



**БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ**



**ИНСТИТУТ ЗА ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО**

**АДМИНСИТРАТИВНИ ОРГАНИ, АКТОВЕ И  
ПРОИЗВОДСТВ ПО ЗАКОНА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ  
НА НАКАЗАНИЯТА И ЗАДЪРЖАНЕТО ПОД  
СТРАЖА**

---

**за присъждане на образователна и научна степен**

**„доктор“**

Научна област: 3. Социални, стопански и правни науки

Професионално направление: 3.6. Право

Научна специалност: Административно право и административен процес

**ДЕНИЦА ГЕОРГИЕВА АЛЕКСАНДРОВА - МИТРОВА**

**СОФИЯ**

**2024 г.**

В качеството ми на докторант съм зачислена в докторантура, свободна форма на обучение, по докторска програма „Административно право и административен процес“, в секция „Публичноправни науки“ при Института за държавата и правото (ИДП) при Българска академия на науките (БАН), със заповед № РД-09-103 от 24.11.2021 г. на директора на ИДП при БАН, със срок на обучение 2 години, считано от 01.11.2021 г. Със заповед № РД-09-82 от 02.11.2023 г. е удължен срокът на обучение до една година, считано от 01.11.2023 г.

С право на защита, считано от 29.05.2024 г., съм отчислена със Заповед № РД-09-36 от 03.06.2024 г. на директора на ИДП при БАН

Дисертационният труд е обсъден на заседание на секция „Публичноправни науки“ при ИДП при БАН, проведено на 17.06.2024 г., на което е взето решение да се предложи за публична защита.

Със Заповед № РД-09-49 от 03.07.2024 г. на директора на ИДП при БАН е определена дата за провеждане на открито заседание за защита на дисертационния труд. Публичната защита на дисертационния труд ще се проведе на 02.10.2024 г. от .....ч. в сградата на ИДП при БАН, намираща се в гр. София, ул. Сердика № 4, пред назначено със Заповед № РД-09-49 от 03.07.2024 г. на директора на ИДП научно жури, в следния състав:

**Вътрешни основни членове:**

проф. д-р Надежда Гецова Йонкова

проф. д-р Веселина Лъчезарова Канатова-Бучкова

**Вътрешен резервен член:**

проф. д-р Ганета Минкова Минкова

**Външни основни членове:**

проф. д-р Мария Гаврилова Славова-СУ „Св. Климент Охридски“

доц. д-р Даниела Севдалинова Дончева-ПУ „Паисий Хилендарски“

проф. д.ю.н. Георги Иванов Митов-СУ „Св. Климент Охридски“

**Външен резервен член:**

доц.д-р Константин Василев Пехливанов-ПУ „Паисий Хилендарски“

Материалите по защитата могат да бъдат намерени в ИДП при БАН.

## Съдържание:

<b>I.ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....</b>	<b>3</b>
1.Актуалност на изследването. Теоретична и практическа значимост.....	3
2.Обект и предмет на научното изследване.....	4
3.Цели и задачи на научното изследване.....	5
4.Методи на научното изследване.....	6
5.Обем и структура на дисертационния труд.....	7
<b>II.СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....</b>	<b>8</b>
1.Увод.....	8
2.Глава първа. Места за лишаване от свобода. Понятие. Исторически преглед. Видове. Изисквания.....	8
3.Глава втора. Административни органи в местата за лишаване от свобода.....	10
4.Глава трета. Видове административни актове, издавани от органите по изпълнение на наказанията. Местна и родова подсъдност на производствата пред административните съдилища.....	16
5.Глава четвърта. Административни производства.....	28
6.Глава пета. Компесаторни способности за защита на лишените от свобода....	29
7.Заключение.....	33
<b>III.НАУЧНИ ПРИНОСИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....</b>	<b>33</b>
<b>IV.ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....</b>	<b>37</b>

# **I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

## **1. Актуалност на изследването. Теоретична и практическа значимост**

Дисертационният труд е посветен на тема, която за първи път се разглежда на плоскостта на административното право и административния процес, а именно административноправният характер на правоотношенията между държавата, в лицето ѝ на специализираните органи по изпълнение на наказанията и лишените от свобода. Актуалността на изследването се определя от факта, че през 2017 г.<sup>1</sup> изрично бе въведен съдебен контрол, от административните съдилища, по отношение на изрично предвидени в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража (ЗИНЗС) конкретно посочени производства, с които се цели облекчаване положението на лишените от свобода. До този момент „Наказателноизпълнителното право на Република България“<sup>2</sup> като „самостоятелен правен отрасъл от системата на действащото право“<sup>3</sup> е изучаван от наказателнопроцесуалната доктрина. С оглед особеностите на обществените отношения по изпълнение на наказанията и консерватизма на местата за лишаване от свобода, тази правна сфера е изследвана по – скоро за служебни нужди на местата за лишаване от свобода и надзорът, осъществяван от прокуратурата при изпълнение на наказанията, поради което научните трудове са само няколко<sup>4</sup>, а в юридическите факултети дисциплината се преподава като избираема на база лекционен курс. С реформата от 2017 г., която е в изпълнение на Пилотното решение „Нешков и други срещу България“, на законодателно ниво се предвид, че отношенията между лишените от свобода и специализираните държавни органи по изпълнение на наказанията във всички случаи, които не се регулират от наказателнопроцесуалното право и с които не се влошава правното положение на осъдените, са административноправни и по отношение на тях се прилагат правилата на административното право и процес. Съществуващите научни изследвания не разглеждат наказателното изпълнение през погледа на административноправната доктрина, което обуславя избора на тема. По тази причина настоящият дисертационен труд се явява първото научно изследване у нас, посветено на обединението на

---

<sup>1</sup> § 53 Преходни и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, обн., ДВ, бр. 13 от 7 февруари 2017 г., в сила от 7 февруари 2017 г.

<sup>2</sup> Паликарски, М. Наказателно-изпълнително право на Република България, С.,1997, с.9

<sup>3</sup> Пак там

<sup>4</sup> Паликарски, М. Наказателно-изпълнително прав на Република България, С., 1997,Сиела; Стоянов,Ев.Наказателно-изпълнително право, С.,2008

пенитенциарното с административното право. В това се изразява и неговата научна стойност.

Наказателнотоизпълнително право изследва обществените отношения между държавата и лишените от свобода, но не само в смисъла за изтърпяване на наложеното наказание „лишаване от свобода“ с влязла в сила присъда, но и при изтърпяване на мярка за неотклонение „задържане под стража“. Развиващите се отношения между субектите, в местата за лишаване от свобода, следват конституционно регламентирани права и задължения на лицата, поради което се характеризират със своята всеобхватност, разнообразност и динамика. Единствената особеност при реализирането на нормативно скрепените права на лишените от свобода е, че те се осъществява с подкрепата, позволениято и под наблюдението на държавата, представлява от специализираните ѝ структури в тази област. Едновременно с предоставени човешки права лишените от свобода носят съответната отговорност за неспазване на установения ред. Трудно е да се изброят всички хипотези, които биха възникнали по време на наказателнотоизпълнение, поради което в настоящия труд са разгледани основните производства, за които законодателят е предвидил изричен съдебен контрол, осъществяван по реда на Административнопроцесуалния кодекс. В унисон с общата клауза за обжалване на административните актове в специалния закон бе предвиден изричен текст, с който същата бе разписана и се определи процесуалния ред, по който да се прилага.

Настоящият дисертационен труд изследва както административноправния статут на субектите на наказателнотоизпълнение, така и административния процес при издаването и обжалването на актовете на органите по изпълнение на наказанията. За първи път се дава правна характеристика на нововъведените компенсаторни способности за защита на лишените от свобода в изпълнение на Решението „Нешков и други срещу България“ чрез съпоставката им с общите правила на Административнопроцесуалния кодекс по прекратяване на незаконосъобразни действия на административните органи и исковото производство за обезщетение на причинени вреди от незаконосъобразни актове, действия или бездействия. Подобен труд, с който се цели да се очертае административния характер на отношенията на лишените от свобода и държавата от материалноправна и процесуалноправна страна, има теоретично и практическо значение за всички останали юристи.

## **2. Обект и предмет на научното изследване**

Дисертационният труд представлява цялостно монографично изследване. Той е посветен на административното правораздаване при изпълнение на наложеното наказание „лишаване от свобода“. Темата на дисертационния труд е обширна, защото за първи път през 2017 г. бе

въведено нормативно в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража осъществяването от административните съдилища на съдебен контрол за различни правоотношения между лишените от свобода и държавата в лицето на органите по изпълнение на наказанията. Разгледани са отделните административните органи в системата на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“, техните функции, правомощия и издавани актове. Отделено е специално внимание на отделните съдебни производства с тяхната специфика и е обърнато внимание на компенсаторните средства за защита, като е направен сравнителен анализ с общите правила, регламентирани в АПК и ЗОДОВ. Извън предмета на труда са хипотези, които са разписани в особеното производство по Глава тридесет и пета „Производства във връзка с изпълнение на наказания“ на Наказателнопроцесуалния кодекс, които са от изричната компетентност на наказателния процес, както и наказанията без лишаване от свобода и наказанието „пробация“.

**Обект** на изследването са отделните хипотези на статута, правата и задълженията на лишените от свобода и разпоредбите, които ги предвиждат в България. Изследвани са изискванията, които поставят международните правила при изпълнение на наказанията и въвеждането им в националното законодателство. Освен това, обект на изследване е българската съдебна практика от 2017 г. до днес, както на първоинстанционните административни съдилища, така и на Върховния административен съд, също и на Европейския съд по правата на човека.

**Предмет** на научния анализ са властническите правоотношения между органите по изпълнение на наказанията и лишените от свобода, издаваните административни актове, тяхната правна характеристика от административноправна страна, както и отделните административни процедури по издаване на властническите волеизявления и оспорването им пред съд. Отделно от това, настоящето изследване е насочено не само към тълкуване на съответните правни разпоредби предвиждащи процесуални правила за поведение, а и към анализ на практиката на всички инстанции на административните съдилища, който да установи допусканите грешки.

### **3. Цели и задачи на научното изследване**

Основната цел на настоящето изследване е предлагане на доктрината и на практиката един обширен и задълбочен преглед на административните право и процес в областта на изпълнението на наказанията, чрез анализ на административнопроцесуалната доктрина, съдебната практика и нормативната уредба. Съгласно поставената цел, чрез анализ на действащата правна уредба, която има отношение към лишените от свобода, са изведени и обосновани изводи, относно настоящето им

положение, проблемите, които се срещат в практиката и начините за преодоляването им.

Основната цел на настоящия научен труд е не само постигане на теоретичен принос, чрез обогатяване на българската административноправна литература, но и практико-приложен такъв.

Целта на настоящето изследване е свързана с изпълнението на следните задачи:

Изготвяне на научен преглед на приложението на административните право и процес в областта на изпълнение на наказанията по отношение лишените от свобода и отделните хипотези на задължителна защита;

Проучване и изследване на правната доктрина касаеща прилагането на административните принципи и изясняване на теоретични основи в областта на изпълнението на наказанията;

Проучване, проследяване, изследване и анализиране чрез исторически преглед на нормативната уредба, на националното законодателство относно статута на лишените от свобода от 1969 година до днес;

Проучване и изследване на международните правила и стандарти относно изпълняване на наказанието „лишаване от свобода“, приети в Съвета на Европа и някои държави, приложението на Европейската конвенция за защита правата на човека и практиката на Съда по правата на човека;

Изследване и описване на националната регламентация по отношение правата и задълженията на лишените от свобода, съгласно действащото българско законодателство;

Изготвяне на анализ на българската съдебна практика както на общите, така и на административните съдилища, включително и решения на Конституционния съд;

#### 4. Методи на научното изследване

Целите на дисертационния труд предполагат приложението на следните методи на научен анализ:

##### **Документален метод.**

За целите на научния труд е направен анализ на административноправната доктрина, относимата правна уредба и конкретните разпоредби, уреждащи отделните правоотношения между лишените от свобода и държавата, съдебната практика на българските съдилища, като административни, касационни и конституционен съд.

##### **Правно-догматичен метод.**

Чрез него в изследването са разгледани и анализирани редица становища, поддържани в изпълнителнонаказателната и административноправната доктрина, свързани с изпълнение на наказанието „лишаване от свобода“.

### **Критико-аналитичен метод.**

Дадена е оценка на националната правна уредба.

### **Сравнително-правен метод.**

Представен е сравнително-правен преглед на законодателната уредба с действащите международни документи в областта на изпълнението на наказанията и въвеждането на разписаните в тях правила за поведение в българската нормативна уредба.

### **Исторически метод.**

Чрез него е проследено историческото развитие, като въвеждане и изменение, на отделни разпоредби в българската специализирана уредба, регламентираща изпълнението на наказанията, в периода от 1969 г. до наши дни. Подходът при използването на този метод е класически, тъй като историческият преглед е направен основно в първата част на дисертационния труд.

## **5. Обем и структура на дисертационния труд**

Дисертационният труд е с общ обем от 300 страници. Изложението по същество е 279 машинописни страници. В структурно отношение съдържанието на дисертацията съответства на изискванията на разпоредбата на чл. 27, ал.2, изр. 2 от Правилника за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България и на специфичните изисквания на първичното звено, посочени в чл. 42, ал.3 от Правилника за условията и реда за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности в ИДП при БАН. Тя се състои от заглавна страница, съдържание, увод, изложение, което се състои от пет глави, към всяка от които са обособени раздели и някои от разделите съдържат части. Изградената структура е логически свързана с поставените основни цели и задачи. След заключението е приложена библиографска справка на използването при написването ѝ правна литература, съдържаща 34 заглавия научна литература, от които на български език и на чужд език. Съдържа общо 582 бележки под линия на литература, 163 източника на съдебна практика и 2 таблици. Приложена е и декларация за оригиналност.



## II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

### 1. Увод

В уводната част е обоснован изборът на темата, нейната актуалност, разгледана е степента на разработеност в българската административноправна теория. Аргументирана е необходимостта от провеждане на самостоятелно изследване по въпроса за приложението на административните право и процес в областта на изпълнение на наказанията.

### 2. Глава първа. Места за лишаване от свобода. Понятие. Исторически преглед. Видове. Изисквания.

Изложението в първата глава на дисертационния труд е структурирано в три раздела.

В първия раздел е направена теоретична трактовка на понятието „местата за лишаване от свобода“. Същото е разгледано от правна страна, като е обърнато внимание, че в съществуващата теория това са държавни органи, създадени специално с такава цел<sup>5</sup>, а в практиката и съгласно посоченото в чл. 41, ал.1 ЗИНЗС това са затворите и разкритието към тях затворнически общежития от закрит и открит тип, поправителните домове и арестите. Обърнато е специално внимание на термина „затвор“ в широкия и тесния му смисъл.

Направен е исторически преглед на местата за лишаване на свобода в периода от 1969 г. до наши дни с оглед правноорганизационната им структура и видовете на база динамичния диференциран подход - с **оглед възрастта** – затвори и поправителни домове за непълнолетни; с **оглед трудовата превенция** – трудово-поправителни общежития (ТПО) и затвори; с **оглед съдебния статус** – обвиняеми и подсъдими – арести и затвор и с **оглед пола на лицата** – мъжки и женски затвори. Прилагането на диференцирания подход е нормативен застъпен в националното законодателство, като въвежда установени международни правила за третиране на лишените от свобода в Международния пакт за граждански и политически права, Европейските правила на затворите, препоръките на Комитета на министрите към Съвета на Европа и др.

Във втория раздел са разгледани видовете места за лишаване от свобода съгласно националното законодателство и установените международни стандарти. Отново е направен исторически преглед от 1969 година насам, като е посочено, че в периода от 1977 г. до 1990 г. създаването и закриването на затвори е извършвано с акт на министъра на вътрешните

---

<sup>5</sup> Паликарски, М. Наказателноизпълнително право на Република България, С.Сиела, 1997, с.63

работи, а след влизане в сила на действащия закон - с акт на министъра на правосъдието. Направен е извод, че регулирането на местата за лишаване от свобода е от компетентностите на едноличен орган на централната изпълнителна власт, а условията в тях трябва да отговарят на охранителните, санитарните изисквания и да имат необходимите жилищни, комунално-битови и други помещения.

На базата на диференцирания подход подробно са описани видовете местата за лишаване от свобода и е въведен критерият – режим на изтърпяване на наказанието. Първоначалният режим се определя винаги от съда с влязлата в сила присъда. На тази база осъдените лица на строг режим се настаняват в затвори и затворнически общежития от закрит тип, а тези с общ или лек режим – в затвори и затворнически общежития от открит тип.

Следвайки динамиката на законодателството, през годините се променят изискванията към арестите, които в миналото са били определяни като „териториални служби“<sup>6</sup> и „териториални звена“<sup>7</sup> на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“, а към днешна дата се създават към затворите<sup>8</sup>. Обърнато е внимание на обстоятелството, че за условията в арестите се прилагат изискванията за затворите. Настаняването в арестите се извършва задължително въз основа на постановление за задържане под стража за срок до 72 часа от съответния прокурор; определение за взимане на „ярка за неотклонение задържане под стража от съответния съд; телеграма за обявяване за национално издирване; съпроводителни писма за етапно конвоиране; присъда – до приемане в затвора на осъдения за изтърпяване на наказанието и писмено разпореждане на съда или прокурора за явяване на обвиняеми и подсъдими по съдебни дела или за участие в действие по разследване ни други процесуални действия. Засегнат е въпросът, че настанените в арестите се държат в постоянно заключени килии без право на участие в колективни мероприятия при определени изисквания. Направен извод, от съпоставката на чл. 130 г ЗИН (отм.) и чл. 248 ЗИНЗС, че нормативно е изоставена субективната оценка на прокурора или съда при поставянето на лицата в постоянна изолация, като е въведен критерия – размер на наказанието, предвидено за дадено престъпление. Очертани са правата и задълженията на обвиняемите, настанени в арести и затвори.

Третият раздел на тази глава е посветен на условията, на които трябва да отговарят местата за лишаване от свобода. Изискванията, на които следва да отговарят помещенията, в които се изтърпява наложеното наказание „лишаване от свобода“, са един от водещите въпроси в съдебната практика и най-често се изследва въпросът дали българските затвори отговарят на установените международни стандарти и националното законодателство.

<sup>6</sup> Чл.19а, ал.3 ЗИН, ДВ, бр. 62 от 2002 г. (отм.)

<sup>7</sup> Чл. 19а, ал.3 ЗИН, изм., ДВ, бр. 61 от 2004 г. (отм.)

<sup>8</sup> Чл. 41, ал. 2 ЗИНЗС, изм., ДВ., бр. 32 от 2016 г.

Условията в местата за лишаване от свобода са обект на контрол от Комитета против изтезанията, националните омбудсмани и различни неправителствени организации.

Комитетът на министрите предвижда, че съвременните условия за изтърпяване на наложено наказание и изпълнението на служебните задължения на затворническите служители и органи в безопасни условия на труд изискват много висок професионализъм от страна на вторите, от които се изисква „...да се отнася към затворниците по почтен и хуманен начин, същевременно обръщайки внимание на сигурността и добрия ред.“<sup>9</sup>.

В низходящ ред са разгледани изискванията за добри условия, като най-важното е минималната площ в спалното помещение, която не може да е по – малка от 4 кв. метра. Съдебната практика и международните стандарти приемат, че тази квадратура е чиста, т.е. без мебелите в помещението. Следват изискванията за дневна и изкуствена светлина и чист/свеж въздух. Други задължителни изисквания към добрите условия са тези от т.нар. „хигиенни“ – постоянно течаща вода, обособени санитарни помещения и действия по дезинфекция, дератизация и дезинсекция.

Първият истински опит на държавата, в лицето на министъра на правосъдието, да изпълни в пълен обем изискванията за добри условия е направен с Инstrukция № И-1 от 30.09.2022 г. за организацията и реда за осъществяване на конвойната дейност от Главна дирекция „Охрана“<sup>10</sup>.

### **3. Глава втора. Административни органи в местата за лишаване от свободата**

В структурно отношение Глава втора се състои от четири раздела, като всеки включва няколко части. Тя е най - обемна, тъй като в нея по отделно са разгледани едноличните и колективни органи с правомощия в областта на изпълнението на наказанията. Другите разграничителни критерии, които са използвани, са тези дали органи по занятие и структурно са свързани с местата за лишаване от свобода и дали са с контролни и правораздавателни функции.

В изпълнителнонаказателната теория се приема, че „местата за изпълнение на наказанието лишаване от свобода са държавни органи“<sup>11</sup>. Под „места за изпълнение на наказанието“ не се има предвид отделния затвор като „учреждение, ведомство в системата на Министерство на правосъдието“<sup>12</sup>, а органът, който го ръководи. В този случай „Държавен орган е директорът на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ или

---

<sup>9</sup> Комитет против изтезанията, Единадесети общ доклад, §26

<sup>10</sup> ДВ, бр. 80 от 7.10.2022 г.

<sup>11</sup> Паликарски, Милчо. Наказателноизпълнително право на Република България, С., с. 63.

<sup>12</sup> Стоянов, Евгени. Наказателно – изпълнително право, С., 2008, с. 64.

началникът на затвора, а не самия затвор”<sup>13</sup>. Това от своя страна означава, че органите по изпълнение на наказанията са такива от държавната администрация и за тях освен специалния Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража приложение намира и общият Закон за администрацията, който урежда правомощията на органите на изпълнителната власт, структурата и организацията на дейността на тяхната администрация.<sup>14</sup>

Характеристиката на органите по изпълнение на наказанията е определена в т. 8 на Тълкувателно постановление №2 от 19.05.2015 г. на Общото събрание на ГК на ВКС и ОСС от I и II колегия на ВАС. Върховните съдии в постановлението посочват че „Дейността на администрацията на затворите в общия случай при или по повод изпълнение на наказание лишаване от свобода, включително и при пробация...не се определя като дейност на правозащитни органи”. Направено е заключение, че „В съдебната практика няма противоречие в схващането, че в случаите, когато органите по изпълнение на наказанията упражняват дейност по управление на местата за лишаване от свобода, те извършват административна дейност... Тази дейност е свързана с упражняване на държавна принуда във връзка с изпълнение на наказанията”. Тези изводи са заложили и в мотивите към Закона за изменение и допълнение на ЗИНЗС, т.е. с тях се очертава компетентността на органите по изпълнение на наказанията. Когато се говори за компетентност на даден орган това е „...предимно по отношение на органите на държавна власт ...”<sup>15</sup>, а такива безспорно са органите в местата за лишаване от свобода.

В ЗИНЗС не са изброени изчерпателно органите по изпълнение на наказанията, още по – малко е дадено легална дефиниция на понятията „длъжностни лица” (чл. 276) и на „специализирани органи по изпълнение на наказанията” (чл. 284), поради което терорията и съдебната практика са тези, които трябва да ги определят.

С оглед компетентностите им органите по изпълнение на наказанието „лишаване от свобода“ са обособени в две основни групи – специализирани и неспециализирани.<sup>16</sup>, като основният разграничителен критерий е дали функциите им са свързани изцяло с изпълнението, контрола и методическото ръководство на изпълнение на наказанието или само с някои от тях.

В първата група – специализирани органи се включват министърът на правосъдието, главният директор на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията”, началниците на затвори, на затворническите общежития и на

---

<sup>13</sup> Пак там, с. 64

<sup>14</sup> Закон за администрацията, ДВ., бр. 21 от 13 март 2020 г., чл.1, ал.2

<sup>15</sup> Зиновиева, Дарина. Компетентност на административните органи, Второ актуализирано издание 2018 г., с. 11

<sup>16</sup> Паликарски, Милчо. Наказателно – изпълнително право, 1997, с. 67

областните служби „Изпълнение на наказанията”, които „по своя характер са административни органи. Те функционално принадлежат към системата на изпълнителната власт и ЗИНЗС им възлага правоприлагащи, контролни и санкционни в определени случаи правомощия във връзка с изпълнение на наказанията...”.<sup>17</sup>

Към тази група е обособена една подгрупа, в която място намират служителите в местата за лишаване от свобода, които нямат ръководни функции, а само изпълнителски и от чиито действия и/или бездействия могат да бъдат накърнени основни права на лишените от свобода или да им бъдат причинени имуществени и/или неимуществени вреди. Към тази подгрупа се отнесат и длъжностните лица от надзорно – охранителния състав, инспекторите социална дейност (ИСДВР), медицински лица и други към местата за лишаване от свобода

В групата на неспециализираните органи са включени прокуратурата, съдът, органите на Министерство на образованието, Главна дирекция „Охрана“ към Министерство на правосъдието, които могат да намерят място и при специализираните, омбудсманът и др.

Освен делението на специализирани и неспециализирани органи, те се диференцират още на еднолични и колективни. Колективните органи са отменената Комисия по изпълнение на наказанията, Съвет по изпълнение на наказанията, Комисията по разпределение на лишените от свобода и Наблюдателни комисии. Тези колективни органи функционално не разполагат с властнически правомощия, тъй като техните решения имат спомагателен характер и въз основа на тях едноличните специализирани органи издават своите актове.

Следвайки посочените критерии, тази глава е структурирана в четири раздела – Еднолични специализирани органи; Колективни специализирани органи; Конвоиращи органи и Неспециализирани органи.

Първият раздел има седем части, в които са изследвани правомощията на министъра на правосъдието, на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ и на главния директор на ГДИН, на началника на затвор, на началника на затворническо общежитие и на поправителен дом, на началника на Областна служба „Изпълнение на наказанията“, на медицинските лица в затворите и на държавните служители в местата за лишаване от свобода.

Вторият раздел включва четири части, в които е обрнато внимание на функциите на Съвета по изпълнение на наказанията, Комисията по изпълнение на наказанията, Комисията по разпределение на лишените от свобода и Наблюдателните комисии.

---

<sup>17</sup> т. 8 на Тълкувателно постановление №2 от 19.05.2015 г. на Общото събрание на ГК на ВКС и ОСС от I и II колегия на ВАС

Раздел три е посветен на конвоиращите органи в местата за лишаване от свобода, но и в структурата на Главна дирекция „Охрана“ при Министерство на правосъдието и на Министерство на вътрешните работи. По този начин са озаглавени и неговите части.

В периода от 1977 г. до 1990 г. местата за лишаване от свобода са били част от системата на Министерство на вътрешните работи<sup>18</sup>, когато се връщат в патримониума на правосъдното министерство, където се намират и към настоящия момент. Основната причина, поради която МВР е било ангажирано със затворите, се открива от разпоредбите на Закона за изпълнение на наказанията<sup>19</sup> и обстоятелството, че още от 1969 г. има задължение да взема необходимите мерки за изолация и охрана на лишените от свобода при настаняването им във външно лечебно заведение<sup>20</sup>, охраната на затворите, поправителните домове и трудово – поправителните общежития се осъществява от органите на МВР<sup>21</sup>, както и общото ръководство и контролът в МЛС се осъществява от МВР<sup>22</sup>. Независимо от настъпилата промяна през 1990 г., дейността на Министерство на вътрешните работи продължава да е свързана с местата за лишаване от свобода. Тази свързаност произтича от императивно предвидените му основни функции – оперативно – издирвателна; охранителна; разследване на престъпления; контролна; превантивна и други<sup>23</sup>, които през годините са запазени в основата си, макар и да имат някои отделни промени.

Полицейските органи имат право да конвоират на територията на страната и извън нея следните категории лица: - по отношение, на които е постановен акт за принудително довеждане от разследващ полицай по реда на Наказателно – процесуалния кодекс; - задържани лица по чл. 72, ал.1, т. 1 – 4, 6 и 7<sup>24</sup>; - с наложено от съда наказание „задържане в териториална

---

<sup>18</sup> Чл. 9 Закон за изпълнение на наказанията, ДВ, бр. 84 от 1977 г. (отм.)

<sup>19</sup> ЗИН, обн., ДВ, бр. 30 от 15.04.1969 г. (отм.)

<sup>20</sup> Чл. 22, ал.1 ЗИН, обн., ДВ, бр. 30 от 15.04.1969 г.

<sup>21</sup> Чл.19 ЗИН, изм., ДВ, бр. 84 от 28.10.1977 г.

<sup>22</sup> Чл. 20 ЗИН, изм., ДВ, бр. 84 от 28.10.1977 г.

<sup>23</sup> Чл.6, ал.1 ЗМВР, изм. ДВ, бр. 14 от 2015

<sup>24</sup> Чл. 72, ал.1,т. 1 – 4, 6 и 7 ЗМВР „Полицейските органи могат да задържат лице: 1. За което има данни, че е извършило престъпление; 2. Коего след надлежно предупреждение съзнателно пречи на полицейски орган да изпълни задължението по служба; 3. Коего показва тежки психични отклонения и с поведението си нарушава обществения ред или излага живота си или живота на други лица на явна опасност; 4. При невъзможност да се установи самоличността му в случаите и по начините, посочени в чл. 70 ( 1) Полицейските органи могат да извършват проверки за установяване самоличността на лице: 1. За което има данни, че е извършило престъпление или друго нарушение на обществения ред; 2. Когато това е необходимо разкриване или разследване на престъпления и при образувано административнонаказателно производство; 3. При осъществяване на контрол по редовността на документите за самоличност и пребиваване в страната; 4. На контролен пункт, организиран от полицейски органи; 5. По искане на друг държавен орган за оказване на съдействие при условия и по ред, предвидени в закон. (2) Установяване на самоличността се извършва чрез представяне на документ за самоличност на лицето, сведения на граждани с установена самоличност, които познават лицето, или по друг начин, годен за събиране на достоверни данни.); 6. Обявено за издирване с цел задържане, както и по искане на друга държава във

структура на МВР“ при условията и по реда на Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия и „задържане до 15 денонощия в структурно звено на Министерство на вътрешните работи“ по реда на Указ № 904 за борба с дребното хулиганство.

Извън тези случаи полицейските органи могат да конвоират лица, когато това е изрично предвидено в закон. Ведомствата и органите, възложили конвоирането, осигуряват необходимите документи и финансови средства за осъществяване на конвойната дейност. Организацията и редът за осъществяване на конвойната дейност се определя с инструкция на министъра на вътрешните работи<sup>25</sup>.

Легалното определение на понятието „конвоиране“ е дадено в чл. 2 на Инструкция № 8121з-1161 от 05.09.2017 г. за организацията и реда за осъществяване на конвойната дейност в Министерство на вътрешните работи, издадена от министъра на вътрешните работи<sup>26</sup>. Съгласно дадената дефиниция, „конвоирането“ е принудително отвеждане на едно лице или повече лица по определено направление от конвоен наряд. Това е нормативно определена дейност, която се извършва на територията на страната и извън нея от държавни служители по принудително отвеждане на едно или повече лица по определено направление при изпълнение на нарочен акт.

Очертани са видовете конвоиране с оглед начина му на извършване – директно или поэтапно; с оглед начина на придвижване - пеш, със специализирани автомобили, с автобуси, с железопътен, въздушен или воден транспорт. Обърнато е внимание на забраната на конвоиране с обществен градски транспорт.

Базовите изисквания за конвойната дейност се въвеждат от издадената от министъра на вътрешните работи Инструкция, с която са въведени всички основни изисквания за тази специализирана дейност. На основата на този подзаконов нормативен акт се развива нормативната уредба за структурите на Министерство на правосъдието – ГДО и ГДИН чрез въвеждането на изрични текстове в Закона за съдебната власт и Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража. Основният разграничителен критерий при конвоирането, извършвано от служители на двете главни дирекции, е от къде до къде се осъществява.

Надзорно-охранителният състав на ГДИН конвоира лишените от свобода и настанените в арестите с мярка за неотклонение задържане под стража при преместването им само от и до затворническите общежития, поправителните домове, работните обекти и лечебните заведения по нареждане на началника на затвора, поправителния дом, затворническото

---

вързка с неговата екстрадиция или в изпълнение на Европейска заповед за арест; 7. В други случаи, определени със закон.

<sup>25</sup> Чл. 76 ЗМВР

<sup>26</sup> ДВ, бр.75 от 15.09.2017 г.

общезитие, на началника на областната или районната служба „Изпълнение на наказанията“ или началника на арестите в съответната териториална служба.

Детайлно тези функции са регламентирани в подзаконов акт – Инструкция № 1 от 22.03.2019 г. за организацията и реда за осъществяване на конвойната дейност от служителите на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“<sup>27</sup>. С нея се уреждат организацията, изпълнението, контролът и отчетността, включително мерките за изолация и охрана при осъществяването на конвойната дейност в ГДИН и териториалните ѝ служби. Предвидено е тази специфична дейност да се осъществява от предварително обучени служителите от надзорно-охранителния състав, завършили курс за първоначална професионална подготовка и положили успешно теоретико-практически изпит.

С Инструкцията са въведени легални определения на основни термини, характерни за тази специфична дейност, съдържащи се в чл. 1 и § 1 от Допълнителната разпоредба към нея.

При конвоирането на лица, настанени в затвори, затворнически общежития и арести разчетът на силите и средствата, както и мерките за изолация и охрана се определят от степента на обществената опасност на деянието и личността на конвоирания за всеки конкретен случай и при спазване на следните специфични изисквания: 1. едно лице се конвоира най-малко от двама служители; 2. когато конвоираните лица са повече от едно, броят на служителите от конвойния наряд се определя от ръководителя на съответната териториална служба; 3. при конвоиране на лишени от свобода или задържани под стража лица с висок риск от бягство и на осъдени на доживотен затвор и на доживотен затвор без замяна за старши на конвоя се назначава началник на сектор надзорно-охранителна дейност в затвора или инспектор от направлението на надзорно-охранителната дейност. В арестите се назначава усилен конвоен наряд.

Освен изискванията за броя на конвоиращите лица има и такива за кога, как, какви и в кои случаи се поставят белезници на лишените от свобода лица. Тези обстоятелства се преценяват от ръководителя на съответното място за лишаване от свобода и след преценка на възрастта, пола, физическото и здравословното състояние и индивидуалната оценка на риска на конвоираните лица. Необходимостта от използване на белезници се посочва в заповедта за конвоиране за всеки конкретен случай, което от своя страна означава, че тя представлява индивидуален административен акт, който трябва да бъде мотивиран.

Следващите критерии, въз основа на които се определя използването на помощни средства при конвоирането на лицата, са размерът на

---

<sup>27</sup> Основният повод за допълнението на ЗИНЗС чрез нормата на чл. 250а и издаването на посочената Инструкция от министъра на правосъдието (обн., ДВ, бр. 27 от 2.04.2019 г.) е обществен натиск, породен от конвоирането на бившият кмет на район „Младост“ до болнично заведение с окови на краката.



наложеното им наказание с влязла в сила присъда или размерът на наказанието, което се предвижда за престъплението, за което са привлечени като обвиняеми или е внесен обвинителен акт в съда, опасността за бягство, възрастта и полът им. По отношение на лица, изтърпяващи наказание лишаване от свобода за срок над 10 години, доживотен затвор или доживотен затвор без замяна, обвиняеми и подсъдими за тежки умишлени престъпления, които се наказват с лишаване от свобода за срок над 10 години, особено опасни за бягство, или такива, които са планирали, правили опит за или осъществили бягства от конвои, затвори или арести, лица, склонни към самонараняване, както и други особено опасни лица, в заповедта за конвой ръководителят на съответната териториална служба мотивирано може да разпорежи: 1. да се конвоират с поставени специални колани с фиксирани белезници на ръцете и допълнително белезници на краката или специален комплект белезници за ръце и крака и 2. да се конвоират индивидуално в специализираните автомобили или в индивидуални клетки на специализираните автомобили. По отношение на тези лица се извършва усилен конвой, по време на който: 1. лицето се конвоира най-малко от трима конвойни служители и 2. служителите, участващи в усиления конвой, трябва да са оборудвани с допълнително въоръжение, защитни жилетки, индивидуални средства за защита (електрошокови прибори, защитни спрейове, тейзери и др.) и средства за комуникация.

В следващия раздел е разгледано правното положение на служителите на Главна дирекция „Охрана“ при Министерство на правосъдието, които могат да се отнесат към категорията на длъжностните лица по чл. 276 от ЗИНЗС, макар и да не са органи по изпълнение на наказанията, но имат такива функции по смисъла на чл. 391, ал. 3, т. 6 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), като конвоират обвиняеми и подсъдими, за които се иска или е постановена мярка за неотклонение задържане под стража, или лица, изтърпяващи наказания в местата за лишаване от свобода, до органите на съдебната власт и на основание чл. 39, ал. 1 ППЗИНЗС конвоира при преместване на лишени от свобода от един затвор.

Последният раздел е посветен на неспециализираните органите. Те са разгледани в три части, всяка от които разглежда правомощията на прокуратурата на Република България, съда и омбудсмана, съгласно действащото национално законодателство.

#### **4. Глава трета. Видове административни актове, издавани от органите по изпълнение на наказанията. Местна и родова подсъдност на производствата пред административните съдилища.**

Тази глава съдържа четири раздела. Първите три са посветени на видовете административни актове – индивидуални, общи и подзаконови, а

последният разглежда процесуалноправните въпроси при определяне местната и родова подсъдност на съдебните спорове пред административните съдилища.

### **Подзаконови административни актове**

От органите по изпълнение на наказанията в широк смисъл само министърът на правосъдието е овластен да издава подзаконови нормативни актове в областта на наказателното изпълнение. На него е възложено изпълнението на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража<sup>28</sup>, поради което има задължение да издаде правилник за прилагането на закона. Това задължение е изпълнено с обнародването в ДВ, бр. 9 от 2.02.2010 г., в сила от 01.10.2010 г. Правилникът за приложение на Закона за изпълнение на наказанията. Той е претърпял четири изменения и допълнения, първото от които е в следствие на решение № 7268 от 22.05.2012 г., постановено по адм. дело № 2367 по описа за 2012 г. на ВАС, 5 – членен състав, чийто предмет е оспорване на чл. 295, ал. 6 от ППЗИНС<sup>29</sup>. Другият Правилник, който се издава от министъра на правосъдието е този за организацията и работата на Съвета по изпълнение на наказанията.

Министърът също така е овластен да издава и следващите по степен подзаконови нормативни актове – наредби и инструкции. С оглед обстоятелството, че в местата за лишаване от свобода се развиват всички конституционно предвидени обществени отношения, то обстоятелствата, свързани с тях подлежат на двоен контрол и ред за регламентиране. По тази причина правосъдният министър издава съвместно с други централни еднолични органи на изпълнителната власт наредби. Такива са: издаваната по силата на чл. 128, ал. 3 ЗИНЗС Наредба с министъра на здравеопазването за условията и редът за медицинско обслужване в местата за лишаване от свобода<sup>30</sup>, на основание чл. 188 ЗИНЗС министърът на правосъдието издава Наредба заедно с министъра на образованието и науката за състава, задачите и дейността на педагогическия съвет към поправителния дом<sup>31</sup>.

Интерес представлява изрично неотменената Наредба № 1 от 30.01.2003 г. за структурата, организацията и дейността на охраната на органите на съдебната власт<sup>32</sup>, която е издадена от министъра на правосъдието след съгласуване с Висшия съдебен съвет. В този подзаконов нормативен акт е предвидено, че с него се уреждат структурата,

---

<sup>28</sup> § 12 от ПЗР на ЗИНЗС

<sup>29</sup> чл. 295, ал. 6 ППЗИНС, ДВ, бр. 9 от 02.02.2010 г., в сила от 1.02.2010 г. - Защитниците, поверениците и особените представители се легитимират и допускат за среща с лишените от свобода и задържаните под стража след представяне на документ за самоличност и пълномощно, а ча адвокатите – и адвокатска карта.

<sup>30</sup> Наредба № 2 от 22.03.2010 г. за условията и реда за медицинско обслужване в местата за лишаване от свобода, ДВ, бр. 31 от 23.04.2010 г.

<sup>31</sup> Наредба № 1 от 12.02.2010 г. за състава, задачите и дейността на педагогическия съвет към поправителния дом, ДВ, бр. 16 от 26.02.2010 г.

<sup>32</sup> ДВ, бр. 11 от 5.02.2003 г., изм. и доп., бр. 13 от 10.02.2006 г.

организацията и дейността на специализираното звено за охрана на органите на съдебната власт, както законодателят императивно е посочил в чл. 36д, ал. 4 от Закона за съдебната власт (отм.)<sup>33</sup>. Може само да се изложат предположения по каква причина или повод министърът на правосъдието не е предприел действия по изричната отмяна на посочената наредба, както и дали е разчитал на директното приложение, в подобни случаи, на чл. 13, ал. 1 от Закона за нормативните актове<sup>34</sup>. Разпоредбата еднозначно предвижда, че актът по прилагане на закон губи изцяло или отчасти сила едновременно с пълното или частичното отменяване на закона съобразно обсега на отменяването. Следователно изричната отмяна на посочената наредба предпоставя незаконосъобразното ѝ приложение, въпреки цитирането ѝ в съвкупност с действащи подзаконови актове.

В качеството му на орган на централната изпълнителна власт министърът на правосъдието в изпълнение на нормативно определените му правомощия издава самостоятелно или съвместно с друг орган на власт подзаконови актове в областта на изпълнение на наказанията, а именно Наредба за определяне на стандарти за годишна бюджетна издръжка за един лишен от свобода<sup>35</sup>, Наредба № 2 от 22.03.2010 г. за условията и реда за медицинското обслужване в местата за лишаване от свобода<sup>36</sup> и наредба № 1 от 12.02.2010 г. за състава, задачите и дейността на педагогическия съвет към поправителния дом<sup>37</sup>

Министърът на правосъдието, при изпълнение на функцията му по провеждане на държавната политика в наказателноизпълнителната област, издава и инструкции. Към министерство на правосъдието са обособени две главни дирекции, които в изпълнение на задълженията им осъществяват охрана и конвоиране на лишени от свобода. Това, освен Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“, е и Главна дирекция „Охрана“. Основната обединяваща функция между двете главни дирекции е работа им с лишени от свобода лица. Докато Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ изпълнява цялостната държавната политика в наказателното – изпълнение, то Главна дирекция „Охрана“ конвоира обвиняеми и подсъдими, за които се иска или е постановена мярка за неотклонение задържане под стража, или лица, изтърпяващи наказания в местата за лишаване от свобода, до органите на съдебната власт и на територията на страната, когато това е предвидено в закон<sup>38</sup> и изпълнява разпореждания на прокурор за

---

<sup>33</sup> ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г.

<sup>34</sup> ДВ, бр. 27 от 3.04.1973 г.

<sup>35</sup> Приета с ПМС № 321 от 28.12.2009 г., ДВ, бр.1 от 5.01.2010 г.

<sup>36</sup> Издадена от министъра на правосъдието и министъра на здравеопазването, ДВ, бр. 31 от 23.04.2010 г.

<sup>37</sup> Издадена от министъра на правосъдието и министъра на образованието, младежта и науката, ДВ, бр. 16 от 26.02.2010 г.

<sup>38</sup> Чл. 391, ал. 3, т. 6 от Закона за съдебната власт, обн., ДВ, бр. 24 от 2022 г.

привеждане в изпълнение на влезли в сила присъди с наложено наказание лишаване от свобода<sup>39</sup>.

Останалите органи по изпълнение на наказанията не са овластени да издават подзаконовни нормативни актове.

### **Общи административни актове**

С приемането на АПК за първи път се дефинират общите административни актове (ОАА) с цел да бъдат ясно отграничени от индивидуалните административни актове (ИАА) и нормативните административни актове (НАА), които до този момент не са били нормативно определени. Съгласно даденото определение общият административен акт е с еднократно правно действие, с който се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, както и отказите да се издадат такива актове<sup>40</sup>.

Законодателят е посочил една от отличителните характеристики на ОАА – „неговото адресиране до неопределен брой лица, и отчитайки тази единствено дефинирана негова отлика спрямо индивидуалния административен акт...основен разграничителен критерий се явява адресатът на акта. Съдържанието на индивидуалния акт се отнася за конкретно посочените в него едно или повече лица”.<sup>41</sup> Заразлика от ИАА кръгът на правните субекти, ”за които общият се отнася, е като право определяем, доколкото най – често най – често адресатите са отграничени по конкретни признаци, формулирани в акта или изведени от него”<sup>42</sup>. Легалното определение на ОАА е предпоставка съдебната практика да приеме еднозначния извод, ”че общият акт трябва да бъде „с еднократно правно действие за неопределен, определяем кръг правни субекти”.<sup>43</sup>

Не е изяснена правната природа на някои от издаваните от министъра на правосъдието и от главния директор на ГДИН актове. Типичен пример е Списъкът на разрешените вещи и предмети по чл. 122 от ЗИНЗС, който се утвърждава със заповед на министъра на правосъдието. „Правната същност на заповедта е разгледана от ВАС, който посочва, че тя е административен акт, издаван при оперативна самостоятелност от министъра на правосъдието, предоставена му от закона.

Съдът е категоричен, че проверяваната заповед е издадена при „... спазени и общите изисквания на АПК за форма на акта, установени в чл. 59, ал.2 АПК, относими към вида и характера на акта. Тези изводи на ВАС са потвърдени от негов петчленен състав, който в хода на касационната

<sup>39</sup> Чл. 391, ал. 3, т. 7 от Закона за съдебната власт.

<sup>40</sup> Чл. 65 АПК

<sup>41</sup> Еленков, А., Ангелов, А., Дюлгеров, А., Дишева, Ат., Панов, Л. Казанджиева, М., Янкулова, С., Николова, Т., Ковачева, Ю., Административнопроцесуален кодекс, Систематичен коментар, проблеми на правоприлагането, анализ на съдебната практика, С., 2013 г., с. 592

<sup>42</sup> Пак там, с. 593

<sup>43</sup> Пак там

проверка е приел, че „...Правилно е приложена разпоредбата на чл. 169 АПК, съгласно която при оспорване на издаден при оперативна самостоятелност административен акт съдът проверява разполагал ли е органът с такава и спазил ли е изискването на за законосъобразност на акта ...действително за да бъде законосъобразен един административен акт, постановен в условията на дискреция, той трябва да е в съответствие с изискванията на принципа за съразмерност – чл. 6, ал.1-4 АПК, т.е. органът трябва да е упражнил правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо, актът не трябва да засяга правата и законните интереси на адресата в степен по – голяма от необходимото за постигане на целта му, трябва да налага мерки, които постигат целта, но са по – благоприятни за адресата и избраната от органа възможност трябва да е най – икономична и най – благоприятна за държавата и обществото...“.

И двата съдебни състава на ВАС се обединяват около извода, че заповедта по чл. 122, ал.1 ЗИНЗС на министъра на правосъдието е административен акт, но не посочват дали е вътрешно ведомствен, индивидуален, общ или нормативен, независимо че подчертават, че трябва да е издадена при спазване основните принципи на АПК. В поредица от съдебни определения се посочва, че „Жалбоподателят не е адресат на акта, за него от заповедта не произтичат пряко задължения и липсва пряк правен интерес.“. Министърът на правосъдието възлага на началниците на затвори, поправителни домове и затворнически общежития да изпълнят заповедта, а контролът по нейното изменение е вменен на главния директор на ГДИН.“<sup>44</sup>.

За да се направи точно разграничение между издаваните административни актове от главния директор и началниците на затвори и затворнически общежития, следва да се направи сравнение между тях. Това е така, тъй като в нормативната уредба не е предвиден изричен ред за тяхното издаване, независимо че специалният закон съдържа както материалноправни, така и процесуалноправни предписания.

**Общи** са административните актове с еднократно правни действие, с които се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, както и отказите да се издадат такива актове<sup>45</sup>

На първо място, за да се определи един акт, издаван от министъра на правосъдието и от главния директор на ГДИН като общ следва да се определи кръгът на неговите адресати. Този кръг на „...правни субекти, за които общият акт се отнася, е като правило определяем, доколкото най – често адресатите са отграничени по конкретни признаци, формулирани в

---

<sup>44</sup> Митрова, Д., Особенности на заповедта на министъра на правосъдието по чл. 122, ал.1 от ЗИНЗС и на утвърдения с нея Списък на разрешените вещи и предмети, Административно правосъдие, София, 2023 г., бр.1, с. 19-34

<sup>45</sup> Чл. 65 от Административнопроцесуални кодекс

акта или изведени от него.<sup>46</sup> Следователно адресатите на този вид административни актове са неопределен, но определяем кръг лица. В областта на наказателното изпълнително производство, част от което е административното производство по издаване и обжалване на административните актове, издавани от затворническата администрация, този кръг на лица – адресати може да се определи. Това по своята същност са лишените от свобода в широк и тесен смисъл на понятието, техните близки и не на последно място работниците и служителите в ГДИН. „Адресирането до неопределен брой адресати същевременно е в основата на предявеното спрямо двата вида административни актове изискване за публично оповестяване и обсъждане на проекта...“<sup>47</sup>. Стриктното спазване на това изискване би означавало, че лишените от свобода ще имат правната възможност да изразяват тяхното становище в хода на обществено обсъждане при издаването на нормативните и общите административни актове от министъра на правосъдието и на общите административни актове от главния директор на ГДИН. Задържаните и осъдените лица в арестите и затворите имат по – голям правен интерес да участват в издаването на ООА от главния директор, тъй като с тях пряко, като се предполага, че ще бъдат по – активни във втория случай, защото от една страна приемат, че ще бъде чуто тяхното мнение, а от друга – се опитват да повлияят при определяне на правилата, действащи при наказателното изпълнение.

Макар съдебната практика да не изобилства от разглеждани спорове по обжалване на ООА, може да се направен опосреден извод на кои заповеди на главния директор се придава характер на такива актове. Такава е заповедта на главния директор на ГДИН, с която на основание чл. 58 ЗИНЗС осъдените се разпределят в местата за лишаване от свобода<sup>48</sup>. В производството по оспорване на тази заповед съдът изрично посочва, че не всеки лишен от свобода разполага с процесуална легитимация да я оспорва, като посочва, че следва да притежава правен интерес, който „...трябва да е непосредствен, т.е. да засяга пряко и непосредствено правната сфера на жалбоподателя, като отменя, изменя или ограничава негови права или противоправно създава задължения за него. Личен интерес означава, че жалбоподателят с оспорването търси защита на свои субективни права, свободи и законно защитими интереси. Пряк интерес означава, че с отмяната на оспорения акт ще се премахнат настъпилите неблагоприятни

---

<sup>46</sup> Колектив, Административно – процесуален кодекс, София, 2013 г., стр. 593

<sup>47</sup> Пак там

<sup>48</sup> Чл. 58 (доп.-ДВ, бр. 32 от 2016 г., изм., бр. 13 от 2017 г., в сила от 7.02.2017 г., бр. 63 от 2017 г., в сила от 5.11.2017 г. ) Осъдените се разпределят в местата за лишаване от свобода по ред, определен от главния директор на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ съобразно възможността да изтърпяват наказанието най – близо до постоянния си адрес и изискването на чл. 43, ал.4, както следва: 1. В затворите – осъдените с първоначално определен специален режим; 2. В затворите или затворническите общежития от закрит тип – осъдените с първоначално определен строг режим; 3. В затворническите общежития от открит тип – осъдените с първоначално определен общ режим.

последници от акта или ще се предотврати настъпването на такива от изпълнението му.<sup>49</sup>.

Изводите, които могат да се направят от така цитираният съдебен акт са няколко. На първо място съдът е разгледал спора в тричленен състав; на следващо място изрично е изследван институтът на правния интерес при лишените от свобода, който зависи от техния пол и видът на мястото за лишени от свобода, в което се настанени.

Другата основна характеристика на ОАА е, че „трябва да бъде“<sup>50</sup> „с еднократно правно действие“<sup>51</sup>, т.е. да произведе действието си спрямо някой от определяемите негови адресати в определен момент. Доктрината познава и поредица от мнения, че хибридната природа на ОАА по-често допуска многократност на правното му действие<sup>52</sup>.

Подробно актовете, издавани от министъра на правосъдието и главния директор на ГДИН, които могат да бъдат определени като общи, са посочени в Глава втора, Част Първа и Втора на настоящия труд. Тези, чийто издател е министъра на правосъдието, са регламентирани в закона, а тези, от компетентността на главния директор, са разписани в правилника за приложение на закона. Това е още една разграничителна характеристика.

Следващото условие за законосъобразно издаден ОАА е да са уведомени заинтересованите лица от неговото издаване. Уведомяването за предстоящото издаване на ОАА е разписано в чл. 66, ал.1 АПК като изискване, публично да бъде оповестено за откриването на всяко производство по издаването на такъв акт.

При издаването на ОАА министърът на правосъдието и главният директор на ГДИН трябва да са спазили процесуалните правила, разписани в Административния процесуален кодекс, за да бъдат законосъобразни.

### **Индивидуални административни актове**

В областта на наказателното изпълнение, до преди няколко години би звучало екзотично, да се говори, че взаимоотношенията между затворническата администрация и лишените от свобода са между административен орган и физически лица, са химера. Това разбиране се промени със създаването на административните съдилища, сезирането им с искове срещу неоснователни действия и бездействия на отделни органи от системата на ГДИН и завеждането на множество искове по реда на чл. 203 АПК във връзка с чл. 1 ЗОДОВ. Преосмисляне дейността и функционирането на администрацията в местата за лишаване намери своето нормативно отражение чрез реформата на ЗИНЗС в сила от 2017 г.

<sup>49</sup> Определение № 7041 от 20.09.2019 г., постановено по адм. дело № 7280 по описа за 2019 г. на Административен съд – София град.

<sup>50</sup> Колектив, Административно – процесуален кодекс, София, 2013 г., стр. 593

<sup>51</sup> Лазаров, К., Административен акт – понятие и видове, сп. „Административно правосъдие“ № 2 от 1999 г., стр. 10

<sup>52</sup> Петров, В., Общият административен акт, СИЕЛА, 2017, с. 408

В настоящия труд, глава Четвърта, са разгледани съдебните производства по отношение на актовете, издавани от затворническата администрация, за които законодателят изрично е посочил, че подлежат на съдебен контрол. Отношенията, които се развиват между административните органи от системата на ГДИН и лишените от свобода за толкова разнообразни, колкото богата е палитрата на властническите отношения държава – физическо лице, поради което през 2020 г. се предвиди допълнително, че на съдебен контрол подлежат ИАА, за които не е разписан изрично такъв<sup>53</sup>.

Издател на ИАА в областта на наказателното изпълнение може да бъде някой от изброените в предходните части еднолични органи в системата на ГДИН – министър на правосъдието, главен директор на ГДИН, началник на затвор, на затворническо общежитие, на поправителен дом, медицинско лице, служители от надзорно – охранителния състав. Тяхната компетентност се преценява и при съобразяване делегирането на правомощия и при упълномощаване, когато това е позволено от закона

ИАА винаги е насочен към определено лице, защото “Съдържанието на индивидуалния административен акт се отнася за конкретно посочените в него едно или повече лица. Те фигурират в акта най – малко с трите имена, ако са физически лица, или с наименование и седалище, ако са юридически лица, но законът, уреждащ издаването на определен индивидуален административен акт, може да предяви вписването и на други персонифициращи адресатите данни.”<sup>54</sup>.

Във взаимоотношението органи по изпълнение на наказанията – адресати на ИАА, това са лишените от свобода в широк смисъл, а именно: осъдени лица с наказание „лишаване от свобода“ и подсъдими и обвиняеми лица с мярка за неотклонение „задържане под стража“.

Важен критерий при изследване ИАА, издавани при наказателното изпълнение, е дали административният орган действа в условията на обвързана компетентност или оперативна самостоятелност.

Общото правомощие за органа дава известна свобода да преценява и подбира обектите, лицата, времето и начина, които имат значение за неговото управленско решение. Тази свобода на действие дава възможност на административния орган да прояви необходимата творческа активност, за да достигне до най – правилното управленско решение.

Никакви съображения за целесъобразност, навременност и резултатност не могат да бъдат признати за валидни, ако актове на държавно управление не са съобразени преди всичко с изискванията на

---

<sup>53</sup> §46.(Нов – Дв, бр. 105 от 2020 г. )(1) Разпоредбите на глава десета от Административнопроцесуалния кодекс се прилагат и в случаите, когато не е предвидено изрично в този закон обжалване на индивидуални административни актове на органите по изпълнение на наказанията. Производства се разглеждат пред административния съд по местоизпълнение на наказанието. Решението на съда е окончателно.

<sup>54</sup> Колектив, Административно – процесуален кодекс, С, 2013 г., с. 592-593



закона. Такива актове, макар и издадени при упражняване на оперативна самостоятелност, ще бъдат незаконосъобразни и на общо основание могат да бъдат отменяни и изменяни от компетентните контролни органи.

### **Местна и родова подсъдност**

Въпросът за местната подсъдност на административните съдилища е законово изяснен за производствата, за които изрично е посочено, че жалбите и протестите се подават в съда по местоизпълнение на наказанието.

Дискусионно за съдебна практика е разрешението в кои съдилища следва да се разглеждат оспорванията на лишените от свобода в случаите, когато няма изричен законов запис за съдебно обжалване. Административното правораздаване има за задача да посочи дали тези производства ще следват общата уредба на чл. 133, ал.1 АПК, според която делата по оспорване на индивидуални административни актове се разглеждат от административния съд по постоянен адрес или седалището на посочения в акта адресат, съответно адресати или ще се разглеждат по специалния закон и по местоизпълнение<sup>55</sup> на наказанието.

В Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража използваното препращане<sup>56</sup> е към разпоредбите на главата десета от АПК в случаите на обжалване, когато това не е изрично предвидено в този закон, идва да ни покаже, че в тези случаи законодателят е предвидил да се прилагат общите правила за определяне на подсъдността за разглеждане на административни спорове, регламентирана в чл. 133 АПК. Тази разпоредба определя общите правила за местната подсъдност, при които „...се разпределят първоинстанционните дела между административните съдилища”<sup>57</sup>. Основният разпределителен критерий е постоянният адрес на посочения в акта адресат, когато се отнася за физически лица, каквито са лишените от свобода.

Този основен принцип при определяне на местната подсъдност на споровете, разглеждани по реда на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража е принципно запазен, тъй като законодателят, вместо „постоянния адрес” на адресата на обжалвания акт, е предвидил тя да се свързва с „местоизпълнението на наказанието”<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Димитров, Д., Административно правораздаване, С, 1995 г., с.201

<sup>56</sup> Пак там

<sup>57</sup> Пенчев, К., Тодоров, Ив, Ангелов, Г., Йорданов, Б., Административнопроцесуален кодекс, Коментар, 2006г., с. 283

<sup>58</sup> Изрично е посочено, че така се определя местната подсъдност при обжалването на заповедите за преместване от един затвор в друг, от затвор в затворническо общежитие от закрит тип, от затвор в затворническо общежитие от открит тип, за замяна на първоначално определения режим със следващия по – лек, за дисциплинарно наказание изолиране в наказателна килия, за зачитане на изтърпяно наказание в при две и повече присъди, една от които е отменена и в случаите на изтърпяване на наложеното наказание, за преустановяване на специалния режим и за защита срещу изтезанията, жестокото, нечовешкото или унижителното отношение по чл. 62, чл. 6, чл. 64, чл. 66, чл. 111, чл. 179, чл. 198 и чл. 277 от ЗИНЗС;

Всъщност не се установява цялостно отклонение от правилото на чл. 133, ал.1 АПК, защото осъдените при постъпване в местата за лишаване от свобода се настаняват в „най – близкото до постоянния си адрес“<sup>59</sup> пенитенциарно заведение. Подобно отклонение ще е налице, когато осъденото лице бъде премествано в друг затвор, който не е в близост до постоянния му адрес, да доизтърпява наложеното му наказание. Тази хипотеза най – често се среща в производството по „Преместване на лишените от свобода“<sup>60</sup>, „при настаняване на лечение в болнично заведение по лекарско предписание“<sup>61</sup> и „по предложение на началника на затвора при възникване на психологическа несъвместимост, конфликт със служители или лишени от свобода – пострадали или близки на пострадалите от извършеното престъпление, или при наличието на други важни съображения, свързани с ресоциализацията, с безопасността на лицето и сигурността в местата за лишаване от свобода“<sup>62</sup>.

С оглед обстоятелството, че на територията на Република България и под ръководството на Главна дирекция “Изпълнение на наказанията” функционират дванадесет затвора, то административните дела ще бъдат разглеждани от съответния административен съд по седалището на мястото за лишаване от свобода<sup>63</sup>, т.е. нахождението на пенитенциарното заведение.

Следователно, по силата на закона, местната подсъдност в производствата по Преместване на лишените от свобода от един затвор в друг<sup>64</sup>, от затвор в затворническо общежитие от закрит тип<sup>65</sup>, от затвор в затворническо общежитие от открит тип<sup>66</sup>, Замяната на първоначалния режим със следващия по – лек<sup>67</sup>, Обжалването на заповедта за дисциплинарно наказание „изолиране в наказателна килия“<sup>68</sup>; Зачитане на изтърпяно наказание при две или повече присъди и при изтърпяване на наказание над срока<sup>69</sup>; Продължаване на специалния режим по отношение на осъдените на доживотен затвор и доживотен затвор без замяна<sup>70</sup> и Защита

---

<sup>59</sup> Чл. 58, ал.1 ЗИНЗС

<sup>60</sup> Заглавие раздел IV”преместване на лишените от свобода”, Глава осма „Места за лишаване от свобода”, Част втора „Изпълнение на наказанието лишаване от свобода” от ЗИНЗС,

<sup>61</sup> Чл. 62, ал. 1, т. 2 ЗИНЗС

<sup>62</sup> Чл. 62, ал.1, т. 4 ЗИНЗС

<sup>63</sup> Затвор Белене и Затвор Плевен – Административен съд – Плевен; Затвор Бобов до – административен съд – Кюстендил; Затвор Бургас – Административен съд – Бургас; Затвор Варна – Административен съд – Варна; Затвор Ловеч – Административен съд – Ловеч; Затвор Пазарджик – Административен съд – Пазарджик; Затвор Пловдив – Административен съд – Пловдив; Затвор Сливен – Административен съд – Сливен; Затвор София – Административен съд – София град и Затвор Стара Загора – Административен съд – Стара Загора.

<sup>64</sup> Чл. 62, ал. 3 ЗИНЗС

<sup>65</sup> Чл. 63, ал. 2 ЗИНЗС

<sup>66</sup> чл. 64, ал. 4 ЗИНЗС

<sup>67</sup> Чл. 66, ал. 2 ЗИНЗС

<sup>68</sup> Чл. 111 , ал. 1 ЗИНЗС

<sup>69</sup> Чл. 179, ал. 3 ЗИНЗС

<sup>70</sup> Чл. 198, ал. 2 ЗИНЗС

срещу изтезанията, жестоко, нечовешко или унижително отношение<sup>71</sup> ще се определя по седалището на затвора. В своята практика по спорове за местна подсъдност в хипотезите на преместване на лишен от свобода в системата на местата за лишаване от свобода, ВАС посочва, че определящ е началният момент при издаването на оспорения административен акт, независимо от последващите промени.

Следвайки законовото предписание, практиката на административни съдилища и Върховния административен съд константно приема, че местната подсъдност на административните дела по ЗИНЗС се определя по местоизпълнение на наказанието към момента на откриване на съдебното производство.

Този принцип се следва и в случаите на административно обжалване на оспорения акт и е така, защото „Местната подсъдност не се променя, когато при оспорване по административен ред по – горестоящият административен орган потвърди акта или не се произнесе в законния срок. В този случай, съгласно чл. 145, ал.2, т. 1 АПК, на оспорване подлежи първоначалният административен акт. Това означава, че именно органът, издал първоначалния административен акт, е страна, по смисъла на чл. 153, ал.1 АПК, в съдебното производство, и местната подсъдност се определя...“<sup>72</sup> по местоизпълнение на наказанието, а не по седалището на издателя на акта или това на по – горестоящия орган. Това правило се запазва и „Ако при оспорването по административен ред актът е изменен, на оспорване, с оглед чл. 142, ал.2, т. 2 АПК, подлежи решението на по – горестоящият административен орган, което означава, че той е страна по смисъла на чл. 153, ал.1 АПК и местната подсъдност ще се определи ...“<sup>73</sup> по реда на §4б, ал. 1 от ДРЗ на ЗИНЗС, обн., ДВ, бр. 105 от 2020 г.<sup>74</sup> в хипотезите на чл. 91, ал. 4 във вр. Ал.3<sup>75</sup> и чл. 110, ал. 1 от ЗИНЗС<sup>76</sup>.

Място на увреждането, по настоящ адрес или седалището на увредения каквото е изискването на чл. 7 ЗОДОВ вр. чл. 203, ал. 2 АПК вр. чл. 285, ал. 1 ЗИНЗС

---

<sup>71</sup> Чл. 277, ал.1 ЗИНЗС

<sup>72</sup> Колектив, Административно – процесуален кодекс, С., 2013, с. 891

<sup>73</sup> Пак там

<sup>74</sup> „Разпоредбите на глава десета от Административнопроцесуалния кодекс се прилагат и в случаите, когато не е предвидено изрично в този закон обжалване на индивидуални административни актове на органите по изпълнение на наказанията. Производствата се разглеждат пред административния съд по местоизпълнение на наказанието. Решението на съда е окончателно“.

<sup>75</sup> „(3) (Изм. – ДВ, бр. 32 от 2016 г.) Представителите на електронни и печатни медии могат да бъдат допускани в местата за лишаване от свобода и да провеждат интервюта с осъдени лица с разрешение на началника на затвора.

(4) Отказите за достъп могат да се обжалват пред главния директор на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“

<sup>76</sup> „Заповедите за дисциплинарно наказание, издадени от началниците на затворнически общежития и на поправителни домове, подлежат на обжалване пред началника на затвора. Заповедите, издадени от началника на затвора, подлежат на обжалване пред главния директор на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“, а в случаите по чл. 104, ал.3 – пред министъра на правосъдието. Заповедите се обжалват в 7 – дневен срок от запознаване на лишения от свобода със заповедта.“

Както бе посочено вече, ал. 5<sup>77</sup> „...на чл. 133 АПК законодателят, предоставяйки право на ищеца да избере местната подсъдност, е определил териториалната обвързаност на искането с адреса ...на жалбоподателя. Освен че безспорно става въпрос за ищец (не жалбоподател), за ищеца - физическо лице, законодателят е използвал термина „адрес“. В позитивното право се дава определение на понятието „адрес“ – това е описание на мястото, където лицето живее или където получава кореспонденцията си.

Наред с посочените случаи за промяна на местната подсъдност има и такива, които представляват комбинации на някои от тях. Такава хипотеза е била предмет и разрешена с Определение № 673 от 16.01.2019 г., постановено по адм. дело № 15649 по описа за 2018 г. на Върховния административен съд, Четвърто отделение. Съдът едновременно е следвало да се произнесе по спор за местна подсъдност и наред с това да съобрази обстоятелство, че делото не може да се разгледа от съдебен състав на компетентния административен съд, тъй като всичко съдии в него са си направили отвод.

Местната подсъдност при обжалването на общи административни актове, издавани от министъра на правосъдието и главния директор на ГДИН се определя от правилата, разписани в Административнопроцесуалния кодекс.

### **Родова подсъдност**

Родовата подсъдност е изначално определена с оглед обстоятелството, че производствата по изпълнение на наказанията се разглеждат от съдилища на окръжно ниво. С оглед предмета на спора и с оглед на това дали се утежнява или облекчава положението на лишените от свобода. В първия случай производствата се разглеждат по реда на НПК, а във втория по реда на АПК пред съответния окръжен или административен съд. Наред с това се срещат случаи, при които спорът за подсъдност възниква между регионалните административни съдилища и ВАС.

Съгласно чл. 131, ал. 1 от АПК на административните съдилища са подсъдни всички административни дела с изключение на тези, подсъдни на Върховния административен съд.

Смесените петчленни състави на ВКС и ВАС определят родовата подсъдност на спорове, разглеждащи казуси по чл. 66, чл. 67 и чл. 120 ЗИНЗС.

---

<sup>77</sup> “Исковете за обезщетения се предявяват пред съда по адреса или седалището на жалбоподателя и когато са съединени с оспорване по ал. 1 – 4“.

## 5. Глава четвърта. Административни производства.

Тази глава е посветена изцяло на процесуални правила за поведение при издаването и обжалването на изрично разгледаните производства в нея. Съдържа четири раздела, в които са разгледани следните производства: Преместване и облекчаване положението на лишените от свобода, Преместване на лишените от свобода от затвори и затворнически общежития от закрит тип в затворнически общежития от открит тип, Дисциплинарни наказания и Зачитане на изтърпяното наказание по две или повече присъди. Продължаване специалния режим по отношение на лишените от свобода, изтърпяващи наказанието доживотен затвор без право на замяна.

С измененията на ЗИНЗС, в сила от 2017 г. и съобразявайки се с обстоятелството, че органите по изпълнение на наказанията действат като административни органи, изрично са предвидени процедури, чиито крайни актове подлежат на съдебен контрол по реда на АПК пред административните съдилища по местоизпълнение на наказанието. Това са производствата по: 1. преместване на лишени от свобода от един затвор в друг; 2. преместването на лишените от свобода от затвор в затворническо общежитие от закрит тип (ЗОЗТ); 3. преместването на лишените от свобода от затвор в затворническо общежитие от открит тип (ЗООТ); 4. замяната на първоначалния режим със следващия по – лек при протест на прокурора; 5. налагане на дисциплинарно наказание „изолиране в наказателна килия“; 6. заповедта за зачитане на изтърпяното наказание по две или повече присъди; 7. решаване на въпроса за продължаване на специалния режим по отношение на лишените от свобода, изтърпяващи наказанието доживотен затвор и доживотен затвор без право на замяна; 8. защита срещу изтезанията, жестоко, нечовешко или унижително отношение и 9. отговорност за дейност на специализираните органи по изпълнение на наказанията В това производство местната подсъдност се определя с оглед мястото на увреждането или настоящия адрес на увредения.

Допълнително могат да се обособят производства по ЗИНЗС, за които, до 11.12.2020 г.<sup>78</sup>, не е предвидено изрично съдебно оспорване по реда на АПК на издаваните заповеди от специализираните органи, но и за които няма предвидена законова забрана. В съдебната практика съществуват две становища. Първото се базира на правилото на чл. 120, ал.2 от Конституцията на Република България, че „гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат освен изрично посочените със закон“, включително и лишените от свобода<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> Влиза в сила изм. и доп. на ЗИНЗС, Обн., ДВ, бр. 105 от 11.12.2020 г.

<sup>79</sup> Определение № 9232 от 12.07.2017 г., постановено по адм. дело № 5257 по описа за 2017 г. на Върховния административен съд, Трето отделение.

Редица състави на административните съдилища и на Върховния административен съд приемат обратното становище, а именно че отделните производства не подлежат на съдебен контрол и жалбите срещу отделните актове са недопустими.

Такива производства са:

1. замяна на първоначалния режим със следващия по – лек от началника на затвора<sup>80</sup>.

2. мълчалив или изричен отказ на главния директор на ГДИН, на началника на затвора или на началника на затворническото общежитие да откаже на лишен от свобода предоставянето на награда по чл. 98, ал.1, по реда на чл. 99 от ЗИНЗС.

3. съдебната практика е противоречива относно допустимостта на съдебното оспорване на актовете, издавани по реда на чл. 110, ал.4 от горестоящия административен орган, при обжалване по административен ред на наложени дисциплинарни наказания;

4. прекратяване участието на лишен от свобода в трудовата дейност, възложена му по реда глава Дванадесета от ЗИНЗС. По този въпрос не е налице противоречива съдебна практика, тъй като съдебните състави приемат за разглеждане жалбите на лишените от свобода<sup>81</sup>.

Край на тази противоречива съдебна практика се поставя с обнародването в ДВ, бр. 105 от 11.12.2020 г. на § 46 от Допълнителните разпоредби на ЗИНЗС, в която изрично е записано, че на съдебен контрол пред административните съдилища подлежат и случаите, когато не е предвидено изрично в този закон обжалване на индивидуални административни актове на органите по изпълнение на наказанията<sup>82</sup>.

## **6. Глава пета. Компесаторни способи за защита на лишените от свобода**

Предмет на тази глава са нововъведените в ЗИНЗС ефективни вътрешноправни средства за защита, съставени с приложимите до 07.02.2017 г. процесуални правила за поведение. Тя съдържа два раздела, в които са разгледани производствата по Защита срещу изтезанията, жестоко,

---

<sup>80</sup> Определение № 535 от 27.03.2017 г., постановено по адм. дело № 449 по описа за 2017 г. на Административен съд - Бургас, Определение № 283 от 28.07.2017 г., постановено по адм. дело № 582 по описа за 2017 г. на Административен съд - Велико Търново, Определение № 108 от 16.01.2018 г., постановено по адм. дело № 3694 по описа за 2017 г. на Административен съд – Пловдив.

<sup>81</sup> Определение № 13883 от 13.11.2018 г., постановено по адм. дело № 13506 по описа за 2018 г. на Върховния административен съд, Трето отделение, Решение № 34 от 21.01.2019 г., постановено по адм. дело № 71 по описа за 2019 г. на Административен съд - Плевен, Решение № 350 от 14.02.2019 г., постановено по адм. дело № 1846 по описа за 2018 г. на Административен съд – Пловдив.

<sup>82</sup> Решение № 5475 от 28.08.2023 г., постановено по адм. дело № 5086 по описа за 2023 г. на Административен съд – София град.

нечовешко или унижително отношение и за търсена на отговорност за дейността на специализираните органи по изпълнение на наказанията

В изпълнение на решението по делото „Нешков и други срещу България” и дадените с него препоръки, в глава Осемнадесета „Изпълнение на наказанията лишаване от права и обществено порицание на ЗИНЗС са въведени новите част Шеста „Защита срещу изтезанията, жестоко, нечовешко или унижително отношение” и част Седма „Отговорност за дейност на специализираните органи по изпълнение на наказанията”. ЕСПЧ в решението „Нешков и други срещу България дава препоръки за вида на ефективни вътрешноправни средства за защита, които следва да бъдат въведени от българската държава, които условно са разделени на две основни групи:

А. Превантивно средство за защита. ЕСПЧ категорично заявява, че, за да е налице ефективно и превантивно средство за защита, е необходимо изпълнението на едно от следните изисквания:

1. Създаване на специален орган за надзор над поправителните заведения. За изпълнение на правомощията си този орган трябва да: - следи за нарушения на правата на затворниците; - да е независим от органите, които отговарят за пенитенциалната система; - да има правомощията и задължението да разследва жалби с участието на жалбоподателя и да може да взема взема обвързващи и приложими решения, присъждащи съответните компенсации. За улеснение Съдът по правата на човека е дал като пример съществуващите Независимите съвети за надзор във Великобритания; Комисията за оплакванията в Нидерландия и съдиите за изпълнение на присъдите в Италия.

2. Създаването на процедура пред съществуващите органи, например пред прокурор. При която жалбата не трябва да се разглежда публично или дори чрез изслушване в рамките на производството, а прокурорът трябва да е задължен да вземе обвързващо и подлежащо на изпълнение решение в рамките на разумно кратък срок.

3. Ефективен съдебен контрол. ЕСПЧ е изказал своите резерви относно използването на правните предписания на Глава петнадесета „Защита срещу неоснователни действия и бездействия на администрацията”, Административнопроцесуален кодекс (чл. 250, ал.1, чл. 256 или чл. 257), тъй като липсват данни тези процесуални правила да работят на практика.

Б. Средство за обезщетяване. ЕСПЧ отново е предложил алтернативни варианти: а) При извършено нарушение на чл. 3 от Конвенцията, държавата трябва да бъде готова да признае нарушението и да осигури някаква форма на компенсация; б) Въвеждане на специални правила относно по – подробно определяне на начина, по който искове относно условията на задържане трябва да се разглеждат и решават; в) Намаляване на присъдата на съответното лице пропорционално на всеки

ден, който той/тя е прекарал/а в нечовешки или унижителни условия и г) На лица, които вече не са лишени от свобода, да се предостави парична компенсация.

Първият раздел е посветен на новата и „специална процедура по отношение на общата процедура по чл. 250 от Административнопроцесуалния кодекс”.<sup>83</sup>

За да се обясни защо е специална процедурата по глава Шеста „Защита срещу изтезанията, жестоко, нечовешко или унижително отношение” от ЗИНЗС по отношение на посочената като обща процедура по раздел I, глава Петнадесета „Защита срещу неоснователни действия и бездействия на администрацията” на АПК, е направен сравнителен анализ между двете производства. Посочено е, че производството по ЗИНЗС предписва едни общи процесуални правила за поведение при търсенето на защита срещу неоснователни действия или бездействия на съответните компетентни органи и длъжностни в сферата на изпълнение на наказанията, докато в глава 15 на АПК законодателят е предвидил две отделни процедури при оспорването на действия и бездействия, регламентирани в два раздела – “Защита срещу неоснователни действия” и „Защита срещу неоснователни бездействия”. Тъй като производството, регламентирано в ЗИНЗС, касае и прекратяване на незаконосъобразни бездействия на орган по изпълнение на наказанията или длъжностно лице, в настоящето изложение ще бъде отделено внимание и на производството по раздел II, глава Петнадесета на АПК.

Следващият раздел е посветен на нововъведеното исково производство. По своята правна същност част Седма на ЗИНЗС представлява специален закон по отношение на ЗОДОВ, което следва от въведената забрана в чл. 8, ал. 3 на същия закон<sup>84</sup>. Тази забрана кореспондира и с разпоредбата на §49 от ПЗР на ЗИНЗС, предвиждаща, че подадените, до влизането в сила на този закон, искове за вреди, причинени на лишени от свобода или задържани под стража, от задържане в лоши условия, се разглеждат по реда на чл. 284, ал.1<sup>85</sup>.

От така посочените правни норми и установената съдебна практика на националните административни съдилища и на Върховния административен съд е видно, че до 2017 г. производствата, образувани по искове срещу затворническата администрация по искиви молби на лишени от свобода за лоши условия в местата за лишаване от свобода, са разглеждани по реда на Закона за отговорността на държавата и общините

---

<sup>83</sup> Желязкова, Цв., „Наръчник за новите правни средства за защита при оспорване на условията на лишаване от свобода, въведени от Закона за изпълнение на наказанията под стража (ДВ,бр.13 от 07.02.2017 г)”

<sup>84</sup> Чл.8, ал.3 ЗОДОВ (Предишна ал. 2 – ДВ, бр. 98 от 2012 г.) Когато закон или указ е предвидил специален начин на обезщетение, този закон не се прилага.

<sup>85</sup> „Държавата отговаря за вредите, причинени на лишени от свобода и задържани под стража от специализираните органи по изпълнение на наказанията в резултат на нарушение на чл.3“



за вреди, а след влизането в сила на изменението и допълнението на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража<sup>86</sup>заверените и новообразуваните съдебни производства ще се разглеждат по новия ред. Следва да се отчете и последната практика на Върховния съд в производствата, образувани по инициатива на лишени от свобода, според която при определяне процесуалния ред водещо е качеството на ищеца – задържано или лишено от свобода лице<sup>87</sup>.

Важната особеност на иска по чл. 284 ЗИНЗС е новият предмет – установяване на нарушение на забраната по чл. 3 ЗИНЗС<sup>88</sup>и причинените вреди на ищеца вреди от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на ответника. Съгласно ал. 2 на чл. 3 ЗИНЗС те се отнасят до четиринадесет хипотези: 1. Жестоко, 2. Нечовешко, 3. Унизително отношение, 4. Поставяне в неблагоприятни условия за изтърпяване на наказанието лишаване от свобода или задържането под стража, 5. Липсата на достатъчно жилищна площ, 6. Храна, 7. Облекло, 8. Отопление, 9. Осветление, 10. Проветряване, 11. Медицинско обслужване, условия за двигателна активност, 12. Продължителна изолация без възможност за общуване, 13. Необоснована употреба на помощни средства и 14. Както и други подобни действия, бездействия или обстоятелства, които уронват човешкото достойнство или пораждат чувство на страх, незащитеност или малоценност.

Всяка една от тези хипотези може да бъде засегната в периода на изтърпяване на наказанието лишаване от свобода или по време на задържането на едно лице ареста, поради което може да бъде предпоставка за търсене на обезвреда за причинените вреди на лицето, ако не е изпълнена.

---

<sup>86</sup> ДВ, бр. 13 от 2017 г.

<sup>87</sup> Определение № 952 от 27.01.2023 г., постановено по адм. дело № 5633 по описа за 2022 г. на Върховния административен съд, Трето отделение, „Обжалваното решение е постановено в производство, в което се претендира обезщетение за причинени вреди от неоснователни действия на служители на ГД „Охрана“ към Министерство на правосъдието във връзка с конвоирането на ищеца за участие в съдебно заседание казус.

Съгласно чл. 391, ал.3, т. 6 от Закона за съдебната власт, Главна дирекция „Охрана“ конвоира обвиняеми и подсъдими, за които се иска или е постановена мярка за неотклонение задържане под стража, или лица, изтърпяващи наказания в местата за лишаване от свобода, до органите на съдебната власт и на територията на страната, когато това е предвидено в закона. Доколкото тази дейност на ГД „Охрана“ има отношение към лицата, настанени в местата за лишаване от свобода и се осъществява при взаимодействие с ГД „Изпълнение на наказанията“, която по закон осъществява прякото ръководство и контролът върху дейността в тези места, редът за разглеждане на исковите претенции на тези лица за обезщетяване на търдените от тях вреди от тази дейност, следва да е този, предвиден в чл. 285, ал.1 ЗИНЗС“.

<sup>88</sup> Чл. 3 (изм. – ДВ, бр. 13 от 2017 г., в сила от 07.02.2017 г.) (1) Осъдените и задържаните под стража не могат да бъдат подлагани на изтезания, на жестоко, нечовешко или унижително отношение.

(2) За нарушение на ал. 1 се смята и поставянето в неблагоприятни условия за изтърпяване на наказанието лишаване от свобода или задържането под стража, изразяващи се в липса на достатъчно площ, храна, облекло, отопление, осветление, проветряване, медицинско обслужване, условия за двигателна активност, продължителна изолация без възможност за общуване, необоснована употреба на помощни средства, както и други подобни действие, бездействия или обстоятелства, които уронват човешкото достойнство или пораждат чувство на страх, незащитеност или малоценност.

При едно сравнение на изброените в чл.3, ал.2 ЗИНЗС нарушения, които се квалифицират като подлагане на изтезания, на жестоко, нечовешко или унижително отношение, се установява, че българският законодател е обединил в една разпоредба посочените в част I на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи права и свободи.

## **7. Заключение**

Последната глава на дисертационния труд е озаглавена „Заключение“ и съдържа обобщение на резултатите от изследването, синтезирано са посочени научните приноси и достижения и са подчертани, направените в труда предложения *de lege ferenda*.

## **III. НАУЧНИ ПРИНОСИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

Настоящото изследване, имащо за цел да изучи административноправния характер на наказателното изпълнение, е първото задълбочено такова в областта на административноправната доктрина. Разработването на темата представлява принос както за теорията, така и за практика. До този момент теорията разглежда изцяло наказателноправния характер на лишаването от свобода и утежняване положението на обвиняемите, подсъдимите и осъдените, докато с настоящия труд се разглеждат специализираните органи по изпълнение на наказанията в светлината на публичноправните им отношения в качеството им на субекти на административното право с правомощия по облекчаване положението на лишените от свобода. Направен е задълбочен анализ на съдебната практика на административните съдилища и Върховния административен съд преди и след реформата в Закона за изпълнение на наказанията от 2017 г., когато се предвиди родова подсъдност на тези съдилища по спорове между лишените от свобода и органите по изпълнение на наказанията в изпълнение на пилотното решение „Нешков и други срещу България“ на Европейския съд по правата на човека. Очертани са спорните моменти в нормативната уредба и съдебната практика, като са разгледани противоречивите становища.

Направеното изследване има редица научни приноси и достижения, на база на които могат да се направят следните изводи:

- а) Направен е анализ на наказателноправните постулати в областта на наказателното изпълнение и тяхното приложение в административноправната доктрина и практика;
- б) Изведени са основни понятия в областта на пенитенциарната наука;
- в) Направен е исторически систематичен преглед на принципа на диференциация през различните години в националното законодателство и

как са му повлияли международно установените критерии при изпълнение на наказанията;

d) Посочени са държавните институции и органи, имащи отношение към лишените от свобода;

e) Обособени са специализираните и неспециализираните държавни органи с възложени компетентности в областта на изпълнението на наказанията;

f) Разгледани са както едноличните, така и колективните органи, включително и техните функции;

g) Обърнато е специално внимание на държавните институции, извършващи конвоиране в системите на Министерство на вътрешните работи и Министерство на правосъдието чрез изследване на приложимата нормативната уредба;

h) Изследвани са издаваните от специализираните органи по изпълнение на наказанията индивидуални, общи и нормативни актове.

i) Изследвани са нововъведените компесаторни способности за защита на лишените от свобода – Защита срещу изтезанията, жестоко нечовешки или унижително отношение и Отговорност за дейността на специализираните органи по изпълнение на наказанията.

На основата на проученото положение на доктрината, съдебната практика и правната уредба на спецификите на отношенията в местата за лишаване от свобода, се достига до необходимостта от следните предложения *de lege ferenda* към законодателя:

Предлага се бъдат дадени легални дефиниции на различни понятия в областта на наказателното изпълнение, а именно:

„място за лишаване от свобода“, за да не се извлича по тълкувателен път;

„лишен от свобода“ като родово понятие, тъй като към настоящия момент липсва такава изрична регламентация и доста често в практиката се срещат случаи, при които обвиняеми и подсъдими се квалифицират на осъдени лица. Тази грешка се допуска включително и от магистрати, което от своя страна води до завеждането на искиви производства от лишените от свобода срещу съответния съд;

„териториални служби на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ – действащата регламента на ал.3 на чл. 12 ЗИНЗС посочва, че затворите и областните служби „Изпълнение на наказанията“ са териториални служби, но това не е достатъчно, тъй като към затворите се създават затворнически общежития от открит и закрит тип, поправителни домове и арести (чл.41, ал. 2 ЗИНЗС). Липсата на ясна законова разпоредба относно „териториални служби“ създава объркване и повдига резонния въпрос – затворническите общежития, поправителните домове и арестите дали са част от тези териториални звена;

„достатъчно жилищна площ“ и „минимална жилищна площ“ – следва да се въведе законово изискване за квадратурата на жилищните помещения в местата за лишаване, като се посочи размерът на светлата част на помещенията (без обема на мебелите в тях), за да се постигне реално изпълнение на изискването за 4 кв. метра жилищна площ.

„добро поведение“ – това понятие се среща в издаваните заповеди от началниците на затвори при изследване предпоставките за преместване на осъдени лица на лишаване от свобода от затвори в затворнически общежития от открит тип (чл. 64 ЗИНЗС) и при разглеждане промяната на първоначално определения от съда режим за изтърпяване на наложеното наказание в следващия по – лек (чл. 66 ЗИНЗС). И в двете разпоредби законодателят говори за „поведение“, но не посочва критерии за преценка кога едно поведение е такова, че лишеният от свобода може да бъде преместен в затворническо общежитие от открит тип и първоначално определеният му режим може да бъде променен в следващия по – лек. Липсата на ясни параметри за допустимото поведение води до възможност за злоупотреба и създаването на противоречива съдебна практика;

„системни нарушения“ – нормативната уредба, а и практиката не посочват кога едни нарушения са системни, което от своя страна създава условия за злоупотреба с това понятие. Още повече, че същото е предпоставка за налагане на най-тежкото дисциплинарно наказание „изолиране в наказателна килия“.

В областта на дисциплинарните наказания необходимостта от законодателни промени е в два аспекта. На първо място следва нормативно да се предвиди кое от съществуващите наказания за кое нарушение се отнася. Към настоящият момент законодателят единствено е предвидил в чл. 102, ал. 2 ЗИНЗС, че дисциплинарните наказания по чл. 101, т.7 и 8 (изолиране в наказателна килия за срок до 14 денонощия и изолиране в наказателна килия в извънработно време или извънучебно, в почивни и празнични дни сборно до 14 денонощия в продължение до три месеца) се налагат при извършено дисциплинарно нарушение по чл. 100, ал.2, т. 4,6,7 или 8 (завръщане след срока на домашния отпуск или прекъсването, както и използването на времето за прекъсване изпълнението на наказанието не по предназначение; опити за бягство и отклонение от местата за лишаване от свобода или работните обекти; физическа саморазправа с лишени от свобода или служители, както и закана за такава и опит за внасяне в затвора, поправителния дом или затворническото общежитие на оръжие, наркотични вещества или други вещи, които могат да послужат за бягство или за нападение) и при системни нарушения по чл. 100, ал.2, т.1,2,3 или 5 (неспазване на реда и дисциплината в помещенията или на работното място; неизпълнение или лошо изпълнение на възложени задачи и заповеди на съответните длъжностни лица; грубо нарушаване на хигиената в спалните помещения и помещенията за общо ползване, както и на правилата за

охрана и безопасност на труда и неизпълнение на задълженията или неспазване на ограниченията, предвидени в този закон). От значение за еднаквото третиране на лишените от свобода е нормативно да се посочи останалите дисциплинарни наказания, изброени в чл. 101, т. 1-6 ЗИНЗС (писмено предупреждение; извънредно дежурство по поддържането на чистотата и хигиената за срок до 7 дни; отмяна на награда, която не е ползвана; забрана за участие в колективни мероприятия във и извън местата за лишаване от свобода; лишаване от хранителна пратка за срок до три месеца и лишаване от право на месечен домашен отпуск на лишените от свобода, изтърпяващи наказание в затворнически общежития, за срок до три месеца), за кои от изброените в чл. 100 ЗИНЗС нарушения се прилагат, както и да се градират по тежест. Така ще се избегне възможността за едно и също нарушение да се налагат различни по тежест дисциплинарни наказания. По отношение нарушаване на забраната за употреба на алкохол и на наркотични вещества (чл. 97, т. 5 ЗИНЗС) е необходимо да се предвиди приемането на съвместна наредба на министъра на правосъдието и на министъра на здравеопазването, която да урежда реда, по който да се установява използването на посочените забранени напитки и субстанции, тъй като съгласно ЗНА това не може да се прави по аналогия на съществуващите подзаконовни нормативни актове в сферата министерство на вътрешните работи и управлението на ППС.

От съществено значение е изрично да се предвиди, че административните актове, с които се налагат дисциплинарни наказания по чл. 101, т. 1-6 ЗИНЗС подлежат на задължителен съдебен контрол, тъй като към настоящия момент съдебната практика е изключително разнородна и противоречива. Дори много често съдебни състави изключват общата клауза на обжалваемост, регламентирана в чл. 120, ал.2 от Конституцията на Република България.

В националната правна уредба, съзнателно или не, е пропуснато да се въведе изискването, че по време на конвоиране до или от някаква институция лишените от свобода трябва да бъдат излагани на публично показване колкото е възможно по – малко и трябва да се вземат подходящи мерки за тяхната защита от обиди, прояви на любопитство и каквото и да е разгласяване<sup>89</sup>. Липсата на така регламентация създава предпоставки за нарушаване на личната неприкосновеност на лишените от свобода и евентуални иски срещу българската държава.

Необходимо е да се създаде еднакъв правен режим по отношение на административните органи, ангажирани с лишените от свобода, за да се спазят принципите на правна сигурност и предвидимост при уреждането на обществените отношения, които се развиват между осъдените лица и държавата. Уеднаквяването на правният режим, при който задържаните,

---

<sup>89</sup> Европейски правила за затворите, правило 50.1

обвиняемите и осъдени лица да търсят защита срещу незаконосъобразни актове, действия или бездействия и на обезвреда за причинени имуществени и неимуществени вреди от държавата, представлявана от нейните органи – служители в ГД „Охрана“ и ГД „Изпълнение на наказанията“, е от първостепенно значение. Това е така, тъй като разписаният режим в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража предвижда превантивни механизми за защита на лишените от свобода от противоправни актове, действия или бездействия само на органите и служителите в системата на изпълнение на наказанията, но той не се прилага по отношение на органите и длъжностните лица от ГД „Охрана“, а този по АПК и ЗОДОВ. Този извод следва от буквалното прочитане на законовите текстове, но постепенно практиката<sup>90</sup> и доктрината<sup>91</sup> стартират отбелязването, че водещи са личността и съдебния статус на дадено лице, което се конвоира от ГДО, а не административната единица, която осъществява тази специфична дейност. Допълнителен аргумент за синхронизиране на нормативната уредба е обстоятелството, че ГДО извършва конвоиране на лишени от свобода при преместването им от един затвор в друг<sup>92</sup>.

#### **IV. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

⇒ **Митрова, Д.**, Усъвършенстване на уредбата в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, Правен преглед, 11-12, 2017, с. 56-60, ISSN 2534-9449

⇒ **Митрова, Д.**, An Improvement of the Law on punishment enforcement and detention under guard, Правен преглед, 11-12, 2017, 61-65, ISSN 2534-9449

⇒ **Митрова, Д.**, Конвоирането лица – сравнителен анализ на нормативната уредба в Република България и проекта на Инструкция за организацията и реда за осъществяване на конвойната дейност от Главна дирекция „Охрана“, Общество и право, 10/2022, Съюз на юристите в България, 2023, ISSN: 0204-8523

⇒ **Митрова, Д.**, Особености на заповедта на министъра на правосъдието по чл. 122, ал.1 от ЗИНЗС и на утвърдения с нея Списък на разрешените вещи, Административно правосъдие, 1/23, Сиела, 2023, 19-34, ISSN 0861-5268

---

<sup>90</sup> Определение № 952 от 27.01.2023 г., постановено по адм. дело № 5633/2022 г. по описа на ВАС, Трето отделение.

<sup>91</sup> Митрова, Д., Конвоирането на лица - сравнителен анализ на нормативната уредба в Република България и проекта за Инструкция за организацията и реда за осъществяване на конвойна дейност от Главна дирекция „Охрана“, Общество и право, 2022, № 10, с. 24-46

<sup>92</sup> Чл. 39, ал. 1 Правилник за приложение на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража.

⇒ **Митрова, Д.**, Още за правата на наканите, електронен сайт DeFakto.bg, 29.05.2018

⇒ **Митрова, Д.**, Съдебният контрол на административните актове по жалби на лишените от свобода, електронен сайт DeFakto.bg, 05.04.2021

⇒ **Митрова, Д.**, Критика към проекта на Инструкция за охрана на съдии, прокурори и следователи, електронен сайт DeFakto.bg, 21.10.2021