



Закон за изменение на Закона за железопътния транспорт

[линк към консултацията](#)

Информация

Откриване / Приключване: 14.05.2019 г. - 28.05.2019 г. Неактивна

Номер на консултация: #4309-K

Област на политика: Архив - Транспорт

Тип консултация: Закон

Вносител: Министерство на транспорта и съобщенията

Тип вносител: Национално

С проекта на Закон за изменение на Закона за железопътния транспорт се предлагат изменения в Закона за железопътния транспорт (ЗЖТ), Закона за гражданското въздухоплаване (ЗГВ) и Кодекса на търговското корабоплаване (КТК) с оглед предприемане на мерки, необходими според Европейската комисия, за да се гарантира независимостта на органа за разследване на железопътни произшествия и инциденти спрямо оператора на инфраструктурата и за изпълнение на задълженията на Република България по чл. 21, ал. 1 и ал. 2 от Директива 2004/49/ЕО на Европейския парламент и съвета от 29 април 2004 г. относно безопасността на железопътния транспорт в Общността и за изменение на Директива 95/18/ЕО относно лицензирането на железопътните предприятия и Директива 2001/14/ЕО относно разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътната инфраструктура и за сертифициране за безопасност (ОВ, L 264, от 30.4.2014, стр. 44).

I. Съгласно чл. 19, параграф 1 от Директива 2004/49/ЕО държавите-членки на Европейския съюз гарантират, че след тежки произшествия в железопътната система се извършва разследване от разследващ орган, посочен в чл. 21 от директивата, целта на което е възможно подобрене на безопасността в железопътния транспорт и предотвратяване на произшествия.

Република България е създала разследващ орган. Той е част от предвидената в чл. 35, ал. 1 от Устройствения правилник на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията дирекция „Звено за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт“, която е на пряко

подчинение на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията и извършва разследване на авиационни събития, разследване на произшествия в морските пространства и разследване на произшествия и инциденти в железопътния транспорт.

По аналогичен начин е разрешен и въпросът с разследването на произшествия във въздушния и водния транспорт:

В чл. 4 от Регламент (ЕС) № 996/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 година относно разследването и предотвратяването на произшествия и инциденти в гражданското въздухоплаване и за отмяна на Директива 94/56/ЕО е регламентирано, че всяка държава-членка гарантира, че разследванията във връзка с безопасността се провеждат или наблюдават, без външна намеса, от постоянен национален орган за разследване във връзка с безопасността в гражданското въздухоплаване („орган за разследване във връзка с безопасността“), който е в състояние независимо да проведе пълно разследване във връзка с безопасността, самостоятелно или посредством споразумения с други органи за разследване във връзка с безопасността.

В чл. 8 от Директива 2009/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за определяне на основните принципи, които уреждат разследването на произшествия в областта на морския транспорт, и за изменение на Директива 1999/35/ЕО на Съвета и Директива 2002/59/ЕО на Европейския парламент и на Съвета е регламентирано, че държавите-членки гарантират, че разследванията на безопасността се провеждат под отговорността на безпристрастен постоянен разследващ орган, на когото са предоставени необходимите правомощия, и от разследващи лица с необходимата квалификация, компетентни по въпроси, отнасящи се до морски произшествия и инциденти.

В чл. 21 от Директива 2004/49/ЕО е регламентирано, че всяка държава-членка гарантира, че разследванията на злополуки и инциденти, посочени в чл. 19 от директивата, се провеждат от постоянен орган, който се състои от най-малко един следовател, квалифициран да изпълнява функцията на главен разследващ в случай на произшествие или инцидент. Този орган „е независим в своята организация, законова структура и вземане на решения от всякакви оператори на инфраструктури, железопътни предприятия, от органите, налагащи такси, разпределящи инфраструктурен капацитет и организациите, уведомявани за взетите мерки, както и от всяка страна, чиито интереси биха могли да са в противоречие с функциите, възложени на разследващия орган“. Освен това, той е независим и от органа по безопасността, както и от всякакъв регулатор на железопътни мрежи.

Посочените в регламента и двете директиви органи са създадени и определени от Република България и са част от дирекция „Звено за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт“ в Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията.

II. Посочените актове на правото на Европейския съюз са въведени в българското законодателство и са приети мерки на национално ниво за прилагане на разпоредбите на посочения регламент – текстовете се съдържат в ЗГВ, КТК, ЗЖТ и подзаконовите нормативни актове, издадени на основание на посочените закони.

1. В чл. 16ж, ал. 1, 3 и 5 от ЗГВ е регламентирано, че специализираното звено за разследване на авиационни събития в Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията е на пряко подчинение на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, издръжката му се осъществява от бюджета на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, а функциите на специализираното звено се осъществяват от инспектори по разследване. Съгласно чл. 142, ал. 2 от ЗГВ разследването на авиационно произшествие или сериозен инцидент на територията на Република България се извършва от комисия, определена със заповед на ръководителя на звеното за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт в Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията. На основание чл. 142, ал. 4 от ЗГВ е издадена Наредба № 13 от 27.01.1999 г. за разследване на авиационни произшествия (обн., ДВ, бр. 12 от 1999 г., изм. и доп., бр. 83 от 2004 г., бр. 77 от 2005 г., бр. 4 от 2007 г., бр. 90 от 2012 г., бр. 6 от 2016 г.).
2. Съгласно чл. 79, ал. 1 от КТК разследването на морски произшествия и инциденти се извършва от инспектори по разследването – служители в специализираното звено за разследване на морски произшествия и инциденти в Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията. На основание чл. 79, ал. 13 от КТК е издадена Наредба № 23 от 24.10.2011 г. за докладване и разследване на произшествия в морските пространства (обн., ДВ, бр. 87 от 2011 г., изм. и доп., бр. 30 от 2016 г.).
3. В чл. 115и, ал. 3 и 4 от ЗЖТ е регламентирано, че техническото разследване на причините за тежки железопътни произшествия се осъществява от специализирано звено за разследване на железопътни произшествия и инциденти в Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията. В своята организация и при вземане на решения специализираното звено е независимо от Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“, управителя на железопътната инфраструктура, железопътните предприятия, както и от всяко друго лице, чиито интереси биха могли да са в противоречие с функциите на звеното. На основание чл. 29, ал. 3, т. 1, чл. 115е, ал. 1 и чл. 115м, ал. 4 от ЗЖТ е издадена Наредба № 59 от 5.12.2006 г. за управление на безопасността в железопътния транспорт (обн., ДВ, бр. 102 от 2006 г., изм., бр. 88 от 2007 г., изм. и доп., бр. 47 от 2010 г., бр. 101 от 2010 г., бр. 28 от 2012 г., бр. 47 от 2013 г., бр. 58 от 2015 г., бр. 29 от 2018 г.), в която (Глава пета „Разследване на произшествия и инциденти в железопътния транспорт“, чл. 68 - чл. 102 от наредбата) изчерпателно е регламентиран редът за разследване на произшествията и инцидентите в железопътния транспорт.

III. През 2013 г. Европейската комисия (ЕК) изпрати официално уведомително писмо до българските власти, в което посочи разпоредбите от националното законодателство, които според ЕК не са в съответствие с Директива 2004/49/ЕО. Българските власти представиха допълнителна информация по отношение на независимостта на специализираното звено за разследване и се ангажираха да се изменят Закона за железопътния транспорт и Наредба № 59 за управление на безопасността в железопътния транспорт.

През 2015 г. ЕК изпрати мотивирано становище, с което прикани Република България да предприеме необходимите мерки, за да се съобрази с твърдените от ЕК несъответствия на българското законодателство с Директива 2004/49/ЕО. Република България уведоми ЕК за приемането на Закон за изменение и допълнение на Закона за железопътния транспорт, Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 59 от 5 декември 2006 г. за управление на безопасността в железопътния транспорт, Правила за разследване на произшествия и инциденти в железопътния транспорт от специализирано звено в дирекция „Звено за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътен транспорт“.

През 2016 г. ЕК изпрати допълнително официално уведомително писмо, в което изрази съмнения относно независимостта на разследващия орган по чл. 21, параграф 1 от Директива 2004/49/ЕО и съмнения относно независимостта спрямо достъпа на органа до финансови ресурси съгласно чл. 21, параграф 2 от Директива 2004/49/ЕО. Република България изпрати своята позиция, в която посочи, че специализираното звено по чл. 115и, ал. 3 от ЗЖТ е независимо в своята организация и при вземане на своите решения и информира, че са извършени промени във Вътрешните правила на дирекция „Човешки ресурси“ в МТИТС, където е предвидено провеждането на конкурс за директор на специализираното звено да се извършва от независима агенция за подбор на персонала.

В края на 2017 г. ЕК изпрати мотивирано становище, в което е посочено, че Република България:

- не е успяла да гарантира независимостта на специализираното звено за разследване от управителя на инфраструктурата и не е изпълнила задълженията си съгласно чл. 21, параграф 1 от Директива 2004/49/ЕО;
- не е успяла да гарантира достатъчно ресурси за разследващия орган, за да изпълнява функциите си независимо и не е изпълнила задълженията си съгласно чл. 21, параграф 2 от Директива 2004/49/ЕО.

През декември 2017 г. Република България изпрати три допълнителни документа, като потвърди изразената вече позиция относно транспонирането на чл. 21 от Директива 2004/49/ЕО. През 2018 г. Република България изпрати допълнителна информация по нарушението, в която беше посочено, че Директива 2004/49/ЕО е напълно въведена в българското законодателство.

В края на 2018 г. ЕК взе решение да предяви искова молба пред Съда на ЕС, в резултат на която е образувано Дело C-33/19 Европейската комисия срещу Република България пред Съда на Европейския съюз.

В молбата ЕК отбелязва на първо място, че „звено за разследване на произшествия и инциденти не е независимо от управителя на инфраструктурата - Национална компания „Железопътна инфраструктура“, тъй като министърът на транспорта от една страна упражнява контрол над Национална компания „Железопътна инфраструктура“, а от друга - разследващото звено е част от Министерството на транспорта, не разполага с достатъчна организационна независимост и независимост относно взимането на решения“. На второ място, ЕК счита, че „бюджетът на специализираното звено се представя на министъра на транспорта и в българското законодателство няма гаранция, че нуждите на разследващия орган в случай на тежко произшествие, за което са необходими допълнителни средства, надвишаващи предвидения бюджет, ще бъдат адекватно удовлетворени. Като се има предвид, че в настоящия случай специализираното звено не е юридическо лице и е структурно интегрирано в министерството, отговарящо за транспорта, чийто министър отговаря едновременно и на органа, контролиращ даден управител на инфраструктура, тази независимост по отношение на достъпа до финансовите ресурси, които трябва да ѝ бъдат предоставени за изпълнение на задачите ѝ, не е гарантирана чрез предоставянето на отделен бюджет“.

IV. Включването на специализираното звено за разследване в структурата на Министерство на транспорта е практика в редица държави-членки, дори когато дружеството – управител на железопътна инфраструктура, е държавно предприятие:

1. Австрия - федералният орган за разследване е създаден като подчинен отдел на Федералното Министерство на транспорта, иновациите и технологиите, като независимостта е определена от националното право.
2. Румъния - Агенцията за разследване на железопътни превози (AGIFER) е създадена като специализиран орган на Министерството на транспорта. След образуването на съдебно производство е приета извънредна наредба на правителството, с която е осигурен собствен доход на AGIFER и се създава фондът AGIFER.
3. Испания - Комисията за разследване на произшествия в железопътния транспорт е създадена към Министерството на инфраструктурата и транспорта. Министерството предоставя помещения и общи услуги (като например ИТ поддръжка, организация на пътуванията), разпределя бюджетна позиция за разследващите функции и плаща заплати, а Комисията изпълнява задачите си самостоятелно.
4. Латвия - органът за разследване е под надзора на министъра на транспорта, но не е част от Министерството на транспорта. Напълно независим е по всички въпроси, свързани с разследванията, включително изборът какво да разследва и има независим бюджет.
5. Република Словения - органът за разследване на железопътния транспорт е част от Министерство на инфраструктурата, но към същото министерство са управителят на железопътната инфраструктура и железопътният превозвач.

V. Въз основа на изложеното и за да се предотврати риска Република България да бъде осъдена по Дело С-33/19, Европейската комисия срещу Република България, предлагаме да се извършат промени в ЗЖТ, ЗГВ и КТК, като отпадат текстовете, че звеното за разследване е в структурата на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията. В посочените закони ще се запазят само функциите на звеното за разследване на произшествия и инциденти във въздушния, водния и железопътния транспорт. Със законовите промени ще бъдат подготвени и съответни актове на Министерския съвет, които ще предвиждат: (а) създаването на Национален борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт, като самостоятелно юридическо лице към Министерския съвет, второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията; (б) приемането на Устройствен правилник на административната структура и (в) промяна на Класификатора на длъжностите в администрацията. Промените в посочените подзаконови актове ще бъдат приети след приемането на законовите промени. Административното, техническото и финансовото обслужване на Националния борда за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт ще се осъществява от администрацията на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията - Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията. Бордът ще се управлява от трима членове – със съответната квалификация във въздушния, водния и железопътния транспорт и ще се състои само от разследващи инспектори. По този начин ще се приложи модела на т. нар. споделени услуги в организацията и работата на централната администрация. Чрез този модел една администрация предоставя споделени услуги на друга администрация. В приетата с Решение № 140 от 17.03.2014 г. на Министерския съвет Стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020 г. и в Пътната карта към нея е заложена цел за въвеждане на принципа на споделените услуги в организацията и работата на администрацията на централно, областно и общинско ниво. Мярката предвижда концентриране на функциите на общата администрация на по-високо ниво - първостепенни разпоредители с бюджет, където да бъдат създадени звена за споделени услуги, за обслужване на всички структури в системата на съответното министерство.

С § 1 - 5 от законопроекта в чл. 115и, чл. 115к, чл. 115л, чл. 115м, ал. 3 и чл. 115н, ал. 1 се правят изменения в ЗЖТ, с които специализираното звено за разследване на железопътни произшествия и инциденти в Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията се заменя с Националния борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт.

С § 6, т. 1 - 4 от законопроекта в чл. 16б, ал. 1, т. 7, чл. 16ж, ал. 1 и 2, чл. 139, ал. 1, т. 4 и чл. 142, ал. 2, 3 и 5 се правят изменения в ЗГВ, с които специализираното звено за разследване на авиационни събития в Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията се заменя с Националния борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт.

С § 6, т. 5 от законопроекта се прецизира дефиницията в § 3, т. 67 „инспектор по разследване“ от Допълнителните разпоредби на ЗГВ.

С § 7 от законопроекта в чл. 79, ал. 1, 5, 7, 8 и 10-12 от КТК се правят изменения, с които специализираното звено за разследване на морски произшествия и инциденти в Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията се заменя с Националния борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт.

С § 8 от законопроекта се предлага законът да влезе в сила от деня на обнародването му в „Държавен вестник“ с оглед избягване на неблагоприятните последици за Република България по Дело С-33/19, Европейската комисия срещу Република България.

С § 9, ал. 1 от законопроекта се предлага Министерският съвет да създаде с постановление Национален борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт - самостоятелно юридическо лице по чл. 60, ал. 1 от Закона за администрацията и да приеме правилник за дейността, структурата и организацията на борда в срок до шест месеца от влизането в сила на закона.

С § 9, ал. 2 и 3 от законопроекта се предлага до влизането в сила на правилника за дейността, структурата и организацията на Националния борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт, функциите и дейностите по разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт да се изпълняват от дирекция „Звено за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт“ в Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията по досегашния ред, а започналите и недовършени до влизане в сила на правилника за дейността, структурата и организацията на Националния борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт разследвания на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт да се довършват по досегашния ред.

С § 9, ал. 4 от законопроекта се предлага трудовите и служебните правоотношения със служителите - инспектори в дирекция „Звено за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт“ в Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията да преминат към Националния борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт при условията и по реда на чл. 123 от Кодекса на труда и чл. 87а от Закона за държавния служител и в съответствие с определените с правилника за дейността, структурата и организацията на Националния борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт структура и числен състав.

С § 10 от законопроекта се предлага Министерският съвет и министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията да приведат приетите, съответно издадените от тях подзаконови нормативни актове в съответствие със закона в срок до 6 месеца от влизането му в сила.

На основание Закона за нормативните актове срокът за публикуване на Портала за обществени консултации и на интернет страницата на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията на законопроекта, заедно

с мотивите и предварителната оценка на въздействието, в който заинтересованите лица могат да изразят становищата си, е определен на 14 дни. Решението за определяне на по-кратък срок за обществено обсъждане на проекта е взето в съответствие с изискванията на чл. 26, ал. 4, изречение второ, от Закона за нормативните актове, предвид спешната необходимост да се гарантира независимостта на органа за разследване на железопътни произшествия и инциденти спрямо оператора на инфраструктурата и за изпълнение на задълженията на Република България по чл. 21, ал. 1 и ал. 2 от Директива 2004/49/ЕО на Европейския парламент и съвета от 29 април 2004г. относно безопасността на железопътния транспорт в Общността и за изменение на Директива 95/18/ЕО относно лицензирането на железопътните предприятия и Директива 2001/14/ЕО относно разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътната инфраструктура и за сертифициране за безопасност (ОВ, L 264, от 30.4.2014, стр. 44), както и с оглед избягване на неблагоприятните последици за Република България по Дело С-33/19, Европейската комисия срещу Република България.

Лице за контакти: Бисер Петров, Държавен експерт в дирекция „Правна“, МТИТС,
Тел.: 02/9409470, E-mail: bpetrov@mtitc.government.bg

Отговорна институция

Отговорна институция

Министерство на транспорта и съобщенията

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

Електронна поща: mail@mtc.government.bg

Начини на предоставяне на предложения и становища

- Портала за обществени консултации (изисква се регистрация чрез имейл);
- Електронна поща на посочените адреси;
- Системата за сигурно електронно връчване <https://edelivery.egov.bg/> (изисква се квалифициран електронен подпис или ПИК на НОИ);
- Официалния адрес за кореспонденция.

Документи

Пакет основни документи:

[Закон за изменение на Закона за железопътния транспорт - вер. 1.0 | 14.05.2019](#)

[Мотиви към Закона за изменение на Закона за железопътния транспорт - вер. 1.0 | 14.05.2019](#)

[Становище МС към Закона за изменение на Закона за железопътния транспорт - вер. 1.0 | 14.05.2019](#)

[Оценка на въздействието към Закона за изменение на Закона за железопътния транспорт - вер. 1.0 | 14.05.2019](#)

[Справка за отразяване на предложенията и становищата - вер. 1.0 | 11.06.2019](#)

Консултационен документ:

Справка становища:

Коментари

История

Начало на обществената консултация - 14.05.2019

Приключване на консултацията - 28.05.2019

Справка за получените предложения - 11.06.2019

[Справка за отразяване на предложенията и становищата](#)

Окончателен акт на Министерския съвет
