

РЕШЕНИЕ № 1291

Стара Загора, 23.03.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административният съд - Стара Загора - V състав, в съдебно заседание на двадесет и пет февруари две хиляди двадесет и шеста година в състав:

Съдия: РАЙНА ТОДОРОВА

При секретар ПЕНКА МАРИНОВА като разгледа докладваното от съдия РАЙНА ТОДОРОВА административно дело № 20257240701213 / 2025 г., за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. Административнопроцесуалния кодекс (АПК) във връзка с чл. 40, ал.1 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ).

Образувано е по жалба на В. И. П. от гр. Стара Загора, подадена чрез пълномощника ѝ адв. А. К. от САК, срещу Решение № 10-23-8 от 30.10.2025г. на Директора на Дирекция „Правни дейности, обществен ред и административно обслужване“ в Община Стара Загора, с което решение е отказано предоставяне на информация по реда на ЗДОИ по т.1, т.2 и т.3 от подаденото от В. П. заявление за достъп до обществена информация вх. № 10-21-39 от 16.10.2025г.

В жалбата са изложени доводи за незаконосъобразност на оспорения акт, по съображения за издаването му в нарушение на изискванията за форма и съдържание и при допуснати нарушения на административно-производствените правила, както и за постановяването му при неправилно приложение на материалния закон и в несъответствие с целта на закона. Жалбоподателката оспорва като необосновани и неправилни формираните от решаващия орган мотиви, на които се основава постановения отказ за предоставяне на достъп до обществена информация, като поддържа, че твърденията в обжалваното решение, че заявената за получаване информация е свързана с обществения живот, но не дава възможност гражданите да си съставят собствено мнение за

дейността на задължения субект, е в противоречие със закона. Обосновава, че законът не предвижда възможност администрацията да извършва субективна преценка дали информацията е свързана с обществения живот и дали от тази информация гражданите могат да си съставят мнение за дейността на дадена публична институция, тъй като дали заявена за получаване информация представлява обществена такава, следва да се преценява с оглед на легалните дефиниции за официална и служебна обществена информация и през призмата на обективните критерии, дадени в чл.10 и чл.11 от ЗДОИ. Поддържа, че в контекста на константната практика на Върховен административен съд, както и тази на Европейския съд по правата на човека, без съмнение исканата за получаване информация представлява обществена такава по см. на чл.2, ал.1 от ЗДОИ, като липсват законово регламентирани материалноправни и/или процесуалноправни пречки за предоставяне на заявения достъп до информацията, която се иска. Оспорва се и приетото в обжалваното решение, че сезираният орган не разполага с исканата информация, като счита, че без съмнение информацията относно това колко пенсионери работят в общинска администрация Стара Загора и съответно заемат ръководни длъжности, както и какви средства годишно се изплащат на работещите пенсионери, се създава и съхранява в административната структура. По подробно изложени в жалбата и в съдебно заседание от пълномощника на жалбоподателката съображения, включително такива за превратно упражняване на власт с оспорения отказ за предоставяне на достъп до обществена информация, е направено искане обжалваното Решение № 10-23-8 от 30.10.2025г. на Директора на Дирекция ПДОРАО в Община Стара Загора да бъде отменено, като незаконосъобразно, а преписката върната на решаващия административен орган за ново произнасяне по заявеното от В. П. искане и за предоставяне на заявения достъп до обществена информация.

Ответникът по жалбата - Директор на Дирекция „Правни дейности, обществен ред и административно обслужване“ в Община Стара Загора, чрез процесуалния си представител по делото, в съдебно заседание и в представеното писмено становище оспорва жалбата като неоснователна и моли да бъде отхвърлена. Поддържа, че доколкото от една страна исканата информация не представлява данни за дейността на административния орган, предоставянето на които би дало възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на

общинската администрация, а от друга страна търсената информация не се създава и съхранява от задължения субект във връзка с постановени актове на администрацията и в този смисъл същата не е налична, а трябва да се създава, обосновано, в съответствие и при правилно приложение на закона с оспореното решение е отказано предоставяне по реда на ЗДОИ на заявената за получаване информация.

Въз основа на съвкупната преценка на събраните по делото доказателства, съдът приема за установено следното от фактическа страна по административно-правния спор:

Жалбоподателката в настоящото производство – В. И. П., е подала Заявление за достъп до обществена информация вх. № 10-21-39/ 16.10.2025г., с искане за получаване на информация от общинска администрация – Стара Загора, относно: 1. Колко пенсионери работят в община Стара Загора и в общинските дружества на трудов, граждански или друг вид договор? 2. Колко от тези пенсионери заемат ръководни длъжности и кои точно? и 3. Какви средства годишно се изплащат на работещите пенсионери в общината и в общинските дружества?

На основание чл.32, ал.1 от ЗДОИ, заявлението в частта му за предоставяне на достъп до информацията относно назначените пенсионери в общинските дружества, е изпратено за произнасяне на съответните общински дружества.

С оспореното в настоящото съдебно производство Решение № 10-23-8 от 30.10.2025г. на Директора на Дирекция „Правни дейности, обществен ред и административно обслужване“ в Община Стара Загора, на основание чл.28 във вр. с чл.2, ал.1 от Закона за достъп до обществена информация, във връзка със Заявление вх. № 10-21-39/ 16.10.2025г., е постановено да не се предоставя исканата по отношение на Община Стара Загора по т.1, т.2 и т.3 от заявлението информация по реда на ЗДОИ. От фактическа страна обжалваният отказ за предоставяне на достъп до обществена информация по реда на ЗДОИ се основава на съображения, че заявената за получаване информация не може да бъде определена като обществена информация по см. на чл.2, ал.1 от ЗДОИ. Сочи се в мотивната част на акта, че исканата информация е свързана с обществения живот в страната, но не може да се приеме, че същата дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно задължения по закон субект, тъй като заявената за получаване информация не представлява данни за дейността на

административния орган, предоставянето на които би дало възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на общинската администрация. Прието е и че търсената информация не се създава и съхранява от задължения субект във връзка с постановени актове на администрацията и в този смисъл същата не е налична, а трябва да се създава (чрез събиране на данни, изготвяне на справки и др.) по повод на направеното искане по ЗДОИ, включително относно какви средства се изплащат годишно на работещите пенсионери като обобщена цифрова стойност.

Съдът, като обсъди събраните по делото доказателства във връзка с направените в жалбата оплаквания, доводите и становищата на страните и като извърши цялостна проверка на законосъобразността на оспорения отказ за предоставяне на достъп до обществена информация на основание чл. 168, ал.1 във връзка с чл.146 от АПК, намира за установено следното:

Оспорването, като направено от легитимирано лице с правен интерес – адресат на постановения отказ за предоставяне на достъп до обществена информация, в законово установения срок (жалбата е изпратена чрез пощенски оператор на 13.11.2025г.) и против административен акт, подлежащ на съдебно обжалване и контрол за законосъобразност, е процесуално допустимо.

Разгледана по същество жалбата е основателна.

Оспореният отказ за предоставяне на достъп до обществена информация, обективиран в Решение № 10-23-8 от 30.10.2025г. на Директора на Дирекция „Правни дейности, обществен ред и административно обслужване“ в Община Стара Загора, е постановен от материално компетентен орган, при упражняване на надлежно делегирани правомощия по чл.28, ал.2 във вр. с чл.3, ал.1 от ЗДОИ със Заповед № 10-00-1448/ 10.06.2024г. на Кмета на Община Стара Загора.

Обжалваното решение обаче е постановено в противоречие и при неправилно приложение на материалния закон, както и в несъответствие с целта на закона, като съображенията за това са следните:

Правото да се търси и получава информация е конституционно признато в чл. 41, ал.1 и ал.2 от Конституцията на РБългария, като това право обхваща и корелативното задължение на държавните органи, публичноправните субекти и публичноправните институции да осигурят достъп до

обществено значима информация, изключая нормативно уредените ограничения на правото. В действащото законодателство са предвидени различни правни средства за достъп до информация в зависимост от произхода, съдържанието и значението на информацията за правните субекти. Един от правните способи е регламентиран в Закона за достъп до обществена информация. Съгласно чл.4, ал.1 от 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. Съответно в разпоредбата на чл.2, ал.1 от ЗДОИ обществената информация по смисъла на този закон е дефинирана като всяка информация, свързана с общественния живот в РБългария и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. В чл.9, ал.1 от ЗДОИ е регламентирано, че обществената информация, създавана и съхранявана от органите и техните администрации, е официална и служебна, като в чл.10 и чл.11 от ЗДОИ са дадени легалните дефиниции на понятията „официална обществена информация” и „служебна обществена информация” и е определен предметния обхват и съдържанието на видовете обществена информация по ЗДОИ. По см. на чл.10 от ЗДОИ „официална обществена информация” 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 обществена информация” е информацията, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите и на техните администрации. В разпоредбата на чл.3 от ЗДОИ са определени кои са задължените субекти за предоставяне на достъп до обществена информация - държавни органи, органи на местното самоуправление, публичноправни субекти, публичноправни организации и т.н., които създават или съхраняват обществена информация.

При тълкуването и анализа на така очертаната нормативна регламентация следва извода, че във всеки един случай при извършване на преценка за съществуването на задължение за предоставяне на достъп до конкретна информация по реда на ЗДОИ, е необходимо да се установи кумулативното наличие на три предпоставки, а именно: 1. Субектът, до който е направено искането, да е сред лицата, изчерпателно посочени в

чл.3 от ЗДОИ; 2. Информацията, която се иска, да представлява обществена информация по см. на чл.2, ал.1 от ЗДОИ и 3. Да не са налице нормативно регламентирани ограничения за предоставяне на заявената за получаване информация или предвиден в друг закон специален ред за търсене, получаване и разпространяване на информацията.

Безспорно Кметът на Община Стара Загора попада в кръга задължените по чл.3, ал.1 от ЗДОИ субекти. Както беше посочено, обжалваният отказ за предоставяне на достъп до информация се основава на съображения, че от една страна заявената за получаване информация няма характер на обществена такава по см. на чл.2, ал.1 от ЗДОИ, тъй като същата не дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно задължения по закон субект, а от друга страна - че търсената информация не се създава и съхранява от задължения субект във връзка с постановени актове на администрацията и в този смисъл същата не е налична, а трябва да се създава по повод на направеното искане по ЗДОИ. Следователно основният спорен въпрос по делото се свежда до това, налице ли е второто посочено по-горе материалноправно основание за предоставяне на достъп до информация по реда на ЗДОИ, а именно дали заявената от жалбоподателката за предоставяне информация, представлява обществена информация по см. на чл.2, ал.1 от ЗДОИ.

Действително обществена е не всяка информация, която се създава, обработва или съхранява от задължен субект по ЗДОИ, а само тази, която отговаря регламентирани в чл.2, ал.1 от ЗДОИ изисквания. По аргумент от легалната дефиниция по чл. 2, ал. 1 ЗДОИ, обществена е тази информация, по отношение на която кумулативно са изпълнени две нормативно регламентирани изисквания – 1. информацията да е свързана с обществения живот в страната и 2. информацията да дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. Съдебната практика приема, че понятието „обществена информация“ следва да бъде възприемано като сведение, знание за някого или нещо, свързано с обществения живот в страната. В случая в обжалваното решение се потвърждава съществуването на първото условие за определяне на исканата информация като обществена по см. на чл.2, ал.1 от ЗДОИ, а именно че заявената за получаване информация е свързана с обществения живот в страната. Отречено е обаче наличието на второто от кумулативно изискуемите се изисквания – информацията да дава възможност на гражданите да си съставят

собствено мнение относно задължения по закона субект. Изведено от константната съдебна практика, изпълнението на това изискване е подчинено на условието търсената информация да е обвързана с правомощията и дейността на органа, защото само тогава тя би могла да притежава исканата от закона специална цел. В случая заявената за получаване информацията се свързва с упражняване на правомощието на кмета на общината по чл. 44, ал.1, т.3 от ЗМСМА – да назначава и освобождава началниците и служителите в общинската администрация и свързаното с това разходване на средства от общинския бюджет с предназначение изплащане на възнаграждения по трудови и служебни правоотношения. Следователно заявената за получаване информация без съмнение попада в приложното поле на чл. 2, ал.1 от ЗДОИ, като противно на приетото в обжалваното решение, тази информация представлява данни за законово регламентирана дейност на задължения по чл.3 от ЗДОИ субект, свързана с разходването на бюджетни (публични) средства, която дейност следва да се основава на принципите за законосъобразност, целесъобразност, прозрачност и откритост. Съответно получаването на тази информация би дало възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно осъществяването от органа на нормативно възложените му функции и правомощия съобразно и в съответствие с посочените по-горе принципи, като информацията за това как се разходват публични средства без съмнение засяга отчетността на органа и е въпрос от обществено значение. Ето защо съдът приема, че е налице и втората предпоставка за определянето на исканата информация като обществена информация по дефиницията на чл.2, ал.1 от ЗДОИ. С оглед на което неправилно и необосновано по съображения, че исканата за получаване информация не представлява обществена информация по см. на чл.2, ал.1 от ЗДОИ, с обжалваното решение е отказано предоставяне на информация по реда на ЗДОИ по т.1, т.2 и т.3 от подаденото от В. П. заявление вх.№10-21-39 от 16.10.2025г.

Второто основание за постановения отказ за предоставяне на информация по реда на ЗДОИ е мотивирано с доводи, че търсената информация не се създава и съхранява от задължения субект във връзка с постановени актове на администрацията и в този смисъл същата не е налична, а трябва да се създава по повод на направеното искане по ЗДОИ. Действително целта на ЗДОИ и законово регламентираните гаранции за осъществяване правото на достъп до обществена информация, е да се даде възможност

на гражданите и организациите да се запознаят със съществуваща информация, която вече е създадена, обработена и се съхранява от органите и техните администрации, като законът не дава възможност под формата на искане за достъп до обществена информация гражданите и организациите да налагат на задължените по ЗДОИ лица да създават информация, която законът не изисква от тях да събират, обработват и съхраняват, съотв. във всички случаи за да се предостави достъп до информация, същата следва да е налична и вече създадена. В случая обаче, с оглед на заявения предмет и характер на исканата информация и в контекста на дадените в ЗДОИ легални дефиниции на понятията „официална обществена информация” и „служебна обществена информация”, абсолютно необосновано е прието, че заявената от В. П. за получаване информация не се създава и съхранява от задължения субект и че същата не е налична, а трябва да се създава чрез събиране на данни, изготвяне на справки и т.н. Несъстоятелно е твърдението, че сезираният задължен субект по чл.3, ал.1 от ЗДОИ не разполага с налични данни и информация колко пенсионери работят в общинска администрация Стара Загора, какви длъжности заемат и за размера на средствата, които годишно се изплащат на работещите пенсионери в общината. Без съмнение такива данни се събират, обработват и съхраняват в общинска администрация – Стара Загора, както за целите на ежегодното отчитане на състоянието на администрацията и за целите на отчитането на разходваните средства от общинския бюджет за възнаграждения на работещите по служебни и трудови правоотношения лица, така и за нуждите на водената счетоводна отчетност във връзка с извършваните трудови и осигурителни плащания и тяхното документиране. Съдържанието на годишния доклад за състоянието на администрацията по чл. 62, ал.1 от Закона за администрацията, който всеки ръководител на административна структура в системата на изпълнителната власт е длъжен да представи на Главния секретар на Министерски съвет ежегодно до 1 март, изисква отчитане по раздел „Човешки ресурси“ на данни относно заетите през отчетната година в съответната административна структура длъжности от лица с придобито право на пенсия, вкл. колко от придобилите право на пенсия служители работят по трудово, респ. по служебно правоотношение, както и данни относно колко от придобилите право на пенсия лица са висши държавни служители, съотв. служители на ръководни длъжности и служители на експертни длъжности с аналитични и контролни функции. Следователно исканата за получаване по реда на

ЗДОИ информация по т.1 и т.2 от подаденото от В. П. заявление, представлява налична информация, която се събира, обработва, създава и съхранява при и по повод дейността на Кмета на Община Стара Загора и на общинска администрация Стара Загора и съответно - служебна обществена информация по дефиницията на чл.11 във вр. с чл.2, ал.1 от ЗДОИ.

Заявената за получаване информация какви средства годишно се изплащат на работещите пенсионери в общината, представлява информация (данни) за разходи, направени от общинския бюджет във връзка с изплатени възнаграждения по трудови и служебни правоотношения, като с оглед на съществуващите законови изисквания за документална и счетоводна отчетност на тези разходи, няма как търсената информация да не е налична в общинска администрация Стара Загора, както се твърди в обжалваното решение. С оглед на което тази информация без съмнение се създава, обработва и съхранява в общината и би следвало същата обективно да съществува (да е налична). Неоснователно е възражението на ответника, че доколкото информацията относно общия размер на средствата, които годишно се изплащат на работещите в общинска администрация Стара Загора пенсионери, не се създава, обработва и съхранява по този критерий и в този вид, предоставянето на достъп до заявената за получаване информация се свързва със създаване на информация, а не с предоставяне на съществуваща (налична) информация. Доколкото най-малко във ведомостите за работни заплати се съдържа необходимата информация за размера на изплащаните месечни възнаграждения на служителите по трудово и служебно правоотношение в общинска администрация Стара Загора, очевидно тази информация може да се предостави във вида и за периода, посочен от заявителя.

Следователно исканата информация във връзка с трудови и служебни правоотношения при и по повод на заемани длъжности от пенсионери в общинска администрация Стара Загора, макар и съхранявана в друг вид, съществува при ответника като налични (създадени, обработвани и съхранявани) данни, поради което няма пречка същата да бъде предоставена, вкл. под формата на справка. Съответно необходимостта от изготвянето на справка съобразно критерия, посочен в заявлението, не релевира наличието на нормативно предвидена пречка за предоставяне на достъп до заявената информация. Извличането или обобщаването на данни от съществуваща документация относно изплащаните суми за възнаграждения на работещите пенсионери, не изисква създаването на

качествено нов (по съдържание) документ като носител на информация, а се свързва с количествено окрупняване на съществуващите в общинската администрация данни за разходи с конкретно целево предназначение, като посочването на размера на разходваните суми се предпоставя от математически операции, без да е необходимо притежаването на специални знания или информационни технологии като средство за обработването на данните. Доколкото една от целите на ЗДОИ е осигуряване на прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3 от ЗДОИ относно осъществяваната от тях дейност, в случая след като информацията, която е заявена за получаване, е създадена, обработвана и съхранявана в административната структура, допустимо е предоставянето на тази информация под формата на писмена справка, систематизираща конкретни данни, налични за определения период в администрацията на органа. Съответно мотивирането на обжалвания отказ с доводи, че не се следва обобщаване, каквото заявения достъп предпоставя, е в несъответствие с основни принципи при осъществяване на правото на достъп до обществена информация по чл. 6, ал.1, т.1 и т.3 от ЗДОИ.

Отделно от това, в подаденото от В. П. заявление за достъп до обществена информация, не е посочена предпочитана форма за предоставяне на достъпа, съотв. липсва формулирано искане за предоставяне на заявената информация под формата на изготвена справка. В този смисъл ако ответникът е считал, че при предоставянето на информация по реда на ЗДОИ, за него липсва задължение за обобщаването на данните – предмет на заявената за получаване информация, е следвало да предостави информацията под формата на копия на документи (извлечения от документи), обективизиращи (макар и в необобщен вид) исканата информация. А съдебното решение, на което се позовава процесуалният представител на ответника, не е постановено във връзка със заявена по реда на ЗДОИ идентична (по вид и съдържание) със заявената от В. П. информация, поради което възпроизвеждането на мотивите на съдебното решение в обстоятелствената част на обжалвания акт, не може да се възприеме като релевантно за обосноваване на процесния отказ за предоставяне на достъп до обществена информация.

С оглед на гореизложеното съдът приема, че заявената за получаване от В. П. информация по подаденото до Община Стара Загора Заявление вх. № 10-21-39/ 16.10.2025г., следва да бъде определена като служебна обществена информация по см. на легалната дефиниция по чл.11 от ЗДОИ

във вр. с чл.2, ал.1 от ЗДОИ, за която информация няма пречка да бъде предоставена по реда на ЗДОИ. Не са налице и основанията, регламентирани в чл.13, ал.2 от ЗДОИ, при които е допустимо ограничаването на достъпа до служебна обществена информация. Нито е обосновано, нито е доказано, нито обективно съществуват предвидените в чл. 17 и в чл. 31, ал.4 от ЗДОИ ограничения за предоставяне достъп до обществена информация, като с оглед характера и предметното съдържание на заявената от В. П. за получаване информация, сочещи, че целта на исканата информация е за повишаване прозрачността и отчетността на органа по чл.3, ал.1 от ЗДОИ, е налице и „надделяващ обществен интерес“ по см. на §1, т.6 от ДР на ЗДОИ, обуславящ разкриването на информацията.

Следователно неправилно и необосновано в обжалваното решение е прието, че заявената за предоставяне информация по подаденото от В. П. З. вх.№10-21-39 от 16.10.2025г., не представлява обществена информация по см. на чл.2, ал.1 от ЗДОИ. Възприетите от Директора на Дирекция ПДОРАО в Община Стара Загора и изложени като мотиви в оспорения акт фактически основания, не релевират съществуването на законово регламентирано материалноправно основание по чл.37 от ЗДОИ за постановения отказ за предоставяне на достъп до информация по заявеното искане, съответно необосновано и неправилно решаващият орган е отрекъл заявеното и упражнено от В. П. право на достъп до информация по реда на ЗДОИ. Ето защо формираният и обективиран в обжалваното Решение № 10-23-8 от 30.10.2025г. отказ за предоставяне на достъп до обществена информация, като постановен при неправилно приложение на закона и в несъответствие с неговата цел, е незаконосъобразен и следва да бъде отменен. На основание чл.173, ал.2 от АПК преписката следва да бъде върната за ново произнасяне по подаденото от В. П. З. за достъп до обществена информация вх.№10-21-39 от 16.10.2025г., при съобразяване с дадените указания по тълкуването и прилагането на закона.

Предвид изхода на делото и на основание чл.143, ал.1 от АПК, искането на жалбоподателката за присъждане на направените разноски следва да бъде уважено, като Община Стара Загора следва да бъде осъдена да заплати на В. П. сумата от 5.11 евро, представляваща внесена държавна такса.одим от горните мотиви и на основание чл.172, ал.2, предл. второ във връзка с чл.173, ал.2 от АПК, Старозагорският административен съд

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба на В. И. П. с адрес гр. Стара Загора, [улица], вх. Б, ап.8, Решение № 10-23-8 от 30.10.2025г. на Директора на Дирекция „Правни дейности, обществен ред и административно обслужване“ в Община Стара Загора, с което е отказано предоставяне на информация по реда на ЗДОИ по т.1, т.2 и т.3 от подаденото от В. П. заявление за достъп до обществена информация вх.№10-21-39 от 16.10.2025г., като незаконосъобразно.

ВРЪЩА преписката на Кмета на Община Стара Загора за ново произнасяне по подаденото от В. И. П. заявление за достъп до обществена информация вх.№10-21-39 от 16.10.2025г., при съобразяване с дадените указания по тълкуването и прилагането на закона.

ОСЪЖДА Община Стара Загора да заплати на В. И. П. с адрес гр. Стара Загора, [улица], вх. Б, ап.8, сумата от 5.11 евро (пет евро и единадесет евроцента) - разноси по делото.

Решението не подлежи на касационно оспорване, съгласно чл.40, ал.3 от Закона за достъп до обществена информация.

Съдия: