

АНАЛИЗ НА СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА ПО ЧЛ. 85 И 86 ОТ ЗЗЛД

Стефан Радев¹
e-mail: s.radev@unwe.bg

Резюме

Материалът разглежда натрупаната съдебна практика, свързана с оспорването на наказателни постановления, издадени във връзка с предвидените нарушения в глава девета на ЗЗЛД. Прави се предположение относно оскъдната съдебна практика, като се свързва с уредбата на споразумението по ЗАНН и се сравняват и анализират разпоредбите на чл. 85 и 86 от ЗЗЛД. Насочва се внимание към закъснялата редакция на ЗЗЛД като аргумент за ненатрупването на съдебна практика.

Ключови думи: съдебна практика, лични данни, нарушения

JEL: K29

Увод

Режимът на защита на личните данни съществено се разви с приемането на Регламент (ЕС) 2016/679 – Общ регламент за защита на личните данни (ОРЗД), който съгласно съдържанието на чл. 99, т. 2 следва да се прилага от 25 май 2018 г. Още, като нормативен акт ОРЗД е пряко приложим, това положение следва от чл. 288 на ДФЕС, т.е. „регламентът съдържа общи правила за поведение и има действие както по отношение на държавите, така и за физическите и юридическите лица.“ (Драганов, 2012, с. 36). Новоприетият ОРЗД не отмени действащия в Република България Закон за защита на личните данни² (ЗЗЛД), за да се избегнат противоречия последният бе актуализиран, в това число и глава девета от закона, озаглавена „Принудителни административни мерки. Административнонаказателни разпоредби“. Тук е необходимо уточнението, че принудителните административни мерки и административното наказване са две различни форми на административна принуда (Лазаров, 2011, с. 228-234).

¹ Асистент, доктор, катедра „Публичноправни науки“, Юридически факултет, УНСС

² Обн. ДВ, бр. 1 от 4 януари 2002 г., посл. изм. бр. 70 от 20 август 2024 г.;

Видно от разпоредбата на чл. 4, ал. 2 от ОРЗД³ обработването на лични данни е възможно във всяка сфера от обществения живот. Редица изследвания подчертават това (Хубенова, 2018; Фети, 2019; Кръстев, 2020; Хубенова, 2019; Тошкова-Николова, 2020; и др.). Съответно, съгласно разпоредбата на чл. 4, ал. 7 от ОРЗД администратор на лични данни *„означава физическо или юридическо лице, публичен орган, агенция или друга структура, която сама или съвместно с други определя целите и средствата за обработването на лични данни; когато целите и средствата за това обработване се определят от правото на Съюза или правото на държава членка, администраторът или специалните критерии за неговото определяне могат да бъдат установени в правото на Съюза или в правото на държава членка“* съгласно разпоредбата на чл. 4, ал. 8 от ОРЗД обработващ лични данни *„означава физическо или юридическо лице, публичен орган, агенция или друга структура, която обработва лични данни от името на администратора“*. Така, кръгът на администратори и обработващи лични данни е поставен изключително широко и любопитно би било да се разгледа, какво ще се случи, ако те не обработват лични данни законосъобразно.

Незаконсъобразното обработване ще съставлява правонарушение, което от своя страна е правопораждащ факт по отношение на юридическата отговорност. *„Отговорността, която може да понесе администраторът или обработващият, ще зависи от обстоятелствата на конкретното неизпълнение на приложимите изисквания за обработване на лични данни“* (Фети, Тошкова-Николова, 2019, с. 393). Правонарушението може да съставлява административно нарушение, като видовете са очертани в ОРЗД и в глава девета от ЗЗЛД, може да съставлява престъпление (по-подробно виж Фети, Тошкова-Николова, 2019, с. 413-416), може да съставлява дисциплинарно нарушение, а съгласно разпоредбата на чл. 82 от ОРЗД⁴ може да бъде и непозволено увреждане.

Обект на настоящия материал е приложението на административната отговорност, а предмет е съдебната практика по оспорване на наказателни постановления, с които се налагат глоби или имуществени санкции на правонарушителите. Ще се използват методът на сравнение между отделни разпоредби на ЗЗЛД и на разпоредби от ОРЗД, както и методите на анализ и синтез. Ще се направи опит да се отговори на въпроса защо съдебната прак-

³ „Обработване“ означава всяка операция или съвкупност от операции, извършвана с лични данни или набор от лични данни чрез автоматични или други средства като събиране, записване, организиране, структуриране, съхранение, адаптиране или промяна, извличане, консултиране, употреба, разкриване чрез предаване, разпространяване или друг начин, по който данните стават достъпни, подреждане или комбиниране, ограничаване, изтриване или унищожаване.

⁴ Обн. ДВ, бр. 1 от 4 януари 2002 г., посл. изм. бр. 70 от 20 август 2024 г.;

тика е в оскъден обем, въпреки почти 10 годишното приложение на ОРЗД, както и на въпроса какви са нарушенията, във връзка с които са издадени наказателни постановления, предмет на съдебен спор.

Някои основни положения

„Съставите на административни нарушения за неизпълнение на задължения, произтичащи от нормативната уредба на личните данни, са предвидени в ОРЗД“ (Фети, Тошкова-Николова, 2019, с. 394). Без да противоречи ЗЗЛД урежда две групи нарушения, поместени в чл. 85 и 86 от закона. Преди да бъде разгледана по отделно съдебната практика по тези разпоредби следва да се отдели внимание на няколко момента: кой съставя актовете за установяване на административни нарушения, кой е административнонаказващият орган, оспорването на наказателните постановления, мястото на споразумението по Закона за административните нарушения и наказания⁵ (ЗАНН) и съотношението между разпоредбите в ЗЗЛД.

- Внимателният прочит на разпоредбите включени в глава девета на ЗЗЛД насочват вниманието, че субсидиарно приложим ще бъде ЗАНН, който ще се прилага по отношение на установяването на административно нарушение, по отношение издаването на наказателно постановление и на неговото оспорване. В този ред следва да се уточни, че ЗАНН ще се прилага доколкото няма специална разпоредба или изрична забрана за приложението му в ЗЗЛД. По отношение установяването на нарушение, разпоредбата на чл. 87, ал. 2 от ЗЗЛД урежда, че *„актовете за установяване на административните нарушения се съставят от член на комисията или от оправомощени от комисията длъжностни лица, съответно от оправомощени със заповед на главния инспектор лица“*.
- Логиката се запазва и при административнонаказващия орган или този, който ще издава наказателните постановления, с който се налага глоба или имуществена санкция. Съгласно разпоредбата на чл. 87, ал. 3 от ЗЗЛД *„наказателните постановления се издават от председателя на комисията, съответно от главния инспектор или от оправомощени от него инспектори“*.
- По отношение на приложението на ЗАНН разпоредбата на чл. 87, ал. от ЗЗЛД урежда едно изключение – *„извън случаите по чл. 38, ал. 1, уста-*

⁵ „Обработване“ означава всяка операция или съвкупност от операции, извършвана с лични данни или набор от лични данни чрез автоматични или други средства като събиране, записване, организиране, структуриране, съхранение, адаптиране или промяна, извличане, консултиране, употреба, разкриване чрез предаване, разпространяване или друг начин, по който данните стават достъпни, подреждане или комбинирание, ограничаване, изтриване или унищожаване.

новяването на нарушенията на Регламент (ЕС) 2016/679 или на този закон, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания“. Така в общия случай по отношение на обжалването, приложима ще е разпоредбата на чл. 59, ал. 1 от ЗАНН, съгласно която наказателните постановления ще подлежат на обжалване пред районен съд, в района на който е извършено или довършено нарушението, а за нарушения, извършени в чужбина компетентен ще бъде Софийски районен съд. Съответно приложима ще е и разпоредбата на чл. 63в от ЗАНН, съгласно която „*Решението на районния съд подлежи на касационно обжалване пред административния съд на основанията, предвидени в Наказателно-процесуалния кодекс, и по реда на глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс“.*

- Към ноември 2024 г. достъпната практика в правно-информационните система Сиела, включва не повече от 40 съдебни акта, в това число съдебни решения и определения. Без да се спираме подробно, тъй като е подходящо тези въпроси да бъдат разгледани обстойно в самостоятелно изложение, като причини за оскъдната съдебна практика могат да се посочат следните причини: забавянето на актуализирането на ЗЗЛД, пандемията от Ковид-19 и не на последно място режима на споразумение, предвиден в разпоредбата на чл. 58г от ЗАНН (по-подробно виж Сивков, 2021, с. 69-77). На практика със споразумението може да се сложи край на административнонаказателното производство, което се развива извън съдебно и сключените споразумения не съставляват съдебни актове, не се качват в правноинформационни системи и като цяло няма изискване за тяхното публично оповестяване. Споразумението се сключва при условията и реда в посочената разпоредба между административнонаказващия орган и субектът, срещу който е съставен актът за установяване на административно нарушение. Споразумението поражда последиците на наказателно постановление и е окончателно, т.е. не подлежи на обжалване.
- В ЗЗЛД в две разпоредби – чл. 85 и 86 са уредени групи нарушения. В чл. 85 те са организирани в 5 алинеи като препращат за нарушения на разпоредби в закона и също препращат към наказанията, предвидени в чл. 83, параграф 4 и 5 от ОРЗД. В рамките на чл. 85 се предвижда и възможността за налагане на принудителни административни мерки, на който няма да се спираме. В чл. 86 също са включени групи нарушения, но предвидените глоба и имуществена санкция са в много по-ниски размери. Като извод може да се направи, че в двете разпоредби се използва различен подход при определяне на размера на паричната санкция – глоба или имуществена санкция.

Съдебната практика по чл. 85 от ЗЗЛД

В първите пет алинеи на чл. 85 от ЗЗЛД са посочени отделни групи нарушения, а за определянето на наказанието се препраща към чл. 83 от ОРЗД:

- Ал. 1 урежда нарушение при обработване на данни на субект на данни – лице ненавършило 14 години без съгласие на родител или настойник (чл. 25в от ЗЗЛД). Глобата или имуществената санкция, която се предвижда тук се определя съгласно чл. 83, параграф 4 от ОРЗД – „в размер до 10 000 000 EUR или, в случай на предприятие – до 2% от общия му годишен световен оборот за предходната финансова година, която от двете суми е по-висока“. По тази група нарушения няма достъпна практика.
- Ал. 2 включва нарушения по чл. 12а, ал. 1, чл. 25г, чл. 25е, ал. 2, чл. 25ж, ал. 1 и 2, чл. 25з, ал. 1 и 2, чл. 25и, чл. 25к и чл. 25н от ЗЗЛД. Глобата или имуществената санкция, която се предвижда при горепосочените нарушения се определя съгласно чл. 83, параграф 5 от ОРЗД – „в размер до 20 000 000 EUR или, в случай на предприятие – до 4% от общия му годишен световен оборот за предходната финансова година, която от двете суми е по-висока“.

От достъпните съдебни актове в правноинформационна система Сиела по чл. 85, ал. 2 от ЗЗЛД нито един не е свързан с оспорване на наказателно постановление, с което се налага предвидената по-горе санкция – Решение № 655 от 01.04.2021 г. по адм. д. № 3246/2020 г. на Административен съд – Пловдив; Определение № 1523 от 14.10.2021 г. по адм. д. № 2277/2021 г. на Административен съд – Пловдив; Решение № 7194 от 28.11.2022 г. по адм. д. № 4830/2022 г. на Административен съд - София-град; Решение № 746 от 24.04.2023 г. по адм. д. № 1710/2022 г. на Административен съд – Пловдив; Решение № 9045 от 28.09.2023 г. по адм. д. № 2625/2023 г., V отд. на ВАС, Решение № 5105 от 27.07.2023 г. по адм. д. № 5064/2023 г. на Административен съд - София-град, Решение № 4552 от 11.04.2024 г. по адм. д. № 10779/2023 г., V отд. на ВАС.

- Ал. 3 включва нарушения по чл. 45, чл. 49, чл. 51, чл. 53 - 56 и чл. 80, ал. 1, т. 1 и 2 от ЗЗЛД. Глобата или имуществената санкция, която се предвижда при горепосочените нарушения се определя съгласно чл. 83, параграф 5 от ОРЗД – „в размер до 20 000 000 EUR или, в случай на предприятие – до 4% от общия му годишен световен оборот за предходната финансова година, която от двете суми е по-висока“.

От достъпните съдебни актове в правноинформационна система Сиела по чл. 85, ал. 3 от ЗЗЛД отново нито един не е свързан с оспорване на наказателно постановление, с което се налага предвидената по-горе санкция – Решение № 4878 от 27.04.2020 г. по адм. д. № 13068/2019 г., V отд. на

ВАС; Решение № 710 от 21.09.2020 г. по адм. д. № 712/2020 г. на Административен съд – Пазарджик; Решение № 4080 от 31.03.2021 г. по адм. д. № 13597/2020 г., V отд. на ВАС; Решение № 552 от 22.01.2024 г. по адм. д. № 11346/2022 г. на Административен съд – София-град; Решение № 9281 от 29.07.2024 г. по адм. д. № 4547/2024 г., V отд. на ВАС.

- Ал. 4 включва нарушения по чл. 59, ал. 3 и 4, чл. 62 и 64 – 70 от ЗЗЛД. Глобата или имуществената санкция, която се предвижда тук се определя съгласно чл. 83, параграф 4 от ОРЗД – „в размер до 10 000 000 EUR или, в случай на предприятие – до 2% от общия му годишен световен оборот за предходната финансова година, която от двете суми е по-висока“. По тази група нарушения няма достъпна практика.
- Ал. 5 включва нарушение, което съставлява неизпълнение на влязло в сила решение по чл. 84, ал. 2 от ЗЗЛД, с което са приложени принудителни административни мерки по чл. 80, ал. 1, т. 4 и 5 от ЗЗЛД, като на администратора или обработващия лични данни се налага глоба или имуществена санкция съгласно чл. 83, параграф 5 от ОРЗД – „в размер до 20 000 000 EUR или, в случай на предприятие – до 4 % от общия му годишен световен оборот за предходната финансова година, която от двете суми е по-висока“. Отново, достъпното Решение № 7232 от 12.06.2024 г. по адм. д. № 584/2024 г., V отд. на ВАС не е свързано с оспорване на наказателно постановление, налагащо горепосочената санкция.

Съдебната практика по чл. 86 от ЗЗЛД

В разпоредбата на чл. 86, ал. 1 от ЗЗЛД законодателят се опитва да не пропусне възможно нарушение, което администратора или обработващия лични данни може да реализира като урежда „за други нарушения по този закон“, т.е. се има предвид извън случаите по чл. 85 от ЗЗЛД. В това допълнение, което законодателят прави не препраща към чл. 83 от ОРЗД при определяне на размера на глобата и имуществената санкция, а вместо това те са определени „до 5000 лв.“. Като извод може да се посочи на първо място, че не се диференцират физически лица нарушители от еднолични търговци и юридически лица по смисъла на чл. 83а от ЗАНН, и на второ място, че има огромна разлика по начина, по който се определя размера на санкцията, от което категорично може да се посочи, че българският законодател не следва духа и логиката на европейския.

Предвидена е и възможността за извършване на нарушението повторно в хипотезата на чл. 86, ал. 2 от ЗЗЛД, при което се налага глоба или имуществена санкция в двосен размер на първоначално наложената.

От достъпната съдебна практика по чл. 86 от ЗЗЛД могат да се направят следните изводи:

- Наказателните постановления се издават приоритетно от Председателя на Комисия за защита на личните данни – Решение № 809 от 15.02.2024 г. по а. н. д. № 17792/2023 г. на Софийски районен съд; Решение № 1873 от 19.04.2024 г. по а. н. д. № 17776/2023 г. на Софийски районен съд; Решение № 1410 от 21.03.2024 г. по а. н. д. № 17428/2023 г. на Софийски районен съд; Решение № 229 от 12.06.2024 г. по а. н. д. № 134/2024 г. на Районен съд – Благоевград; Решение № 962 от 18.07.2024 г. по а. н. д. № 1586/2024 г. на Районен съд – Варна; Решение № 3844 от 23.08.2024 г. по а. н. д. № 17519/2023 г. на Софийски районен съд; Решение № 4402 от 07.10.2024 г. по а. н. д. № 4448/2024 г. на Софийски районен съд.
- Най-голямата наложена санкция е имуществена санкция в размер на 2500 лв., но съгласно Решение № 4402 от 07.10.2024 г. по а. н. д. № 4448/2024 г. на Софийски районен съд тя бива намалена на 1500 лв.
- Наложените санкции са преобладаващо за противоправна дейност на политически партии – Решение № 809 от 15.02.2024 г. по а. н. д. № 17792/2023 г. на Софийски районен съд; Решение № 1873 от 19.04.2024 г. по а. н. д. № 17776/2023 г. на Софийски районен съд; Решение № 1410 от 21.03.2024 г. по а. н. д. № 17428/2023 г. на Софийски районен съд; Решение № 3844 от 23.08.2024 г. по а. н. д. № 17519/2023 г. на Софийски районен съд; Решение № 4402 от 07.10.2024 г. по а. н. д. № 4448/2024 г. на Софийски районен съд.

Заклучение

Очакванията при подобен анализ са за богата практика на съдилищата, свързана с редица наложени глоби и имуществени санкции. Причината за това е, че ежедневно ставаме свидетели на недобри практики при обработването на лични данни във всевъзможни сфери на обществения живот. Въпреки това в съда са оспорени едва няколко наказателни постановления и то за минимални парични санкции, наложени предимно на политически субекти. Тъй като наказателните постановления не се обявяват публично, както съдебните решения, то се остава с впечатлението, че или не се оспорват наложените или не се издават такива. Последното може да е свързано с липса на проверки или с налагане на принудителни административни мерки, като форма на принуда

Любопитно би било да се разгледа съдебната практика по налагането на принудителни административни мерки, където част от посочените решения

по-горе са свързани именно с това, но и там се наблюдава малък обем на съдебни актове.

В изложението бе посочено, че причина за констатираното е закъсняването на актуализирането на ЗЗЛД, кризата около Ковид-19 и възможността за споразумение по чл. 58г от ЗАНН, но трябва да се преосмисли поведението на контролните органи в Република България в посока на по-добра и повече практика по констатиране на нарушения при обработването на лични данни и санкционирането на нарушителите. Така ще се създаде по-хармонична и по-сигурна среда за субектите на данни, с по-малко злоупотреби.

Използвана литература

- Драганов, Ж. (2012). Право на Европейския съюз, София, Издателски комплекс – УНСС. (Draganov, Zh., 2012, Pravo na Evropeyskiya sayuz. Sofia, Izdatelski kompleks – UNSS).
- Кръстев, Д. (2020). Правно регулиране на категорията биометрични лични данни, Сборник доклади от годишната университетска научна конференция на НБУ „Васил Левски“, 20(8), с. 52-61. (Krastev, D., 2020, Pravno regulirane na kategoriyata biometrichni lichni dannii, Sbornik dokladi ot godishnata universitetska nauchna konferenciua NBU “Vasil Levski”, 20(8), с. 52-61).
- Лазаров, К. (2011). Административно право, второ преработено и допълнено издание, София, Феней. (Lazarov, K., 2011, Administrativno parvo, vroto preraboteno I dopylneno izdanie, Sofia, Feneya).
- Сивков, Ц. (2021). Измененията в закона за административните нарушения и наказания от 2020 г., Сиела, София. (Sivkov, Ts., 2021, Izmeneniyata v zakona za administrativnite narusheniya I nakazaniya ot 2020g., Siela, Sofia).
- Тошкова-Николова, Д. (2020). Обработването на лични данни от публични органи и структури, Общество и право, 20(2), с. 70-95, 20(3), с. 71-88. (Toshkova-Nikolova, D., 2020, Obrabotvaneto na lichni dannii ot publichni organi I strukturi, Obshtestvo I pravo, 20(2), s. 70-95, 20(3), s. 71-88).
- Фети, Н. (2019). Обработване на лични данни в хотелиерството, Общество и право, 19(6), с. 3-27. (Feti, N., 2019, Obrabotvaneto na lichni dannii v hotelierstvoto, Obshtestvo I pravo, 19(6), с. 3-27).
- Фети, Н. и Тошкова-Николова, Д. (2019). Защита на личните данни, приложен коментар, разяснения и практически решения по новата правна уредба, София, ИК „Труд и право“. (Feti, N., Toshkova-Nikolova, D., 2019, Zashtita na lichnite dannii, prilozhen komentar, razyasneniya I prakticheski resheniya po novata pravna uredba, Sofia, IK “Trud I parvo”).
- Хубенова, М. (2018). Лични данни в счетоводството и управлението на човешките ресурси, София, Раабе България. (Hubenova, M., 2018, Lichni

danni v schetovodstvoto I upravlениeto na choveshki resursi, Sofia, Raabe Bulgaria).

Хубенова, М. (2019). Обработка на лични данни от застрахователен брокер, Общество и право, 19(10), с. 56-69. (Hubenova, M., 2019, Obrabotka na lichni danni ot zastrahovatelyen broker, Obshtestvo I pravo, 19(10), с. 56-69).

ANALYSIS OF THE CASE LAW UNDER ART 85 AND 86 OF PDPL

Assist. Prof. Stefan Radev, PhD
Department of Public Legal Studies
Law Faculty
University of National and World Economy
e-mail: s.radev@unwe.bg

Abstract

The article examines the accumulated case law related to the challenge of penal decrees issued in connection with the violations provided for in Chapter Nine of the PDPA. An assumption is made regarding the scarce case law, linking it to the regulation of the agreement under the ZANN and the provisions of Articles 85 and 86 of the PDPA are compared and analyzed. Attention is drawn to the late revision of the PDPA as an argument for the lack of accumulation of case law.

Keywords: case law, private data, violations

JEL: K29