

РЕШЕНИЕ

№ 31468

гр. София, 08.08.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 22 състав, в
публично заседание на 10.07.2026 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Десислава Корнезова

при участието на секретаря Илияна Тодорова, като разгледа дело номер **7150** по описа за **2026** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145-178 от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/, във вр. чл.40, ал.1 от Закона за достъп до обществена информация /ЗДОИ/.
Образувано е по жалба на А. Б. Х., срещу решение № 07-15-269#2/21.05.2026г. на председателя на Национален статистически институт /НСИ/, в частта, с която е отказан достъп до обществена информация по т.2.

Въведени са твърдения за незаконосъобразност на акта, поради постановяването му в нарушение на административнопроизводствените правила, противоречие с материалноправните разпоредби на ЗДОИ и целта му.

В обстоятелствената част на жалбата се излага, че вместо да се произнесе по конкретно поставения въпрос относно официалното статистическо и методологично разграничение между „общ брутен доход“ и „общ разполагаем доход“, ответникът е дал неотносим отговор относно несъществуващо искане за „изчисляване на издръжка на живот“, каквото не е отправяно. По този начин административният орган е подменил предмета на заявлението, не е изяснил относимите факти и обстоятелства и е избегнал произнасяне по съществото на поставения въпрос, въпреки че е разполагал с исканата информация.

Предмет на искането са били съществуващи, официално утвърдени и използвани от НСИ статистически категории и методологични разграничения между „общ брутен доход на домакинството“ и „общ разполагаем доход на домакинството“. Отказът бил вътрешно противоречив, необоснован и несъответстващ на действителното съдържание на запитването. Недопустимо било административният орган едновременно да поддържа, че не разполага с относим отговор по поставения въпрос и същевременно в друга част на решението /т.4/ да

предоставя именно статистическите дефиниции, методологични разграничения и пояснения относно съдържанието на същите показатели.

Търсената информация била обществена по смисъла на чл. 2, ал. 1 ЗДОИ, тъй като е свързана с дейността на НСИ и позволявала на гражданите да си съставят мнение относно начина, по който НСИ прилага и използва официални статистически показатели и категории.

Искането не целяло изготвяне на нов документ или създаване на нова информация, а предоставяне на достъп до вече съществуващи методологични дефиниции и статистически разграничения, използвани в дейността на НСИ. Отказът противоречал и на целта на ЗДОИ, на принципите на прозрачност, откритост и добро административно управление и обезсмислял гарантираното право на достъп до обществена информация. Още повече, че информацията касала официални статистически категории, прилагани в социалната и икономическата политика на държавата, както и при формиране на критерии, свързани със социално подпомагане, жилищна политика и оценка на доходите на домакинствата. Съществувал надделяващ обществен интерес от предоставянето на пълна, точна и коректна информация относно съдържанието и приложението на тези статистически показатели.

В проведеното открито заседание на 10.07.2026г., А. Б. Х. се явява лично и с адв. Д. С., която поддържа жалбата. Излага, че поисканата информация отговаря на критериите по чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ и представлява служебна такава, за която не са налице ограничения за предоставяне на достъп. Пледира за отмяна на решението, както и задължаване на ответника да предостави информацията по т.2 в пълен обем.

По делото на 22.07.2026г. са представени писмени бележки, в които се обобщава, че жалбоподателката не е поискала Националният статистически институт да извършва нов анализ, да създава нова информация или да формира ново експертно мнение. Поставеният въпрос бил ограничен единствено до това кое от двете официални статистически понятия, „общ брутен доход“ или „общ разполагаем (нетен) доход“ по-точно отразявало реалния доход, с който едно домакинство разполага за своята издръжка. Касало се до съществуваща официална статистическа методология и до начина, по който НСИ я прилага в своята дейност.

Неоснователно се явявало възражението на ответника, че исканата информация не съществувала, защото същото се опровергавало от официално публикувани документи на интернет страницата: „Нетни заплати и данъчни норми - дефиниции и модели“, „Нетни заплати и средна данъчна норма“. Самият ответник изрично посочвал, че показателите „нетни заплати“, „средна данъчна норма“, „данъчна тежест върху разходите за труд“, „капан на безработицата“ и „капан на ниското възнаграждение“ се изчислявали съобразно методологията, изложена в документа „Нетни заплати и данъчни норми - дефиниции и модели“. Ответникът не само използвал понятията „брутен доход“ и „нетен (разполагаем) доход“, но и ги дефинирал като самостоятелни статистически категории, определил е съдържанието им, начина на формирането им и приложението им в официалната статистика.

От официално публикуваната методология на НСИ се установявало, че понятията „брутен доход“ и „нетен доход“ не са взаимозаменяеми, а имали различно съдържание и предназначение. Това се потвърждавало и от обстоятелството, че при изчисляването на редица показатели, свързани с оценката на доходите и материалното положение на домакинствата, включително показателите „капан на безработицата“, „капан на ниското възнаграждение“ и нетните доходи от труд, ответникът използвал именно разполагаемия (нетен) доход, а не brutния доход. Следователно необходимото методологично разграничение между двата показателя вече е било направено от самия Национален статистически институт в рамките на официалната му статистическа дейност, поради което не ставало въпрос за извършването на нов експертен анализ или формирането на

ново становище.

Жалбоподателят не е поискал първо да се извършва сравнение между двата показателя, а единствено да се предостави достъп до вече възприетото от самия орган методологично разрешение. След като официалната методология използвала разполагаемия (нетен) доход при измерване на жизнения стандарт, бедността и социалното включване, очевидно исканата информация вече съществувала и представлявала част от дейността на ответника. Имало и вътрешно противоречие в защитната теза на ответника, тъй като се твърдяло, че исканата информация не съществува, и в същото време се цитирала официалната методология (НУ010/НУ020), която е разработена, дефинирана и ежедневно прилагана в статистическата работа на института.

Ответникът- председател на НСИ се представлява от юрк. А. Т., който оспорва жалбата. Счита, че тя е изцяло неоснователна, тъй като оспореното решение било постановено при правилно тълкуване на материалноправните разпоредби на ЗДОИ и целта му.

По делото на 09.07.2026г. е депозиран писмен отговор, в който се излага, че по реда на ЗДОИ не може да се дава информация, която включва тълкуване, оценка или изразяване на „становище“. Искането не било насочено към предоставяне на обективно съществуваща информация, съхранявана от административния орган, а към формиране на извод относно съдържанието и приложението на разпоредби от Наредбата за реда и условията за управление и разпореждане с общински жилища на територията на Столична община (НРУУРОЖТСО), приета от Столичния общински съвет. Ответникът нямал задължение да създава информация, за да удовлетвори заявления за достъп до такава. В случая, А. Х. е поискала да получи отговори на въпроси, а не достъп до информация.

Националният статистически институт не разполагал с нормативно установена компетентност да извършва правно тълкуване на закони или на подзаконови нормативни актове, нито да дава задължителни разяснения относно начина на тяхното прилагане.

Формулировката по т.2 от заявлението не представлявала искане за конкретен документ или съществуваща методология, а за даване на сравнителна оценка и предполагала експертна преценка и допълнителна аналитична дейност. Недопустимо било заявлението за достъп до обществена информация да се използва като средство за създаване на нова информация с цел удовлетворяване искането на заявителя.

Административният орган е разгледал заявлението, като е извършил преценка дали исканата информация представлява обществена информация по смисъла на ЗДОИ, или - не. Отговорът, съдържащ се в обжалваното решение, не представлявал въвеждане на нов предмет, а се ограничавал до обективно наличната информация. Жалбоподателят смесвал две различни понятия, а именно: съществуващи методологии и дефиниции (НУ101, НУ020, SILC), от една страна, и оценката за приложимостта им към социално-икономически критерии („реален доход за издръжка“). По т. 2 обаче не се искало предоставянето на конкретна методология, а извод и оценка върху съдържанието на вече съществуващи методологии, което не било идентично с предоставянето на самата методология.

Обстоятелството, че НСИ създавал и използвал статистически показатели (НУ010/НУ020), не означавало, че съществувала готова информация относно това кой показател по-точно отразява реалния доход за издръжка и с какъв доход „трябва“ да живее едно семейство. Обжалваното решение напълно съответствало на целта на закона. Направено е искане за присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

Административен съд София-град, като обсъди доводите на страните и събраните доказателства по реда на чл.235, ал.2 ГПК във вр.чл.144 АПК, намира за установено следното от

фактическа страна:

Представено е заявление вх. № 07-15-269#1/14.05.2026г. от А. Б. Х., като е поискано от председателя на НСИ да бъде предоставена следната информация:

1. Как следва да се тълкува статистическото понятие „общ годишен доход на домакинството“ за целите на преценка на способността на домакинството да покрива основни разходи за живот (в случая - пазарен наем), когато това понятие се използва като критерий в нормативен акт със социална цел, какъвто е НРУУРОЖТСО?

2. От гледна точка на официалната статистическа методология, прилагана от НСИ, кое понятие по-точно отразява реалния доход, с който едно домакинство разполага за своята издръжка - общият брутен доход или общият разполагаем (нетен) доход? С какъв доход трябва да живее двучленно семейство?

3. С оглед на целите на НРУУРОЖТСО и утвърдените статистически стандарти, следва ли понятието „общ годишен доход“ по смисъла на чл. 5, ал. 2, т. 7 от Наредбата да се разбира като брутен доход (преди приспадане на данъци и осигуровки) или като нетен/разполагаем доход (след приспадане на дължимите по закон данъци, задължителни осигурителни вноски и други удържки)?

4. Да бъде предоставена официалната дефиниция и методология за изчисляване на статистическия показател „общ разполагаем доход на домакинството“ (НУ020), прилагана от НСИ.

С оспореното решение № 07-15-269#2/21.05.2026г. на председателя на НСИ е отказан достъп до информация по заявлението, в частта по т.2, относно кое понятие по-точно отразява реалния доход, с който едно домакинство разполага за своята издръжка - общият брутен доход или общият разполагаем (нетен) доход? С какъв доход трябва да живее двучленно семейство?

Ответникът е изложил следното: „НСИ не изчислява показател за издръжка на живот“.

Във връзка с компетентността на ответника да издаде оспорения акт са приложени заповед № РД-05-283/22.04.2026г. и заповед № РД-05-345/15.05.2026г. за оправомощаването на заместник-председателя на НСИ проф. М. К., да изпълнява функциите на председател на НСИ за периода 19.05.2026г.-22.05.2026г.

При така установеното от фактическа страна, Административен съд София-град достигна до следните правни изводи:

Жалбата е процесуално допустима, защото е депозирана в законоустановения срок от лице, което има правен интерес от оспорването.

Разгледана по същество тя е **ОСНОВАТЕЛНА**.

Национален статистически институт е задължен субект по чл.3, ал.1 ЗДОИ, който следва да осигури достъп до обществена информация, която се създава или се съхранява от него. Съгласно чл. 7, ал. 1, т. 6 от Закона за статистиката, НСИ разработва и поддържа националните статистически класификации, стандарти и методики. Понятието „общ доход на домакинството“ е статистическа категория, чието методологично съдържание е в компетентността на НСИ.

Право на гражданите е да изискат информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, освен ако информацията не е държавна или друга защитена тайна или не засяга чужди права /чл. 41 от Конституцията на Република България/. Осъществяването на това право не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала.

Съгласно чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, обществена информация е всяка информация, свързана с обществения живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят

собствено мнение относно дейността на задължените субекти. Тази обществена информация може да бъде обективирана върху хартиен, електронен или друг носител /като звукозапис или видеозапис; чл. 2, ал. 2 във връзка с § 1, т. 1 от ДР на ЗДОИ/, т.е. носители, съхранени, получавани или създадени от организация от общественния сектор /задължените по ЗДОИ субекти – чл. 3, ал. 4 от с.з./.

Съгласно чл. 37, ал. 1 от ЗДОИ, основания за отказ от предоставяне на достъп до обществена информация са налице, когато: 1. исканата информация е класифицирана информация или друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон /чл. 7, ал. 1 и чл. 9, ал. 2 от с.з./, както и в случаите по чл. 13, ал. 2 от с.з.– когато информацията е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации) и/или съдържа мнения и позиции във връзка с настоящи или предстоящи преговори, водени от органа или от негово име, както и сведения, свързани с тях, и е подготвена от администрациите на съответните органи; 2. достъпът засяга интересите на трето лице и то изрично е отказало предоставяне на исканата обществена информация, освен в случаите на надделяващ обществен интерес; 3. исканата обществена информация е предоставена на заявителя през предходните 6 месеца.

Отказът по т.2 е издаден в противоречие със законовите изисквания относно формата и съдържанието на административния акт- чл. 59, ал. 2, т.4 от АПК. Резултатът от производството е писмено обективиран, но в акта липсват фактически и правни основания за издаването му. Въз основа на приетите доказателства не могат да се установят безспорно действителните съображения на ответника, нито те да бъдат съотнесени към конкретни правни основания за отказ. Константна е съдебната практика, че осъществилата се фактическа обстановка следва да бъде подведена под релевантната норма на закона, действащ по време, място и лица за всеки отделен случай. Съгласно чл. 38 ЗДОИ, в решението за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация се посочват правното и фактическото основание за отказ по този закон, датата на приемане на решението и редът за неговото обжалване.

В акта трябва да се съдържат конкретни съждения, които ясно и недвусмислено да подвеждат установените от органа факти, под приложимите правни норми. Липсата, непълнотата или неразбираемостта на мотивите възпрепятства съдебния контрол и осуетява проверката по отношение на материалната му законосъобразност и съответствието с целта на закона. Поради това те са въздигнати от законодателя в задължителен реквизит на административния акт, чието отсъствие води до незаконосъобразност и е основание за неговата отмяна. В този смисъл са разясненията дадени в Тълкувателно решение № 4/22.04.2004г. по дело № ТР-4/2002г. ОСС на ВАС на РБ, което е задължително по смисъла на чл. 130, ал. 2 от Закона за съдебната власт.

В Тълкувателно решение № 16/31.03.1975г. на ОСГК на Върховния съд е посочено, че „мотивите не е необходимо обаче да съвпадат по време издаването на административния акт или отказа и излагането на съображенията, по които административният орган е стигнал до едното или другото разрешение. Възможно е мотивите да предхождат издаването на акта и да се съдържат в друг документ, съставен с оглед предстоящото издаване на административния акт. Не съществува пречка мотивите да бъдат изложени и допълнително, след издаването на административния акт, стига да се постигат целите, които законодателят е преследвал с изискването за мотивиране на индивидуалните административни актове и отказите за издаване на такива“.

Неизлагането на мотиви в самия административен акт не съставлява съществено нарушение на процесуалните правила, ако конкретните съображения са поместени в друг документ към изпратената административна преписка, след като изхождат от същия орган. В настоящия случай, от представените доказателства не може да се

приеме, че мотиви които по несъмнен начин да установяват основанията за постановяване на оспорения акт, се съдържат в друг документ. Не е налице препращане към други документи от преписката (като напр. протокол, констативен акт, докладна записка и др.). Въобще в преписката липсват каквито и да е било писмени доказателства, от които да може да се изведат релевантни за правоотношението факти.

Недопустимо е за първи път в съдебната фаза на производството в писмения отговор от 09.07.2026г. да се излагат мотиви, като е следвало в писмена форма /чл.59, ал.2, т.4 АПК/ да се въведат всички фактически и правни основания. Това е необходимо, за да може А. Б. Х. да упражни адекватно и в пълен обем правото си на защита, като оборва конкретни установявания и правни заключения, които са обективирани в административния акт.

За съда не съществува процесуално задължение да предполага и тълкува какво е имал предвид ответника, отговаряйки на запитването по т.2, че **„НСИ не изчислява показател за издръжка на живот“**. Председателят на НСИ е бил длъжен да аргументира своето решение, а липсата на правна квалификация (чл.59, ал.2, т.4 АПК), следва да се определи като съществено, защото има за последица нарушаване на правото на защита на адресата, от една страна, а от друга – възпрепятства съда да проведе всеобхватно изследване за спазване на материалния закон.

За първи път в съдебната фаза, ответникът навежда доводи, че търсената информация не е с обществен характер; че от него не се иска конкретен документ или съществуваща методология, а да се направи сравнителна/експертна оценка; че се търси отговор на въпрос, създаване на нова информация, а не достъп до обективно налична такава. Тези разсъждения, които ответникът счита за относими към предмета на заявлението е следвало да залегнат, като мотиви в издадения акт, а не да се въвеждат едва на този етап на производството. Същите е недопустимо да бъдат обсъждани от съда, защото по този начин би се стигнало до правно положение, при което съдът „допълва“, „дописва“ мотивите на акта. Съдът се произнася за законосъобразността на акта единствено на основанията, посочени в него, без да има право да добавя нови или да разсъждава каква е била хипотетично предполагаемата воля за неудовлетворяване на претенцията. Преценката какъв акт да издаде /решение за достъп до обществена информация или отказ за предоставяне на такъв достъп/ принадлежи единствено на сезирания орган, който е необходимо да изложи своите съображения в самия акт или да препрати, към документи, съставени в хода на производството по разглеждане на настоящото заявление. Целта на съдебния контрол не е да „замести“, да „допълни“ мотивите на органа, а да провери правилността на изводите му. Липсата на мотиви или неясни такива, не може да бъде „санирана“ от съда, и винаги съставлява основание за отмяна на акта, поради порок във формата му.

Съгласно чл.29, ал.1 ЗДОИ, „в случай, че не е ясно точно каква информация се иска или когато тя е формулирана много общо, заявителят се уведомява за това и има право да уточни предмета на исканата обществена информация“. По делото няма данни председателят на НСИ да е дал нарочни указания на А. Б. Х. за отстраняване на някакви недостатъци на заявлението, ако не е разбрал смисъла и същността на поставения въпрос. Като не е дал указания да се коригират нередовности в искането, а впоследствие не е изложил фактическите и правни съображения за отказа, председателят на НСИ е издал незаконосъобразен административен акт, който подлежи на отмяна.

В случай, че задълженият субект не поддържа информацията във вид, позволяващ извличане и предоставяне на заявителя без да е необходимо допълнително обработване, то той е следвало да го уведоми за това, в съответствие с нормата на чл.33 ЗДОИ, но не и да отказва предоставянето ѝ.

Съдът приема, че достъпът до информация трябва да бъде стесняван внимателно само за нормативно въведените изключения с цел защитата на доминиращ публичен или частен интерес, включително неприкосновеност на личността. Ограниченията могат да бъдат прилагани когато има риск от съществена увреда на защитения интерес и когато тази увреда би била по-значима от цялостния интерес на обществеността да получи информацията. В тежест на ответника е да докаже, че търсената от А. Б. Х. информация попада в обхвата на законово регламентирани изключения, което в настоящия случай не е изпълнено.

В заключение, решението на председателя на НСИ по т.2 е незаконосъобразен административен акт на основание чл.146, т.2 АПК, подлежащ на отмяна. При условията на чл.173, ал.2 от АПК преписката се връща за ново произнасяне с мотивирано решение, удовлетворяващо изискванията за съдържание по чл. 34 ЗДОИ в случай, че органът предостави достъп до поисканата информация, или по чл. 38 ЗДОИ, ако органът прецени да постанови отказ.

При този изход на спора, в полза на А. Б. Х. се възстановяват направените от нея разноски по делото, представляващи заплатени държавна такса от 5, 11 евро и адвокатско възнаграждение за процесуалното представителство от адв. Д. С. С. от 500, 00 евро.

Мотивиран от горното и на основание чл. 172, ал. 2, чл.173, ал.2 и чл.174 от АПК, **Административен съд София-град**, 22-и състав,

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ решение № 07-15-269#2/21.05.2026г. на председателя на Национален статистически институт, в частта, с която е отказан достъп до

обществена информация по т.2 от заявление вх. № 07-15-269#1/14.05.2026г. на А. Б. Х., като:

ВРЪЩА заявление вх. № 07-15-269#1/14.05.2026г. на председателя на НСИ, за ново разглеждане и произнасяне по т.2.

ОПРЕДЕЛЯ 14 /четиринадесет/ дневен срок за произнасяне, който започва да тече от момента на влизане на решението в законна сила.

ОСЪЖДА Национален статистически институт с адрес: [населено място], [улица] да заплати на А. Б. Х. ЕГН [ЕГН] от [населено място],[жк], вх.Б, ет.1, ап.3, сумата от 505, 11 евро (петстотин и пет евро и единадесет цента) на основание чл.143, ал.1 АПК.

РЕШЕНИЕТО е окончателно и не подлежи на обжалване на основание чл.40, ал.3 от ЗДОИ.

Съдия: