

РЕШЕНИЕ

№ 15637

гр. София, 23.04.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 56 състав, в
публично заседание на 25.03.2026 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Мария Ситнилска

при участието на секретаря Макрина Христова, като разгледа дело номер **126** по описа за **2026** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по чл. 145 и сл. от Административно-процесуалния кодекс /АПК/ във връзка с чл. 40, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация /ЗДОИ/.

Образувано е по жалбата на Фондация „Антикорупционен фонд“, ЕИК[ЕИК], представлявана от директора Б. С. против отказ за предоставяне на достъп до обществена информация по т. 3 от заявление за достъп до обществена информация вх. №ЗДОИ-193/24.11.2025 г., обективиран в решение № РД-ОИ-167/09.12.2025 г. на председателя на Управителния съвет на Агенция „Пътна инфраструктура“. Обосновават се съображения за незаконосъобразност на оспорения отказ, поради противоречие с материално правните разпоредби и несъответствие с целта на закона. Оспорват се мотивите на административния орган относно характера на търсената информация, като се излагат съображения, че същата представлява служебна обществена информация, доколкото същата е създадена във връзка с официалната информация и по повод дейността на органа. Посредством нея заявителят цели да си състави собствено мнение за това дали процедурата по сключване на договорите за обществени поръчки с възложител АПИ е проведена законосъобразно и дали в действителност със същата не се е целяло умишлено нарушаване на ЗОП, чрез отклоняване на публични средства към частни компании без провеждане на търг. Сочи се и наличието на надделяващ обществен интерес, който изрично е обоснован в заявлението. Поисканата информация за посочените от изпълнителите по договорите автовлекачи е свързана с общественения живот в България и дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължения по закона субект - с каква техника изпълнителите по договорите за предоставяне на „постоянно аварийно обслужване чрез отстраняване на аварирани и катастрофирани автомобили“ от

автомагистралите в страна са заявили, че разполагат и/или ще наемат и това ли са в действителност опериращите влекачи на терен, и ако не - как и защо фирми, различни от посочените от възложителя извършват дейности по обществените поръчки. Като неправилен се изтъква и изводът на административния орган, че търсената информация има статут на конфиденциална. Моли съда да постанови решение, с което да отмени оспорения отказ и да задължи административния орган да предостави в пълен обем търсената информация. Претендира присъждане на разноски.

В съдебно заседание жалбата се поддържа от пълномощник на оспорващия юрк. Ж., която изрично се противопоставя на изразената от ответника теза, че търсената по т. 3 от заявлението информация не е обществена, а има статут на конфиденциална информация. В тази връзка се позовава на клаузи от сключените договор за изпълнение на обществени поръчки, в които фигурира раздел „Конфиденциалност“, но в него се говори изрично за ограничаване на разпространението на конфиденциална информация само от страна на изпълнителя. В тази връзка отбелязва, че заявлението е отправено до възложител по ЗОП, а не към някои от изпълнителите. Тезата за конфиденциалност на търсената по т. 3 от заявлението информация, изложена от ответника противоречи и на съдържащата се публично достъпната информация относно конкретните обществени поръчки, в която се споменава голям брой техника с идентифицираща за нея информация.

Ответната страна – Председателя на Управителния съвет на Агенция „Пътна инфраструктура“ чрез процесуалния си представител юрк. М. оспорва жалбата като неоснователна. Обосновава съображения, че по своя характер търсената по т. 3 от заявлението информация не е обществена и като такава не е публикувана на сайта на Агенцията. Тази информация по своя характер представлява част от информацията, свързана с провеждане на процедурите по ЗОП, която няма характер на обществена. Позовава се на нормата на чл. 102, ал. 1 от ЗОП, която дава възможност на всеки кандидат в процедура по ЗОП да посочи в заявлението си за участие или в офертата си информацията, която смята за конфиденциална, във връзка с наличието на търговска тайна. Правните последици от позоваването на тази норма е невъзможността на възлагащите органи да разкриват конкретната информация. Претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение. Прави възражение за прекомерност на юрисконсултското възнаграждение.

Административен съд София-град, след като се запозна със събраните и приети по делото писмени доказателства и след като изслуша становищата на страните, приема за установено следното от фактическа страна:

Административното производство е образувано по заявление вх. № ЗДОИ-193/24.11.2025 г., подадено от Фондация „Антикорупционен фонд“ до председателя на Управителния съвет на АПИ за предоставяне на информация, свързана с изпълнение на договорите, сключени във връзка с обществени поръчки с уникални номера 00044-2023-0018 и 00044-2024-0047 с възложител АПИ. По конкретно информацията се отнася до дейността по договорите, свързана с „постоянно аварийно обслужване чрез отстраняване на аварирани и катастрофирани автомобили“ на територията на автомагистралите в България. В т. 3 от заявлението е формулирано искане за предоставяне на пълен списък на всички автовлекачи за аварирани тежкотоварни автомобили, включително регистрационните им номера, с които изпълнителите по тези договори са декларирали пред АПИ, че разполагат и/или използват за изпълнение на дейностите по договорите.

По така депозираното заявление е постановено решение № РД-ОИ-167/09.12.2025 г. на председателя на УС на АПИ, с което по отношение на търсената информация по т. 3 от заявлението е посочено, че „Съгласно клаузите на договорите исканата информация има статут на

конфиденциална“.

Решението е съобщено на неговият адресат на 09.12.2025 г. на посочения от него имейл адрес.

Жалбата е депозирана на 22.12.2025 г.

Въз основа на изложеното от фактическа страна, настоящия съдебен състав обосновава следните правни изводи:

Жалбата е ПРОЦЕСУАЛНО ДОПУСТИМА, като подадена от лице, инициатор на административното производство, приключило с издаване на оспорения акт, в законоустановеният срок, срещу акт подлежащ на оспорване акт по аргумент на чл. 40 от ЗДОИ.

Разгледана по същество жалбата е ОСНОВАТЕЛНА.

В предварителен порядък за пълнота на проверката по чл. 168 от АПК, следва да се отбележи, че оспореното решение е издадено от компетентен административен орган, а именно: Председателят на Управителния съвет, който съгласно чл. 7, ал. 2 от Вътрешните правила на Агенция "Пътна инфраструктура" за предоставяне на достъп до обществена информация взема решения за предоставяне или за отказ за предоставяне, както и за предоставяне на частичен достъп до исканата обществена информация.

Обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществена информация са уредени в ЗДОИ. Редът и условията за предоставяне на достъп до обществена информация са подробно регламентирани в глава III на ЗДОИ.

По силата на чл. 38 от ЗДОИ административният орган е задължен в решението си за отказ за предоставяне на обществена информация да посочи правното и фактическо основание за отказ по този закон, при наличие на изпълнена процедура по глава Трета от закона (чл. 24 и сл.). Нарушаването на така установената в закона форма и съдържание на произнасянето на задължения по закона субект по отправено до него искане за достъп до обществена информация представлява нарушение по чл. 146, т. 2 от АПК.

В настоящия случай, в оспорената част от административния акт липсва посочване на правното основание за постановяването му. Не е посочена нито една от визираните в чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ хипотези на ограничаване на правото на достъп до обществена информация, нито е посочено някое от установените в чл. 37 от ЗДОИ основания за отказ. Също така, в мотивната част на оспореното решение липсват мотиви за наличието или липсата на надделяващ обществен интерес, съгласно установената в чл. 13, ал. 4 от ЗДОИ забрана за ограничаване на правото на достъп до служебна обществена информация при наличието на надделяващ обществен интерес. Административният орган се е задоволил единствено декларативно да заяви, относно търсената информация по т. 3 от заявлението следното: „Съгласно клаузите на договорите исканата информация има статут на конфиденциална“. Тук следва да се посочи, че по силата на нормата на чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ основание за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация е налице, когато исканата информация е класифицирана информация или друга защитена тайна, в случаите, предвидени със закон, както и в случаите на чл. 13, ал. 2. Конфиденциалната информация би могла да се включи в понятието "друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон" по смисъл на [чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ](#), т. е. това, че „исканата информация има статут на конфиденциална“, при определени предпоставки, може да послужи като основание за отказ за предоставяне на достъп до нея. В случая обаче, липсва позоваване от страна на административния орган на нормата на чл. 37, ал. 1, т. 1 във връзка с чл. 17, ал. 2 от ЗДОИ. Липсата на изложени мотиви в изтъкнатата насока възпрепятства упражняването на съдебен контрол за законосъобразност на оспореното решение по отношение на забрана по чл. 13, ал. 4 от ЗДОИ. Това нарушение по същността си представлява самостоятелно основание за отмяна на оспорения отказ, тъй като от една страна ограничава правото на защита на неговия

адресат, а от друга възпрепятства осъществяването на съдебния контрол за законосъобразност. При постановяване на оспорения отказ е допуснато и нарушение на специалните административно производствени правила, разписани във Вътрешни правила на Агенция "Пътна инфраструктура" за предоставяне на достъп до обществена информация. Съгласно чл. 7, ал. 2 изр. второ от правилата, комисия, определена със заповед на УС на АПИ, разглежда заявленията и предоставя на председателя на УС на АПИ, мотивирано становище за предоставяне или за отказ от предоставяне на исканата обществена информация. По силата на чл. 13, ал. 3 от Вътрешните правила на АПИ, най-малко три дни преди изтичане на законовите срокове, Комисията, определена за разглеждане на заявления за достъп до обществена информация, предоставя на председателя на УС на Агенцията мотивирано становище, относно: 1. Следва ли Агенцията да предостави искания достъп до обществена информация; 2. В какъв обем да се предостави исканата информация; 3. Формата, в която да се предостави исканата информация; 4. Необходимост от удължаване на срока за произнасяне; 5. Справка за разходите по предоставяне на обществена информация по нормативи, определени от министъра на финансите. В настоящият случай, в представената по делото административна преписка не са налични доказателства, заявлението за достъп до обществена информация да е било разгледано от назначена със заповед комисия, както и не е представено становище от такава комисия, т. е. заявлението не е разгледано при спазване на процедурата регламентирана в чл. 7, ал. 2, изр. второ от Вътрешните правила на АПИ за предоставяне на достъп до обществена информация.

Легалната дефиницията на понятието "обществена информация" е дадена в разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, съгласно която обществена информация по смисъла на този закон е всяка информация, свързана с общественния живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. Съгласно цитираното определение в обхвата на "обществена информация" по смисъла на ЗДОИ попадат всички данни относно общественния живот, съдържащи се в документи и други материални носители на данни, създавани, получавани или съхранявани от задължените по ЗДОИ субекти. Съгласно чл. 9 от ЗДОИ обществената информация е официална и служебна, като според разпоредбата на чл. 10 от ЗДОИ официална е информацията, която се съдържа в актовете на държавните органи и на органите на местното самоуправление при осъществяване на техните правомощия, а съгласно чл. 11 от ЗДОИ служебна е информацията, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите и техните администрации. Според трайната съдебна практика понятието "обществена информация" следва да бъде възприемано като сведение, знание за някого или за нещо, свързано с общественния живот в страната. Основна характеристика на обществената информацията е възможността чрез нея да може да бъде създадено собствено мнение (от лицата, които искат предоставяне на тази информация) относно дейността на задължените субекти. Последните са лицата, които са задължени да осигурят достъпа до обществена информация, а информацията, чието предоставяне се иска, следва да е свързана с дейността именно на задължените лица. С оглед на визираните легални определения и предвид наличната информация по делото, противно на посоченото в оспореното решение, настоящият съдебен състав намира, че информацията, по отношение на която е постановен отказ за предоставяне, е служебна по своя характер, тъй като е свързана с дейността на АПИ по стопанисване, реконструкция и поддържане на пътищата и по-конкретно дейността по разходване на бюджетни средства в процедури по ЗОП по възлагане на част от тези дейности на юридически лица. В тази връзка безспорно разходването на публични средства е информация, която е свързана с общественния живот на страната. Самото обстоятелство, че търсената информация е свързана с разходването на бюджетни средства предопределя

прозрачност и достъпност на същата, каквато е и основната цел на ЗДОИ.

Както вече бе посочено, административният орган в случая само декларативно е заявил, че „исканата информация има статут на конфиденциална“, без изрично да посочи от къде точно произтича този статут, кой закон/договор регламентира забраната за нейното представяне, като след представянето на подробна аргументация по посочените обстоятелства и след анализ за липсата на надделяващ обществен интерес може да откаже достъп до същата. В случая анализ за липсата/наличието на надделяващ обществен интерес също не е извършен от административния орган. В тази връзка следва да се отбележи, че наличието на надделяващ интерес се предполага до доказване на противното в случаите на [§ 1, т. 5](#) от ДР на [ЗДОИ](#), когато исканата информация: а) дава възможност на гражданите да си съставят мнение и да участват в текущи дискусии; б) улеснява прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3, ал. 1 относно вземаните от тях решения; в) гарантира законосъобразното и целесъобразното изпълнение на законовите задължения от субектите по чл. 3; г) разкрива корупция и злоупотреба с власт, лошо управление на държавно или общинско имущество или други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица в съответните администрации, с които се засягат държавни или обществени интереси, права или законни интереси на други лица. Нормата на [§ 1, т. 5](#) от ДР на [ЗДОИ](#) въвежда оборима презумпция, че до доказване на противното обществен интерес от разкриването е налице в изброените хипотези по т. "а" до "е". Тази презумпция обръща тежестта на доказване - не заявителят, а органът следва да установи, че в конкретния случай не е налице надделяващ обществен интерес. В оспореното решение въобще липсва анализ и обосновка дали в случая е налице надделяващ обществен интерес по смисъла на [§ 1, т. 5](#) и [6](#) от ДР на [ЗДОИ](#). Нито са посочени, нито са анализирани приложимите материалноправни норми на [ЗДОИ](#) - [чл. 17, ал. 2](#) и [3](#) във вр. с [§ 1, т. 5](#) и [6](#) от ДР на [ЗДОИ](#) в контекста на търсената обществена информация. В тежест на органа е да мотивира отказа си с конкретни съображения, обусловили липсата на изключващата предпоставка по [чл. 37, ал. 1, т. 2](#) от [ЗДОИ](#), т. е. че не е налице надделяващ обществен интерес. При това положение съдът не е в състояние да извърши необходимата проверка относно законосъобразността на решението в частта му по т. 3 от заявлението, по което е формиран отказ за предоставяне на достъп до обществена информация, с оглед допуснатото от административния орган съществено нарушение на административнопроизводствените правила, изразяващо се, както вече бе казано, в неизследване и неустановяване на фактическата обстановка по административната преписка и неизлагане на собствени правни изводи. Все в тази насока следва да се добави, че съдът не може вместо органа да преценява съществуват ли факти, които доказват наличието на надделяващ обществен интерес и въз основа на това да направи вместо органа правен извод за приложимостта на [чл. 37, ал. 1, т. 1](#) и [т. 2](#) от [ЗДОИ](#). Съдът може само да провери законосъобразността на фактическите и правни изводи на органа, каквито в случая както вече бе посочено изцяло липсват (в този смисъл решение № 225/09.01.2015 г., постановено по адм. д. № 3292/2014 на ВАС, решение № 14175/27.11.2014 г., постановено по адм. д. № 4665/2014 на ВАС и др.)

За пълнота на изложеното следва да се отбележи, че доводите на пълномощника на ответника относно прилагането на чл. 102 от ЗОП не следва да бъдат предмет на обсъждане, доколкото излагането на мотиви в административния акт е в правомощията на неговия издател, като тези мотиви следва да са формирани към момента на издаване на акта. Недопустимо е едва в хода на производство по оспорване на акта по съдебен ред мотивите за вече постановения отказ, да бъдат излагани за първи път в хода по същество и то не е от самия административен орган, а от неговия процесуален представител. В тази насока за законосъобразността на оспорения отказ е без значение дали в заявленията си за участие или в офертата си участниците в обществени поръчки с уникални номера 00044-2023-0018 и 00044-2024-0047 са посочили за конфиденциална информацията отнасяща се до автовлекачите за аварирани тежкотоварни автомобили, включително регистрационните им номера, с които изпълнителите по тези договори са декларирали пред АПИ, че разполагат и/или използват за изпълнение на дейностите по договорите.

За изчерпателност следва да се посочи, че в приложения от оспорвания договор за възлагане на обществена поръчка изх. № РД-38-4/31.01.2025 г., (посочен от административния орган в т. I от решението) действително се съдържа раздел XVI озаглавен „Конфиденциалност“, но както е посочено изрично в жалбата, по силата на чл. 36 от договора задължението за опазването на конфиденциалната информация е възложено в тежест на изпълнителя, а не на възложителя, който е ответник по делото, поради което и той не може да се позове на ограниченото за нейното разпространение при произнасянето си по реда на ЗДОИ.

Не на последно място следва да се отбележи и основателността на твърдението на оспорвания, че тезата на председателя на УС на АПИ относно статута на исканата информация противоречи на съдържанието на публично достъпната документация от търговете, публикувана в ЦАИС ЕОП и по конкретно: в протокол № 1.2 (приложен по делото) от работата на комисията по обществена поръчка 00044-2023-0018 е поместена конкретна информация за вид, модел и регистрационен номер на различен вид техника, която участниците в поръчката възнамеряват да използват при изпълнение на възложената им договора дейност.

В обобщение на изложеното решението на председателя на УС на АПИ в частта му по т. 3 от заявлението на Фондация „Антикорупционен фонд“, с което е формиран отказ по искането за предоставяне на достъп до обществена информация, като незаконосъобразно, следва да бъде отменено и на основание [чл. 173, ал. 2](#) от [АПК](#) делото следва да бъде изпратено като преписка на административния орган за ново произнасяне по искането по т. 3 от заявлението за предоставяне на пълен списък на всички автовлекачи за аварирани тежкотоварни автомобили, включително регистрационните им номера, с които изпълнителите по тези договори са декларирали пред АПИ, че разполагат и/или използват за изпълнение на дейностите

по договорите.

При новото разглеждане, ответният административен орган ще следва, при преценка на фактите, да отчете даденото в [§ 1, т. 3](#) от ДР на [ЗДОИ](#) от законодателя съдържание на понятието "надделяващ обществен интерес", в частност да отчете внимателно и в тяхната пълнота изискванията за прозрачност и отчетност в дейността на органите - субекти по чл. 3 от ЗОДОИ, което от своя страна е гаранция за законност, ефективност и отговорност на управлението, тъй като именно чрез достъпа до обществена информация гражданите могат да си съставят мнение за начина на осъществяване на това управление. Освен това, наличието или липсата на надделяващ обществен интерес следва изрично да се прецени и през призмата на цитирания по-горе [§ 1, т. 5](#) от ДР на [ЗДОИ](#). В тази връзка е необходимо да бъде съобразено, че за да е оборена презумпцията на надделяващ обществен интерес, е необходимо органът да е доказал, че общественият интерес от разкриването не е убедителен и не превишава явно интереса на третата страна от запазване на търговската тайна. Т.е, органът трябва да докаже, че неразкриването на информацията балансира обществения интерес от прозрачност и запазването на „конфиденциална информация“.

С оглед изхода на делото и на основание чл. 143, ал. 1 от АПК следва да бъде уважено своевременно направеното искане на процесуалния представител на оспорващия за присъждане на сторените по делото разноски.

Предвид изложеното и на основание чл. 172, ал. 2 и чл. 173, ал. 2 от АПК, Административен съд София- град, Второ отделение, 56-ти състав

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ по жалбата на Фондация „Антикорупционен фонд“, ЕИК[ЕИК], представлявана от директора Б. С. отказ за предоставяне на достъп до обществена информация по т. 3 от заявление за достъп до обществена информация вх. №ЗДОИ-193/24.11.2025 г., обективизиран в решение №РД-ОИ-167/09.12.2025 г. на председателя на Управителния съвет на Агенция „Пътна инфраструктура“.

ИЗПРАЩА преписката на председателя на Управителния съвет на Агенция „Пътна инфраструктура“ за ново произнасяне по т. 3 от заявление за достъп до обществена информация вх. №ЗДОИ-193/24.11.2025 г., депозирано от Фондация „Антикорупционен фонд“ в законоустановения срок.

ОСЪЖДА Агенция „Пътна инфраструктура“ да заплати на Фондация „Антикорупционен фонд“, ЕИК[ЕИК], представлявана от директора Б. С. разноски по делото в размер на 107.37 евро.

Решението е окончателно.

СЪДИЯ:

