

Правна природа на актовете на националния орган по защита на личните данни

Живка Матеева*

Резюме: Националният надзорен орган по защита на данните е Комисията за защита на личните данни, която от 2023 г. е и централен орган за външно подаване на сигнали и защита на лицата, сигнализиращи нарушения на националното законодателство или на актовете на Европейския съюз, застрашаващи или увреждащи обществен интерес. На базата на съдържащите се в компетентността ѝ правомощия издава административни актове, които заемат важно място в системата на правните актове в България. В настоящата разработка ще бъдат разгледани и анализирани юридическите актове на комисията, които тя издава като специализиран орган, осъществяващ надзорна дейност с оглед предпазване от нарушаване правата на физическите лица и осигуряване на съответстващата им защита.

Ключови думи: административни актове, защита на данните, национален надзорен орган, жалба, сигнал.

JEL: K23, K390.

Въведение

Комисията за защита на личните данни (КЗЛД) е **национален надзорен орган**, който привежда в изпълнение защитата на физическите лица при обработването на личните им данни, контролира точното изпълнение на Регламент (ЕС) 2016/679 относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни (Общ регламент относно защитата на данните „ОРЗД“) и Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД), както и подпомага провеждането на гържавната политика в областта на защитата на личните данни (ЗЛД). КЗЛД е специализиран и независим гържавен орган, който действа постоянно, упражнява подзаконова дейност и притежава властнически правомощия в сферата на ЗЛД.

Новост в правния статут на КЗЛД е определянето ѝ като **национален централен орган** за външно подаване на сигнали по Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично

* Живка Матеева е доктор, главен асистент в катедра „Правни науки“ на ИУ-Варна.

оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН), съгласно чл. 19, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН. В резултат на това комисията има нови задължения и издава административни актове по силата на изрично нормативно овластяване. Издаването на административни актове е типично средство, използвано от държавните органи, за пораждане на правни последици в пределите на държавното управление.

КЗЛД е колективен орган, който при осъществяване на своите функции приема предимно **решения**, за които са приложими елементите, формиращи понятието за административен акт (Николов, 2008, с. 54). Законодателят изрично потвърждава в разпоредбата на чл. 10, ал. 2, т. 2 и 7 от ЗЗЛД, че КЗЛД със своите решения приема както подзаконови нормативни актове, така и общи или индивидуални административни актове в областта на ЗЛД. В тази връзка интерес за настоящата разработка е изясняването на правната същност на тези актове. За пълнота на анализа ще бъдат разгледани и анализирани видовете актове, които е предвидено да издава КЗЛД, въз основа на утвърдените класификации на актовете в административната доктрина.

Изложение

Административният акт е основно понятие на административното право, обхващащо фактическата реализация на изпълнително-разпоредителната дейност и е детайлно изяснено в българската юридическа литература (Лазаров,

2008; Дерменджиев, 1985; Балабанова, 2017, 2016; Петров, 2017; Канатова-Бучкова, 2006; Стайнов, 1952; Стойнов, Ангелов, 1952; Тодоров, 2007). Ранните теоретични разработки определят административния акт като волеизявление на държавен орган, издадено при реализиране на административните му функции и пораждащо правни последици, налагани на засегнатите лица и които при необходимост се изпълняват с принуда (Стайнов, Ангелов, 1943, с. 19). Изтъква се още, че административният акт е акт на държавното управление (Стайнов, Ангелов, 1952, с. 12). Въз основа на тях в доктрината се е утвърдило схващането, че волеизявлението на органа на държавното управление е властническо, издава се въз основа на закона, неговата цел и рамка, едностранно поражда правни последици и при необходимост се привежда в изпълнение чрез държавна принуда (Дерменджиев, 1985, с. 13). Това понятие е доразвито от други автори, които добавят към него, че актът е юридически, издаден при установяване на дейност на изпълнителната власт, и който акт установява подзаконови (вторични) правни норми (Лазаров, 2008, с. 11). Следва да се отбележи, че както законодателството и практиката на администрацията разкриват голямо разнообразие на актове на държавното управление, така и в административната доктрина са утвърдени многообразни класификации на актовете в зависимост от възприетия критерий за подреждането им. С оглед изясняване на

правната същност на актовете на КЗЛД в настоящата разработка ще акцентираме на основното разделение на административните актове, съдържащо се в Административнопроцесуалния кодекс (АПК), а именно: **нормативни, общи и индивидуални**, които КЗЛД може да издава по силата на изрично нормативно овластяване.

Легална дефиниция на нормативните административни актове се съдържа в чл. 75 от АПК. Според посочената разпоредба те са подзаконови актове, съдържащи административноправни норми, които се отправят към неограничен и неопределен брой адресати и чието правно действие е многократно. Техните адресати са конкретизирани общо или по техни общи белези като например граждани, организации, учреждения и гр. (Дерменджиев, 1985, с. 22). Съществена особеност на нормативните актове е техният подзаконов характер, който изисква да бъдат издавани в пълно съответствие със закона (Костов, 2012). Друга важна тяхна особеност е органът, който ги издава. Предимно нормативните актове се издават от органите на изпълнителната власт, обаче нормите, съдържащи се в тях, имат вторичен характер и са подчинени на съответния закон. Следва да се отбележи също, че съществуват и специфични правила относно изискването за форма и производството по издаването на нормативните административни актове (вж. повече

Костов, 2012, с. 5-11; Костов, Хрусанов, 2011, с. 144-147).

С упражняване на правомощията си КЗЛД като специализиран държавен орган приема **три вида подзаконови нормативни акта** (правилник, наредба и инструкция) по смисъла на чл. 7 от Закона за нормативните актове (ЗНА). По-конкретно това са следните, издадени от КЗЛД нормативни актове:

Правилник за дейността на КЗЛД и нейната администрация (ПДКЗЛДНА), чието предназначение е да регулира определен кръг обществени отношения, свързани със ЗЛД и защитата на лицата, сигнализиращи нарушения (чрез сигнал или публично оповестяване на информация), в съответствие с действащото българско законодателство. Той е вторичен и задължителен акт на държавното управление (Стайнов, 1952, с. 133, Стайнов, Ангелов, 1952, с. 51), който гоурежда и горазвива прилагането на ОРЗД, ЗЗЛД и ЗЗЛПСПОИН (т.е. първични правни норми) в тяхната цялост и способности за практическото реализиране на тяхната цел (Стайнов, Ангелов, Спасов, 1957, с. 37). Съответно с отмяната на първичните правни норми ПДКЗЛДНА ще загуби правната си сила, тъй като е нормативен акт с по-ниска правна сила, освен ако с разпоредба на закона не бъде продължено неговото действие за определен период (вж. чл. 13 ЗНА). Освен това следва да се подчертае, че ПДКЗЛДНА има външно действие, насочен е към всички лица и органи, които могат да се окажат в

условията, предвидени в хипотезите на неговите правни норми. В това отношение се различава от вътрешнослужебните актове, които са насочени към органи или лица, подчинени на органа, който е издал акта (Балабанова, 1988). Нещо повече, вътрешнослужебните актове не подлежат на съдебноадминистративен контрол, с изключение на случаите, при които с тях се засягат правата, законните интереси или свободите на физическите или юридическите лица, т.е. кодексът допуска в определени случаи обжалването им (Петров, 2010, с. 10).

Наредба № 1 от 27.07.2023 г. за воденето на регистъра на сигналите по чл. 18 от Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения и за препращане на вътрешни сигнали към Комисията за защита на личните данни (Наредба № 1), която се издава за прилагане на определени разпоредби на ЗЗЛПСПОИН, който е нормативен акт от по-високо ниво. С тази наредба се цели организационното провеждане на отделни положения като начина за водене на регистъра на сигналите по чл. 18 от ЗЗЛПСПОИН и изискванията за препращане на сигнали към КЗЛД. Както вече посочихме КЗЛД е новият и единствен орган за подаване (външно) на сигнали, който има правомощието да приема подзаконов нормативен акт (наредба), на основание разпоредбата на чл. 19, ал. 2, т. 3 от ЗЗЛПСПОИН. Освен това, КЗЛД като национален надзорен орган по ЗЛД също има правомощието да

приема наредби в изпълнение на чл. 14, ал. 5 и ал. 6 и чл. 14а, ал. 3 от ЗЗЛД. Съгласно посочените разпоредби, със съответните наредби се определят: условията и процедурата за акредитацията на сертифициращ орган и нейното отнемане; механизмите, критериите и процедурите за сертифициране, маркировки и печати; изискванията и редът за акредитация на органите за наблюдаване на одобрените кодекси за поведение по чл. 40 от ОРЗД и отнемането на акредитацията. Следва да се отбележи, че до изменението на ЗЗЛД от 2019 г., КЗЛД имаше правомощието да издава наредба съгласно чл. 23, ал. 5 от ЗЗЛД (отм., ДВ, бр. 17 от 26.02.2019 г.). По-конкретно, това е Наредба № 1 от 30.01.2013 г. за минималното ниво на технически и организационни мерки и допустимия вид защита на личните данни (отм., ДВ, бр. 43 от 25.05.2018 г.), чиято цел бе да осигури адекватната степен на ЗЛД в поддържаните регистри с данни от незаконно или случайно унищожаване (вкл. загуба), неправилен достъп, разпространение или изменение, както и от групи противозаконни форми на обработване. С нея се уреждаха детайлно видовете защита на данните. Тя също като посочените по-горе наредби бе подзаконов акт с вторични правни норми, създаващи общозадължителни правила за регулиране на повтарящи се обществени отношения относно техническите и организационни мерки за ЗЛД и допустимия вид защита. Предстои нейното преработване

от КЗЛД в указания (методически) към администраторите.

Инструкция № 1 от 21.12.2016 г. за обстоятелствата, при които предприятия, предоставящи обществени електронни съобщителни услуги, уведомяват потребителите за нарушения на сигурността на личните данни, формата и начина на уведомяването (Инструкция № 1), която се издава от КЗЛД, тъй като надзорът по изпълнението на задълженията по чл. 251ж и чл. 261в от Закона за електронните съобщения (ЗЕС) и изпълнението на инструкциите по чл. 261г от ЗЕС е възложено на комисията, съгласно чл. 323а от ЗЕС. Надзорът се осъществява при условията и по реда на ОРЗД и ЗЗЛД. Инструкцията не е акт с еднократно действие. Предназначена е за всички предприятия, вписани в регистъра по чл. 33, ал. 1, т. 1 от ЗЕС. Регистърът е публичен и се създава и поддържа от Комисията за регулиране на съобщенията (КРС).

И трите вида актове съдържат абстрактни правни норми, действието им не приключва с еднократното им изпълнение и се обнародват в Държавен вестник (ДВ). Съгласно чл. 78, ал. 2 от АПК нормативните административни актове (изключение актовете на общинските съвети), се обнародват в ДВ, т.е. основание за влизането им в сила е публикуването, което е приключващата част от техния фактически състав. Обикновено три дни след обнародването на нормативните актове те влизат в сила, с изключение на случаите когато в тях е определен друг

срок (вж. чл. 5, ал. 5 от Конституцията на Република България). Нещо повече, не-обнародваният нормативен (подзаконов) акт не създава правни задължения за адресатите си (Негев, 2017), понеже липсва действащ юридически акт, който да обоснове правен интерес за обжалването му пред съд (Канатова-Бучкова, 2006, с. 103-104). С непубликуването на нормативния акт се допуска съществено нарушение на административнопроизводствените правила за неговото издаване. Съответно необнародването му ще доведе до неговото опороचाване до степен на нищожност (Решение № 10567 от 18.07.2012 г. по адм. г. № 14419/2012 г., V отг. на ВАС).

Освен нормативни актове КЗЛД издава и административни актове, които са **общи** по съдържание на понятието, разписано в чл. 65 от АПК. Характерно за тях е, че са ненормативни и действието им се изчерпва с еднократното изпълнение. Създават права и задължения или засягат непосредствено законни права, свободи и интереси на адресатите си, които са неопределен брой. Несъмнено адресатът на акта е разграничителният критерий между общите и индивидуалните актове. Адресатите на общите са качествено определени чрез техни общи характеристики (Хрусанов и др., 2007, с. 71), т.е. общият акт не е адресиран до точно определен правен субект. Това е причината по принцип общите административни актове да се оповестяват публично чрез средствата за масово осведомяване (Казанджиева, 2012), а не да

се изпращат на отделни адресати (Костов, 2012).

КЗЛД е наблюдаващ орган по отношение на сигурността на данните, съхранявани от предприятията, които предоставят обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги (ОЕСМУ), съгласно чл. 261а, ал. 1 от ЗЕС. Въз основа на това си качество и в изпълнение на чл. 261а, ал. 3, т. 2 от ЗЕС, тя упражнява надзор и издава **задължителни указания** до задължените по ЗЕС субекти. С указанията се цели да се унифицира практиката на всички учреждения, органи и предприятия, които предоставят ОЕСМУ, обвързани с осигуряването на достъп до съхранени трафични данни, в съответствие с изискванията на ЗЕС и законодателството за защита на данните (ОРЗД и ЗЗЛД). В случая адресатите им се определят по дадени признаци като категория правни субекти – учреждения, органи и предприятия, които предоставят ОЕСМУ. Те обаче си остават неопределени, тъй като не могат да бъдат конкретизирани по начина, по който се определят адресатите на индивидуалните административни актове. Общите актове се отнасят до неопределен брой случаи, т.е. винаги, когато се засягат или застрашават правата, свободите и законните интереси на потребителите на електронните съобщения. По това указанията на КЗЛД имат белезите на общите административни актове, засягащи правата на неопределен брой лица и имат външно действие – насочени са към задължените субекти

по ЗЕС, които не са подчинени на КЗЛД, издава акта. Следва да се отбележи, че указанията подлежат на незабавно изпълнение (чл. 261а, ал. 3, т. 2 от ЗЕС), т.е. действието им е еднократно, за разлика от нормативните административни актове. Същевременно с това указанията имат обвързващ характер за адресатите си, които ги насочва към конкретно поведение, което трябва да изпълнят и към което трябва да се придържат. Също така те се оповестяват публично чрез средствата за масово осведомяване – официалния сайт на КЗЛД. В този смисъл задължителните указания на КЗЛД по чл. 261а, ал. 3, т. 2 от ЗЕС представляват общ административен акт по същността на легалната дефиниция на чл. 65 АПК, който може да бъде оспорен по административен рег.

Аналогични на изложеното са и **съвместните указания** на КРС и КЗЛД по чл. 249, ал. 4 от ЗЕС до предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни услуги, имащи правото да поискат от други предприятия информация за наличието на неплатени задължения на крайния ползвател към тях. Тази информация се предоставя по определените в съвместните указания на КРС и КЗЛД условия, методика и срокове за предоставянето ѝ.

Общи административни актове са и **методическите указания** на КЗЛД, които издава в изпълнение на чл. 19, ал. 2, т. 3 от ЗЗЛПСПОИН. В качеството ѝ на централен орган за подаване (външно) на

сигнали и за защита на лицата, сигнализиращи нарушения, КЗЛД може да издава съответни указания по обособени тематични области относно приложението на ЗЛАПСПОИН на всички задължени субекти от публичния и частния сектор. По-конкретно, това са следните методически указания, издадени от КЗЛД по прилагането на ЗЛАПСПОИН:

- № 1 за приемане, регистриране и разглеждане на сигнали, постъпили при задължените субекти по ЗЛАПСПОИН, чието качество произтича от качеството работодател. Легалната дефиниция „работодател“ се съдържа в § 1, т. 2 от допълнителните разпоредби на ЗЛАПСПОИН. Съответно задължени субекти по ЗЛАПСПОИН са всички работодатели както от публичния, така и от частния сектор, независимо от правноорганизационната им форма, които са длъжни да изградят и поддържат вътрешен канал за подаване на сигнали.

Работодателите в публичния сектор са организациите, посочени в чл. 2, ал. 2 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор. Единствено за общините, имащи по-малко от 10 000 души население или под 50 работници или служители, ЗЛАПСПОИН въвежда правна възможност да споделят ресурси за получаване на сигнали и да предприемат съответните действия по тях, която не важи за останалите работодатели в публичния сектор.

Работодателите в частния сектор са тези задължени субекти по ЗЛАПСПОИН, които:

- са с над 250 работници или служители – нямат законовата възможност за създаване на вътрешен канал чрез споделяне на ресурси;
- имат между 50 до 249 работници или служители – имат законовата възможност да споделят ресурси за получаването на сигнали и за вземане на последващи действия по тях, но при спазване изискванията на ЗЛАПСПОИН относно поверителността, даването на обратна информация и вземането на съответните мерки срещу сигнализираното нарушение;
- осъществяват дейност, влизаща в приложната област на актовете, посочени в част I, б. „Б“ и част II от Приложение към чл. 3, ал. 1 и 3 от ЗЛАПСПОИН, независимо от броя на техните работници или служители;
- са с вариращ брой служители и работници (под и над 50), които предприятията осигуряват временна заетост. КЗЛД счита, че е достатъчно само веднъж да се достигне бройката от 50 служители или работници, за да се счита съответното предприятие задължен субект по ЗЛАПСПОИН (КЗЛД, 2023в, с. 6).

Посочените субекти, освен че са длъжни да създадат вътрешен канал за подаване на сигнал за нарушения, също така трябва да предоставят лесно достъпна и ясна информация по отношение

на реда и условията за подаване на сигнали. Законодателят изисква тази информация да се предоставя както на интернет страниците им, така и на видно място в работните им помещения или офиси.

Целта на указанията е да подпомогнат дейността на задължените субекти, да въведат еднакви правила и критерии за регистриране, приемане и разглеждане на сигнали, постъпили по вътрешния канал за подаване на сигнали при задължения субект и да установят предвидимост при прилагането на нормативната уредба за защита на сигнализиращите лица с оглед недопускане на противоречиви практики (вж. КЗЛД, 2023б, с. 2).

- *№ 2 относно подаването към КЗЛД на необходимата статистическа информация по ЗЗЛПСПОИН* (приети с решение на КЗЛД по протокол № 45 от 13.12.2023 г.), чиято цел е да подпомогнат дейността на задължените субекти по ЗЗЛПСПОИН при предоставянето на статистическата информация, да въведат единни правила и критерии при нейното отчитане и обобщаване, както и да не допускат противоречива практика при нейното подаване. С указанията се определя редът на предоставянето на статистическата информация. В изпълнение на чл. 18, ал. 5 от ЗЗЛПСПОИН и чл. 4, ал. 4 от Наредба № 1, задължените субекти по ЗЗЛПСПОИН са длъжни всяка година (до 31 януари) да подават статистическа информация към КЗЛД. Информацията

е за предходната година и трябва да включва броя на постъпилите сигнали, техния уникален идентификационен номер, предмет, броя на извършените от задължените субекти проверки и резултатите от тях.

Посочените методически указания се прилагат от датата на публикуването им на официалната интернет страница на КЗЛД.

Както беше споменато по-горе, КЗЛД е компетентният национален независим гържавен орган, който осъществява всеобщ надзор и осигурява спазването на ОРЗД, ЗЗЛД и на всички актове в областта на ЗЛД (чл. 10, ал. 2, т. 1 от ЗЗЛД). Изключения от обхвата на надзора на комисията има в случаите, в които се налага личните данни да се обработват от съдилищата, прокуратурата и следствените органи, но само в случаите когато изпълняват функциите си на органи на съдебната власт. Въпреки това, може да се каже, че като цяло надзорната дейност на КЗЛД ѝ позволява да играе изключително важна роля в битката за осигуряване на законността в областта на ЗЛД. Съответно ефективният механизъм на надзор от комисията се постига по две направления: разглеждане на жалби за нарушени права в областта на ЗЛД и осъществяване на проверки на администратори за законосъобразност на обработването (Тошкова-Николова и др., 2022, с. 58).

Разглеждането на жалби е едно от административните производства по

ОРЗД и ЗЗЛД (вж. чл. 26, ал. 1 от ПДК-ЗЛДНА), които се провеждат пред КЗЛД при осъществяване на всеобхватната и надзорна дейност в областта на ЗЛД (Матеева, 2020, с. 40). За 2023 г. комисията е сезирана с 925 жалби, които са подадени от физически лица, с изявления за нарушения при обработване на личните им данни и упражняване на права, което е значително повече от предходната 2022 г. (вж. КЗЛД, 2023а, с. 14). Производството по разглеждането на жалби завършва с акт на комисията, който по своята юридическа характеристика е **индивидуален административен акт** и подлежи на съдебен контрол.

В разпоредбата на чл. 21, ал. 1 от АПК се съдържа легалната дефиниция за индивидуален административен акт. Според посочената разпоредба индивидуалният акт е конкретно волеизявление, с което се създават права и задължения или непосредствено и пряко се засягат права, свободи и законни интереси на конкретно определен адресат (адресати). Присъщо за него е, че действието му приключва напълно с еднократното му изпълнение (Лазаров, 2008, с. 15). Също така този акт по съдържание е максимално конкретизиран (разрешава или отказва, предписва или забранява нещо ясно и точно определено).

Типичен пример са **разрешенията** на КЗЛД, която издава при трансферирането на лични данни в трета държава или международна организация (МО) при подходящи гаранции (чл. 46 от ОРЗД).

Принципното правило за допустимост на трансферирането на данни в трета държава или МО става въз основа на решение на Европейската комисия (ЕК) за наличие на подходящо ниво на защита на данните (чл. 45 от ОРЗД). В случаите, в които липсва такова решение на ЕК, администраторите могат да трансферират данни към трета държава или МО единствено ако са предприели мерки, които да компенсират липсата на ЗЛД в съответната държава или МО чрез съответни гаранции за субекта на данните. По-конкретно такива гаранции могат да бъдат предвидени в различни правни инструменти като задължителни фирмени правила, одобрен кодекс за поведение, одобрен механизъм за сертифициране, договорни клаузи и др. В зависимост от правната природа на съответния инструмент са възможни две хипотези на предаване на данни – с разрешение или без разрешение от надзорен орган (Тошкова-Николова, Фети, 2019, с. 361).

Предаването на данни при подходящи гаранции се осъществява **след разрешение** на съответния надзорен орган, в случаите когато администраторът или обработващият предпочита да приложи един от следните правни инструменти, посочени в чл. 46, пар. 3, б. „а“ и „б“ от ОРЗД, а именно: а) договорни клаузи; б) разпоредби в административни договарености. Единствено само след даването на разрешение от съответния надзорен орган тези правни инструменти могат да бъдат приложени като механизъм за

предоставяне на данни в трета държава или МО. В тази връзка в раздел V от ПД-КЗЛДНА са уредени производствата по приемане на стандартни договорни клаузи по ОРЗД и тези по глава V от ОРЗД, които се разглеждат пред КЗЛД.

Процедурата по даване на разрешение за трансфериране на лични данни към трета държава или МО при изискванията на чл. 46, пар. 3 от ОРЗД се реализира чрез подаване на писмено искане от администратор или обработващ лични данни, съответно на компетентен публичен орган. С неговото подаване се сезира КЗЛД и се поставя началото на производството по чл. 55 от ПДКЗЛДНА.

Проектът на съответните правни инструменти по чл. 46, пар. 3 от ОРЗД (договорни клаузи или разпоредби в административни договорености) се прилага към искането, което може да бъде както на хартиен носител, така и в електронен формат. Постъпило то искане се възлага на дирекция „Правно-нормативна и международна дейност“ към КЗЛД. Въз основа на дадените от искателя документи и информация дирекцията изготвя доклад до комисията с предложение. Когато се установи, че предложените от искателя правни инструменти не съдържат в нужната степен необходимите гаранции за защита правата на субектите на данни, КЗЛД се произнася със становище, което мотивира и изпраща на искателя.

Комисията се произнася с решение, с което може да:

- даде разрешение за осъществяване на трансфер на данни относно правния инструмент – разпоредби в административни договорености, което се изпраща на искателя;
- одобри договорни клаузи, предложени от искателя. В този случай решението на КЗЛД с приложения проект на договорни клаузи се изпраща на Европейския комитет по защита на данните (ЕКЗД), който да даде разрешение. ЕКЗД се произнася със становище, което дирекция „Правно-нормативна и международна дейност“ отразява в окончателния проект на договорните клаузи в едномесечен срок от получаването му и го внася за разглеждане от комисията. Съответно комисията може да одобри окончателния проект, като се произнесе с решение. С решението КЗЛД дава разрешение за трансфериране на данните на основание договорни клаузи. Решението на КЗЛД се изпраща на искателя.

Издаване на разрешения от КЗЛД е предвидено и по Закона за гражданската регистрация (ЗГР), който урежда реда за предоставяне на данни от Единната система за гражданска регистрация и административно обслужване на населението (ЕСГРАОН). Системата е източник на данни за физическите лица в България, съгласно чл. 100 от ЗГР. В тази връзка КЗЛД има правомощието да разрешава данните да се предоставят от ЕСГРАОН единствено в случаите на чл. 106, ал. 1, т. 3 и чл. 106, ал. 2 от ЗГР, в които са

посочени субектите, получатели на данните, а именно:

- български и чуждестранни юридически лица;
- чуждестранни официални представителства в Република България.

КЗЛД е компетентният орган, който може да разрешава предоставянето на данни от ЕСГРАОН, а не достъп до самата система. В този смисъл КЗЛД приема, че не трябва да се предоставя всеобщ и неизбирателен директен достъп до регистър на населението – Национална база данни „Население“, а следва да се предоставят конкретни данни за конкретни лица, по конкретни искания при наличието на конкретни основания с оглед спазване на основните принципи, прогласени в чл. 5 от ОРЗД, а именно – необходимост, пропорционалност, ограничение на целите и свеждане на данните до минимум (Становище с рег. № ПНМД-01-42/10.04.2024 г. на КЗЛД).

Разрешението на КЗЛД за предоставяне на данни от ЕСГРАОН е индивидуален административен акт, който създава права, чието упражняване не е позволено, освен ако не се разреши от компетентния орган. Нещо повече, предмет на разрешителния акт е дейност, контролирана от държавата поради нейната обществена значимост или опасност, която може да повлияе неблагоприятно на физическите лица или на неприкосновеността на личния им живот във връзка с обработването на личните им данни. Предоставянето на лични данни следва да се извършва

само при наличие на една от хипотезите, разписани в чл. 6, ал. 1 от ОРЗД и в съответствие с разпоредбите на чл. 106 от ЗГР. По-конкретно КЗЛД следи за наличие на условие за допустимост на обработването на личните данни.

Освен това следва да се отбележи, че разрешенията са вид административни актове, които административноправната доктрина причислява към категорията на облагодетелствашите (Стайнов, 1952, с. 113; Стайнов, Ангелов, 1952, с. 45-6; Дерменджиев, 1985, с. 25). Според посочените автори тези актове създават за едно лице съответна лична изгода или улеснение, понеже по отношение на него се премахва съществуващо ограничение, въдига се предварително една обща забрана или се постановява да не му се пречи да упражнява определена дейност. Също така разрешенията са и от категорията на конститутивните актове, тъй като създават занаягред права за агресатите си, които не са съществували преди издаването им.

Осъществяването на проверки на администратори за законосъобразност на обработването на личните данни е второто направление, както посочихме по-горе, по което се постига ефективен механизъм на надзор от КЗЛД. Съгласно чл. 12, ал. 1 от ЗЗЛД комисията (вкл. председателят и членовете ѝ или упълномощени лица от нейната администрация) осъществява контрол за спазване на ОРЗД и ЗЗЛД чрез предварителни консултации, проверки и съвместни операции.

Проверките се извършват както по инициатива на комисията, така и по подадени до комисията жалба или сигнал. Значението им изразява превантивната роля на комисията с оглед осуетяване и отстраняване на причините и условията, които пораждаат незаконосъобразното обработване на лични данни. В случаите ако в хода на проверката се констатира несъответствие между изискванията за законосъобразното обработване на личните данни и тяхното прилагане, тогава надзорът на комисията продължава с упражняване на подходящи контролни способности за въздействие.

Предвидените корективни правомощия по чл. 58, пар. 3, б. „а“ – „з“ и „й“ от ОРЗД и тези по чл. 80, ал. 1, т. 3-5 от ЗЗЛД на КЗЛД по своето естество са средства за въздействие, които са възможен способ за ефективно и реално прилагане на нормативната уредба на ЗЛД. Предимно това са предупреждения, разпореждания и временна забрана, които могат да се приложат например при реализиране контролната дейност на КЗЛД чрез предварителни консултации, проверки и съвместни операции, и чрез уведомления за нарушения на сигурността на данните, както и при разглеждането на жалби срещу администратори на лични данни. По своето естество те са принудителни административни мерки по чл. 22 и 23 от Закона за административните нарушения и наказания. Те не са израз на юридическа отговорност спрямо лицата, поради което те се прилагат

без да е налице виновно поведение или не, т.е. са вид административна принуда без санкционен характер (Керемедчиев, 2004, с. 42). Тяхната цел е да предотвратят или да преустановят нарушенията, свързани с изпълнението на задълженията по ОРЗД и ЗЗЛД, както и за отстраняване на негативните последици от тях. Посочените корективни мерки се прилагат с решение на комисията, което подлежи на обжалване по реда на АПК.

Заклучение

Изложеното дотук позволява да се обобщи, че КЗЛД притежава изключително големи правомощия в сферата на личните данни, въз основа на които издава юридически актове, които по своята правна природа са административни. За разлика от други органи, КЗЛД издава нормативни, общи и индивидуални актове, които са основни видове административни актове по смисъла на АПК. Прилагането на принудителните административни мерки, разписани в чл. 58, пар. 3, б. „а“ – „з“ и „й“ от ОРЗД и чл. 80, ал. 1, т. 3-5 от ЗЗЛД, е пряко проявление на превантивната дейност на комисията, с оглед осуетяване и отстраняване на условията и причините, пораждащи незаконосъобразното обработване на лични данни. Определено всичко това позволява на КЗЛД да играе съществена роля в стремежа за обезпечаване на законността в областта на защитата на личните данни и значително повишава ефективността на надзорната ѝ дейност.

Цитирани източници (References):

1. Балабанова, Х. (1988). Към понятието „вътрешнослужебен акт“. *Държава и право*, (8-9), 23-30.
(Balabanova, H. (1988). Kam ponyatiето „vatreshnosluzheben akt“. *Darzhava i pravo*, (8-9), 23-30)
2. Балабанова, Х. (2016). Кратък курс по административно право и административен процес. Варна: ВСУ.
(Balabanova, H. (2016). Kratak kurs po administrativno pravo i administrativen protses. Varna: VSU)
3. Балабанова, Х. (2017). Административният договор по българското законодателство. София: Сиела.
(Balabanova, H. (2017). Administrativniyat dogovor po balgarskoto zakonodatelstvo. Sofia: Siela)
4. Дерменджиев, И. (1985). Административният акт. София: Наука и изкуство.
(Dermendzhiev, I. (1985). Administrativniyat akt. Sofia: Nauka i izkustvo)
5. Казанджиева, М. (2012). Публикуването в интернет на проекта в производството по приемане на нормативни актове от Министерския съвет. *Правна мисъл*, (4), 12-25.
(Kazandzhieva, M. (2012). Publikuvaneto v internet na proekta v proizvodstvoto po priemane na normativni aktove ot Ministerskia savet. *Pravna misal*, (4), 12-25)
6. Канатова-Бучкова, В. (2006). Нормативният административен акт. Асеновград: Екобелан.
(Kanatova-Buchkova, V. (2006). Normativniyat administrativen akt. Asenovgrad: Ekobelan)
7. Керемедчиев, И. (2004). Принудителни административни мерки в областта на законодателството по опазване на околната среда. *Административно правосъдие*, (4), 42-47.
(Keremedchiev, I. (2004). Prinuditelni administrativni merki v oblastta na zakonodatelstvoto po opazvane na okolnata sreda. *Administrativno pravosadie*, (4), 42-47)
8. Костов, Д. (2012). За универсалността на изискванията за законосъобразност на административните актове. *Норма*, (2), 5-11.
(Kostov, D. (2012). Za universalnostta na iziskvaniyata za zakonsaobraznost na administrativnite aktove. *Norma*, (2), 5-11)
9. Костов, Д., Д. Хрусанов (2011). Административен процес на Република България. София: Сиби.
(Kostov, D., D. Hrusanov (2011). Administrativen protses na Republika Bulgaria. Sofia: Sibi)
10. Лазаров, К. (2008). Административен акт – понятие и видове. *Юридически свят*, (1), 11-20.
(Lazarov, K. (2008). Administrativen akt – ponyatie i vidove. *Yuridicheski svyat*, (1), 11-20)

11. Матеева, Ж. (2020). Защита на субектите на лични данни пред националния надзорен орган. *Eastern Academic Journal*, (3), 39-49.
(Mateeva, Zh. (2020). Zashchita na subektite na lichni dannii pred natsionalnia nadzoren organ. *Eastern Academic Journal*, (3), 39-49)
12. Недев, Г. (2017). Темпорални граници на оспорването на нормативни административни актове. *Норма*, (6), 45-50.
(Nedev, G. (2017). Temporalni granitsi na osporvaneto na normativni administrativni aktove. *Norma*, (6), 45-50)
13. Николов, Н. (2008). Обща характеристика на комисиите, създадени със закон. *Съвременно право*, (4), 41-59.
(Nikolov, N. (2008). Obshta harakteristika na komisiite, sazdadeni sas zakon. *Savremenno pravo*, (4), 41-59)
14. Петров, В. (2010). Общият административен акт в практиката на Върховния административен съд по Административнопроцесуалния кодекс. *Правна мисъл*, (3), 3-28.
(Petrov, V. (2010). Obshtiyat administrativen akt v praktikata na Varhovnia administrativen sad po Administrativnoprotsesualnia kodeks. *Pravna misal*, (3), 3-28)
15. Петров, В. (2017). Общият административен акт. София: Сиела.
(Petrov, V. (2017). Obshtiyat administrativen akt. Sofia: Siela)
16. Стайнов, П. (1952). Административните актове в правната система на Народна Република България. София: БАН
(Staynov, P. (1952). Administrativnite aktove v pravната sistema na Narodna Republika Bulgaria. Sofia: BAN)
17. Стайнов, П., А. Ангелов (1943). Ръководство по административно правосъдие. София: Печатница „Стопанско развитие“.
(Staynov, P., A. Angelov (1943). Rakovodstvo po administrativno pravosadie. Sofia: Pechatnitsa „Stopansko razvitiie“)
18. Стайнов, П., А. Ангелов (1952). Актове на държавно управление и контролът за тяхната законосъобразност. София: Наука и изкуство.
(Staynov, P., A. Angelov (1952). Aktove na darzhavno upravlennie i kontrolat za tyahnata zakonosaoobraznost. Sofia: Nauka i izkustvo)
19. Стайнов, П., А. Ангелов, Б. Спасов (1957). Опит за систематизация на подзаконовите нормативни актове в НРБ. *Правна мисъл*, (2), 17-37.
(Staynov, P., A. Angelov, B. Spasov (1957). Opit za sistematzatsia na podzakonovite normativni aktove v NRB. *Pravna misal*, (2), 17-37)
20. Тодоров, И. (2007). Понятието за индивидуален административен акт по АПК. Прилагане на европейското право и съвременни тенденции при издаване на актовете. София: Сиела.

- (Todorov, I. (2007). Ponyatiето за individualen administrativen akt po APK. Prilagane na evropeyskoto pravo i savremenni tendentsii pri izdavane na aktovete. Sofia: Siela)
21. Тошкова-Николова, Д., Н. Фети (2019). Защита на личните данни. София: Ик „Труд и право“.
- (Toshkova-Nikolova, D., N. Feti (2019). Zashtita na lichnite dannii. Sofia: Ik „Trud i pravo“)
22. Тошкова-Николова, Д., Н. Борисова, К. Станимирова, К. Първанова, Р. Миткова, А. Стефанова, Л. Грънчаров (2022). Юбилейна книга 20 години Комисия за защита на личните данни. Книгоиздателска къща „Труд“ [online], наличен в: <https://www.cdpd.bg/> [22.08.2024].
- (Toshkova-Nikolova, D., N. Borisova, K. Stanimirova, K. Parvanova, R. Mitkova, A. Stefanova, L. Grancharov (2022). Yubileyna kniga 20 godini Komisia za zashtita na lichnite dannii. Knigoizdatelska kashta „Trud“ [online], nalichen v: <https://www.cdpd.bg/> [22.08.2024])
23. Хрусанов, Д., Д. Костов, Ем. Къндева, К. Лазаров (2007). Нови моменти в Административния процес според АПК. Тематичен коментар. София: Сиела.
- (Hrusanov, D., D. Kostov, Em. Kandeva, K. Lazarov. (2007). Novi momenti v Administrativnia protses spored APK. Tematichen komentar. Sofia: Siela)
24. КЗЛД (2023а). Годишен отчет на КЗЛД за дейността ѝ [online], наличен в: <https://www.cdpd.bg/> [22.08.2024].
- (KZLD (2023a). Godishen otchet na KZLD za deynostta y [online], nalichen v: <https://www.cdpd.bg/> [22.08.2024])
25. КЗЛД (2023б). Методически указания № 1 за приемане, регистриране и разглеждане на сигнали, постъпили при задължените субекти по ЗЗЛПСПОИН [online], наличен в: <https://www.cdpd.bg/> [22.08.2024].
- (KZLD (2023b). Metodicheski ukazania № 1 za priemane, registrirane i razglezhdane na signali, postapili pri zadalzhenite subekti po ZZLPSPON [online], nalichen v: <https://www.cdpd.bg/> [22.08.2024])
26. КЗЛД (2023в). Често задавани въпроси по прилагането на ЗЗЛПСПОИН [online], наличен в: https://cpdp.bg/wp-content/uploads/2024/06/ZZLPSPON_QA_13_12_2023.pdf [22.08.2024].
- (KZLD (2023v). Chesto zadavani vaprosi po prilaganeto na ZZLPSPON [online], nalichen v: https://cpdp.bg/wp-content/uploads/2024/06/ZZLPSPON_QA_13_12_2023.pdf [22.08.2024])
27. КЗЛД (2024). Становище с рег. № ПНМД-01-42/10.04.2024 г. на КЗЛД [online], наличен в: <https://www.cdpd.bg/> [22.08.2024].
- (KZLD (2024). Stanovishte s reg. № PNMD-01-42/10.04.2024 g. na KZLD [online], nalichen v: <https://www.cdpd.bg/> [22.08.2024])

Pravna priroda na aktovete na natsionalnia organ po zashtita na lichnite dannii

Zhivka Mateeva

The Legal Nature of the Acts of the National Authority for Personal Data Protection

Zhivka Mateeva

Abstract: The national supervisory authority for data protection is the Commission for Personal Data Protection, which, as of 2023, is also the central authority for external whistleblowing and for the protection of persons reporting violations of Bulgarian legislation or acts of the European Union that threaten or harm the public interest. Based on its competencies, it issues administrative acts that hold an important place in Bulgaria's legal system. This study will examine and analyze the legal acts of the commission, which it issues as a specialized body carrying out supervisory activities to prevent the violation of individuals' rights and ensure their adequate protection.

Key words: administrative acts, data protection, national supervisory authority, complaint, report.

JEL: K23, K390.