

РЕШЕНИЕ

№ 13523

гр. София, 06.04.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 72 състав, в
публично заседание на 18.03.2026 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Мария Стоева

при участието на секретаря Зорница Димитрова, като разгледа дело номер **559** по описа за **2026** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) вр. чл. 40 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ).
Образувано е по постъпила жалба от Ц. К. К. срещу Решение № 1 от 06.01.2026г. на изпълнителния директор на „Български енергиен холдинг“ ЕАД.
С жалбата се твърди, че оспореното решение е незаконосъобразно, тъй като БЕХ формално приема, че предоставя информация, но не предоставя нито един конкретен отговор по поставените от жалбоподателката въпроси, а единствено препраща към публични финансови отчети чрез линкове, като заявява, че информацията е публично достъпна. Излагат се съображения за наличието на отменителни основания поради нарушение на чл. 2 и чл. 24 ЗДОИ – липса на реално предоставяне на информация. В тази връзка се посочва, че препращането към линкове не представлява предоставяне на информация, не отговаря по същество на поставените въпроси и не съдържа структурирани данни, обобщения или изводи, което е в противоречие с целта на закона, а именно гарантиране на ефективен, а не формален достъп. Твърди се, че в процесния случай е налице неправомерно прилагане на изключението за публично достъпна информация, доколкото финансов отчет не е идентичен с исканата такава и не дава отговор на поставените въпроси. Поддържа се становище за допуснато нарушение на чл. 33 ЗДОИ, тъй като е налице прикрит отказ от страна на органа. Сочи се, че ако БЕХ не разполага с исканата информация, той е длъжен изрично да заяви това и да посочи кой орган я създава или съхранява, вместо което е избран подход на прикрит отказ чрез формално предоставяне на линкове, което законът не допуска. При позоваване на трайна практика на ВАС, съобразно която препращането на общодостъпни източници, без реално предоставяне на поисканата информация, представлява

отказ по смисъла на ЗДОИ, жалбоподателката поддържа, че обжалваното решение следва да бъде отменено като незаконосъобразно. По тези съображения претендира отмяна на решение № 1 от 06.01.2026г. на „Български енергиен холдинг“ ЕАД в обжалваната част, а преписката да бъде върната на БЕХ с указания за предоставяне на исканата информация по същество.

В съдебно заседание жалбоподателката не се явява и не се представлява. В представено писмено становище излага подробни съображения относно основателността на жалбата. Твърди се, че е налице надделяващ обществен интерес, тъй като исканата информация се отнася до отношения между държавни дружества и засяга използването на публични ресурси и управлението на стратегическа енергийна инфраструктура. Претендира се отмяна на оспорения акт и присъждане на направените по делото разноски.

Ответникът – изпълнителният директор на „Български енергиен холдинг“ ЕАД, редовно призован, в съдебното заседание не се представлява. В представен писмен отговор на жалбата са изложени подробни съображения за неоснователност на същата и се претендира да бъде отхвърлена.

Софийска градска прокуратура не взема участие в производството.

Административен съд София-град, след като обсъди релевираните с жалбата основания, прецени събраните по делото доказателства и на основание чл. 168, ал. 1 вр. чл. 146 АПК провери изцяло законосъобразността на обжалвания акт, намира следното от фактическа и правна страна:

Административното производство е образувано по заявление от жалбоподателката Ц. К. К. с рег. № 01-2497/23.12.2025г., адресирано до министъра на енергетиката на Република България, изпълнителния директор на „Български енергиен холдинг“ ЕАД, изпълнителния директор на „Булгаргаз“ ЕАД и изпълнителния директор на „Булгартрансгаз“ ЕАД, с което на основание чл. 24, ал. 1 ЗДОИ е направено искане за предоставяне на достъп до обществена информация, свързана с договора, сключен между „Булгаргаз“ ЕАД и турската държавна компания ВОТАС Petroleum Pipeline С. / ВОТАС /, както следва: 1. Пълно копие на договора между „Булгаргаз“ ЕАД и ВОТАС, включително всички приложения, анекси и допълнителни споразумения. Направено е искане договорът да бъде предоставен в пълен обем, без заличаване на клаузи, като е изложено, че в случая договорът засяга именно управлението на публични средства и е с пряко значение за националната енергийна сигурност на Република България; 2. Общият размер на всички плащания, извършени по този договор от датата на подписването му до датата на подаване на заявлението по ЗДОИ, посочени по дати, суми и валута; 3. Копия от платежни документи, банкови извлечения или потвърждения, удостоверяващи извършените преводи към „ВОТАС“; 4. Информация за източниците на финансиране на тези плащания - собствени средства на „Б.“, заеми от БЕХ, държавно финансиране или други източници; 5. Копия от актове, решения или протоколи на Министерството на енергетиката, с които са одобрявани, съгласувани или контролирани плащанията и ангажиментите по договора с „ВОТАС“; 6. Подробна информация за всички средства, предоставени на „Булгаргаз“ ЕАД за периода от 01.01.2023г. към датата на отговора, включително: 6.1. Вътрешногрупови заеми от БЕХ: дата на предоставяне; размер; валута; лихвен процент; срок; остатък към момента; 6.2. Капиталови вноски или увеличения на капитала, ако има такива: решения на БЕХ/едноличен собственик; размер и дата; 6.3. Държавни средства: субсидии; компенсации; извънредни трансфери; държавни граници, използвани пряко или косвено за финансиране на „Булгаргаз“ ЕАД; 6.4. Финансиране чрез международни и европейски институции, включително: заеми от ЕИБ, ЕБВР или други; средства, предоставени чрез БЕХ; условия и предназначение на средствата; 7. Финансиране към „Булгартрансгаз“ ЕАД (свързано или използвано косвено), като се предостави аналогична информация за „Булгартрансгаз“ ЕАД, когато средствата: са използвани за поддържане на газов капацитет,

свързан с договора ВОТАС - „Б.“; когато са пренасочвани или компенсирани вътрешногрупово; когато са използвани като непряк финансов буфер за стабилността на „Б.“; 8. Европейско финансиране и европейски инструменти, като да бъде посочено: 8.1. Има ли пряко или косвено използване на средства от: EEPР; ERDF; CEF-Energy; заеми от ЕИБ; други европейски механизми, за подкрепа на: ликвидността на „Б.“; инфраструктура или капацитет, използван във връзка с договора с ВОТАС; 8.2. Ако да: размер на средствата, по кой проект, по кой договор, с какво решение; 9. Бюджетно отражение, като се предостави информация дали и как разходите и задълженията по договора с ВОТАС, вътрешногруповите заеми и държавната и европейската подкрепа са отразени в бюджетите и финансовите отчети на „Булгаргаз“ ЕАД, „Булгартрансгаз“ ЕАД и БЕХ ЕАД.

Посочено е в заявлението, че исканата информация е от съществен обществен интерес, тъй като засяга управлението и разходването на публични средства, касае дружества със 100 % държавно участие, има пряко значение за националната енергийна сигурност и е свързана с европейски финансиране и европейски надзор, поети международни финансови ангажименти от дружество с изцяло държавно участие и прозрачността при изпълнението на стратегически енергиен договор, свързан с националната сигурност на Република България.

Посочена е предпочитаната форма за предоставяне на достъп до исканата информация – в електронен формат /PDF/Excel/ на посочения адрес на електронна форма и едновременно чрез Системата за сигурно електронно връчване.

Последвало е издаване на оспореното в настоящото производство Решение № 1/06.01.2026г. на изпълнителния директор на „Български енергиен холдинг“ ЕАД, с което на основание чл. 28, ал. 2 ЗДОИ във връзка с чл. 3, ал. 2, т. 1 ЗДОИ се предоставя по искане с рег. № 01-2497 от 23.12.2025г. следната информация по въпросите от компетентността на БЕХ ЕАД:

По въпрос 6.1. е посочено, че информацията е публично достъпна в индивидуалния финансов отчет на БЕХ ЕАД към 30.09.2025г., публикуван на електронната платформа на АППК, на адрес: <https://reports.appk.government.bg/public/Public/ReportsView/9256>.

Относно въпрос 6.2 е даден отговор, че за посочения период акционерният капитал на „Булгаргаз“ ЕАД не е увеличаван.

По въпрос 6.3. е посочено, че информацията е публично достъпна в индивидуалния финансов отчет на „Булгаргаз“ ЕАД към 30.06.2025г., публикуван на електронно-информационната система за публичните предприятия на АППК на адрес: <https://reports.appk.government.bg/public/Public/ReportsView/9250>.

По въпроси по т. 6.4, т. 7 и т. 8 от заявлението е изложено, че за посочения период „Булгаргаз“ ЕАД не е получавало финансиране от международни и европейски финансови институции чрез БЕХ ЕАД, не е предоставяно финансиране на „Булгартрансгаз“ ЕАД от БЕХ ЕАД, което да е свързано с посоченото предназначение, и в БЕХ ЕАД не е налична информация за финансиране дейността на „Булгаргаз“ ЕАД чрез посочените по-горе механизми.

По въпрос 9 от заявлението е посочено, че информацията за разходите, свързани с разчетните взаимоотношения между дружествата, е оповестена в последните междинни съкратени индивидуални отчети на дружествата на електронно-информационната система за публичните предприятия, администрирана от АППК, както следва:

„Булгартрансгаз“ ЕАД (към 30.09.2025г.): <https://reports.appk.government.bg/public/Public/ReportsView/9348>;

„Булгаргаз“ ЕАД (към 30.06.2025г.): <https://reports.appk.governmentbg/public/Public/ReportsView/9250>;

БЕХ ЕАД (към 30.09.2025г.): <https://reports.appk.government.bg/pubIic/Public/ReportsView/9256>.

Решението е изпратено на жалбоподателката по електронен път на 06.01.2026г., а жалбата е подадена в съда на 12.01.2026г.

В съдебното производство е представен и доклад за дейността на Временната комисия към 49-то народно събрание по повод Споразумението между „Булгаргаз“ ЕАД и турската енергийна компания „Боташ“, подписано на 3 януари 2023г. в [населено място].

Други относими доказателства не са ангажирани от страните по делото.

При така установеното от фактическа страна съдът формира следните правни изводи:

Жалбата е подадена в законоустановения срок, от активно легитимирана страна и срещу административен акт, подлежащ на съдебен контрол по реда на АПК съобразно нормата на чл. 40, ал. 1 ЗДОИ, поради което е процесуално допустима и подлежи на разглеждане по същество.

Разгледана по същество, жалбата е неоснователна, като съображенията за този извод са следните: Общественият достъп, свързани с достъпа до обществена информация, са уредени в ЗДОИ. Съгласно чл. 4, ал. 1 ЗДОИ всеки гражданин на Република България има право на достъп до обществена информация при условията и по реда, определени в този закон, освен ако в друг закон е предвиден специален ред за търсене, получаване и разпространяване на такава информация. Според легалното определение, дадено с чл. 2, ал. 1 ЗДОИ, обществена информация по смисъла на този закон е всяка информация, свързана с обществения живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. Тази обществена информация може да се съдържа в документи или други материални носители, създавани, получавани или съхранявани от задължените по ЗДОИ субекти. Според чл. 24, ал. 1 ЗДОИ достъп до обществена информация се предоставя въз основа на писмено заявление или устно запитване. В чл. 25, ал. 1 ЗДОИ са регламентирани изискванията към съдържанието на писменото заявление.

Съгласно разпоредбата на чл. 28, ал. 1 и ал. 2 ЗДОИ заявленията за предоставяне на достъп до обществена информация се разглеждат във възможно най-кратък срок, но не по-късно от 14 дни след датата на регистриране, като органите или изрично определени от тях лица вземат решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до исканата обществена информация и уведомяват писмено заявителя за своето решение. Предвидена е възможност за удължаване на срока по чл. 28, ал. 1 ЗДОИ в изчерпателно посочени от закона хипотези – при необходимост от уточняване предмета на исканата обществена информация, когато поисканата в заявлението информация е в голямо количество и е необходимо допълнително време за нейната подготовка, както и в случаите, когато исканата обществена информация се отнася до трето лице и е необходимо неговото съгласие за предоставянето ѝ. Когато органът не разполага с исканата информация, но има данни за нейното местонахождение, в 14-дневен срок от получаване на заявлението той препраща заявлението, като уведомява за това заявителя, като посочва наименованието и адреса на съответния орган или юридическо лице. Уведомяване на заявителя в 14-дневен срок органът дължи и в случаите, в които не разполага с исканата информация и няма данни за нейното местонахождение /чл. 32 и чл. 33 ЗДОИ/. Във всички останали случаи органът дължи произнасяне по подаденото до него заявление в сроковете, по реда и начина, посочени в закона – чл. 34 и чл. 38 ЗДОИ.

В разглеждания случай оспореното решение е издадено от компетентен орган - изпълнителния директор на „Български енергиен холдинг“ ЕАД, като последното съобразно трайната съдебна практика е задължен субект по смисъла на чл. 3 от ЗДОИ във връзка с § 1, т. 4 от ДР на ЗДОИ.

При издаването на акта не е допуснато нарушение на формата на акта, което да доведе до неговата незаконосъобразност. На подаденото заявление е отговорено в писмена форма, с което е

спазено изискването на чл. 59 АПК и чл. 28, ал. 2 ЗДОИ, който изисква писмено уведомяване на заявителя за решението на органа по подадено заявление. Съдържанието на решението е съответно на изискванията на чл. 34 ЗДОИ.

Настоящият съдебен състав намира, че при постановяване на оспорения административен акт ответният орган не е допуснал съществени нарушения на процесуалните правила, водещи до отмяната му на процесуално основание. Освен това, съдът споделя становището, че за да бъде основание за отмяна, едно процесуално нарушение следва да е съществено, т.е., ако не беше допуснато, органът би могъл да достигне до други правни изводи.

При липсата на констатирани нарушения на процесуалните правила законосъобразността на отказа ще следва да се преценява на основание съответствието му с материалния закон - чл. 146, т. 4 АПК. В тази връзка съдът намира следното:

Правото да се търси и получава информация е изрично разписано в чл. 41, ал. 1 от Конституцията на Република България. Както се изясни по-горе, според легалната дефиниция, дадена с чл. 2, ал. 1 ЗДОИ, обществена информация по смисъла на този закон е всяка информация, свързана с обществения живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. Тази обществена информация може да се съдържа в документи или други материални носители, създавани, получавани или съхранявани от задължените по ЗДОИ субекти.

Следователно обществена информация съставляват всички данни относно обществения живот, съдържащи се в документи и други материални носители на данни, създавани, получавани или съхранявани от задължения субект. Обществената информация бива официална – информацията, която се съдържа в актовете на държавните органи и на органите на местното самоуправление при осъществяване на техните правомощия /чл. 10 ЗДОИ/, и служебна - която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите и на техните администрации - чл. 11 ЗДОИ. Достъпът до официална информация, която се съдържа в нормативни актове, и до друга официална информация в случаите, когато това е предвидено със закон или по решение на органа, който я е създал, се осигурява чрез обнародването им - чл. 12, ал. 1 и ал. 2 ЗДОИ, а достъпът до официална информация извън случаите по ал. 1 и 2 е свободен и се осъществява по реда на този закон. Според чл. 13 ЗДОИ достъпът до служебна обществена информация също е свободен и се осъществява по реда на този закон, при спазване на ограниченията по ал. 2 и отчитане на хипотезите по ал. 4 – случаите на надделяващ обществен интерес.

Както се изясни вече, в конкретния случай заявлението за достъп до обществена информация е отправено до задължен субект по чл. 3, ал. 2, т. 1 ЗДОИ. На първо място, следва да се уточни, че обосноваването на правния интерес за достъп до търсената информация не е задължителен елемент на заявлението по чл. 25, ал. 1, т. 2 ЗДОИ. Без правно значение е качеството на лицето, в което то е поискало информацията, както е без правно значение за какво му е необходима поисканата информация. Правен интерес от търсенето на заявената информация не е необходимо да се доказва, като това произтича от характера на информацията, а именно обществена такава, достъп до която може да има всеки гражданин, който по някакъв начин се интересува от заявената информация и чрез която информация може да си състави мнение за дейността на задължения по закон субект.

Настоящият съдебен състав счита, че търсената в настоящия случай информация следва да се квалифицира като служебна по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ, тъй като се събира, създава и съхранява по повод дейността на задължения субект.

Следва да се посочи, че съгласно разпоредбата на чл. 15, ал. 1, т. 7 ЗДОИ с цел осигуряване на

прозрачност в дейността на администрацията и за максимално улесняване на достъпа до обществена информация всеки ръководител на административна структура в системата на изпълнителната власт периодично публикува актуална информация, съдържаща информация за бюджета и финансовите отчети на администрацията, която се публикува съгласно Закона за публичните финанси. Съгласно ал. 3 от същата правна норма публичноправните организации периодично публикуват актуална информация за дейността си, съответстваща на конкретно посочена в ал. 1 информация. В това число влизат отчети за дейността по т. 6 и друга информация, определена със закон по т. 17.

Целта на чл. 15, ал. 1 ЗДОИ е да се създаде лесен и масов ред за достъп до обществена информация, която законодателят е преценил, че по своя вид ще допринесе за главната цел на правото на достъп до обществена информация, посочена в чл. 2, ал. 1 ЗДОИ, а именно да даде възможност гражданите (субектите на правото на достъп) да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените субекти. На практика и като краен резултат достъпът до обществена информация по реда на чл. 15 ЗДОИ е най-свободният, бърз и ефективен ред за достъп, уреден в ЗДОИ.

Съгласно разпоредбата на чл. 28 от Закона за публичните предприятия (ЗПП) публичните предприятия публикуват финансова и нефинансова информация за предприятието в съответствие с разпоредбите на този закон, правилника за неговото прилагане и приложимото законодателство. Според чл. 29, ал. 1 ЗПП публичните предприятия изготвят тримесечни и годишни финансови отчети, анализи и доклади и ги предоставят на органа, упражняващ правата на държавата, и на Агенцията за публичните предприятия и контрол по ред, формат, съдържание и срокове, определени в правилника за прилагане на закона. Към публичните предприятия, категоризирани като "големи", се прилагат завишени изисквания за разкриване на информация. Агенцията за публичните предприятия и контрол публикува получената по ал. 1 информация на своята интернет страница – чл. 29, ал. 2 ЗПП. Съобразно чл. 29, ал. 3 ЗПП финансовите отчети съдържат най-малко счетоводен баланс, отчет за приходите и разходите, отчет за собствения капитал, отчет за паричните потоци и приложенията към тях, изготвени в съответствие със Закона за счетоводството и приложимите счетоводни стандарти, придружени с анализ на дейността, а според ал. 4 на същата разпоредба нефинансовата информация включва най-малко отчети за оценка на риска, включително за оценка и контрол на корупционния риск, човешките ресурси и трудовите отношения, устойчивостта, въздействието върху околната среда, сделките между свързани лица и отчет за членовете на управителните и контролните органи, включително отчет за тяхното възнаграждение, отчет за изпълнението на възложените задължения за извършване на обществени услуги и на целите на публичната политика.

При тази нормативна уредба съдът приема, че исканата информация, относно която се твърди, че е постановен отказ, подлежи на публикуване. На практика в случая жалбоподателката е поискала предоставяне достъп до актуална обществена информация по смисъла на чл. 15 ЗДОИ, за която законодателят е преценил периодично да се публикува с цел осигуряване на прозрачност в дейността на задължените субекти и за максимално улесняване на достъпа до обществена информация. Служебна проверка на посочените електронни източници установява наличието на търсената от жалбоподателката информация, поради което се налага изводът, че не е възпрепятстван бързият и лесен достъп до този вид информация, съответно не се е налагало подаването на заявление по ЗДОИ. Независимо от гореизложеното, задълженият субект е предоставил линкове, на които търсената информация може да бъде намерена, поради което и съдът намира, че в случая е изпълнено задължението, регламентирано в чл. 15а, ал. 1 във вр. с чл. 15 ЗДОИ. И обратно, неоснователно е възражението на жалбоподателката, че задълженият субект

следва да извърши претендираните действия – предоставяне непосредствено на заявителя на сочената информация.

В този смисъл и конкретно отнесено към разглежданата хипотеза съдът намира, че с оспореното решение не е постановен по същество отказ за предоставяне на достъп до търсена служебна обществена информация. В същото ответникът е посочил интернет адресите, на които се намира исканата с процесното заявление обществена информация. При извършена от съда служебна проверка на посочените адреси се установи, че информацията, съдържаща се на тях, е именно поисканата със заявление рег. № 01-2497/23.12.2025г. от жалбоподателката. На интернет страницата на АППК е публикувана информацията, свързана с разчетните взаимоотношения между дружествата в последните им междинни съкратени индивидуални отчети, както следва: за БЕХ ЕАД и „Булгартрансгаз“ ЕАД към 30.09.2025г. и за „Булгаргаз“ ЕАД към 30.06.2025г. С оглед на това, изпълнителният директор на „Български енергиен холдинг“ ЕАД е указал на заявителя по подаденото заявление къде може да намери исканата информация. Наличието на такова указание според настоящия състав не формира прикрит отказ, доколкото исканата информация е била публично достъпна още преди подаване на заявлението за достъп до нея, като задълженият субект в случая е и насочил заявителя къде е публикувана.

По отношение на наведеното от страна на жалбоподателката възражение, че така публикуваната информация не е идентична с исканата такава и не дава отговор на поставените въпроси, следва да се отбележи, че е видно от характера на исканата със заявление с рег. № 01-2497/23.12.2025г. информация, че същата е основно финансова, предвид което нейният официален източник е именно финансовият отчет за конкретния период на съответното дружество. В тази връзка се явява основателно твърдението на ответника, че след като жалбоподателката е счела, че от публикуваните финансови отчети в АППК не може да почерпи исканата информация, то тя е разполагала с правната възможност да подаде уточняващо заявление за достъп до информация, с което да конкретизира искането си и да посочи липсите в така публикуваните отчети.

Съдът намира за необходимо и да се посочи, че целта на ЗДОИ е гражданите да се сдобият с информация, свързана с общественения живот в Република България, която да им даде възможност да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закон субекти. В случая искането на заявителя е удовлетворено с предоставянето на информацията в пълен обем и е спазена целта на закона.

По гореизложените съображения съдът приема, че жалбата е неоснователна и на основание чл. 172, ал. 2, предл. последно АПК оспорването подлежи на отхвърляне.

Относно разноските в производството.

Предвид изхода на спора право на разноски възниква за ответната страна, но такива не следва да се присъждат при липсата на своевременно направено искане.

Така мотивиран и на основание чл. 172, ал. 2, предл. последно АПК, Административен съд София-град, Второ отделение, 72-ри състав,

Р Е Ш И:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на Ц. К. К. срещу Решение № 1/06.01.2026г. на изпълнителния директор на „Български енергиен холдинг“ ЕАД за предоставяне на достъп до обществена информация по заявление с рег. № 01-2497/23.12.2025г.

Решението е окончателно съгласно чл. 40, ал. 3 от Закона за достъп до обществена информация.

Съдия:

