

# Проектът на Закон за обществения транспорт е в изпълнение на заложена реформа в Националния план за възстановяване и устойчивост

## Информация

**Откриване / Приключване:** 17.11.2025 г. - 17.12.2025 г. Активна

**Номер на консултация:** #11931-K

**Област на политика:** Транспорт

**Тип консултация:** Закон

**Вносител:** Министерство на транспорта и съобщенията

**Тип вносител:** Национално

---

Проектът на Закон за обществения транспорт е в изпълнение на заложена реформа в Националния план за възстановяване и устойчивост – C8.R4: „Осигуряване на ефективен достъп до интегриран обществен транспорт“.

Целта е създаването на законова уредба, която да уреди трайно важни обществени отношения, а именно – планирането, управлението, възлагането, финансирането, цифровизацията и контрола на обществения транспорт.

Целта е:

- интегриране на пътническите превози (с железопътен, автомобилен, по вътрешни водни пътища и въздушен транспорт) в страната чрез създаване на механизми за подобряване на транспортната свързаност и достъпност;
- изграждане на транспортна система, която намалява въздействието на транспорта върху околната среда, осигурява по-здравословни и по-чисти алтернативи на мобилността;
- превръщане на железопътния транспорт в предпочитан вид транспорт чрез повишаване на качеството на предоставяните превозни услуги;
- защита на правата на пътниците и достъпност за лицата с увреждания;
- повишаване на качеството на обществената услуга за пътнически превоз;
- въвеждане на технологии и интелигентни системи в обществения транспорт.

### 1. Общи положения

Законопроектът урежда обществените отношения, свързани с планирането, управлението, възлагането, финансирането и контрола на обществения транспорт,

както и правата и задълженията на пътниците. В обхвата на законопроекта попадат различните видове обществен транспорт в страната – железопътен, автомобилен, по вътрешни водни пътища и морски каботаж и въздушен.

Въвежда се понятието обществен транспорт, като превоз на пътници, извършван за чужда сметка или срещу заплащане и икономическа облага по линии с определен маршрут и разписание и превоз на пътници по заявка, които обслужват територията на цялата страна и се предоставят като услуга от общ икономически или от търговски интерес и отговарят на определени минимални стандарти за качество. Обществен транспорт е и превозът на пътници по заявка. Регламентира се механизъм превозвачи, които желаят да предоставят услуги за превоз на пътници от търговски интерес, да ги предоставят като превози по линии с определен маршрут и разписание без договор за обществена услуга по смисъла на Регламент (ЕО) № 1370/2007 и Регламент (ЕО) № 1008/2008 и без субсидия за компенсиране на задължението за превоз на пътници и компенсация за изпълнението на тарифното задължение за превоз на пътници.

Предвижда се законопроектът да не се прилага за таксиметров, случаен и специализиран превоз на пътници, които остават в предмета на Закона за автомобилните превози, както и за сезонен превоз на пътници, уреден в Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България и въздушен превоз, извършван извън обхвата на вътрешните редовни линии, определени като обществен транспорт, както и чартърни, бизнес и международни полети.

В законопроекта са изведени основните принципи при планирането, управлението и финансирането на обществения транспорт, както и при възлагането на задължение за извършване на обществена услуга за превоз на пътници: равнопоставеност, свободна конкуренция, пропорционалност, публичност и прозрачност; недопускане на дискриминация между пътниците по отношение на условията за превоз и предоставянето на превозни документи, включително спрямо лица с увреждания и лица с намалена подвижност, безопасност и гарантиране на личната сигурност на пътниците, цифрова и оперативна съвместимост на информационните системи, стандарти за качество на превозите и достъпност до инфраструктурата за предоставяне на обществен транспорт.

Предвижда се министърът на транспорта и съобщенията да провежда държавната политика в областта на обществения транспорт и да координира взаимодействието между видовете транспорт като утвърждава Националната транспортна схема, издава или предлага за приемане от Министерския съвет актовете по прилагане на проекта на закон, създава и поддържа националните информационни системи за планиране и управление на обществения транспорт. Общините организират обществения транспорт на своята територия и си сътрудничат при организирането на интегрирани обществени услуги за превоз на пътници.

Координацията и контролът на дейността при осъществяването на автомобилните превози на пътници ще се извършва от ИА „Автомобилна администрация“, на

железопътните превози на пътници – от ИА „Железопътна администрация“, на превозите на пътници по вътрешни водни пътища и морският каботаж – от ИА „Морска администрация“, а на въздушните превози на пътници – от Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“.

## 2. Планиране на обществения транспорт

Законопроектът въвежда общи правила за транспортно планиране на национално, междуобщинско и общинско ниво. За целите на планирането министърът на транспорта и съобщенията създава и поддържа информационни системи за планиране и управление на обществения транспорт, както следва:

- Национална точка за достъп до информационни услуги за мултимодални пътувания – за събиране и предоставяне на статични данни, динамични данни, данни от предходни периоди, наблюдавани данни за пътувания и за трафик, включително актуализации на данните, предоставяни от държателите на данни.
- Интелигентна система за управление на транспорта, която включва Национален транспортен модел и Национална система за единен превозен документ – за централизирано управление и контрол на обществения транспорт чрез създаване и управление на националната транспортна схема, мониторинг в реално време на превозите, осигуряване на данните и алгоритмите за дейността на клиринговия оператор и за изчисляването на субсидиите за компенсиране на задължението за превоз на пътници и компенсации за изпълнението на тарифното задължение за превоз на пътници. Чрез националния транспортен модел ще се измерва транспортното предлагане с цел разработване на краткосрочни и дългосрочни сценарии за прогнозиране на транспортното търсене чрез употреба на методи за измерване на предлагането, моделиране и симулиране на пътуванията. Националната система за единен превозен документ ще служи за издаване, продажба и контрол на единните превозни документи за пътувания, независимо от тяхната последователност и от броя и вида на транспортните оператори, участващи в изпълнението им.

Законопроектът предвижда министърът на транспорта и съобщенията да утвърждава националната транспортна схема, която включва координирани помежду им разписания по редовни линии за превоз на пътници с четирите вида транспорт от основната транспортна схема и от междуобщинските и градските транспортни схеми. Основната транспортна схема осигурява свързаността от национално значение и се извършва приоритетно с железопътен транспорт, а автобусният транспорт, транспортът по вътрешни водни пътища и морският каботаж и въздушният транспорт осигуряват довеждащи и допълващи транспортни връзки, когато по маршрута липсва директна железопътна връзка или капацитетът на наличните връзки не могат да покрият транспортните нужди, или когато времето за пътуване с най-бързата железопътна услуга по даден маршрут е с най-малко 50 на сто по-дълго от времето за пътуване с автобусната услуга. Разписанията от основната транспортна схема служат за основа на планирането и изготвянето на междуобщинските и градските транспортни схеми, за да се осигури

възможност за прекачване на пътници с време за престой не повече от 15 минути в точките за прекачване.

С въвеждането на превоз на пътници по заявка като форма на обществен транспорт в слабо населени райони се цели подобряване на транспортната свързаност, повишаване ефективността на обслужването и оптимизиране на разходите за обществен превоз. В тези населени места традиционните автобусни линии често са неефективни поради ограничен брой пътници, непостоянен пътничкопоток и високи оперативни разходи при ниска заетост на превозните средства. Предвижда се при превоза по заявка маршрутът и времето на пътуване да бъдат определяни динамично, в зависимост от реалните потребности на жителите.

### 3. Сътрудничество между общините и интегриран транспорт

Законопроектът предвижда възможност общините да си сътрудничат на доброволен принцип за съвместно планиране, възлагане, финансиране и управление на интегрирани обществени услуги за превоз на пътници. За целта общините сключват споразумение, с което определят водеща община, която изпълнява функциите на орган за предоставяне на интегрираните услуги и възлага превозите от името и за сметка на всички участващи общини. Общините изготвят и прилагат единна тарифна политика и видове превозни документи, валидни за превозите в междуобщинската транспортна схема.

Предвижда се междуобщинската транспортна схема да се разработва от водещата община и да се приема с решение на общинските съвети на всяка община, страна по споразумението. Градската транспортна схема се разработва от кмета на общината и се приема от съответния общинския съвет. Регламентира се ред за проверка на съответствието на междуобщинската транспортна схема и градската транспортна схема с националната транспортна схема, от страна на министъра на транспорта и съобщенията.

Въведената възможност на общините да създават общи междуобщински транспортни схеми с единна тарифна политика и общо управление, предоставя необходимия правен инструмент за преодоляване на административните граници, които често възпрепятстват ефективното планиране на транспорта и е конкретно решение на проблема с институционалната фрагментация на местно ниво.

### 4. Достъпност до инфраструктура и услуги за предоставяне на обществен транспорт

Законопроектът урежда изискванията за осигуряване на достъпна инфраструктура и услуги при всички видове обществен транспорт – автомобилен, железопътен, превозите по вътрешни водни пътища и морски каботаж и въздушните превози. За всеки транспортен сектор се прилагат специалните закони, подзаконовите актове по тяхното прилагане, Законът за изискванията за достъпност на продукти и услуги и съответните приложими актове на правото на Европейския съюз.

При автомобилния транспорт превозвачите са задължени да използват определени автогари и автоспирки, да спазват разписанията и да гарантират равнопоставен достъп до инфраструктурата. Автогарите подлежат на категоризация, осигуряване на помощ за хора с увреждания и мерки за сигурност. В населени места с железопътна гара се осигурява свързана автобусна инфраструктура.

Останалите видове транспорт – железопътен, превозите по вътрешни водни пътища и морския каботаж и въздушният транспорт следват своите специални нормативни изисквания за достъпност, гарантирайки безопасен и равнопоставен достъп до инфраструктура за всички пътници.

#### 5. Възлагане на задължения за извършване на обществени услуги за превоз на пътници

Законопроектът цели да регулира отношенията, произтичащи при възлагането на задължения за извършване на обществени услуги за пътнически превоз с железопътен, автомобилен транспорт, превоз по вътрешни водни пътища или морски каботаж и въздушен транспорт, при спазване на приложимите актове на правото на Европейския съюз – Регламент 1370 и Регламент 1008.

Задълженията за извършване на обществена превозна услуга с железопътен транспорт се възлагат с договор между министъра на транспорта и съобщенията и съответния превозвач, въз основа на решение на Министерския съвет. В договора се определят видовете услуги, редът за отчитане, обемът, периодичността и минималните стандарти за качество на превозните услуги, цените и свързаните с тях компенсационни механизми.

Създава се възможност общинските съвети и други юридически лица да финансират и възлагат обществени железопътни услуги на регионално ниво, което насърчава децентрализация и по-добро съобразяване с местните потребности.

Законопроектът предвижда процедурата за възлагане на обществени превозни услуги с автомобилния транспорт да се извършва по Закона за обществените поръчки, когато оперативният риск не се прехвърля на оператора или по Закона за концесиите, когато рискът се прехвърля върху икономическия оператор. Възложители на превозите по автомобилния транспорт са кметовете на общините поотделно или в сътрудничество, в случаите когато предоставят интегрирана обществена услуга.

Със законопроекта се предвижда въвеждането на изискване за спазване на стандарти за качество при възлагането и изпълнението на договорите за обществени превози на пътници с автомобилен транспорт. Целта е да се гарантира безопасно, надеждно и достъпно обслужване за всички граждани. Въвеждането на ясни показатели за качество на превозната услуга ще осигури прозрачност и контрол при избора на превозвачи и последващото изпълнение на обществените услуги.

Задължение за извършване на обществена превозна услуга по вътрешни водни пътища или морски каботаж се възлага чрез договор с продължителност до 5 години, сключен между министъра на транспорта и съобщенията и съответния превозвач, въз основа на решение на Министерския съвет за възлагане на обществена услуга. В договора се определят видовете услуги и редът за тяхното отчитане, периодичността, качеството и обемът на превозите, цените и специалните ценови облекчения и свързаните с тях компенсационни механизми.

Включването на въздушния транспорт в уредбата на възлагането на обществени услуги е необходимо за осигуряване на пълна нормативна съгласуваност с Регламент (ЕО) № 1008/2008, който урежда възможността държавите членки да налагат задължения за обществена услуга върху въздушни линии, от съществено значение за регионалната свързаност. Уредбата създава правна основа за възлагане на обществени въздушни услуги чрез открита, прозрачна и недискриминационна процедура, в съответствие с чл. 16 и 17 от Регламент (ЕО) № 1008/2008, както и механизъм за сключване на договори между министъра на транспорта и въздушните превозвачи, включително определяне на стандартите на обществените услуги, реда за тяхното извършване и отчитане, срок на действие на договора, правилата за неговото изменение и прекратяване, периодичността, качеството и обема на превозите, санкциите при неизпълнение, както и обективните и прозрачни параметри за изчисляване на компенсациите, когато такива се предоставят. По този начин се създава възможност за възстановяване и развитие на вътрешни въздушни връзки, особено към отдалечени региони или места с ограничена наземна свързаност, както и за интегриране на летищата за обществено ползване като ключови елементи от националната транспортна система, в съответствие с националната транспортна схема.

В законопроекта се предвижда при възлагане на задължение за извършване на обществени услуги за превоз на пътници с железопътен транспорт, автомобилен транспорт, транспорт по вътрешни водни пътища или морски каботаж, въздушен транспорт, както и при превоз на пътници по заявка, да се определят ключови показатели за ефективност. Те обхващат точност, редовност, достъпност за хора с увреждания, комфорт, удовлетвореност на пътниците, безопасност, енергийна ефективност, въглеродни емисии и жалби. Тези показатели се включват в договорите за възлагане на задължение за извършване на обществени услуги за превоз на пътници и служат за обективна оценка на изпълнението. За измерване на показателите за ефективност възложителите определят и прилагат система „бонус-малус“, която се използва за коригиране на размера на изплащаните субсидии.

Въвеждането на система „бонус-малус“ мотивира превозвачите да повишават качеството, като обвързва финансовото им стимулиране със степента на изпълнение на договорените стандарти. Използването на данни от Интелигентната система за управление на обществения транспорт гарантира обективност, автоматизирано наблюдение и ограничаване на субективния фактор. Чрез тези механизми се повишава ефективността на разходваните публични средства и се осигурява по-добра услуга за гражданите.

6. Субсидия за компенсиране на задължението за превоз на пътници и компенсация за изпълнението на тарифното задължение за превоз на пътници

Със законопроекта се уреждат условията за предоставяне на субсидии и компенсации за обществени превозни услуги, възложени от компетентните органи в съответствие с Регламент (ЕО) № 1370/2007 и Регламент (ЕО) № 1008/2008. Обхванати са обществените превозни услуги, включени в основната, междуобщинските, включително превозите по заявка и градските транспортни схеми.

Ключова промяна е въвеждането на система „бонус-малус“, която ще мотивира превозвачите да повишават качеството на превозните услуги посредством обвързване на финансовото им стимулиране със степента на изпълнение на договорените минимални стандарти за качество. Използването на данни за реално извършена транспортна дейност и превозени пътници от Интелигентната система за управление на обществения транспорт за целите на разпределението на средствата за субсидии и компенсации ще гарантира, че публичните средства се разходват ефективно, и ще предотврати риска от свръхкомпенсация, в съответствие с изискванията на европейското право.

За компенсиране на задължението за извършване на обществени услуги за превоз на пътници и за тарифното задължение, както и за превозите по заявка ще могат да се предвиждат средства и от други източници, извън предвидените в Закона за държавния бюджет на Република България за съответната година.

## 7. Услуги за превоз на пътници от търговски интерес

Със законопроекта се създава регулаторен режим за превозвачи, които желаят да оперират на изцяло търговски принцип, без договор за обществена услуга и без да получават публични средства, т. е. на собствен търговски риск. Това ще стимулира конкуренцията и достъпа до пазара, което е в полза както за пътниците, така също и за бизнеса.

### Права на пътниците

В законопроекта са регламентирани правата и задължения на пътниците, използващи автомобилен, железопътен, транспорт по вътрешни водни пътища или морски каботаж и въздушен транспорт, както и отговорността на превозвача и случаите на освобождаване от отговорност в съответствие с Регламент (ЕС) № 181/2011, Регламент (ЕС) 2021/782, Регламент (ЕО) № 392/2009 , Регламент (ЕО) № 261/2004 и Регламент (ЕО) № 1107/2006.

Определени са компетентен орган по прилагането на Регламент (ЕС) № 181/2011 – Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“, компетентен орган по прилагането на Регламент (ЕС) 2021/782 – Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“, компетентен орган по прилагането на Регламент (ЕС) № 1177/2010 – Изпълнителна агенция „Морска администрация“ и компетентен орган по прилагането на Регламент (ЕО) № 261/2004 и Регламент (ЕО) № 1107/2006 –

Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“.

Разпоредбите относно правата на пътниците, използващи въздушен транспорт, възпроизвеждат действащата нормативна рамка, уредена в Закона за гражданското въздухоплаване и приложимите европейски актове – Регламент (ЕО) № 261/2004, Регламент (ЕО) № 1107/2006, Регламент (ЕО) № 2027/97 и Монреалската конвенция от 1999 г. Целта на включването им в проекта на Закон за обществения превоз е да се осигури систематична и единна уредба на правата на пътниците за всички видове обществен транспорт в рамките на един общ закон. Това улеснява прилагането и контрола, осигурява яснота за пътниците и въздушните превозвачи и подчертава ролята на Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“ като компетентен орган по прилагането на съответните регламенти. По този начин се гарантира хармонизиране на правилата и защитата на правата на пътниците във всички видове транспорт, без да се дублира или изменя действащата специална уредба в Закона за гражданското въздухоплаване.

#### 9. Жалби на пътници. Компетентни органи и производства по разглеждане на жалбите

В законопроекта е предвидено Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“, Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“, Изпълнителна агенция „Морска администрация“ и Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“ да разглеждат подадените жалби от пътници за превозите с железопътен транспорт, автомобилен транспорт, превозите по вътрешни водни пътища и морски каботаж и превозите с въздушен транспорт. Регламентирано е, че компетентните органи изграждат и поддържат информационни системи за подаване на жалби, които включват и решенията по жалбите. Тези системи са публично достъпни и се изграждат и като модули в Интелигентната система за управление на обществения транспорт.

#### 10. Тарифиране, превозни документи

В законопроекта се предвижда създаването на единна и справедлива рамка за тарифиране на обществените услуги за превоз на пътници, както и цялостна дигитализация на превозните документи.

Предложените принципи за тарифни политики гарантират недискриминационно третиране на всички пътници, ясни и публично достъпни цени и насърчаване използването на обществен транспорт като устойчива алтернатива на личния автомобил. В същото време се предвижда тарифите да покриват разумен дял от разходите, като се отчита необходимостта от публично финансиране за поддържане на достъпни и качествени услуги.

Предвижда се водещите общини да определят правилата за тарифите и ценообразуване за всички услуги, включени в междуобщинските транспортни схеми на тяхната територия, а общинските съвети, по предложение на кметовете – правилата за тарифите и ценообразуване за услугите, включени в градските

транспортни схеми.

Разпоредбите относно превозните документи въвеждат електронен единен превозен документ и цифров портфейл, които улесняват покупката, валидирането и съхранението на документи за пътуване. Същевременно се гарантира правото на пътника да получи физически носител без допълнително заплащане.

Интегрирането на цифровия портфейл в Националната система за единен превозен документ ще осигури стандартизация, сигурност и удобство при използването на услугите в национален мащаб.

## 11. Контрол

Въвежда се ясно разграничение на контролните правомощия между компетентните органи и се осигурява ефективен механизъм за наблюдение, превенция и санкциониране на нарушенията.

Създава се възможност компетентните органи да използват данни от Националната интелигентна система за управление на транспорта и от системите за продажба на превозни документи, което повишава прозрачността и ефективността на контрола.

Регламентират се контролните функции на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“, Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“, Изпълнителна агенция „Морска администрация“ и Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“ като специализирани органи за контрол в съответните видове транспорт. Чрез извършване на проверки, регулаторен контрол и налагане на административни мерки, агенциите и дирекцията гарантират спазването на изискванията за безопасност, достъпност и качество на транспортните услуги, както и законосъобразното прилагане на националното и европейското законодателство. По този начин се осигурява ефективен държавен контрол и защита на обществения интерес в сектора на обществените превози.

## 12. Административнонаказателни разпоредби

За нарушения на закона и на актовете по прилагането му, както и на посочените в него регламенти на Европейския съюз, виновните лица се наказват с глоби или имуществени санкции. Целта на административнонаказателна уредба е да осигури ефективно прилагане на закона и съответните регламенти на Европейския съюз, като се въведат пропорционални, възпиращи и приложими санкции за всяко нарушение. Размерът на предвидените глоби и имуществени санкции е определен при отчитане на степента на обществена значимост на нарушението, както и при отчитане на характера и тежестта на нарушението.

## 13. Допълнителни разпоредби

В Допълнителни разпоредби на законопроекта са уредени легалните дефиниции на думи или изрази, които се употребяват многократно в законопроекта или чието обяснение не е възможно да се даде в съответния текст от нормативния акт.

## 14. Преходни и заключителни разпоредби

В тази част от законопроекта се предвиждат изменения и допълнения в действащи закони, свързани с уредбата на обществения превоз на пътници, а именно Закона за автомобилните превози, Закона за железопътния транспорт и Кодекса на търговското корабоплаване.

Регламентиран е срок, до който в утвърдените транспортни схеми не се включват нови автобусни линии, с изключение на основните вътрешноградски линии. Урежда се приложението на законопроекта спрямо сключените преди влизането му в сила договори за възлагане на обществен превоз на пътници по междуселищни автобусни линии.

Предвиден е отлагателен срок от 36 месеца за влизане в сила на закона, за да се осигури достатъчно време на всички заинтересовани страни да се адаптират към новите обществени отношения и да бъдат изградени информационните системи за планиране на обществения транспорт.

### Отговорна институция

#### Отговорна институция

##### Министерство на транспорта и съобщенията

Адрес: София, София , ул. Дякон Игнатий № 9

Електронна поща: [mail@mtc.government.bg](mailto:mail@mtc.government.bg)

### Контактна информация

Димитър Савов, директор на дирекция „Национална транспортна политика“,

Министерство на транспорта и съобщенията | Електронна поща:

[DSavov@mtc.government.bg](mailto:DSavov@mtc.government.bg)

### Начини на предоставяне на предложения и становища

- Портала за обществени консултации (изисква се регистрация чрез имейл);
- Електронна поща на посочените адреси;

### Документи

#### Пакет основни документи:

[Доклад - вер. 1.0 | 17.11.2025](#)

[Проект на акт - вер. 1.0 | 17.11.2025](#)

[Мотиви - вер. 1.0 | 17.11.2025](#)

[Оценка на въздействие - вер. 1.0 | 17.11.2025](#)

[Становище на администрацията на Министерския съвет - вер. 1.0 | 17.11.2025](#)

**Консултационен документ:**

---

**Справка становища:**

---

**Коментари**

**История**

**Включване на проекта**

Това събитие описва запис на акт в ЗП или ОП.

**Начало на обществената консултация - 17.11.2025**

**Промяна на файл - 17.11.2025**

[Доклад](#)

**Промяна на файл - 17.11.2025**

[Проект на акт](#)

**Промяна на файл - 17.11.2025**

[Мотиви](#)

**Промяна на файл - 17.11.2025**

[Оценка на въздействие](#)

**Промяна на файл - 17.11.2025**

[Становище на администрацията на Министерския съвет](#)

**Приключване на консултацията - 17.12.2025**

**Справка за получените предложения**

Справка или съобщение.

**Окончателен акт на Министерския съвет**

---