

РЕШЕНИЕ

№ 7921

София, 21.06.2017

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в съдебно заседание на трети май в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:МАРИНА МИХАЙЛОВА

ЧЛЕНОВЕ:ДОНКА ЧАКЪРОВА

ИЛИАНА СЛАВОВСКА

при секретар
на прокурора
от съдията
по адм. дело № 11515/2016.

Мадлен Дукова
ДОНКА ЧАКЪРОВА

и с участието
изслуша докладваното

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Образувано е по оспорване, подадено от А. Г. Ч. срещу писмо № БНБ-78002/23.08.2016 г. на подуправителя, ръководещ управление „Банков надзор“ на Българска народна банка (БНБ). Жалбоподателят твърди, че оспореното решение на подуправителя на БНБ, съдържащо се в атакуваното писмо, е постановено в нарушение на материалния закон, изискването за форма и целта на закона, както и на административно производствените правила. Иска да бъде отменено оспореното писмо и да бъде признато правото му на достъп до исканата информация. Подробни съображения в подкрепа на твърденията и исканията си излага в жалбата, писмена защита и пледоария по същество на спора. Не претендира разноски. Ответникът – подуправителят на Българска народна банка (БНБ) изразява становище за недопустимост и евентуално за неоснователност на жалбата по подробни съображения, изложени в писмени бележки и пледоария по същество на спора. Претендира разноски. Върховният административен съд, пето отделение, намира, че оспорването е процесуално допустимо, като подадено от заинтересована страна в срока по чл. 149, ал. 1 от АПК срещу подлежащ на оспорване административен акт, а разгледано по същество е основателно по следните съображения:

По делото няма спор относно осъществените факти, които са установени с приети неоспорени писмени доказателства, от които съдът приема за установено следното от фактическа страна:

Със заявление вх. № БНБ-76043/15.08.2016 г. А. Г. Ч. е поискал от управителя на БНБ да му бъде предоставен достъп до доклад от надзорна инспекция за [фирма], изготвен на основание Заповед № РД-22-0301/16.02.2012 г. и доклад за [фирма] с номер 77189/19.08.2015 г.

Със Заповед № БНБ-75108/11.08.2015 г. управителят на БНБ е наредил заявленията за достъп до обществена информация да се насочват за разглеждане към съответния ресорен ръководител (управител, подуправител, главен секретар), в чийто компетенции попада исканата обществена информация.

С писмо изх.№ БНБ-78002/23.08.2016 г. е отказано да бъде предоставен достъп до за отказ да

бъде предоставена информацията, съдържаща се в доклад от надзорна инспекция за [фирма], изготвен на основание Заповед № РД-0301/16.02.2012 г. и доклад от надзорна инспекция в тази банка с № БНБ-77189/19.08.2015 г. В писмото е посочено, че надзорните доклади, които БНБ изготвя за целите на банковия надзор по Закона за кредитните институции (ЗКИ), нямат обществен характер и не са свързани с обществения живот на страната, съдържат данни и информация за лице (банка), което не е задължен субект по Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Допълнително се посочва, че информацията е защитена като професионална тайна на основание чл. 63, ал. 1 от ЗКИ и може да бъде предоставяна единствено по реда и при условията на чл. 64 от ЗКИ, поради което достъпът до нея по реда на ЗДОИ е изключен. Изрично се посочва, че в надзорните доклади на БНБ се съдържа и информация, която съставлява банкова тайна по чл. 62 от ЗКИ, което също изключва достъпът до нея по реда на ЗДОИ. Тези съображения са обосновани с приложението на чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ. Отделно подуправителят на БНБ се е позовал и на разпоредбата на чл. 7, ал. 1 от ЗДОИ и чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ във връзка с чл. 62 и чл. 63 от ЗКИ, за да обоснове още едно основание за постановения от него отказ.

При така установена фактическа обстановка съдът прави следните правни изводи:

Въпросът относно допустимостта на оспорването е разрешен с определение № 872/23.01.2017 г., постановено по адм.д. 13741/2016 г. по описа на Върховния административен съд, петчленен състав, което е задължително за настоящият съдебен състав. Независимо от това допълнително за пълнота на изложението и като обсъждане на доводите на ответната страна относно допустимостта на жалбата, трябва да бъдат изложени и следните съображения относно допустимостта на оспорването:

Неоснователно е основното възражение на подуправителя на БНБ относно неприложимост на ЗДОИ, която да обуславя и недопустимост на съдебното оспорване на писмо изх.№ БНБ-78002/23.08.2016 г. за отказ да бъде предоставена информацията, съдържаща се в доклад от надзорна инспекция за [фирма] ([фирма]), изготвен на основание Заповед № РД-0301/16.02.2012 г. и доклад от надзорна инспекция в тази банка с № БНБ-77189/19.08.2015 г., защото не съществува задължение за предоставяне на исканата от информация, която няма характер на обществена и се отнася за лице ([фирма]), което не е задължен субект по чл. 3 от ЗДОИ.

Съгласно чл. 41 от Конституцията на Република България всеки има право да търси, получава и разпространява информация. 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. Гражданите имат право на информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права. Според дефиницията, съдържаща се в чл. 2, ал. 1 от 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. Чл. 3 от ЗДОИ е озаглавен „задължени субекти“, но използвана законодателна техника, която ги определя като органи и лица, които създават или съхраняват обществена информация. В случая е безспорно, че заявлението за достъп е адресирано до държавен орган (управителя на БНБ) и информацията, която се иска е свързана с обществения живот в Република България (надзора на банковия сектор). Също

така еднозначно трябва да се приеме, че от търсената информация е възможно да се направят изводи относно развитието на определени обществени отношения, които подлежат на държавна регулация, а именно осъществявания от БНБ надзор на банките. Въз основа на търсената информация е възможно да бъде съставено мнение относно работата на този държавен орган (БНБ), но и на дейността на друг субект ([фирма]). В този смисъл неоснователен е доводът, че от правно значение за определяне на вида на исканата информация е дали [фирма] носи бележите на субект по чл. 3 от ЗДОИ, респективно по § 4 от допълнителните разпоредби на ЗДОИ. В случая от описанието на информацията е възможно да се направи извод, че тя действително се отнася до [фирма], но е съставена въз основа на акт на задължен по чл. 3 от ЗДОИ субект, съхранява се от него и от нея е възможно да се състави мнение относно начина на изпълнение на вменени му със закон функции. Отделен е въпросът доколко само от съдържанието на докладите на надзорна инспекция обективно е възможно да се състави собствено мнение за цялостната работа на БНБ или в частност на банковия надзор, но не е възможно изцяло да се отрече съществуването на такава възможност като елемент от характеристиките на една информация като обществена. Поставянето в закона на условието „възможност на гражданите да си съставят собствено мнение“ е израз на желанието на законодателят да разшири максимално приложното поле на закона и по този начин го отграничи от понятието „законен/правен интерес“ по смисъла на АПК. Няма спор в научната теория и съдебната практика, че за подаване на искане за достъп до обществена информация не се изисква наличие на правен интерес, какъвто се следва да бъде установен за инициране на всяко друго административно и съдебно производство. Обосноваването на пряк и личен правен интерес за достъп до търсената информация не е задължителен елемент на заявлението по чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ. В случая заявлението за достъп до обществена информация съдържа всички необходими реквизити по чл. 25 от ЗДОИ и очевидно е възприето като такова от неговия адресат, защото е издадено оспореното писмо в сроковете по ЗДОИ. По изложените съображения настоящият съдебен състав намира, че не е необходимо да се събират доказателства и да се установява дали [фирма] може да бъде определена като субект по чл. 3 от ЗДОИ и § 4 от допълнителните разпоредби на ЗДОИ, а обстоятелството, че исканата информация има отношение и към този правен субект обуславя само евентуалната приложимост на чл. 31 от ЗДОИ. Установяването, че [фирма] не е задължен субект по ЗДОИ не би изключило прилагането на ЗДОИ по отношение на настоящия спор с предмет оспорване на отказ на подуправителя на БНБ да предостави поискана от БНБ информация.

Неоснователно е и другото възражение за неприложимост на ЗДОИ на основание чл. 4, ал. 1 от закона. Настоящият съдебен състав не споделя извода, че в съществуването на специален ред по чл. 64 от ЗКИ изключва приложението на ЗДОИ. Действително в обратния смисъл е налице съдебна практика, която е цитирана и в писмените бележки на ответната страна, но анализът на правната уредба, включително от гледна точка на принципите, регулиращи обществените отношения в областта на достъпа до информация и правилата на логическото мислене, не подкрепя подобен извод. Необходимо е да се посочи, че и в цитираната съдебна практика, независимо, че се мотивира неприложимост на ЗДОИ, оспорваният са разгледани по същество и са постановени съдебни решения по спора, а не са прекратени производствата поради недопустимост.

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. Според чл. 7, ал. 1 от ЗДОИ не се допускат ограничения на правото на достъп до обществена информация и на повторно използване на информацията от обществеността, освен когато тя е класифицирана информация или друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон. Разпоредбата на чл. 63 от ЗКИ определя, че професионална тайна е информацията, която БНБ придобива или създава за целите на банковия надзор или във връзка с него. Професионалната тайна не представлява служебна тайна по смисъла на Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ). Членовете на управителния съвет, служителите, външните одитори, експертите и другите лица, работещи за БНБ, са длъжни да пазят професионалната тайна, включително след прекратяване на отношенията им с БНБ. Тези лица могат да използват информацията, представляваща професионална тайна, единствено за целите и при изпълнение на служебните си задължения. Тази информация не може да се разгласява или предоставя на други лица или органи освен посочените в чл. 64 от ЗКИ.

Следователно по смисъла на чл. 7 от ЗДОИ достъпът на граждани до информацията, която БНБ придобива или създава за целите на банковия надзор е допустимо да бъде ограничаван, защото тя представлява защитена професионална тайна по силата на закон (ЗКИ). Но не е възможно да бъде споделено становището, че за достъпът на граждани до информацията, представляваща професионалната тайна, е налице специален ред, предвиден в закон, който изключва приложението на ЗДОИ на основание чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ, защото процедурата по чл. 64 от ЗКИ е за предоставяне на тази информация и е възможно да бъде иницирана само от ограничен кръг субекти при упражняване на служебни функции в конкретно изброени хипотези, което изключва изцяло възможността на гражданите да я започнат сами т.е. тя не е приложима за тях специален ред. Тази процедура е установена за преодоляване на защитата на информацията спрямо определен кръг длъжностни лица, а по отношение на всички останали тя представлява тайна и достъпът до нея е допустимо да бъде ограничаван на основание чл. 7, ал. 1 от ЗДОИ, защото за тях не е налице специален ред за достъп, а е предвидено законно основание за ограничаване на правото на достъп - чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ. Процедурата по чл. 64 от ЗКИ се прилага само за посочените в разпоредбата органи, които могат да я иницират, но не и за всички останали правни субекти. Това тълкуване е в синхрон с установената съдебна практика по приложението на ЗДОИ във връзка с други специални закони, установяващи друг ред за разкриване/предоставяне на информацията, представляваща тайна и държи сметка за основните принципи при осъществяване правото на достъп до обществена информация: откритост, достоверност и пълнота на информацията; осигуряване на еднакви условия за достъп до обществена информация; осигуряване на законност при търсенето и получаването на обществена информация; защита на правото на информация; гарантиране на сигурността на обществото и държавата. Обратното тълкуване би довело до логически абсурд: изключване на общите правила, поради наличие на специален ред, който във всички случаи обаче води до недопустимост на искането за достъп до информацията поради липса на активна легитимация на заявителя и ограничаване на съдебния контрол по същество на правилността на преценката на задължения субект относно наличието/липсата на защитена от закон тайна. В съдебната практика не липсват примери за незаконосъобразно позоваване на защитена от закон тайна по отношение на информацията, която не попада под

такава закрила (Решение № 3390/21.03.2017 г., постановено по адм.д. 4602/2016 г. по описа на Върховния административен съд.)

Същите съображения са относими и към тази част от исканата информация, за която се твърди, че освен професионална представлява и банкова тайна. За допълнителна яснота относно действителния смисъл на чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ е необходимо да се посочи, че под „специален ред“ трябва да се разбира такава процедура, която е възможно да бъде иницирана от лицето, търсещо информацията и да е възможно по този ред да му бъде предоставен достъп ако са налице всички останали предпоставки. Такъв специален ред е установен в АПК според чл. 12, ал. 2, предл. 2 от АПК и в Глава Тринадесета от Правилника за администрацията на съдилищата, както и може да бъде намерен в специални закони като Закон за устройство на територията, Закон за кадастъра и имотния регистър, Закона за търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел и др.

Допълнителни аргументи в подкрепа на изложените от настоящия съдебен състав съображения се съдържат и в съдебни решения и на други съдебни състави на Върховния административен съд. (Решение № 2045/16.02.2010 г., постановено по адм.д. 9995/2009 г. по описа на Върховния административен съд, пето отделение).

По изложените съображения, които са в допълнение към мотивите на петчленния състав на Върховния административен съд, настоящият съдебен състав приема оспорването за допустимо, а разгледано по същество е и основателно, защото:

Съгласно утвърдената съдебна практика по приложение на ЗДОИ в този закон се регламентира достъпа до информация, а не достъпа до документи (носителите на информация). При описанието на информацията, до която се иска достъп, заявителят може да посочи индивидуализиращите белези на документите, в които тази информация се съдържа, но това не е задължителен елемент на заявлението по чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, както и обратното: използването на пълна индивидуализация на информационния носител не променя смисъла на искането, когато е ясно, че се иска достъп до обществена информация, а не извършване на административна услуга или издаване на документ (копие на документ). В случая заявлението за достъп до обществена информация съдържа всички необходими реквизити по чл. 25 от ЗДОИ и очевидно е възприето като такова от подуправителя, ръководещ управление „Банков надзор“, който се е произнесъл по него с изричен акт, независимо, че част от съображенията в писмото са за неприложимост на ЗДОИ.

В оспореното писмо са изложени принципни мотиви, според които ЗДОИ не е приложим, но едновременно с това е извършено позоваване на „професионална тайна“, за да се обоснове постановения отказ за достъп до исканата информация. На практика с това писмо се отказва предоставянето на достъп до информацията, защото е защитена от професионална тайната, а не се оставя без разглеждане заявлението като недопустимо, поради което подлежи на съдебен контрол като акт по същество.

Писмото е подписано лично от подуправителя, ръководещ управление „Банков надзор“ на БНБ, който е надлежно упълномощен от управителят на БНБ да отговаря на заявления за достъп до обществена информация, която се отнася до ръководеното от него направление „Банков надзор“. В случая исканата информация се съдържа в доклади, изготвени при осъществяване на надзор върху банка, поради което на основание чл.20, ал. 3 от Закона за Българска народна банка (ЗБНБ) и Заповед № БНБ-75108/11.08.2015 г. управителят на БНБ подуправителят на БНБ, ръководещ управление „Банков надзор“, е оправомощено по

смисъла на чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ лице, а издаденото от него писмо, предмет на оспорване в настоящото производство, се явява действителен административен акт и не е налице основание за оспорване по чл. 146, т. 1 от АПК.

По изложените съображения съдът приема, че оспореното писмо е действителен индивидуален административен акт, издаден от оправомощено лице по реда на ЗДОИ като на основание чл. 168 от АПК и конкретните оспорвания на жалбоподателя следва да бъде извършена и проверка относно спазването на материалния закон, изискването за форма на акта, спазване на административнопроизводствените правила и целта на закона.

Настоящият съдебен състав на Върховния административен съд намира, че оспореното писмо № БНБ-78002/23.08.2016 г. на подуправителя, ръководещ управление „Банков надзор“ на Българска народна банка противоречи на материалния закон и целта на закона.

От събраните по делото доказателства не се установява наличието на защитена от закон тайна по отношение на цялото съдържание на двата поискани документа. Подуправителят на БНБ не е разгледал възможността по чл. 7, ал. 2 от ЗДОИ за предоставяне на частичен достъп до исканата информация, независимо от изричното волеизявление в този смисъл, което се съдържа в заявлението на А. Ч.. При издаване на оспореното писмо не е съобразено и обстоятелството, че от създаване на исканата информация са минали повече от три години и ограничаването на достъпа до нея не кореспондира с установената в закона цел, а именно ограничаване на правото на достъп до обществена информация само по изключение. По делото липсват доказателства, че са налице предвидени в закона изключения от правото на достъп до обществена информация, установено като принцип в чл. 41 от Конституцията на Република България.

По изложените съображения оспореното писмо № БНБ-78002/23.08.2016 г. на подуправителя, ръководещ управление „Банков надзор“ на Българска народна банка следва да бъде отменено, а делото да бъде изпратено като преписка на БНБ за ново произнасяне при спазване на закона, съобразно тълкуването му настоящото съдебно решение.

По водене на делото А. Ч. е направил разноски, но не ги претендира, поради което с оглед изхода на спора, разноски не следва да бъдат определяни.

По изложените съображения, Върховният административен съд, пето отделение

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по оспорване, подадено от А. Г. Ч., съд.адрес: [населено място], [улица], адм. А. К., писмо № БНБ-78002/23.08.2016 г. на подуправителя, ръководещ управление „Банков надзор“ на Българска народна банка.

ИЗПРАЩА делото като преписка на Българска народна банка за ново произнасяне по заявление вх. № БНБ-76043/15.08.2016 г. А. Г. Ч. при спазване на закона, съобразно задължителното му тълкуване в настоящото съдебно решение.

РЕШЕНИЕТО може да бъде обжалвано пред петчленен състав на Върховния административен съд в четиринадесетдневен срок от съобщението до страните.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ на съдията-докладчик Донка Чакърова:

Присъединявам се изцяло към становището относно допустимостта на оспорването на А. Ч. и съображенията относно действителността на оспорения административен акт, но считам, че не са налице основания за отмяната на писмо № БНБ-78002/23.08.2016 г. на подуправителя, ръководещ управление „Банков надзор“ на Българска народна банка по следните съображения:

Съгласно чл. 7 от ЗДОИ не се допускат ограничения на правото на достъп до обществена информация и на повторно използване на информация от обществения сектор, освен когато тя е класифицирана информация или друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон. Следователно достъпът до обществена информация е принцип, а изключенията от нея следва да бъдат законоустановени и обосновани. При преценката относно наличието на основания за ограничаване достъпа до обществена информация трябва да бъдат съобразено и тълкуването на чл. 41 от Конституцията на Република България, съдържащо се в Решение № 7/04.06.1996 г. на Конституционния съд на Република България по конст.д. № 1/1996 г., в което е прието, че правото на достъп не е абсолютно право и подлежи на ограничения, съдържащи се в самата тълкувана разпоредба, а именно да не бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве, морала и да не се отнася за държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права. Конституционният съд изрично формулира, че „правото по чл. 41, ал.1 от Конституцията е предоставено на всички, включително и на средствата за масова информация. Неговото ограничаване на основанията, посочени в изр.2, изисква установяване по законодателен път на обстоятелствата, които се отнасят до съображения за национална сигурност или защита на обществения ред. Това се отнася и до основанията, на които може да бъде отказвана информация на гражданите от страна на държавни органи или учреждения съгласно чл.41, ал.2 от Конституцията. Правото, установено в тази разпоредба, е лично. То се свързва с обоснован законен интерес на гражданите, а ограничаването му - със създаването на законова регламентация на хипотезите, в които информацията съставлява държавна или друга тайна, за която съществуват предвидени от закона основания за опазването ѝ.“

Основанията за ограничаването на правото на достъп до обществена информация са установени по законодателен път и са формулирани в чл. 5 и чл. 7 от ЗДОИ, както и в чл. 37 от ЗДОИ. Създадена е и законова регламентация на хипотезите, в които информацията съставлява държавна или друга тайна, относими към случая са „професионална тайна“ и „банкова тайна“, които се въвеждат като понятия със Закона за банките, отменен със ЗКИ, а „професионална тайна“ се използва като понятие и в Закона за Комисията за финансов надзор, Закон за независимия финансов одити и др. На ниво европейско право относими към коментираните правни институти норми се съдържат в Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012, Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и Съвета от 26 юни 2013 година относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО (с изтекъл срок за транспониране), Директива 2010/78/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година за изменение на директиви 98/26/ЕО,

2002/87/ЕО, 2003/6/ЕО, 2003/41/ЕО, 2003/71/ЕО, 2004/39/ЕО, 2004/109/ЕО, 2005/60/ЕО, 2006/48/ЕО, 2006/49/ЕО и 2009/65/ЕО във връзка с правомощията на Европейския надзорен орган (Европейски банков орган), Европейския надзорен орган (Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване) и Европейския надзорен орган (Европейски орган за ценни книжа и пазари) и др. Дори само от цитираните нормативни актове може да се обоснове извод, че „банковата тайна“ и „професионална тайна“ в областта на одита и финансовия надзор са законово установени основания за ограничаване на достъпа до информацията, която е създадена или събрана в изпълнение на тези дейности.

Във втората част на оспореното писмо подуправителят на БНБ, ръководещ управление „Банков надзор“ се позовава изрично и на чл. 37 от ЗДОИ, чието систематично място в ЗДОИ е в Глава Трета “Процедура за предоставяне на достъп до обществена информация“ като установява конкретно като законово основание за отказ да бъде предоставен на достъп в случаите защитена тайна, предвидена със закон. Разпоредбата съдържа и други хипотези за отказ: 1. класифицирана информация, в случаите по чл. 13, ал. 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. В случая относим е чл. 37, ал. 1, т. 1, предл. второ от ЗДОИ (защитена тайна), поради което на анализ ще бъде подложена само хипотезата на тази норма, която е и посочена като правно основание в оспореното писмо, независимо, че в него е възпроизведен с думи целия текст чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ. По делото няма твърдения и данни, че двата документа, които съдържат исканата обществена информация са преминали през процедура по ЗЗКИ и са маркирани със съответния гриф по чл. 30 от ЗЗКИ. Оспореният отказ не е мотивиран и с засягане интересите на трето лице, независимо, че от описанието на исканата информация тази хипотеза не е възможно да бъде изключена напълно (дори точно обратното).

По изложените съображения е необходимо да се установи дали по отношение на исканата информация със закон е установено, че представлява защитена тайна и доколко тази защита е в синхрон с чл. 41 от Конституцията на Република България.

Правните понятия „банкова тайна“ и „професионална тайна“ са нормативно дефинирани в Глава Осма на ЗКИ. Според 62, ал. 2 от ЗКИ „банкова тайна“ са фактите и обстоятелствата, засягащи наличностите и операциите по сметките и влоговете на клиентите на банката, а „професионална тайна“ на основание чл. 63, ал. 1, изр. 1 от ЗКИ е информацията, която БНБ придобива или създава за целите на банковия надзор или във връзка с него. Със заявлението на А. Ч. е поискан достъп до два доклада с индивидуализацията им с номера и дати. Тези доклади очевидно съществуват и от оспореният отказ се допълва тяхната индивидуализация като освен номер, дата и основание за изготвянето им, се конкретизира, че те са резултат от извършена надзорна инспекция за [фирма].

Основна функция на БНБ е да регулира и осъществява надзор върху дейността на другите банки в страната с оглед поддържане стабилността на банковата система и защита интересите на вложителите (чл. 2, ал. 6 от ЗБНБ). На основание чл. 4, ал. 1 и ал. 2 от ЗБНБ във връзка с изпълнението на функциите си БНБ може да изисква от банките да ѝ предоставят всички документи и информация, както и да извършва съответни проверки, но не може да разгласява и да предава на други лица получената информация, представляваща банкова или търговска тайна за банките и другите участници в паричния оборот и в

кредитните отношения, освен в случаите, предвидени в ЗЗКИ. Съгласно чл. 63, ал. 3 и ал. 4 от ЗКИ членовете на управителния съвет, служителите, външните одитори, експертите и другите лица, работещи за БНБ, са длъжни да пазят професионалната тайна, включително след прекратяване на отношенията им с БНБ. Лицата по ал. 3 могат да използват информацията, представляваща професионална тайна, единствено за целите и при изпълнение на служебните си задължения. Тази информация не може да се разгласява или предоставя на други лица или органи освен посочените в чл. 64.

Глава Единадесета от ЗКИ съдържа законовата рамка, при която БНБ извършва надзор върху банките. Детайлната уредба на този процес е в Наредба № 11 от 2007 г. за управлението и надзора върху ликвидността на банките. При упражняване на надзорните си функции спрямо банка БНБ отчита потенциалното въздействие на своите решения върху финансовата стабилност не само на страната, но и други държави членки на Европейския съюз, особено при извънредни ситуации, въз основа на наличната информация към съответния момент. БНБ извършва надзорен преглед на правилата, стратегиите, процедурите и механизмите, въведени от банките в изпълнение на изискванията на ЗКИ и на Регламент (ЕС) № 575/2013 и на актовете по прилагането им, и оценява: рисковете, на които банките са или може да бъдат изложени; рисковете, които банка създава за финансовата система, като се имат предвид критериите за идентифициране и измерване на системния риск съгласно чл. 23 от Регламент (ЕС) № 1093/2010 и препоръките на ЕССР; рисковете, идентифицирани чрез стрес-тестове, като отчита характера, мащаба и сложността на дейността на банката. Въз основа на прегледа и оценката БНБ определя дали правилата, стратегиите, процедурите и механизмите, въведени от банките, начинът на тяхното прилагане, както и собственият им капитал и ликвидните им активи осигуряват стабилно управление и покритие на рисковете. Надзорният преглед и оценка, както и административните мерки и санкции се прилагат съобразно нивото на прилагане на разпоредбите на част първа, дял II от Регламент (ЕС) № 575/2013. БНБ има право да изисква от банките да ѝ предоставят всички необходими счетоводни и други документи, както и информация за дейността им, и да извършва проверки на място чрез оправомощени от нея служители и други лица и да събира доказателства за установяване на нарушения, да назначи извършването на оценка на активите на банката, за нейна сметка от независими експерти и да изиска от банката да отрази резултатите от оценката във финансовите или надзорните си отчети.

По изложените съображения трябва да се приеме, че докладите от надзорни инспекции представляват аналитични документи и тяхното съдържание като такова е цялостно и неделимо, защото отделни елементи на извършените констатации и оценки не е възможно да бъдат възприети и оценени самостоятелно, респективно предоставянето на частичен достъп до тях е на практика невъзможен, защото би се загубил действителния им смисъл т.е. приложението на чл. 37, ал. 2 от ЗДОИ е изключено.

Информацията, съдържаща се в докладите от надзорни инспекции, представлява „професионална тайна“, защото е създадена в изпълнение на основна функция на БНБ – банков надзор и е за неговите цели. Спецификата на тази дейност изисква и предполага ограничаване на публичността в обществен интерес доколкото е предназначена за опазване на стабилността на банковата система в страната и защита интересите на вложителите. Постигане на целите на надзора като процедура, при която се установява определено състояние, предполага ограничен достъп до резултатите от тази дейност, за да се осигури

постигане на целите му. Публичното оповестяване на резултатите от извършени надзорни проверки във всички случаи би довело до нарушаване на конкуренцията между различните банки, а евентуално би поставило в риск стабилността на банковата система т.е. при всички случаи не е в обществен интерес. В този смисъл при преценката на баланса на интересите между правото на информация от една страна и стабилността на банковата система и свободната конкуренция между банките от друга като обществен интерес, законово защитен от „професионалната тайна“ на лицата, създали и съхраняващи исканата информация, следва да бъде даден превес на второто. Този подход е наложен и при регулиране на тези обществени отношения от Европейския парламент и Съвета на Европейския съюз със създаването на строги и ограничителни правила относно разумния и еднакъв контрол и надзор, гарантиращ защитата на интересите на вложителите на кредитните институции, осигуряващ стабилността на финансовата система и свободната конкуренция на кредитните институции на общия пазар, успоредно с въвеждане на задължение за публичното оповестяване на важна информация от този сектор, но при спазване на изискванията за обобщеност и сравнително представяне. На национално ниво тези принципи са намерили израз в нормата на чл. 63, ал. 5 от ЗКИ, според която ограниченията относно използването на информацията, представляваща професионална тайна, не се прилагат, ако информацията се предоставя в обобщен или резюмиран вид, така че да не могат да бъдат идентифицирани банката или лицата, за които се отнася. Съгласно чл. 50 от ЗБНБ Българската народна банка представя на Народното събрание приетия от управителния съвет бюджет в 30-дневен срок от приемането му, както и два пъти годишно отчет, в който прави преглед и оценка на дейността си през предходния период. Този отчет се публикува. От тези отчети, а и от другите документи, посочени в Глава Осма от ЗБНБ, гражданите имат възможност да съставят собствено мнение относно дейността на БНБ. Въведеното задължение за публичност на отчетите за дейността на БНБ, включително и относно изпълнението на функциите на управление „Банков надзор“, допълнително гарантират ненарушаване на баланса между обществения интерес, защитаван от института на професионалната тайна, и правото на достъп до обществена информация. Аргументи в подкрепа на извод, че превес следва да бъде даден на защитата на информацията пред правото на достъп до нея могат да бъдат намерени *mutatis mutandis* в Решение на Съда на Европейския съюз от 11 май 2017 година по дело C-562/14P, Кралство Швеция срещу Европейска комисия, ECLI:EU:C:2017:356 и Решение на Общия съд от 25 септември 2014 г. по дело Darius Nicolai Spirlea и Mihaela Spirlea срещу Европейска комисия, T- 306/12, EU:T:2014:816. По изложените съображения считам, че е налице хипотезата на чл. 37, ал. 1, предл. 2 от ЗДОИ за отказ да бъде предоставена информация, която представлява защитена от закон „професионална тайна“. По отношение доводите, че исканата информация представлява и „банкова тайна“ т.е. факти и обстоятелства, засягащи наличностите и операциите по сметките и влоговете на клиентите на банката не е възможно да се формира същия категоричен извод доколкото индивидуализацията на исканата информация – доклади от надзорни проверки, не предполага пряко подобно съдържание. От друга страна от значение за случая е достатъчно да бъде установено наличието и само на едно законово основание за отказ да бъде предоставена исканата информация. Следователно оспореният отказ е постановен на законово основание и не противоречи на материалния закон по смисъла на чл. 146, т. 4 от АПК.

За пълнота на изложението следва да бъде посочено, че в случая подуправителят на БНБ не се е позовал на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, според която органът по чл. 3 от ЗДОИ отказва достъп до информация, която засяга интересите на трето лице и то изрично е отказало предоставяне на исканата обществена информация, освен в случаите на надделяващ обществен интерес, поради което не е предмет на съдебен контрол изпълнението/неизпълнението на процедурата по чл. 31 от ЗДОИ и обосноваването/необосноваването на надделяващ обществен интерес. Следва изрично да бъде посочено, че преценката на органа дали е или не надделяващ обществен интерес е елемент от фактическия състав само на хипотезата по чл. 37, ал. 1, т. 2 ЗДОИ и при „производствена или търговска тайна“ като вид защитена от закон тайна, но не и в останалите хипотези на чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ. Този извод се налага както от буквалното тълкуване на разпоредбата на чл. 37 от ЗДОИ, така и от дефинициите, установени в § 5 и 6 от допълнителните разпоредби на ЗДОИ. В същия смисъл е и съдебната практика, която възприема липсата на мотиви, опровергаващи презумпцията за надделяващ обществен интерес като нарушение на закона при постановяване на отказ за достъп до обществена информация (Решение № 225/09.01.2015 г., постановено по адм. д. № 3292/2014 г. по описа на Върховния административен съд, седмо отделение)

По изложените съображения следва да бъде прието, че оспореният отказ е постановен без да са допуснати нарушения на административнопроизводствените правила и изискванията за форма - основания за оспорване по чл. 146, т. 3 и т. 2 от АПК.

По изложените вече съображения относно спазването на материалния закон и наличието на обоснован превес на защита на търсената информация пред правото на достъп до нея също считам, че оспореният отказ за достъп до обществена информация е съобразен с целта на закона и не е налице основателно основание за оспорването му и по чл. 146, т. 5 от АПК.

По изложените съображения като докладчик по делото намирам, че оспорването, подадено от А. Ч. против е неоснователно и подписвам съдебното решение с особено мнение.