

РЕШЕНИЕ

№ 550

гр. София, 01.02.2023 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 53 състав,
в публично заседание на 24.01.2023 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Стефан Станчев

при участието на секретаря Валентина Христова, като разгледа дело номер **10971** по описа за **2022** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по жалба на министъра на вътрешните работи против решение № ППН-01-61/13.09.2017 от 01.11.2022 г. на КЗЛД, постановено по жалба № ППН-01-61/13.09.2017 г. на А. К.. С обжалваното решение КЗЛД, след като различни съдебни инстанции се произнасят, че от страна на жалбоподател е извършено нарушение по чл. 2, ал. 2 и чл. 4, ал. 1, т. 1 – 7 на ЗЗЛД (отм.), ответната по оспорването страна е наложила на министъра на вътрешните работи имуществена санкция в размер н 10000 лева, на основание чл. 42, ал. 1 от ЗЗЛД (отм.). В жалбата са развити оплаквания: Решението се оспорва като незаконосъобразно, поради издаването му при съществено нарушение на административно-производствените правила, в противоречие с материалния закон и неговата цел. Оспорваното решение на КЗЛД повтаря събирани от 2017 данни по преписката и съпътстващи съдебни решения на ВАС и АССГ. По отношение правните изводи по същество в изпълнение отменително решение на ВАС/АССГ административен орган не излага мотиви, а тези свързани с необходимостта от налагането на имуществена санкция на министъра по реда на отм. чл. 42, ал. 1 от ЗЗЛД няма мотиви. Твърди се, което дори да се споделя от съда в този състав, че от страна на жалбоподател не са извършени вменените нарушения, но по този спор разсъждения не са допустими, предвид прежде постановени съдебни актове, влезли в сила. По съществуващото на обжалваното решение – КЗЛД в съответствие с указания на съдилища е наложила на жалбоподател имуществена санкция в размер на 10000 лева, на посоченото от АССГ/ВАС основание по чл. 42, ал. 1 от

ЗЗЛД (отм.). Според оспорвач, съгласно регламент 2016/679 санкцията за установени по регламента нарушения по обработването на лични данни е без минимално определен размер, като искането е за намаляването ѝ, с приложимостта на чл. 3 от ЗАНН. Отделно се прави оплакване за немотивиран адм. акт в тази част, без да има обосновка необходимостта от налагане на имуществената санкция. Искането е актът да бъде отменен като недопустим, алтернативно – като незаконосъобразен, а жалбата на А. К. – отхвърлена като неоснователна и недоказана. Иска се присъждане на разноски.

Ответникът – Комисия за защита на личните данни, оспорва жалбата. Чрез процесуалния си представител юрк. Г. поддържа, че оспорваното Решение е законосъобразен административен акт и не са налице сочените основания за отмяна. Претендира да му бъдат присъдени разноски за юрисконсултско възнаграждение.

Заинтересованата страна – А. К., гражданин на Република Ф., редовно уведомен за образуваното съдебно производство, не се явява и не се представлява по делото.

Съдът, след като обсъди доводите на страните и събраните писмени доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

Предвид изяснявана и изяснена фактическа обстановка, по която е било образувано административното производство пред КЗЛД, съдът като съобрази становищата на страните приема същата доказана.

Жалбата е процесуално допустима, подадена в законовия 14 дневен срок срещу подлежащ на съдебен контрол административен акт, който неблагоприятно засяга правната сфера на оспорвачия.

Следва да бъде направено уточнение, че съгласно § 44, ал. 1 от ПЗР към ЗИД на ЗЗЛД образуваните до 25 май 2018 г. и неприключили до влизането в сила на този закон производства за нарушения се довършват по приложимия по отм. ЗЗЛД ред, който досегашен ред се прилага и по отношение на жалбата на А. К. от 13.09.2017 г.

На първо място, съгласно чл. 10, ал. 1, т. 7 от ЗЗЛД /в редакцията от ДВ, бр. 105 от 29 декември 2011г./ КЗЛД разглежда жалби срещу актове и действия на администраторите, с които се нарушават правата на физическите лица по този закон, както и жалби на трети лица във връзка с правата им по този закон. При сезиране по чл. 38, ал. 1 от ЗЗЛД във връзка с чл. 28, ал. 1, т. 1, чл. 29, ал. 1 и чл. 36 и следващите от Правилника за дейността на КЗЛД и нейната администрация /ПДКЗЛДНА; Правилника; издаден на основание чл. 9, ал. 2 от ЗЗЛД и отменен с § 2 от заключителните разпоредби на Правилника за дейността на комисията за защита на личните данни и на нейната администрация - ДВ, бр. 60 от 30 юли 2019 г., в сила от 30.07.2019 г./ относно актове и действия на администраторите, с които се нарушават правата на физическите лица, се стартира производство пред КЗЛД, чиито резултати се обективират в решението по чл. 38, ал. 2 от ЗЗЛД /в релевантната редакция - ДВ, бр.39 от 20 май 2011г./ във връзка с чл. 39, ал. 2 от ПДКЗЛДНА /отм./. Съгласно чл. 6, ал. 1 от с.з. /в относимата редакция/ компетентен да се произнесе по процедурата административен орган е КЗЛД – „независим държавен орган, който осъществява защитата на лицата при обработването на техните лични данни и при осъществяването на достъпа до тези данни, както и контрола по спазването на този закон”. На основание чл. 9, ал. 4 във връзка с ал. 3 от ЗЗЛД решенията на комисията се вземат с мнозинство от общия брой на членовете ѝ /чл. 7, ал. 1 от ЗЗЛД - председател и 4 членове/. Същото следва да бъде подписано от всички членове, участвали в гласуването, като следва да се съобрази и специалната норма на чл. 12 от Правилника

/отм./, регламентираща валидността на решението, когато то може да се вземе и неприсъствено, ако председателят и всички членове на комисията са съгласни и го подпишат. Съгласно чл. 11, ал. 4 от ПДКЗЛДНА /отм./ „председателят или член на комисията, който не е съгласен с решение, го подписва с особено мнение“. Цитираните норми на чл. 11, ал. 4 и чл. 12 от ПДКЗЛДНА /отм./ са възпроизведени и в новия правилник.

Видно от протокол 29.09.2022 г. на проведеното заседание, присъстват трима от членовете на комисията. Последните са положили подписите си под оспорваното решение, взето с изискуемото мнозинство. Предвид това, съдът счита, че актът е постановен от компетентен орган и не е налице основанието по чл. 146, т. 1 АПК за прогласяване на неговата нищожност.

На второ място, съдът намира, че поради липсата на изрична разпоредба в ЗЗЛД относно формата и съдържанието на решението, приложение следва да намери чл. 59, ал. 2 от АПК. Спазена е писмената форма при постановяване на решението. Актът съдържа задължителните по чл. 59, ал. 2 от АПК реквизити, както и подписите на лицата, участвали в гласуването. При това не е налице основание за отмяната му по смисъла на чл. 168, ал. 1 във връзка с чл. 146, т. 2 от АПК.

На трето място, съдът приема, че жалбата е основателна.

Няма спор, че административното производство е образувано законосъобразно и е налице нарушение при обработването личните данни на лицето А. К.. По тези въпроси са се произнесли две съдебни инстанции – АССГ по дело № 12789/2019г. и ВАС на РБ по дело № 7990/2020г., поради което и настоящата не може да пререша спора или да обсъжда възраженията на жалбоподателя съставомерно ли е по чл. 4, ал. 1 и чл. 2, ал. 2 ЗЗЛД /отм./ по поведението на министъра на вътрешните работи, в качеството му на администратор на лични данни при обработването на личните данни на А. К.. Решение № 2489/12.05.2020г. по дело № 12789/2019 г. на АССГ е оставено в сила с решение № 15736/18.12.2020г. по дело № 7990/2020 г. на ВАС на РБ, V-то отделение, поради което на основание чл. 177, ал. 1 АПК има действие, както за страните по делото, в частта, с която се установява извършването на нарушение чл. 4, ал. 1 и чл. 2, ал. 2 ЗЗЛД /отм./, така и „по отношение на всички“ в частта, с която актът е отменен и са дадени указания по чл. 173, ал. 2 във връзка с чл. 174 АПК. Всъщност, с тези съдебни актове е прието, че по отношение на жалбоподател следва да се наложи не глоба, а имуществена санкция. По силата на чл. 177, ал. 3 от АПК решението, с което е отхвърлено оспорване за отмяна на административен акт, е пречка за оспорването му на друго основание.

В конкретния случай на преценка подлежи обстоятелството дали административният орган е изпълнил решението на АССГ от 02.09.2021 г., оставено в сила с решение на ВАС от 22.06.2022 г. – а.д. 11713/2021 г. , с което преписката е изпратена за ново произнасяне в частта за допуснато СПН при постановяване решението на комисията от 11.02.2021 г. В настоящото производство и това развило се пред административния орган е обсъждана законосъобразността на наложеното на министъра на вътрешните работи по смисъла на чл. 42, ал. 1 ЗЗЛД /в редакцията от ДВ, бр. 81 от 18 Октомври 2011 г./ административно наказание, налагано по реда на ЗЗЛД. КЗЛД е уведомил министър на вътрешните работи по реда на чл. 26 от АПК, с което е изпълнила дадените указания по предходното съдебно решение на АССГ и е наложила на министъра на вътрешните работи имуществена санкция в минимален размер съгласно разпоредбата на чл. 42, ал. 1 ЗЗЛД в релевантната ѝ редакция. В допълнение,

следва да се посочи, че КЗЛД е съобщила и влязлото в сила решение № 579/30.01.2019г. по дело № 5506/2018г. на АССГ /чл. 177, ал. 1, изр. второ АССГ/, в което изрично се посочва и кое е лицето, носещо отговорност по чл. 42, ал. 1 ЗЗЛД /отм./, а именно – Министърът на вътрешните работи, както и това да му бъде наложена имуществена санкция, вместо глоба.

В конкретния случай при новото разглеждане на преписката административният орган е спазил процесуалните правила да уведоми министъра на вътрешните работи. Видно от приложения протокол от проведеното на 29.09.2022 г. заседание, е посочено, че производството се развива по жалба вх. № ППН-01-61/13.09.2017 г. от А. К. срещу министерството на вътрешните работи. Изпълнени са указания на АССГ, че жалбата следва да бъде разгледана срещу министъра на вътрешните работи в качеството му на администратор на лични данни по чл. 29, ал. 1 ЗМВР, както и че същият е уведомен за административното производство.

По отношение наличието на нарушенията, изведени в решенията на КЗЛД и съдилищата, в тази част спорът е приключил. Спорно е иманентното към установените нарушения, приложението на процедурата по налагане на имуществена санкция на министъра на вътрешните работи на основание чл. 42, ал. 1 от ЗЗЛД.

Имуществената санкция е наложена на основание обвързваща правна норма. В мотивната част на решението КЗЛД приема, че установеното на основание жалбата на гражданина на Ф. нарушение от страна на администратора на лични данни е неотстранимо, поради което не може да се дадат предписания за отстраняването му. Прието, при обсъждане приложимостта на изискванията по чл. 38, ал. 2 от ЗЗЛД (отм.), че не може да се даде задължително предписание на администратора на лични данни, което било приложимо, ако администраторът не е изпълнил свое задължение, който пропуск може да се санира, като в предоставения срок извърши пропуснатите действия и обективира изискваното от закона поведение.

Съгласно нормата на чл. 38, ал. 2 от ЗЗЛД (отм.) комисията се произнася с решение, с което установява извършено ли е или не твърдяното в жалбата нарушение, като има право да даде задължителни предписания, да определи срок за отстраняване на нарушението или да наложи административно наказание. И трите възможности по алтернативата на чл. 38, ал. 2 ЗЗЛД са приложими при допуснати нарушения на материалноправните разпоредби на ЗЗЛД от администратор на лични данни. Поради това всяко решение на комисията следва да бъде мотивирано с конкретни съображения, обосноваващи предпочетената от административния орган алтернатива. Изборът на подходящата мярка при установено нарушение е в оперативната самостоятелност на административния орган. КЗЛД е приела, че следва по отношение на министър на вътрешните работи да се наложи имуществена санкция по реда на чл. 42, ал. 1 от ЗЗЛД (отм.) Към момента административното наказание е наложено с решението от 01.11.2022 г., пет години и два месеца след депозиране на жалба до КЗЛД. През този период производството по жалбата се развива без да е било възможно налагането на административно наказание по реда на ЗЗЛД на определения за ответник в производството администратор на лични данни - министър на вътрешните работи.

Съгласно чл. 42, ал. 1 от ЗЗЛД „за нарушения по чл. 2, ал. 2 и ал. 3 и чл. 4 администраторът на лични данни се наказва с глоба или с имуществена санкция от 10 000 до 100 000 лева“. Видът и размерът на наказанието е поставен в зависимост от субекта-администратор на лични данни, вида и тежестта на установеното нарушение.

В настоящия случай жалбоподател е извършил нарушение на чл. 4, ал. 1, т. 1-7 от ЗЗЛД, поради което е наложено и административното наказание „имуществена санкция“ в рамките на предвидения от законодателя минимален размер – 10 000 лева. Нарушението е описано без словесна конкретизация, подведено е под релевантния материален закон, доколкото нормата на чл. 38, ал. 2 ЗЗЛД не дерогира общите принципи, установени от ЗАНН. В решението са обективирани формални мотиви за определяне размера на наказанието, касаещи преценката на характера и степента на извършеното нарушение, както и целта, поради която то се налага /чл. 27, ал. 2 и ал. 3 ЗАНН; решение 13491/29.10.2012 г. по дело № 7433/2012 на Петчленен състав на ВАС/. Съгласно чл. 43, ал. 4 от ЗЗЛД (отм.), в сила към м. 07.2017 г. и приложим в настоящото производство, комисията за защита на личните данни действа като административнонаказващ орган и налага административни наказания по реда на ЗАНН. Съгласно разпоредбата на чл. 38, ал.2 ЗЗЛД комисията се произнася в 30-дневен срок от сезирането с решение, като може да даде задължителни предписания, да определи срок за отстраняване на нарушението или да наложи административно наказание. Преценката на органа е при условията на оперативна самостоятелност, като е задължително да се мотивира избора на предпочетената алтернатива.

Изложените мотиви са бланкетни, формални и от тях не става ясно защо ответникът приема, че другите две възможности по чл. 38, ал.2 ЗЗЛД – даване на задължително предписание или определяне на срок за отстраняване на нарушението, са неприложими към конкретния случай. И трите алтернативно предвидени хипотези в посочената разпоредба, обезпечават изпълнението на целта на закона, обективирана в чл. 1, ал.2 - гарантиране на неприкосновеността на личността и личния живот чрез осигуряване на защита на физическите лица при неправомерно обработване на свързаните с тях лични данни в процеса на свободното движение на данните. От мотивите на оспорения акт в посочената част не става ясно защо административният орган приема, че тази цел ще бъде постигната единствено с налагането на имуществена санкция. Административното наказание следва да има възпитателна, възпираща и предупредителна функция, а не създаване на икономически затруднения на лицето, извършило нарушение, поради което целта на закона би могла да бъде постигната и с даването на задължително предписание. С налагането на имуществена санкция не се постига търсения от налагане на административното наказание резултат. По реда на чл. 83а, ал. 6 от ЗАНН, на жалбоподателя е определено да се наложи адм. наказание имуществена санкция. Дори в минималния размер, санкцията ще бъде платена от МВР, институция на бюджетна издръжка и от бюджета на министерството. Постъплението ѝ е в полза на бюджета, т.е. реално никой не губи и не печели. За съда, тази санкция не би предизвикала поправящия ефект, който според комисията би се постигнал.

Не на последно място, според съда в този състав, КЗЛД не е изпълнила задълженията си за индивидуализация на наказанието, като се приеме санкционната част на решението, посочването на всички хипотези на чл. 4, ал. 1 от ЗЗЛД (отм.). И трите възможни алтернативи на чл. 38, ал. 2 ЗЗЛД са приложими при допуснати нарушения на материалноправните разпоредби на ЗЗЛД от администратор на лични данни. При това положение, констатацията, че администраторът на лични данни е нарушил закона и личните данни са станали достояние на широк кръг лица не мотивира по никакъв начин защо е избрана хипотезата на налагане на имуществена санкция. Липсва

произнасяне в акта на КЗЛД по възражението на жалбоподател, че се касае за изолирано нарушение по ЗЗЛД и целта на закона може да се постигне и с някоя от другите мерки по чл. 38, ал. 2 ЗЗЛД.

В оспореното решение се посочва като нарушена разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от ЗЗЛД като са изписани всички възможни седем хипотези. По този начин за нарушителя не става ясно какво нарушение му се вменява, с което се нарушава правото му на защита. Въпреки че разпоредбата на чл. 38, ал. 2 от ЗЗЛД е административноправна разпоредба, нейното приложение не може да не зачита общите принципи на наказателните ни закони, императивно предвиждащи точно и ясно описание на нарушението и обстоятелствата, при които то е извършено за да може да бъде наложено справедливо наказание, съобразено със степента на обществена опасност на деянието. Липсата на яснота, относно конкретно нарушено правило на поведение, води до нарушение на административнопроизводствените правила и то от категорията на съществените, което е достатъчно за отмяна на оспорения акт само на това основание./арг. от Решение № 3322 от 15.03.2018 г. на ВАС по адм. д. № 5719/2017 г., V о. /.

Налице са основания за приложимост на разпоредбата на чл. 28, ал. 1 от ЗАНН, предвиждаща наказващият орган да не наложи наказание, като предупреди нарушителя, устно или писмено, че при повторно извършване на нарушение ще му бъде наложено административно наказание. Преценката за „маловажност на случая“ подлежи на съдебен контрол, поради което когато съдът констатира, че предпоставките на чл. 28 от ЗАНН са налице, но наказващият орган не го е приложил, наказателното постановление /решението – бел. моя/ следва да бъде отменено поради издаването му в противоречие със закона – арг. ТР № 1/12.12.2007 г., по т. н. д. № 1/2007 г. на ОНСК на ВКС. „Преценката дали извършеното административно нарушение е маловажен случай се прави с оглед на засегнатите от деянието обществени отношения, *липсата или незначителността на причинените в резултат от деянието общественоопасни последици, време, място, обстановка* на извършването му, начин и средства за осъществяването му, причините и условията, мотивирали извършителя да пристъпи към осъществяване на деянието, *наличието или липсата на данни за други извършени нарушения*, без значение дали нарушението е резултатно или формално“. В случая, признаването в актове на КЗЛД и съпътстващите съдебни решения, както и съдебната практика, прилагането на маловажност е обвързано с приетите за извършени нарушения от администратора на лични данни адм. нарушения. Наложена „имуществена санкция“ в размер на 10000 лева е наложена с обжалваното решение от 01.11.2022 г., пет години и два месеца след подаване на жалбата до КЗЛД. Действително, нарушени са принципите на бързина и съразмерност в административното производство, а от това ако не следва извод за маловажност на нарушенията, то изминалия период не съответства на налагането на санкция по този ред. Наказанието има цел да поправи наказваното лице, по реда на превенцията, както за него, така и за предупредително превантивен ефект по отношение на други. Изминалия времеви период от датата на нарушението на ЗЗЛД (отм.) значително отслабва ефекта от санкционирането на нарушителя, но характера на наложеното административно наказание изключва възможността да се прекрати производството поради изтекла абсолютна давност.

Следвайки последователността на това, че вменените нарушения, водят до налагането на наказание за извършеното, приложимостта на чл. 42, ал. 1 от ЗЗЛД (отм.) формално

е налице, но с приложението ѝ КЗЛД не съобразява ефекта от налагането ѝ. По същество, съдът не намира пряка приложимост с оглед поправително предупредителната цел на наложената имуществена санкция. Нарушението е от м. юли 2017 г. За времето до 01.11.2022 г. настъпват значителни промени, както в законодателството по отношение на ЗЗЛД, така и в структурите на МВР, самия ЗМВР за осъществяваната информационна дейност. Съдът не приема, с прилагането на принципа за пропорционалност, заложен в чл. 6 от АПК, приложим в производството пред КЗЛД наложената санкция, след повече от пет години, да е в съответствие с целта на наказанието за вмененото нарушение, дори да е в минимален размер, но няма основание да се приеме и маловажност на нарушенията.

По тези съображения, съдът намира, че следва да се отхвърли жалбата, срещу обжалваното решение на КЗЛД от 01.11.2022 г. В резултат на това в полза на комисията се присъждат и разноски в размер на 100 лева за юрисконсултско възнаграждение.

Предвид изложеното, съдът Р Е Ш И

ОТХВЪРЛЯ по жалбата на министър на вътрешните работи СРЕЩУ решение № ППН-01-61/17 г. от 01.11.2022 г.

ОСЪЖДА Комисия за защита на лични данни да заплати на Министерство на вътрешните работи сумата сто лева, разноски за юрисконсултско възнаграждение.

Решението може да се обжалва пред ВАС в 14 дневен срок от съобщението.

съдия