много важно и по-скоро важно) от почти 60 % от потребителите на услугата.

6. По отношение на координацията между разписанията на автобусния и железопътния пътнически превоз, същата се определя от преобладаващото мнозинство респонденти от групата както на транспортния бранш, така и на администрацията, като „много лоша“. Оценка „добра“ дават едва 7,4 % от превозвачите, докато 23,3 % от представителите на държавната администрация считат, че координацията е „добра“. „Много добра“ е координацията за само 7,4 % от превозвачите и 3,3 % от представителите на държавната администрация.

7. Видно от посочените в анкетата проблеми от страна на представителите на общините при подготовката и провеждането на процедурите за възлагане изпълнението на обществени превози на пътници по автобусни линии, сключването на договорите с превозвачите и осъществяването на контрола върху изпълнението на сключените договори, които бяха споделени и от страна на представителите на транспортния бранш, присъствали на кръглата маса, въпросът с адекватното субсидиране и компенсиране на автобусните превози в обществения транспорт е ключов, като същият пряко влияе върху интереса на превозвачите да участват в обявените процедури. Мнението и на администрацията, и на превозвачите (изразено по време на кръглата маса и проведената индивидуална среща) е, че сегашната система за субсидиране и компенсиране не отговаря на актуалните условия в страната и се нуждае от ревизия и актуализация.

Изразените мнения и препоръки от присъстващите на кръглата маса и допълнително получените след кръглата маса становища могат да се обобщят по следния начин:

1. Задължително включване в предстоящия процес по изготвянето на Закона за обществения превоз на пътници на представителите на бранша – превозвачите.

2. Новата нормативна рамка да не води до излишни административни тежести и свръх регулации, да не усложнява допълнително, а да опростява отношенията между участниците в процеса – превозвачи – пътници – администрация.

3. Заимстване само на онези добри пракитки от другите европейски държави, които са приложими у нас, като се отчитат спецификите на българския пазар, а също така и отчитане при разработването на новия закон на добрите действащи и у нас практики.

4. Провеждането на адекватна финансова политика. Изразените от заинтересованите страни мнения, подкрепени и от резултатите от анкетното проучване, са единодушни по отношение на това, че в момента финансовата политика не отговаря на потребностите на превозвачите, а от тук и на пътниците. Споделя се мнение от превозвачите, че правилата за субсидиране и компенсиране предпоставят субективно тълкуване, което се подкрепя и от мнението на самите възложители – общините, че е небоходимо да се създадат точни и ясни указания как да се разпределят съответните субсидии и компенсации и че законодателството в тази сфера е объркващо, непълно и създава проблеми на общините с много населени места и с малко население. Според мнението на общините – възложители е необходимо разработване на нови критерии, на които да отговарят общините, получаващи средства за субсидиране.

5. По въпроса за качеството на транспортната услуга да се държи сметка, че осигуряването на качеството е комплексен процес, в който участие трябва да вземат както превозвачите, така и възложителите на услугите. Изграждането и поддържането на адекватна инфраструктура е ключов елемент от осигурването на качествената услуга и в тази връзка стандартите за качество следва да обхващат както задълженията на превозвачите по повод предоставянето на услугата и моторните превозни средства, чрез които услугата се предоставя, така и задължението на възложителите на обществената услуга да изграждат, поддържат и постоянно подобряват съпътстващата инфраструктура.

6. Въвеждане на ясно разграничение и диференциране на отделните видове автомобилен превоз на пътници – по редовни автобусни линии, случаен превоз, специализиран превоз и таксиметров превоз.

 7. При разработването на новия закон да се държи сметка за липсата в момента на единен контролен орган с правомощия да установи всички аспекти на едно нарушение, изразяващо се в нерагментиран обществен превоз на пътници.

 8. Специфични правила при възлагането на обществените поръчки по реда на ЗОП и ЗК (по отношение на автобусния транспорт).

 9. Съобразяване на новия закон с изискванията на Делегиран Регламент (ЕС) 2017/1926 на Комисията от 31 май 2017 година за допълване на Директива 2010/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета по отношение на предоставянето в целия ЕС на информационни услуги за мултимодални пътувания и отчитане на заложените цели в енергийната стратегия на страната.

Резултатите от Дейност 3 са обективирани в доклад, чиято първа версия беше предадена на възложителя на 11.10.2023 г. в срок, съгласно приетия с встъпителния доклад окончателен график за изпълнение на дейностите по поръчката. След дадени указания от страна на възложителя, докладът е коригиран и в определения от възложителя срок е са представена ревизирана версия на доклада – на 23.10.2023 г. **С протокол от 01.11.2023 г. възложителят е приел доклада с резултатите от изпълнението на третата дейност по поръчката без забележки, поради което следва да се заключи, че са постигнати заложените цели и резултати, съгласно техническата спецификация.**

**По време на изпълнението на Дейност 3 не са идентифицирани трудности и проблеми.**

# **III.** **ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ**

# **Дейност 4 Формулиране на конкретни препоръки/предложения за нормативни и/или институционални промени в контекста на Плана за възстановяване и устойчивост,** **Реформа С8.R4 „Интегриран обществен транспорт“**

Както е посочено и в доклада от първите две дейности по поръчката, българското законодателството, както и това в проучените държави, до голяма степен е синхронизирано, доколкото се подчинява на законодателните актове на правото на ЕС, независимо от идентифицираните проблеми в различните аспекти. **В тази връзка, в контекста на осъществяване на заложената в НПВУ Реформа С8.R4 „Интегриран обществен транспорт“, не се налага цялостно преуреждане на обществените отношения на нормативно ниво в областта на обществения транспорт. Предвиденият в НПВУ нов Закон за обществения превоз на пътници, наличието на какъвто се установи да има и в трите анализирани европейски държави, следва да обедини съществуващите и към момента правила за извършване на обществен превоз на пътници, като уеднакви, там където това е възможно и целесъобразно, тези правила, като въведе по-ясни механизми за сътрудничество и координация между всички ангажирани в процеса заинтересовани страни (компетентни държани органи, лицензирани превозвачи, потребители), да доразвие и усъвършенства уредбата в насока повишаване качеството на предоставяната услуга и защита правата на възложителите, превозвачите и потребителите**. И в трите анализирани държави се установява, че наличието на такъв общ закон, какъвто е предвидено да бъде приет и у нас, регулиращ специално обществения превоз на пътници, съществува паралелно с нормативните актове, уреждащи отделните видове транспорт и съответните специфики за него, които стоят извън материята на обществения превоз на пътници. Тази нормативна структура е изцяло подходяща за заимстване и у нас. В момента материята, както и в много други области на обществените отношения, е доразвита в съответните подзаконови нормативни актове, част от които биха могли да запазят своята сила като бъдат адаптирани към новите или съответно към променените положения, въведени с новия закон. Някои от нововъведенията с новия Закон за обществения превоз на пътници, които са и изрично предвидени в НПВУ (като създаването на Национална транспортна схема, въвеждането на единен транспортен документ и др.) биха наложили приемане на нови подзаконови нормативни актове.

Извършеният анализ в рамките на първите две дейности от поръчката, както и проведените обществени консултации в рамките на Дейност 3 от поръчката показват, че възприемането на уредбата на обществения пътнически превоз чрез самостоятелен закон в България ще внесе правна сигурност и по-голяма яснота в обществените отношения, свързани с предоставянето на услугата обществен превоз на пътници и ще допринесе за установяване и контролиране на стандарти за качество, които са от изключително значение, за да бъде общественият превоз предпочитан начин за придвижване.

**Ключови цели на Закона за обществения превоз на пътници**

Съобразявайки резултатите от проведените обществени консултации в хода на Дейност 3 по поръчката, считаме, че следва да бъдат потвърдени първоначално отправените препоръки за основните, ключовите цели, за чието постигане новият Закон за обществения превоз на пътници следва да допринесе:

* **Изграждане на транспортна система, която намалява въздействието на транспорта върху околната среда, осигурява по-здравословни и по-чисти алтернативи на мобилността.**

Тази цел е в основата на стратегическите документи на европейско ниво и водеща за всички държави при извършване на транспортното им планиране. Основни мерки за постигането ѝ са увеличаването на дела на железопътния транспорт спрямо останалите видове транспорт, преминаване към електрически автобуси, насърчаване на градската мобилност чрез велосипеди и алтернативни способи на придвижване, които мотивират пътниците да предпочетат обществения транспорт пред индивидуалния. Тук обаче, трябва да се отбележи, че мерките за постигането на тази цел, могат да бъдат не само и единствено на нормативно ниво. Като добър пример в тази връзка следва да се посочи практиката на австрийското правителство, което организира различни инициативи за популяризирането на ползите от ходенето, създава мерки за финансиране на проекти за алтернативни видове транспорт, организира редица информационни кампании, свързани с обществения транспорт, въвело е единен билет за цялата транспортна мрежа в страна. По пример на Нидерландия, инвестициите и усилията във велотранспорта също биха допринесли в значителна степен за преминаване към екологосъобразна мобилност.

* **Превръщането на железопътния транспорт в предпочитан вид транспорт чрез повишаване на качеството на предоставяните превозни услуги**.

В тази връзка, основна мярка е предприемане на практически стъпки за либерализиране на пазара на железопътни услуги. За тази цел следва да се създадат условия и да се предприемат необходимите управленски мерки, които имат отношение не само към бъдещия Закон за обществен превоз, но и към Закона за железопътния транспорт. Стъпките в тази посока не са единствено на нормативно ниво, но касаят и редица въпроси, свързани с подобряването на наличната инфраструктура, с доброто управление на БДЖ и НКЖИ, със стриктното разделение и независимост между тези две структури.

* **Защита на правата на пътниците и достъпност за хората с увреждания**. Този въпрос е пряко свързан с привлекателността и достъпността на обществения транспорт. Имайки надеждни и ефективни гаранции за техните права, пътуващите биха предпочели обществения транспорт. Темата за достъпността на транспортната среда за хора с увреждания също е силно застъпена и много актуална на европейско ниво. В тази връзка следва да се отче Директива (ЕС) 2019/882 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 г. за изискванията за достъпност на продукти и услуги. Към датата на изготвяне на настоящия доклад е налице разработен проект на Закон за изискванията за достъпност на продукти и услуги, чрез който се транспонират изискванията на посочената Директива. В проекта на закона са предвидени редица разпоредби, имащи пряко отношение към достъпността на хората с увреждания по повод предоставянето, респективно ползването на услуги за въздушен, автобусен, железопътен и воден превоз на пътници. Ето защо, при изготвянето на Закона за обществения превоз на пътници, в частта относно защитата на правата на пътниците и достъпността за хората с увреждания следва да се съобразят разпоредбите на цитирания Закон за изискванията за достъпност на продукти и услуги.
* **Повишаване на качеството на обществената услуга за пътнически превоз**. За постигане на тази цел следва да се въведат законови критерии за качество и да се заложат контролни механизми, които да гарантират тяхното спазване, респективно да бъдат предвидени и съответните негативни последици за отговорните лица при неспазването им.
* **Въвеждане на технологии и интелигентни системи в обществения транспорт.**

Тази цел също е основен фокус на европейските стратегически документи и следва всяка държава членка да предприема поетапно мерки за постигането ѝ.

**Структура и съдържание на Закона за обществения превоз на пътници**

Предвиденият в НПВУ нов Закон за обществения превоз на пътници в Република България следва да урежда основни въпроси, свързани с предоставянето и ползването на услугата обществен пътнически превоз и следва да бъде в съответствие с приложимото европейско законодателство. Доколкото Регламент (ЕО) № 1370/2007 е водещият пряко приложим акт от правото на ЕС новият закон не следва да преписва регламента. Както е посочено по-горе в настоящия доклад, следва да се запазят някои от основните положения, съществуващи и към момента в уредбата, като са уеднаквят там където е необходимо, доразвият се и се усъвършенстват. За някои въпроси, уредбата на закона следва да кореспондира на текстовете на регламента или следва изрично да се препраща към регламента.

Както също е посочено по-горе в настоящия доклад, новият Закон за обществения превоз следва да съществува паралелно със сега действащите нормативни актове, уреждащи различните видове транспорт у нас (Закона за автомобилните превози, Закона за железопътния первоз и т.н.), доколкото в тези нормативни актове се съдържат редица разпоредби, които касаят други аспекти на превозните услуги, които стоят извън контекста на обществените услуги за пътнически превоз. С преходните и заключителните разпоредби на новия Закона за обществения превоз на пътници, следва да бъдат направени съответните изменения и допълнения в сега съществуващите закони, които да кореспондират на новата уредба. Задължително въпроси като: лицензионните режими, правилата и изисквания за извършване на съответната превозна дейност, правилата за управление на железопътната инфраструктура и др., следва да останат уредени в специалните закони.

След проведените обществени консултации в хода на изпълнението на Дейност 3 по поръчката, описани и в нарочния доклад за изпълнението на тази дейност, както и систематизирани по-горе в настоящия доклад, също следва да се потвърдят първоначално отправените препоръки и по отношение на структурата и съдържанието на Закона за обществения превоз на пътници, като същите могат да бъдат конкретизирани както следва:

### **Обхват на закона**

В контекста на обхвата на закона, първият въпрос, който се поставя е дали законът да обхваща извършването само на пътнически превоз по суша, или да обхваща и вътрешния воден транспорт.

Регламент (ЕО) № 1370/2007 изрично дава право на държавите-членки да го прилагат и по отношение на обществения вътрешноводен пътнически превоз и, без да се засягат разпоредбите на Регламент (ЕИО) № 3577/92 на Съвета от 7 декември 1992 г. относно прилагането на принципа за свободно предоставяне на услуги в областта на морския превоз в рамките на държавите-членки (морски каботаж), на този превоз по вътрешни морски води. Ето защо, решение на държавата е дали да прилага правилата на обществения превоз на пътници съгласно Регламент (ЕО) № 1370/2007 и по отношение на вътрешните водни пътища и морски води. Видно от анализа на нормотворческите подходи в анализираните държави, същите са възприели прилаганено на регламента и по отношение на водния си транспорт.

Прилагането на Регламент (ЕО) № 1370/2007 по отношение на услуги за пътнически превоз по вътрешни водни пътища или вътрешни морски води може да бъде особено полезно, когато тези услуги са интегрирани в по-широка мрежа за обществен пътнически транспорт. Доколкото обаче вътрешният воден транспорт не е развит у нас, следва да бъде оценен въпросът дали е необходимо и подходящо законът да урежда конкретно пътническия транспорт по суша, по подобие на модела в Австрия, или може определени негови разпоредби да се прилагат и за водния обществен превоз по примера на законите в Чехия и Нидерландия. При оценката на този въпрос следва да се подчертае, че анализът на действащото у нас законодателство показа сериозна празнота по отношение на въпроса за осъществяването на пътнически превоз по вода. Съгласно чл. 6, ал. 9 от КТК (приета с измененията обнародвани в ДВ, бр. 87 от 01.11.2005 г.) условията и редът за сключване на договор за обществена услуга за превоз на пътници по вътрешни водни пътища се определят с наредба на Министерския съвет. Такава нарадеба към момента няма приета, т.е. обществените отношения у нас при осъществяване на превоз на пътници по вода на практика в момента не са нормативно регулирани. Ето защо, считаме за удачно, в рамките на нормотворческия процес по приемането на новия Закон за обществения превоз на пътници да се предприемат действия и за уреждането на материята за осъществяване на обществен превоз на пътници и по вода с оглед преодоляване на установената нормативна празнота.

Вторият въпрос, който се поставя в контекста на обхвата на новия Закон за обществения превоз на пътници е дали същият да регулира само отношенията, произтичащи при възлагането на задължения за извършване на обществени услуги за пътнически превоз с автомобилен транспорт, или да включва регулацията и на другите видове автомобилен превоз на пътници като случаен превоз, специализиран превоз и таксиметров превоз. Въпросът съществува и в контекста на това, че към момента нормативната уредба на автамобилния превоз урежда едновременно превоза на пътници и на товари. Доколкото обаче Регламент (ЕО) № 1370/2007 има за цел да определи *начина, по който, в съответствие с правилата на правото на Общността, могат да действат компетентните органи в сферата на обществения пътнически превоз, за да гарантират предоставянето на услуги от общ интерес, които, наред с другото, са по-многобройни, по-безопасни, по-висококачествени или на по-ниска цена спрямо тези, които биха били обусловени само от пазарните механизми*, то считаме, че на този етап е по-удачно новият закон да регулира само отношенията, произтичащи при възлагането на задължения за извършване на обществени услуги за пътнически превоз. На последващ етап е възможно включването в общата нормативна рамка на пътническия превоз и на другите видове автомобилен превоз на пътници, но като първа стъпка, за целите на осъществяване на заложената в НПВУ реформа, е достатъчно единствено обособяването в новия закон на правилата, касаещи възлагането на задължения за извършване на обществени услуги за пътнически превоз.

### **Определения**

С оглед идентифицирания проблем в сега действащото законодателство по отношение на липсата на законови дефиниции на ключови понятия, които законите използват, респективно по отношение на наличието на различни дефиниции за едни и същи понятия в различните закони, в т.ч. и подзаконови нормативни актове, съществен въпрос пред новия Закон за обществения превоз на пътници стои разписването на ясни единни дефиниции на използваните понятия, свързани с обществения превоз на пътници, респективно премахването на дефинициите от другите закони и подзаконови нормативни актове, които дублират дефинициите на закона.

Разбира се, по този въпрос на първо място следва да се държи сметка за дефинициите на някои ключови понятия, дадени в Регламент (ЕО) № 1370/2007. Чл. 2 от Регламента дава дефиниции на понятия като „обществен пътнически превоз“, „оператор на обществени услуги“, „задължение за извършване на обществена услуга“ „изключително право“, „компенсация за обществена услуга“, „обществена поръчка за услуги“, „интегрирани обществени услуги за пътнически превоз“ и др., които задължително следва да се възприемат от законодателя при изготвянето на новия Закон за обществения превоз на пътници.

Наред с това, трябва да се дефинират еднозначно и понятия като билет (това понятие в момента е дефинирано по различен начин в ЗАП и в ЗЖТ), абонаментна карта, комбинирано пътуване и др.

Респективно трябва да се дефинират и съответните понятия, свързани със създаването на единната Национална транспротна схема.

### **Национална транспортна схема – осигуряване на транспортни услуги и транспортно планиране**

Изграждането на единна Национална транспортна схема е същността на заложената в НПВУ реформа. Както се установява от направения в хода на изпълнението на първата дейност анализ на действащото у нас законодателство в областта на обществения превоз на пътници, към момента не е предвидено на законово ниво разработването на единна система, състояща се от множество компоненти и видове транспорт, обединени в единна Национална транспортна схема. В ЗАП е предвидено разработването на транспортни схеми за автобусния пътнически превоз – републиканска, областни, общински и междуобластни, като конкретните правила за това са разписани на подзаконово ниво – в Наредба № 2 от 15.03.2002 г. за условията и реда за утвърждаване на транспортни схеми и за осъществяване на обществени превози на пътници с автобуси. И макар законът и наредбата да съдържат разпоредби, насочени към съгласуване на маршрутните разписания на автобусите с тези на влакове, вкл. и да е е предвидено участие на представител на Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“ при изготвянето на някои от транспортните схеми, нормативната уредба не предвижда изготвянето на една обща за цялата страна транспортна схема за сухопътния транспорт, която да обхваща и авотомобилния, и железопътния транспрот. В ЗЖТ такава съгласуваност е заложена на още по-ниско ниво, доколкото само се предвижда, че графикът на влаковете се съгласува с общините. С оглед на това, не може да се твърди, че нормативната уредба у нас в момента предвижда едно общо транспортно планиране.

Ето защо от изключителна важност е бъдещият закон да регламентира общите изисквания за извършване на транспортно планиране на обществения транспорт за пътнически превоз у нас. Ситаме за подходящ за заимстване принципът на транспортно планиране, установен от Чешкото законодателство, а именно:

* + - изготвяне на една обща Национална транспортна схема, за която да отговаря министърът на транспорта и съобщенията;
		- изготвяне на транспортни планове на ниво област и/или община от съответните местни власти, които задължително да бъдат съгласувани с Националната транспортна схема.

На ниво закон следва да се уреди най-малко изготвянето на такава схема и планове и тяхната цел, продължителността им във времето (в Чехия същите се изготвят за период от 5 години), общите правила за приемането, утвърждаването, периодичната им оценка и актуализирането им и тяхното минимално съдържание. В контекста на приемането на такива общи правила считаме за удачно да бъде предвидена изрична процедура на обществено обсъждане на схемата и плановете, респективно на тяхната оценка и актуализация, за целите на ангажирането на всички заинтересовани страни в процеса, каквато процедура се установи да съществува в анализираните държави.

В подзаконова уредба (по аналогия на сега действащата Наредба № 2 от 15.03.2002 г. за условията и реда за утвърждаване на транспортни схеми и за осъществяване на обществени превози на пътници с автобуси) може да се уредят по-детайлно някои аспекти от процедурата по приемането и измененението на плановете и тяхното съдържание. В тази връзка, в НПВУ е предвидено на подзаконово нормативно ниво да бъдат разработени Наредба за реда и условията за съставяне на Национална транспортна схема и Наредба за реда и условията за изработване на междуобщински и регионални транспортна схеми за обществен транспорт, като считаме за възможно и изготвянето на една обща подзаконова нормативна рамка, касаеща в цялост процеса по транспортното планиране на обществения пътнически превоз.

Задължително в контекста на транпортното планиране следва да бъде нормативно разписан ясен процес на координация и съгласуваност между отделните, ангажирани в транспортното планиране органи. Законът следва да посочва отговорните органи и институции, които осигуряват транспортното планиране и последващо обслужване на населението и функциите, които те имат по възлагане на транспортната дейност: за кои транспортни дейности отговарят кметовете на общини, областни управители и за кои са отговорни институции на държавно ниво.

### **Интегрирани транспортни услуги**

Съгласно дефиницията в Регламент (ЕО) № 1370/2007 „интегрирани обществени услуги за пътнически превоз“ означава взаимосвързани превозни услуги в рамките на определен географски район, които ползват единно информационно обслужване, система за билети и разписание. Към момента проекти за интегриран градски транспорт се изпълняват на териториите на различни общини, като натрупания от тях до момента опит и постигнатите положителни резултати биха могли да бъдат заимствани и мултиплицирани на територията и на други области/общини, както и в национален мащаб. Една от отправените препоръки в хода на проведените обществени консултации бе свързана именно с възприемането на добри практики не само от другите държави, но и на добрите практики, създадени у нас.

В този контекст намираме за удачно в новия Закон за обществения превоз на пътници да се предвиди изрична възможност на общини или области да се сдружават в определена форма за създаването и организирането на интегрирани транспортни услуги, като на пътниците се предоставят единни разписания и тарифи в рамките на района, в който оперира сдружението. Както е посочено в докладите от предходните дейности по поръчката, действащата към момента у нас нормативна уредба не забранява подобно сдружаване, напротив същото е допустимо, именно доколкото не е изрично забранено. Липсата обаче на изрична регламентация на възможността за такова сдружаване с оглед изпълнението на посочените цели намираме за една от причините то и да не се практикува. В тази връзка следва да се посочат идентифицираните добри практики в Австрия и Чехия, в чийто закони подобно сдружаване е изрично предвидено. Съгласно Чешкия закон областите и общините могат поотделно или съвместно да учредяват юридическо лице (наричано „организатор“) за изпълнение на задачи по създаването и организирането на интегрирани обществени услуги по превоза на пътници, като организаторът може да бъде упълномощен да състави план за транспортното обслужване на територията от името на областта или общината или да сключи договори за обществени услуги при превоз на пътници на определена територия и в определени видове транспорт. В Австрия подобно сдружаване е застъпено на още по-високо ниво, като законът урежда съществуването на транспортни асоциации с изключително широки правомощия. Въпросът за институционализирането на транспортни асоциации по подобие на австрийските задължително изисква задълбочен анализ и допълнителна оценка на въздействието, поради което и за целите на осъществяването на заложената в НПВУ реформа на този етап считаме, че не е необходимо да се прави. Но изричното регламентиране на възможността за сдружаване на общини или области за целите на по-доброто транспортно планиране и предоставяне на интегрирани транспортни услуги, считаме за полезна важна стъпка за реализиране на реформата.

### **Процедури за възлагане на задълженията за извършване на обществената услуга превоз на пътници**

Следващият основен въпрос, който следва да бъде изрично регулиран от новия Закон за обществения превоз на пътници е свързан с възможностите за възлагане на обществената транспортна услуга за превоз на пътници в съответствие с Регламент (ЕО) № 1370/2007. Следва да се прецизират способите за възлагане в съответствие с националното законодателство. Най–общо са възможни следните хипотези на възлагане на обществена услуга за превоз:

* Възлагане чрез обществена поръчка;
* Възлагане чрез концесия;
* Възлагане на вътрешен оператор – образувание, над което възложителят упражнява контрол.

В зависимост от избрания възлагателен способ, възлагащият орган следва да прилага правила, които се разпределят по следния начин за различните видове транспорт:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ***Вид транспорт*** | ***Обществени поръчки за услуги, както са определени в директиви 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС*** | ***Концесии за услуги, както са определени в Директива 2014/23/ЕС*** |
| Автобусен и трамваен транспорт | Директиви 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС | Регламент (ЕО) № 1370/2007 |
| Железопътен транспорт и метро | Регламент (ЕО) № 1370/2007 | Регламент (ЕО) № 1370/2007 |

Доколкото Директиви 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС са въведени в националното ни законодателство чрез Закона за обществените поръчки (ЗОП) следва, че той се прилага при възлагане на обществена услуга за превоз при автобусен и трамваен транспорт. Когато обаче се касае за услуга по възлагане на железопътен или метро транспорт, тогава Регламент (ЕО) № 1370/2007 намира пряко действие, като това разграничение следва да се уреди в закона, като се има предвид процедурата на възлагане по чл. 5 от Регламента (ЕО) № 1370/2007 и неговото изменение с Регламент (ЕС) 2016/2338, а в останалите случаи – при възлагане на автобусен или трамваен транспорт – да се препрати към Закона за обществените поръчки.

По отношение на понятието „обществена поръчка за услуга“ в Регламент (ЕО) № 1370/2007, то обхваща и концесията по смисъла на регламента.

В контекста на процедурата за възлагане на задължението за извършване на обществената услуга превоз на пътници следва да се прецизират конкретните правила за възлагане на обществени поръчки за автомобилния пътнически превоз. В хода на проведените обществени консултации със заинтересованите страни се изказаха мнения за необходимост от разписване на конкретни специфични правила за възлагане на този вид услуга, вкл. представители на общините - възложители изложиха трудностите, които срещат при подготовката и провеждането на предвидените в законодателството процедури за възлагане изпълнението на обществени превози на пътници по автобусни линии, сключването на договорите с превозвачите и осъществяването на контрола върху изпълнението на сключените договори. Действително, с оглед спецификата на възлаганата услуга, удачно е разписването на по-специфични правила, които да улеснят процеса и да гарантират качеството на услугата, вкл. чрез разработването на единни минимални критерии за подбор, критерии за възлагане, типови технически спецификации и договори с минимално съдържание. Въпросните специфични правила обаче могат да бъдат разписани и в Закона за обществените поръчки, доколкото същият е приложим и към момента, а не да бъдат обект на новия Закон за обществения превоз на пътници.

Считаме за изключително важно в процеса по реализиране на реформата в тук разглеждания аспект да бъде специално анализиран въпросът защо към момента мнозинството от общините – възложители не използват възможността да възлагат услугата за обществен превоз на пътници по реда на концесията. Концесионните договори в областта са единични случаи (община Перник, община Ямбол, Столична община). Анализът следва да идентифицира евентуалните пречки и проблеми, пред които са изправени общините, за да се въздържат от този възлагателен способ и респективно да покаже евентуалната необходимост от разписване на специфични правила и в тази насока в Закона за концесиите.

По отношение на възлагането на услугата за обществен железопътен превоз, както е посочено по-горе, правилата на ЗОП не са пряко приложими. Допустимо е обаче определени правила на този закон, доколкото същите не противоречат на Регламент 1370/2007, да бъдат приложими, за което обаче е необходимо да има изрична препратка в новия Закон за обществения превоз на пътници. Това се касае и до процедурата по разглеждане на жалби срещу решенията на възлагащия орган в съответствие с чл. 5, параграф 7 от Регламент 1370/2007. В тази връзка, ако се прилага процедурата по обжалване, предвидена в Закона за обществените поръчки, то следва да има изрична препратка в Закона за обществения превоз на пътници, че тази процедура, уредена в ЗОП, се прилага и за възлагането на поръчки за услуги, попадащи в обхвата на Регламент 1370/2007. При липса на такава изрична уредба за обжалването, реферираща към правилата по ЗОП, процедурата по обжалване на възлагането на услугата за обществен железопътен превоз следва да протича по общите правила за обжалване на административни актове.

### **Компенсации и субсидии**

В съответствие с предвидените в Регламент (ЕО) № 1370/2007 общи принципи в новия Закон за обществения превоз на пътници следва да се предвидят правилата за компенсацията и субсидирането на обществените услуги.

Видно от резултатите от проведените обществени консултации в рамките на Дейност 3 от обществената поръчка, единодушно е мнението на заинтересованите страни, че в момента финансовата политика за компенсиране и субсидиране на превозвачите за осъществения от тях обществен превоз на пътници не отговаря на потребностите на превозвачите, а от тук и на пътниците, както и че действащите в момента правила не са достатъчно ясни и конкретни, общините изпитват трудности при прилагането им, а самите тези правила предпоставят различно тълкуване, респективно и приложение. Ето защо, важен акцент в предстоящия нормотворчески процес по изготвяне и приемане на новия Закон за обществения превоз на пътници, следва да бъде анализът на досегашната финансова политика в тази насока и респективно нейното преформулиране по начин, който да направи услугата за обществен пътнически превоз атрактивна за превозвачите.

В тази връзка, удачен подход е в закона да се съдържат общи принципи на компенсиране и субсидиране, които да бъдат доразвити в наредба, уреждаща начина на формирането и разходването им (към момента такава наредба има по отношение на автобусния пътнически превоз – *Наредба за условията и реда за предоставяне на средства за компенсиране на намалените приходи от прилагането на цени за обществени пътнически превози по автомобилния транспорт, предвидени в нормативните актове за определени категории пътници, за субсидиране на обществени пътнически превози по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони и за издаване на превозни документи за извършване на превозите* и същата може да бъде съответно адаптирана, доколкото в НПВУ е предвидено приемането на Наредба за реда и условията за компенсиране на превозвачите при извършване на социална транспортна услуга).

В контекста на въпроса за субсидиите и компенсациите считаме за подходящо заимстването на установената практика в Чехия, а именно преди сключване на договор за обществени услуги за пътнически превоз превозвачът да представя финансов модел на разходите, приходите и нетните приходи, които ще бъдат генерирани от договора, като това задължение за финансов модел да се прецизира, в зависимост от способа на възлагане: при възлагане чрез обществена поръчка или концесия и би могло да залегне в условията на съответната процедура за възлагане. В Чехия правилата за изготвяне на финансовия модел са уредени в подзаконова нормативна уредба. Предвидени са също така и механизми за корекция в хипотезите, при които разходите на превозвача нараснат и това крие риск от намаляване на обхвата на транспортните услуги с повече от 10 %.

Задължително в новия Закон за обществения превоз на пътници следва да се гарантира и прозрачност на изплатените компенсации и субсидии, като на възлагащите обществен транспорт се вменят задължения за публикуване на информация за изплатени компенсации и субсидии и за финансовите потоци към превозвачите и респективно се предвидят механизми за контрол при изпълнението на това задължение.

Като част от въпроса за финансовата политика следва да се разгледа въпросът за осигуряването на възможността за достъп на превозвачите до алтернативни способи за финансиране, в т.ч. на проектен принцип. Тази мярка не налага изрична нормативна регулация в новия Закон за обществения превоз на пътници, но в контекста на ревизиране на финансовата политика на държавата е добре да бъде анализирана.

### **Критерии за качество и безопасност**

Видно от анализа на законодателството на другите европейски държави, въпросът за наличието на общи стандарти за качество и безопасност на обществения превоз на пътници е от ключово значение и същият е изрично регулиран на ниво общ закон за обществения превоз на пътници.

Въвеждането на такива единни стандарти за качество и безопасност на обществения превоз действително е ключов елемент за повишаване на доверието на пътниците и за превръщането на обществения превоз в предпочитан начин на придвижване. В сега действащата уредба липсва изрична регламентация на този въпрос, което отчитаме като сериозен дефицит на нормативната рамка. В Закона за железопътния превоз се съдържа препратка към изискванията на чл. 28 от Регламент (ЕО) № 1371/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт, но тази препратка не изчерпва задълженията за качество и не обхваща автомобилния транспорт, поради което не може да остане единствено релевантна. Същото важи и по отношение на включените правила за качество в действащия към момента договор за обществен превоз на пътници с железопътен транспорт, както и включването на такива правила в договорите за автобусния превоз на пътници. С оглед цялостното уреждане на пътническия превоз в страната нормите за качеството следва да бъдат заложени на законово ниво.

Нещо повече, съблюдаването на изискванията за качество и безопасност от превозвачите, следва да бъде нормативно регламентирано и като условие за изплащане на компенсация/субсидия, в случаите на обществена услуга за превоз. Във въпросните разпоредби може да се инкорпорира Стандартът за развитие на обществения транспорт, предвиден като цел в НПВУ. Регламентацията на въпроса за качеството единствено на ниво договор показва, че тя не е достатъчна за извършване на ефективен контрол, поради което и качеството на услугата е незадоволително, което се потвърждава и от резултатите от анкетното проучване по време на проведените обществени консултации в хода на изпълнението на Дейност 3 от поръчката.

Основните въпроси, които е удачно да обхваща този раздел/глава от новия Закон за обществения превоз на пътници, по примера на Австрия и Чехия, биха могли да бъдат свързани например с:

- Достъпност на обществения транспорт за всички групи лица, в това число и за хора с увреждания (както е посочено по-горе в настоящия доклад в тази връзка следва да се отчете Директива (ЕС) 2019/882 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 г. за изискванията за достъпност на продукти и услуги и разработения проект на Закон за изискванията за достъпност на продукти и услуги, чрез който се транспонират изискванията на посочената Директива), в т.ч. изграждане и поддържане на адекватна инфраструктура от страна на възложителите на обществената услуга;

- Удобство, чистота и комфорт на превозните средства;

- Оптимална свързаност и координирани разписания;

- Максимално съкращаване на времето за пътуване и изчакване;

- Удобство на системите за таксуване, измерващо се в критерии като: съвместимост на системите за таксуване, възможност за ползване на единен билет;

- Предоставяне на достъпна и разбираема информация на пътниците относно тарифи, разписания, маршрути, спирки и гари. В този контекст е и въвеждането на единна национална информационна система, каквато практика се установи да съществува в анализираните европейски държави. Както е посочено в доклада от изпълнението на Дейност 3 по поръчката, въвеждането на такава информационна система може да бъде реализирано и без изрична нормативна регулация, доколкото е по-скоро техническо решение вкл. и в контекста на Делегиран Регламент (ЕС) 2017/1926 на Комисията от 31 май 2017 година за допълване на Директива 2010/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета по отношение на предоставянето в целия ЕС на информационни услуги за мултимодални пътувания. Считаме обаче, че за целите на практическото приложение на такава информационна система нейното съществуване и съдържание е удачно да бъде изрично предвидено на ниво закон, в т.ч. и компетентният орган за изграждането и поддържането и, като е допустимо уредбата да бъде доразвита и на подзаконово ниво. Към момента действително има налична национална точка за достъп до транспортна информация (<https://www.mtc.government.bg/bg/category/294/nacionalni-tochki-za-dostp-do-transportna-informaciya>), но същата на практика препраща към информационните платформи за различните видове транспорт (а в частта за автобусния – препраща по-скоро към транспортните схеми като описание) и не дава възможност за единно търсене, т.е. показване на всички възможни алтернативи за достигане от точка А до точка Б с обществен транспорт.

Въпрос на законодатена техника е дали конкретните стандарти ще бъдат разписани в самия закон, в приложение към него (както е в Чехия), или в подзаконов акт (както например у нас са описани стандартите за предоставяне на административни услуги – в Наредбата за адиминтистративното обслужване), но това, което е важно, е в закона да залегне съществуването на такива стандарти, техният обхват и последствията при неспазването им.

Един от най-съществените аспекти на качеството на обществения превоз е въпросът за координацията между отделните видове транспорт, като в тази връзка, освен нормативни задължения, е необходима и нагласа за сътрудничество от страна на различните оператори. В тази връзка считаме за подходящо в бъдещия закон да се обмисли залагането на основни критерии за координираност, които могат да се определят още при възлагане на обществената услуга чрез поръчка или концесия, по примера на Нидерландия.

### **Права на пътниците**

Независимо от обстоятелството, че въпросът за правата на пътниците е изричен обект на регулация на ниво ЕС, считаме, че от полза би било консолидирането на набор от разпоредби, касаещи тези права в бъдещия Закон за обществения превоз на пътници, доколкото този въпрос, макар и свързан с изискванията към качеството и безопасността на транспортната услуга, има самостоятелно значение и доколкото част от нормите, предмет на съответните европейски регламенти в областта на правата на пътниците се нуждаят от доразвитие и конкретизация, както това е посочено в доклада от анализа по Дейност 1 от поръчката.

Горната препоръка се потвърждава и от анализа на законодателството в разгледаните държави, като например в Австрия този въпрос изрично е застъпен на нормативно ниво и дори е създаден специален орган, който отговаря само за правата на пътниците и разглежда спорове между пътници и превозвачи. Създаването на такъв специализиран орган у нас на този етап не се препоръчва, но в процеса по разработване на новия закон намираме за удачно да се обмисли, анализира и оцени възможността за модифициране на така установената добра практика у нас чрез обособяване на специализирано вътрешно ведомствено звено в КЗП, което да отговаря конкретно за защита правата на пътниците като потребители, както и по отношение спазването на някои изисквания към съпътстващата инфраструктура.

### **Тарифиране и единен превозен документ**

В новия Закон за обществения превоз на пътници следва да се уреди нормативно и въпросът за начина на формирането на тарифите на превозвачите и в съответствие с предвиденото в НПВУ задължението за поетапно въвеждане на единния превозен документ. Последният е предвиден като трети етап от провеждането на Реформа С8.R4 „Интегриран обществен транспорт“ с първоначално дефиниран срок първото тримесичие на 2026 г.

Примерът на Австрия и на Нидерландия с въвеждане на единен билет показва, че този процес отнема време и е свързан с кооперативност от страна на превозвачите. Видно от резултатите от анкетното проучване в проведеното обществено обсъждане в хода на изпълнението на Дейност 3 от обществената поръчка, въвеждането на възможност за единен превозен билет се подкрепя от само 55,6 % от анкетираните представители на лицензираните превозвачи, като 33,3 % категорично са заявили, че не подкрепят такова въвеждане на единен превозен документ. В тази връзка вероятно е удачно да се преразгледа така заложеният първоначален срок за реализирането на последния етап от реформата и да се проведе широк целенасочен дебат сред заинтересованите страни по този въпрос, като се търси по-широката подкрепа на превозвачите в тази насока чрез изготвянето на ясни правила, в т.ч. касаещи необходимите ресурси. Независимо от това и доколкото реформата е заложена в НПВУ считаме за задължително поставянето сега в новия Закон за обществения превоз на пътници на нормативната основа за осъществяването на тази реформа. Правилата следва да бъдат доразвити в Наредба за реда и условията за тарифиране в обществения транспорт и приемането на единен превозен документ, както това е предвидено и в НПВУ.

### **Контрол**

Въпросът за контрола за осъществяване на въведените с даден нормативен акт правила е ключов за практическото приложение на всеки един закона. В тази връзка обаче следва да се подчертае, че не е достатъчно само да бъдат нормативно уредени определени механизми за контрол, но те следва и да се прилагат ефективно на практика.

Към момента Законът за автомобилните превози урежда, че контролът на автомобилния транспорт се осъществява от Министъра на транспорта и съобщенията чрез Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“, съвместно с министъра на вътрешните работи. Т.е. ангажирани са два контролни органа с различни правомощия, като именно това беше изтъкнато от страна на някои заинтересовани страни като практически проблем в процеса по осъществяване на контрола, в частност за установяване на извършването на нерегламентиран превоз на пътници в насока, че координацията между отделните органи се постига трудно.

Законът за железопътните превози възлага контролна дейност на Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“.

С оглед спецификите на отделните видове сухопътен транспорт, не би било целесъобразно и удачно обедняване на всички контролни функции в един орган. Същевременно обаче, по отношение конкретно на пътническия автомобилен превоз считаме за подхоящо да се предвиди контролът да се осъществява от един орган, на когого съответно следва да бъдат разширени правомощията така, че той да е в състояние да извърши адекватна проверка на всички необходими аспекти, за да може да установи наличието или не на нарушения на Закона за обществения превоз на пътници. Последното не предпоставя изземване на функции на други контролни органи и не изключва възможността от сътрудничество. Също така, конкретно по отношение на контрола върху спазванията на изискванията за качество и безопасност и правата на пътниците, считаме за удачно предвиждането на един контролен орган, независимо от вида на транспортното средство, с което се осъществява превозът.

### **Административно-наказателни разпоредби**

Въпросът за контрола е пряко свързан и с въпроса за съответните санкции при неспазване на нормативните задължения. Освен компетентните органи, които имат право да налагат санкциите следва да се определи и размерът на тези санкции, като се изведат нарушения на съществени задължения.

Считаме за ключово да се определят санкции за нарушения на изискванията, свързани с качество и с безопасност на транспортната услуга, както и с нарушаване правата на пътниците.

### **Преходни и заключителни разпоредби**

С преходните и заключителни разпоредби на закона следва да се уреди въпроса за неговото приложение спрямо сключените преди влизането му в сила договори за обществен превоз на пътници. За процедурите по възлагане на обществен превоз на пътници, започнали преди влизане в сила на закона, следва да се прилага досегашния ред, включително по отношение на обжалването. За сключените договори може да се уреди изискванията за спазване на стандартите за качество и безопасност да важат занапред и съответно за неспазването им да се налагат санкции.

Следва да се уреди и изменението в други относими закони, както следва:

* В Закона за автомобилите превози следва да се отмени раздел I от глава Трета, касаещ превоза на пътници по автобусни линии. В зависимост от това дали случайният пътнически превоз ще бъде също уреден в Закона за обществения транспорт, следва да се прецени дали да бъде отменен и раздел II от глава Втора. Особените правила за договорите за превоз на пътници и отговорността на превозвача, уредени в раздел I и II на глава Пета също следва да се отменят и да намерят място в Закона за обществения превоз, съответно: правилата за договорите да бъдат уредени в главата, касаеща процедурата по възлагане на поръчка за услуги. Раздел V, касаещ рекламациите и исковете също следва да бъде отменен и да намери уредба в новия закон. Следва да се прегледа и актуализира и подзаконовата нормативна база, имаща отношение към посочените въпроси;
* В Закона за железопътния транспорт, предвид че тези въпроси ще намерят уредба в Закона за обществения превоз на пътници, следва да бъдат отменени или изменени: раздел IV на Глава пета, уреждащ задължението за извършване на обществени превозни услуги; глава пета, раздел II, III и VI, уреждащи договора за превоз на пътници, отговорността на превозвача и на пътника при договор за превоз на пътници и рекламациите, както и да се адаптира кореспондиращата подзаконова уредба.

В случай, че се възприеме подходът Законът за обществения превоз на пътници да регулира и вътрешния воден транспорт, то съответни изменения следва да бъдат направени и на Кодекса на търговското корабоплаване и на Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, респективно на приложимите подзаконови нормативни актове.

1. Версия 2, преработена след указания на Възложителя [↑](#footnote-ref-2)