

С писмо изх. № БНБ-72515/30.07.2015 година управителят на БНБ е отговорил на жалбоподателите по исканията им, като е изложил мотиви в насока, че политиката на БНБ по възнагажденията на служителите ѝ се основава на принципа на заплащане според постигнатите индивидуални резултати, като се отчита влиянието на различни фактори. Нивата на възнагажденията на служителите зависят от естеството на извършваната работа и мястото на длъжността в общата организационна структура, при спазване на чл. 23, ал. 3 от Закона за БНБ и в зависимост от оценката на трудовото представяне на всеки конкретен служител. Молителите са уведомени, че на заседание на 30.07.2015 година Управителният съвет на БНБ е приел политика за определяне и оповестяване на възнагажденията на управителя, подуправителите и членовете на УС на БНБ, като те са публикувани на страницата на БНБ в Интернет. Възнагажденията на посочените лица ще бъдат периодично оповестявани и с годишния отчет и с бюджета на БНБ.

Информация за размера на възнагажденията, изплатени преди 30.06.2015 година на членовете на УС на БНБ, в това число и на управителя е отказано да бъде предоставена, по съображения, че тези възнагаждения представляват лични данни, както и че за посочения период исканата информация е била класифицирана като служебна тайна.

На последния въпрос от искането е отговорено, че отговорността за вреди при упражняване на надзорните функции се урежда в чл. 79, ал.8 от Закона за кредитните институции /ЗКИ/, като вината на определени лица може да бъде установена и доказана само от компетентните разследващи органи и съда.

На 30.07.2015 година на сайта на БНБ е обявено прессъобщение, в което е предоставена публична информация, че на основание чл.12,ал.8 и чл.23, ал.3 от ЗБНБ е прието решение за определяне и оповестяване на възнагажденията на членовете на УС на БНБ, като са посочени следните принципи, на което се базира това решение:

1. Обвързване на възнагажденията на членовете на УС със средното месечно възнагаждение на ръководителите на банките в България, както следва: 70% за управителя на БНБ; 60% за подуправителите и 20% за другите членове на УС;
2. Отменяне на възнагажденията за участие в заседанията на УС за управителя и подуправителите;
3. Въвеждане на лимит за общото възнагаждение на управителя и подуправителите, включително и допълнително материално стимулиране, до размера на средното общо възнагаждение на ръководителите на банки в България;
4. Публично оповестяване на месечните възнагаждения на членовете на УС в годишния отчет и в бюджета на БНБ.

В същото прессъобщение са посочени определените с решението размери на месечните възнагаждения на членовете на УС, като са посочени в цифрово изражение: 15 368 лева за управителя на БНБ; 13 173 лева за подуправителите и 4391 лева за другите членове на УС. В хода на съдебното производство ответникът е представил писмени съгласия от 18.09.2015 година от бившия управител на БББ Иван Искров, и на подуправителите Калин Христов и Димитър Костов, в които те са дали съгласие да бъде оповестено брутно им средномесечно възнагаждение за периода 2014 - 2015 година, включително и получените от тях допълнителни възнагаждения.

С писмо до жалбоподателите от 16.09.2015 година управителят на БНБ е информирал същите, че на поставения втори въпрос в заявлението, че методиката за определяне на възнагажденията на членовете на УС на БНБ преди 30.07.2015 година е включвала възнагаждение по договор за управление по чл. 12, ал. 8 от ЗБНБ /за управителя и подуправителите/, възнагаждение за участие в УС на БНБ /за всички членове на УС / и допълнително материално стимулиране / за всички членове на УС/, когато такова решение е вземано за останалите служители в банката. В писмото се твърди, че общия размер на изплатените възнагаждения на членовете на УС на БНБ за първото полугодие на 2014 година е 557 хил. лева, за второто полугодие на 2014 година - 440 хил. лева и за първото полугодие на 2015 година - 393 хил. лева.

При така представените и обсъдени доказателства по делото, настоящият състав обосновава следните правни изводи:

Разпоредбите на ЗДОИ /в приложимите им редакции към датата на постановяване на оспорения административен акт/ уреждат обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществена информация. При анализа на законовите разпоредби досежно реализацията на тези отношения се налага изводът, че задължения субект по чл. 3 от същия закон дължи мотивирано писмено произнасяне. Този извод се потвърждава от изричните разпоредби на чл. 28, ал. 2 - изискваща писмено уведомяване на заявителя за взетото решение, чл. 38 и чл. 39 - въвеждащи изисквания за форма и съдържание на административното решение, връчване на решението за отказ за предоставяне достъп до обществена информация. Налице е законов императив за писмено произнасяне по заявлението, включително и при отказ. Законът за достъп до обществена информация не поставя издаването на решения за достъп до обществена информация в компетентност на определени държавни органи, нито въвежда специална спрямо възложената им с други закони материална компетентност. Както предвижда чл.3, ал.1 ЗДОИ, този закон се прилага за достъп до обществената информация, която се създава или се съхранява от държавните органи или органите на местното самоуправление в Република България. От това следва, че всеки държавен орган може да вземе решение, свързано с достъп до обществена информация, стига поисканата информация да се създава или съхранява от него. Според чл. 28, ал. 2 ЗДОИ 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.

Посочените изисквания относно материалната компетентност на издателя на административния акт са изпълнени. В конкретния случай е поискана обществена информация относно дейността на БНБ, поради което задължения субект е управителя на БНБ, който е издател както на оспореното писмо изх.№БНБ-72515/30.07.2015 година, така и на последващото писмо №БНБ-34130/16.09.2015 година. Изпълнено и изискването досежно писмена форма на оспорения административен акт.

Съдът следва да отговори на въпроса дали поисканата със завлението информация има характер на обществена по посочените признаци. По отношение на поисканата с т.1 и 2 от заявлението на молителите информация, съставът на съда приема, че тя има характер на обществена информация по смисъла на чл. 2, ал.1 от ЗДОИ. Законодателят е дал легална дефиниция на понятието обществена информация. Една информация е обществена, когато са налице две визирани в правната норма кумулативни изисквания - да е свързана с обществения живот в страната и да дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. Не е налице легално определение на понятието обществен живот, но то е с достатъчно ясно съдържание - живота на обществото като група хора. С оглед на това всяка информация, която е свързана с живота на обществото като група хора има характер на обществена информация. Но за да е налице обществена информация е необходимо не само информацията да е свързана с живота на група хора, но и да дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение за дейността на задължения субект. Тоест, информацията трябва да е обвързана с правомощията и дейността на органа, защото само тогава тя би могла да притежава исканата от закона специална цел.

Вторият въпрос е дали задължения субект по чл. 3 от ЗДОИ - управителя на БНБ е предоставил поисканата в т.1 и 2 обществена информация и дали това е станало в пълния поискан в заявлението обем.

Поисканата в т.1 от заявлението информация, касаеща методиката за определяне възнагражденията на служителите, директорите на дирекции на ръководството на БНБ не е предоставена. В хода на съдебното производство административният орган не е представил доказателства да наличието или липсата на такава методика, като в същото време процесуалният представител на БНБ заявява в съдебно заседание, че тази методика се

съдържа в обявеното прессъобщение на БНБ от 30.07.2015 година. От друга страна, в писмото от 16.07.2015 година до молителите се твърди, че с цитираното прессъобщение е обявена методиката за определяне възнагражденията на членовете на УС на БНБ, както и се обсъжда начина на определянето им по методиката, действала преди 30.07.2015 година. Така дадения отговор води до извод за съществуване на методика както преди 30.07.2015 година, така и след тази дата, но вече изменена. С оглед на изясняване на въпроса дали тази информация, съдържаща се в методиката или публикуване на самия документ е общодостъпна, съставът на съда служебно извърши проверка на сайта на БНБ, но не откри нито документ с такова съдържание, нито информация относно начина на определяне на възнагражденията на ръководителите и служителите във БНБ. Поради това не може да бъде прието наличието на хипотеза на общодостъпност на тази информация, и в този смисъл следва да се приеме наличие на отказ да бъде дадена информация на молителите по т.1 от заявлението ми. В тази част отказът следва да бъде отменен и преписката върната на задължения субект за предоставяне на поисканата информация, като се даде отговор относно наличието или липса на методика за определяне на възнагражденията на членовете на УС на БНБ и на служителите в БНБ, като при наличието на такъв документ същия да бъде предоставен на молителите.

По т. 2 от заявлението също не е предоставена обществената информация, така както е поискана в заявлението. Посочените възнаграждения на управителя, подуправителите и членовете на УС на БНБ в прессъобщението на БНБ от 30.07.2015 г., е информация относно възнагражденията на посочените лица и начина им на определяне след 30.07.2015 година, а искането в заявлението е за предоставяне на информация за възнагражденията на членовете на УС за периода 2014 година и първото полугодие на 2015 година. Представените данни с допълнителното писмо от 16.09.2015 година до молителите от управителя на БНБ също не дава отговор на въпроса в пълен обем. Представените суми за трите полугодия /първо и второ на 2014 година и първо полугодие на 2015 г./ представляват общите суми заплатени на всички членове на УС, без да бъдат индивидуализирани. Съгласно разпоредбата на чл. 10 и 11 от ЗБНБ, органите на управление на БНБ са УС, управителят и тримата подуправители, като УС се състои от седем членове: управителят на банката, тримата подуправители и трима други членове. Следователно, като се има предвид, че размерът на възнагражденията на тези седем членове на УС е различен, не може да бъде определена сумата, която е получил всеки от тях, в различното им качество в управителното тяло на БНБ.

Следва да бъде обсъден и правния въпрос дали по отношение на посочените по-горе лица е приложимо изискването на чл. 37, ал.1, т.2 от ЗДОИ, в каквато насока са представени декларации-съгласие за предоставяне на лични данни от управителя на БНБ и двамата му подуправители и дали това съгласие следва да бъде преодоляно от института на "преобладаващ обществен интерес".

По силата на чл. 3, т. 13 от Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, управителят, подуправителите и членовете на УС на БНБ представляват лица, заемащи публични длъжности и имат задължения да декларират публично обстоятелства по чл. 12 от същия закон, част от които обстоятелства, представляват и данни за доходите и имущественото им. В същата насока са и разпоредбите на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности, като посочените по-горе лица попадат в обхвата на чл. 2, т. 12 от него. Целта на това изискване е да се даде възможност на обществото да се информира дали при изпълнение на публичните си функции тези лица ги упражняват в обществен интерес, който е приоритетен пред личните им интереси. Действително и двата закона не изискват деклариране на доходите от заеманата длъжност /с изключение за периода от приемането на новата ал. 5 на чл. 3 от ЗПИЛЗВДД /обн. ДВ бр.30/2013 г. ,отм. ДВ бр. 71/2013 г., в сила от 13.08.2013 г., която норма изискваше деклариране и доходи за заеманата длъжност през предходната календарна година/, но с оглед публичните функции на лицата, заемащи държавна служба или упражняващи държавна дейност и възнагражденията на същите следва да бъдат публични. Освен това размерът на

получаваното възнаграждение не е свързан с неприкосновеността на личността и личния живот, а е обективно съществуващ факт, като безспорно същото се определя и изплаща въз основа на нормативни и вътрешни правила.

Разпоредбата на чл.37, ал.1, т.2 ЗДОИ съдържа три юридически факта, които се намират в различно отношение - двата трябва да бъдат налице кумулативно, но тяхното действие се проявява само ако не е налице третият юридически факт. Двата юридически факта, които трябва да бъдат налице кумулативно са "достъпът засяга интересите на третото лице" и "няма неговото изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата обществена информация". По делото е безспорно, че исканата информация засяга интересите на трети лица, тъй като именно те са адресат на исканата обществена информация. Безспорно е също, че към момента на подаване на искането и постановяването на оспорения административен акт не е било налице тяхното изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата информация. Три от лицата са дали такава съгласие по-късно /на 18.09.2015 г./, като съгласие на останалите членове на УС не е налице. Но за да настъпи правопрекратяващото действие на тези два юридически факта по отношение на правото на достъп до обществена информация, е необходимо да липсва надделяващ обществен интерес. Тогава, когато е налице надделяващ обществен интерес, наличието на двете кумулативни предпоставки - засягане на интересите на третото лице и липсата на негово съгласие, губят своето прекратяващо правото на достъп до обществена информация действие и за органа е налице задължение да предостави поисканата обществена информация. Именно тази хипотеза е била налице в конкретния случай и управителят на БНБ като задължен субект по чл. 3 от ЗДОИ е следвало да приеме наличието на "преобладаващ обществен интерес" и да предостави информацията относно получените възнаграждения за посочените периоди в заявлението за всеки членовете на УС на БНБ.

Незаконнообразен е и отказът за предоставяне на информацията, поискана в т. 2 от заявлението и по отношение на изложените мотиви, че тази информация е класифицирана като служебна тайна. В чл. 23, ал.1 от ЗБНБ е дадена дефиниция на понятието "служебна тайна" като информация, свързана с подготовката за производство на български банкноти и монети; техническите параметри на сензорите за четене на защитни елементи на български банкноти и монети; системите за физическа защита и информационна сигурност на банката и дъщерните ѝ дружества; информацията, свързана с транспортирането и охраната на ценни пратки и на други факти и обстоятелства, нерегламентираният достъп до които би се отразил неблагоприятно на интересите на държавата или на друг правнозащитен интерес, определени от управителя на Българската народна банка съгласно чл. 26, ал.3 от Закона за защита на класифицираната информация. По така определените законови признаци трудовите възнаграждения на членовете на УС на БНБ и на ръководните длъжности в БНБ не могат да бъдат класифицирани като служебна тайна по смисъла на цитираната разпоредба. Правилото на чл.11 от ЗДОИ регламентира, че служебна е информацията, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите и на техните администрации, като нормата на чл.13, ал.1 ЗДОИ предвижда свободен достъп до служебна информация, с изключение на ограниченията по ал. 2, т.1 и 2 от същия текст, които не са налице в случая. Освен това изрично ал.4 на чл. 13 от ЗДОИ предвижда, че при наличие на надделяващ обществен интерес достъпът до такава информация не може да бъде ограничаван. Поради това отказът по т.2 от заявлението следва да бъде отменен и преписката върната на задължения субект за предоставянето ѝ на жалбоподателите.

Искането в т. 3 от заявлението не представлява искане за обществена информация, а питане до органа за обстоятелства, които молителите биха желали да бъдат извършени от него. Материалноправната разпоредба на чл. 3 от ЗДОИ и целта на закона не предвижда задължените субекти да извършат специални дейности с цел създаване на конкретни документи, които са поискани в случая, при положение, че информацията не се създава в поисканата форма, а гражданите биха могли да се запознаят със съществуващата информация, така както тя е регламентирана в специалните закони, но не по реда на ЗДОИ.

При положение, че задълженият субект не съхранява и не създава поисканата в заявлението информация, то той не може да бъде задължен да е предостави. Освен това в оспорения отказ е даден отговор на поставения въпрос, поради което може да се приеме, че за жалбоподателите е налице положителен административен акт, и липсва правен интерес от оспорването му.

Исканата в т.4 от заявлението информация също не носи белезите на обществена информация по смисъла на чл. 2 от ЗДОИ.

Отказът в тази част е законосъобразен, като правилно задължения субект се е позовал на разпоредбата на чл. 79, ал.8 от Закона за кредитните институции, който предвижда, че БНБ, нейните органи и оправомощените от тях лица не носят отговорност за вреди при упражняването на надзорните си функции. По същество т. 4 от заявлението не представлява искане за достъп до обществена информация, тъй като неупражняването на ефективен банков надзор над конкретна търговска банка /в случая КТБ/ може да бъде санкциониран от компетентните финансови или съдебни органи, но не може да бъде предоставян като обществена информация по реда на ЗДОИ.

Предвид изложеното, жалбата срещу отказа на управителя на БНБ да предостави поискана информация в т. 3 и 4 от заявлението, следва да бъде отхвърлена като неоснователна.

Воден от горното и на основание чл. 172, ал.2 и чл. 173, ал.2 от АПК, Върховният административен съд, пето отделение

РЕШИ:

ОТМЕНЯ отказ да бъде предоставена обществена информация, обективиран в писмо изх. №БНБ-72515/30.07.2015 година, така и на последващото писмо №БНБ-34130/16.09.2015 година на управителя на Българска народна банка, В ЧАСТТА, в която е отказъл да предостави достъп до обществена информация по т.1 и 2 от заявление вх. №БНБ-67331/16.07.2015 година, подадено от Мартин Димитров Димитров и Петър Владиславов Славов, лично и като председател на сдружение с нестопанска цел "Граждански блок". ВРЪЩА преписката в тази част на административния орган за предоставяне на поисканата обществена информация.

ОТХВЪРЛЯ жалбата на Мартин Димитров Димитров и Петър Владиславов Славов, лично и като председател на сдружение с нестопанска цел "Граждански блок" срещу отказа на управителя на Българска народна банка да предостави поисканата информация по т. 3 и 4 от заявление вх. №БНБ-67331/16.07.2015 година.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване с касационна жалба пред петчленен състав на Върховния административен съд в 14 - дневен срок от съобщаването му на страните.

**Вярно с оригинала,
секретар:**

ПРЕДСЕДАТЕЛ:/п/ Марина Михайлова

ЧЛЕНОВЕ:/п/ Илияна Дойчева

/п/ Мариета Милева